



Fondazione Nord Est



Fondazione Nord Est
studi ricerche progetti
via Torino 151/C
30172 Venezia Mestre
Tel. +39 0415322185
Fax +39 0412597134
www.fondazione Nordest.net

SPAZIO METROPOLITANO

per la competitività
del Nord Est
Giancarlo Corò
Riccardo Dalla Torre

Progetto grafico
Tapiro

Realizzazione editoriale
in.pagina s.r.l., Venezia-Mestre

© 2015 by Marsilio Editori® s.p.a.
in Venezia

Prima edizione: marzo 2015

ISBN 978-88-317-2167

www.marsilioeditori.it

Marsilio **Fondazione Nord Est**

Introduzione	9
Le ragioni di una città metropolitana	17
Cittadini, lavoratori, imprese: la domanda (implicita) di governo metropolitano	19
Effetti redistributivi e competitività del governo metropolitano	21
La città metropolitana come risorsa fondamentale di un nuovo ciclo di sviluppo	22
Beni comuni, densità istituzionale, apertura internazionale: le proprietà di un sistema metropolitano attrattivo	24
Una messa a fuoco	29
Economie dell'integrazione territoriale	31
Confini amministrativi e limiti della politica	33
Economie di integrazione fra politica e mercato	36
Effetto concorrenza sull'economia locale	39
Effetto economie di scala: efficienza dinamica e ricerca di specializzazione	43
Effetto economie di varietà	47
Effetto economie di complementarità	51
La crisi come opportunità per l'innovazione istituzionale	53
I processi di sviluppo metropolitano	57
Le trasformazioni territoriali in Italia: un'analisi di lungo periodo	59
Il mercato del lavoro metropolitano	68
Un approfondimento sull'area centrale veneta	73
Innovazione e città: un'analisi sulla geografia dei brevetti e delle invenzioni	75
Città e aree metropolitane nello sviluppo europeo	80
Aree metropolitane e competitività regionale: un confronto internazionale	85

La città metropolitana come processo amministrativo 93

Una lunga storia, che parte con il piede sbagliato 95

I problemi tuttora aperti di una difficile riforma 97

Un compito per l'Italia quasi impossibile: razionalizzare la risorsa istituzionale sul territorio 98

L'ultimo tentativo e i suoi limiti: la legge Delrio 101

Per una pluralità di modelli di governo metropolitano 106

Esperienze di governo metropolitano in Europa e negli Stati Uniti 111

Modelli di *governance* dei sistemi metropolitani 113

Il caso Rotterdam-L'Aia 115

La riforma territoriale in Francia e l'istituzione delle *métropoles* 118

La «rivoluzione metropolitana» negli Stati Uniti 121

Distretti innovativi e sovranità metropolitana 125

Criticità e politiche per uno sviluppo metropolitano nel Nord Est 131

La necessità di cambiare passo 133

Criticità e aree di azione strategica nel Rapporto OCSE 134

Tappe del percorso (tuttora incompiuto) verso la città metropolitana del Veneto centrale 142

Mobilità, cultura, ambiente: un'agenda metropolitana 145

Un atto concreto per avviare il processo costituente della città metropolitana 152

Riferimenti bibliografici 154

Ad Anna B., Caterina, Gimmi

Introduzione

Un'area metropolitana prende forma quando su un territorio si sviluppa una trama di relazioni economiche e sociali così densa ed estesa da non poter più essere governata all'interno delle singole amministrazioni locali in cui tale territorio si compone. Perciò, un'area metropolitana pone innanzitutto un problema di efficacia nel governo dello sviluppo.

Dobbiamo ammettere che la questione metropolitana non è certo nuova in Italia. È almeno dagli anni sessanta che su tale questione si esercitano diverse categorie di studiosi – geografi e urbanisti, politologi ed economisti, oltre a diversi giuristi – e che il sistema politico propone leggi e normative puntualmente disattese. Non si tratta di un problema da poco. Perché la questione metropolitana non è solo un fenomeno di studio o di tipo amministrativo, ma un'esperienza vissuta in prima persona da lavoratori, imprenditori, studenti e consumatori che si muovono quotidianamente all'interno di uno spazio di relazioni che eccede i confini del comune e della provincia in cui risiedono. Basti pensare quando ci si sposta da casa per andare al luogo di lavoro o di studio, oppure per compiere acquisti in un centro commerciale, per una visita sanitaria specialistica, per partecipare a un'iniziativa culturale, politica o sindacale. Inoltre, assumono sempre più una dimensione metropolitana anche le relazioni che si sviluppano all'interno della stessa attività lavorativa e che richiedono interazioni dirette e ripetute: dalle reti di fornitura industriale, ad alcuni servizi per le imprese, agli incontri fra gruppi di lavoro, alla formazione professionale ecc.

Se questo spazio metropolitano è un fenomeno *reale*, la sua attuale organizzazione, almeno in Italia, non è affatto *razionale*. L'esigenza di un *governo metropolitano* nasce proprio dalla consapevolezza che il disallineamento fra l'estensione delle strutture fisi-

che e socio-economiche da un lato, e di quelle politiche e istituzionali dall'altro, crea sempre più inefficienze e diseconomie, le quali rendono più costosa la vita ai cittadini e alle imprese, assorbendo così risorse preziose che vengono sottratte a consumi e investimenti. In questo modo viene indebolita la capacità di affrontare la grave situazione di crisi che stiamo attraversando e di tornare su un cammino di crescita sostenibile.

Affrontare la questione metropolitana significa, perciò, organizzare un nuovo modello di governo del territorio che renda possibile ampliare lo spazio di opportunità a disposizione di cittadini, lavoratori, imprese. Significa creare condizioni di efficienza, qualità e attrattività dell'ambiente in cui viviamo. Significa poter competere in un mondo sempre più aperto e interdipendente, all'interno del quale aumenta la libertà di scegliere dove insediarsi, ma anche la necessità di accedere a un insieme di *risorse comuni* – soprattutto di bacini di professionalità e competenze distintive –, di *relazioni generative* – scambi informativi, servizi innovativi, culture tecniche – e di *istituzioni* – educative, di ricerca, amministrative – che rimangono ben radicate in contesti specifici. Paradossalmente, fenomeni che ritenevamo stessero riducendo, se non annullando, il ruolo della distanza geografica – come lo sviluppo delle tecnologie di comunicazione, la crescita dell'innovazione e dei contenuti immateriali nella produzione di beni e servizi, la partecipazione a catene globali del valore – stanno in realtà rafforzando l'esigenza di scambi diretti e ripetuti a scala metropolitana, poiché è a tale scala che si possono scambiare e condividere le conoscenze necessarie a governare la crescente complessità dell'economia globale. Anzi, proprio la maggior mobilità spaziale delle imprese e delle componenti qualificate dei lavoratori sta generando una corsa verso gli eco-sistemi meglio organizzati e più fertili per l'innovazione.

Il significato di un governo metropolitano dovrebbe perciò essere quello di *rilanciare lo sviluppo e creare nuove occasioni di lavoro*. Affrontare i temi del governo metropolitano significa, in altri termini, guardare alla *qualità della crescita*, nella consapevolezza che in Italia il vecchio ciclo dello sviluppo si è oramai chiuso, e che un nuovo ciclo potrà ripartire e diventare sostenibile solo costruendo condizioni di maggiore efficienza, innovazione e attrattività del territorio.

L'ipotesi su cui si basa questo libro è che proprio l'inadeguata organizzazione del territorio costituisca una causa non secondaria della bassa produttività dell'economia italiana, perciò, anche della lunga crisi di cui faticiamo a liberarci e che ci sta mettendo come mai prima d'ora di fronte al pericolo di un inesorabile declino. La bassa produttività è collegata sia ai maggiori costi relativi che cittadini e imprese devono sopportare nell'abitare, muoversi, lavorare in territori congestionati e di scarsa qualità, sia alla limitata spinta all'innovazione che solo ambienti urbani vibranti, ben organizzati e, dunque, attrattivi, riescono a fornire.

Il rapporto fra livelli di urbanizzazione e produttività è stato documentato a diversi i livelli. Secondo Brookings Institution nelle 300 principali aree metropolitane del mondo risiede un quinto della popolazione del pianeta, ma si crea metà del valore aggiunto globale. Combinando i dati OECD ed EUROSTAT possiamo osservare che nelle regioni europee dove esiste una grande area metropolitana il reddito pro-capite è mediamente superiore di un quinto rispetto alle regioni che ne sono prive, mentre la dotazione di capitale umano – misurata dalla quota di laureati sul totale dell'occupazione – è maggiore di un terzo. Ma il dato che risalta maggiormente è quello sulla creazione di brevetti – una misura incompleta, ma comunque significativa della capacità di innovazione – che nelle regioni metropolitane ha un indice doppio rispetto alle altre, che diventa addirittura triplo se consideriamo i brevetti a maggiore contenuto scientifico e tecnologico.

Più di ogni altro paese l'Italia ha fondato la storia del suo sviluppo nelle città. Carlo Cattaneo aveva messo bene in luce come l'Italia mostri fin dalle sue origini «etrusche» una matrice urbana che ne organizza lo sviluppo. Secondo Cattaneo il sistema unitario della «nazione italiana» emerge, in realtà, come una rete federata di città autonome, non certo come l'esito di un assetto centralistico¹.

Eppure, nonostante la sua natura di nazione di città, da troppo

¹ Dobbiamo questa lettura di Carlo Cattaneo alla ricerca condotta da Luca Meldolesi sugli scritti giovanili dello scienziato lombardo: cfr. Meldolesi 2013. Si veda anche Meldolesi 2014.

tempo la politica urbana è assente dall'agenda nazionale, rinunciando così a una formidabile leva per investimenti utili a migliorare la qualità della vita dei cittadini e accrescere l'efficienza e i potenziali di innovazione del sistema nazionale (Rullani 2014, Corò, Gurisatti 2013).

Neanche le regioni hanno saputo o voluto impostare una politica per le città. Ancora meno cercare di fornire risposte convincenti alla questione metropolitana. Questa sottovalutazione ha diverse cause. Innanzitutto perché all'interno del tradizionale schema distributivo della politica italiana, una crescita del protagonismo delle città avrebbe significato sottrarre visibilità e risorse agli altri livelli di governo, in particolare proprio quello centrale e regionale che avrebbero dovuto aiutare dall'alto la formazione di un governo metropolitano. Tuttavia, se in Italia la questione urbana e metropolitana è ancora aperta, una parte non piccola della responsabilità è distribuita nei tanti territori in cui si organizza la vita collettiva, che non hanno finora voluto organizzare livelli di governo adeguati alla nuova dimensione dei processi economici e sociali. La frammentazione amministrativa che tutt'ora permane nel nostro Paese e che ha pochi eguali al mondo, è lì a dimostrare che anche dal basso è venuta a mancare la spinta per dare una maggiore razionalità alla risorsa istituzionale sul territorio. Continuano infatti a pesare inerzie e resistenze istituzionali da parte di quei piccoli comuni che non vogliono rinunciare a un micropotere cresciuto grazie all'incapacità di governare l'espansione edilizia dei centri urbani maggiori. Eppure, senza una maggiore razionalità istituzionale sarà impossibile non solo ridurre i costi dell'amministrazione pubblica, ma soprattutto generare quei benefici in termini di infrastrutture, efficienza e qualità del territorio che costituiscono un insieme di fattori fondamentali per assicurare una crescita sostenibile di lungo periodo.

I limiti qui sopra richiamati hanno comunque trovato un potente alleato in una cultura politica ed economica ancorata a schemi tradizionali, in particolare all'idea che la questione metropolitana sia, alla fine, un tema minore rispetto alle «vere» politiche per lo sviluppo, che richiedono capacità di manovra a livello macroeconomico e finanziario, insieme a interventi su regole e

infrastrutture a scala nazionale. In realtà, come sta mettendo in luce il vivace dibattito che si è aperto negli ultimi anni negli Stati Uniti², porre il tema delle città non significa affatto rifugiarsi in una dimensione marginale della politica economica, ma esattamente il contrario. Infatti, una volta che a livello nazionale viene definito un quadro di regole e indirizzi generali su welfare, giustizia, difesa, politica estera e stabilità macro-economica – tutte materie che in ambito italiano vedono tra l'altro un ruolo sempre maggiore del livello europeo – è poi nelle città e nei territori dove queste regole vengono concretamente vissute e dove poi si sperimentano le decisioni che interessano maggiormente i cittadini: dalla casa alle infrastrutture e all'ambiente; dalla salute alle politiche sociali e culturali; dal funzionamento concreto delle scuole e delle università alle politiche per l'occupazione, l'innovazione e lo sviluppo. È inoltre sul territorio che si decide la politica del commercio, che si rapportano banche e imprese, che si scambiano servizi complessi, che imprenditori e sindacati si confrontano concretamente – spesso fuori dagli schemi ideologici riservati al confronto nazionale – su come risolvere le crisi aziendali e realizzare nuovi investimenti.

Affrontare la questione metropolitana è in questo senso un modo per ripensare forme, livelli e strumenti di governo dello sviluppo. È un laboratorio avanzato dove sperimentare azioni più efficaci per elevare la capacità sociale di competere in un'economia sempre più aperta e basata sull'innovazione. Alla fine, come ci proponeva diversi anni fa Jane Jacobs nel suo splendido libro sul ruolo delle città nella ricchezza delle nazioni (Jacobs 1984), è anche una nuova prospettiva da cui guardare il mondo. Una prospettiva che ci può aiutare a uscire dalle gabbie statistiche, politiche e cognitive che continuano a imporci un mondo diviso in Stati nazionali, i cui «confini unitari» non solo continuano a sacrificare le varietà

² Ci riferiamo, in particolare all'importante programma di ricerca promosso da Brookings Institution sulla cosiddetta *metropolitan revolution* (Katz, Bradley 2013) e ai lavori di Benjamin Barber sul ruolo dei sindaci e delle reti di città come base di una nuova realtà politica nazionale e internazionale (Barber 2013). Riprenderemo questo dibattito nel capitolo 5.

economiche e sociali dei territori – e spesso a causare, come troppe volte la storia moderna ci ha insegnato, tragici conflitti per difendere una presunta integrità – ma soprattutto indeboliscono le responsabilità politiche di cercare e sperimentare soluzioni originali alla grave crisi che stiamo attraversando.

Questo libro prenderà come principale riferimento l'area centrale del Veneto che può essere considerata da tempo – per dimensioni demografiche, densità insediative e flussi di relazione – una *realtà metropolitana*. Nel seguito, in particolare nel capitolo 3, forniremo un'ampia documentazione empirica su questa *realtà metropolitana*, misurandone caratteristiche e trasformazioni, e proponendo alcuni confronti con altre aree metropolitane in Italia e in Europa. Più che a delimitare un ambito di analisi la scelta di quest'area serve anche a definire un punto di vista sulla questione metropolitana. Nella realtà europea, ma non solo, la morfologia metropolitana è molto più simile all'ispessimento delle relazioni sviluppate attorno a una rete regionale di città, piuttosto che a una grande concentrazione generata da un unico polo urbano.³ La forma è anche sostanza: un sistema urbano policentrico non può essere governato efficacemente attraverso istituzioni tradizionali, immaginate, come in Italia, all'interno di un impianto amministrativo napoleonico. Servono invece istituzioni appropriate, da costruire con pragmatismo, intelligenza e determinazione.

L'obiettivo di questo libro è mettere a disposizione un insieme di analisi, informazioni e indicazioni di *policy* per fare comprendere l'importanza di una nuova politica urbana in Italia e promuovere, in particolare, un processo costituente per la città metropolitana nel Veneto centrale. Il libro è diviso in sei capitoli che scandiscono una riflessione che, per quanto possibile, cerca di alimentare il dialogo fra analisi economica e processi politici. Nel primo capitolo abbiamo provato a ricostruire, anche attraverso una rassegna della letteratura internazionale, il dibattito sulle ragioni dell'area metropolitana intesa soprattutto come un progetto di rilancio

³ Fra i recenti contributi che hanno fornito utili indicazioni in tale prospettiva si veda Messina 2014 e Agnoletti *et al.* 2014.

dello sviluppo regionale dopo che il ciclo della crescita estensiva – basata su accumulazione di capitale e sviluppo demografico – può dirsi definitivamente concluso. Il secondo capitolo propone un'analisi dei vantaggi economici dell'*integrazione territoriale* – di cui un'area metropolitana costituisce, come insieme di municipalità interconnesse, l'espressione concreta – mettendo in luce i benefici generati dal superamento degli ostacoli che limitano le relazioni fra sistemi locali. Il terzo capitolo presenta invece un'ampia documentazione statistica sui sistemi urbani e metropolitani in Italia e in Europa, misurandone consistenza e dinamiche, ma anche studiando le relazioni con lo sviluppo economico e le capacità di innovazione. Il quarto capitolo affronta il tema del governo della città metropolitana ricostruendo i provvedimenti legislativi introdotti negli ultimi anni in Italia, interrogandosi sulle ragioni della loro mancata attuazione, così come sulla effettiva necessità di piegare i processi di *governance* delle funzioni metropolitane a rigidi strumenti di tipo amministrativo. Nel quinto capitolo si propone un confronto internazionale – in particolare con altri paesi europei e gli Stati Uniti – sui modelli istituzionali e sulle politiche a cui ispirarsi per realizzare un sistema metropolitano che accresca efficienza, produttività e attrattività del territorio. Nel sesto e ultimo capitolo si propone infine una possibile agenda di *policy* per la città metropolitana del Veneto centrale, basata essenzialmente sulla riorganizzazione di materie e risorse oggi disperse fra diversi livelli di governo e per le quali si è spesso costruita un'assurda, quanto ipocrita barriera fra pubblico e privato.

L'obiettivo, come abbiamo già ricordato, è essenzialmente di guardare alla città metropolitana come una grande occasione che l'Italia e il Nord Est hanno a disposizione per cambiare e rendere più efficace il governo del territorio, attrarre talenti e investimenti, qualificare e rendere più sostenibile lo sviluppo.

Ringraziamenti

Questo libro raccoglie i risultati di diverse ricerche che gli autori hanno condotto negli ultimi anni e alle quali hanno contribuito alcune istituzioni e numerosi colleghi. Il primo ringraziamento va alla Fondazione Nord Est, in particolare a Stefano Micelli e Silvia

Oliva, che con i loro consigli e le loro critiche ci hanno spronato a pubblicare questo lavoro, finalizzandolo a un'ambiziosa strategia di ricerca per il rilancio competitivo del Nord Est. Una prima versione dei capitoli 1, 3 e 6 – che qui abbiamo ampliato e rimaneggiato – era contenuta nel Rapporto dell'IRES Veneto: *Il sistema metropolitano veneziano come fattore di sviluppo regionale*, marzo 2014. Dobbiamo ringraziare Alfiero Boschiero per averci portato a riflettere sull'importanza del rapporto fra città e lavoro, animando uno spazio di confronto con il sindacato che abbiamo trovato utile e stimolante. Alcune analisi sullo sviluppo e i modelli di governo metropolitano erano comunque state oggetto di due numeri monografici di *Economia e società regionale* – usciti nel 2010 e nel 2013 – dai quali abbiamo potuto trarre diversi elementi utili per questo libro. Una sede ideale di approfondimento sui sistemi metropolitani è stata inoltre offerta dal Master in *Governo delle reti di sviluppo locale* dell'università di Padova, diretto da Patrizia Messina. I numerosi confronti a lezione e nei laboratori del Master sono stati fondamentali per arricchire la nostra lettura dell'area metropolitana e cercare di guardare alla possibile traduzione in termini di *policy* di quanto stavamo studiando.

I temi qui affrontati sono stati oggetto di discussioni per noi particolarmente proficue con alcuni colleghi e amici. In aggiunta a coloro che abbiamo già citato, vogliamo ringraziare Bruno Anastasia, Gary Gereffi, Paolo Gurisatti, William Kerr, Luca Meldolesi, Paolo Perulli, Enzo Rullani, Stefano Soriani, Nicoletta Stame, Tim Sturgeon, Jan Van der Borg, Mario Volpe. Un ricordo particolare va a Gabriele Zanetto, un collega e un amico che ci ha insegnato a guardare al territorio come a un'opera collettiva, plasmata dall'organizzazione sociale, culturale, economica di chi lo abita. Come amava ripetere Gabriele, «il territorio non esiste senza una società che lo costruisca e gestisca, attivando e strutturando le potenzialità dell'ecosistema che la ospita».

Un sistema metropolitano rappresenta dal nostro punto di vista essenzialmente uno «spazio di opportunità e di condivisione delle conoscenze» a disposizione di una comunità. Senza lo stimolo dei tanti amici e colleghi con cui in questi anni ci siamo confrontati, il nostro spazio di opportunità sarebbe rimasto molto più limitato.

LE RAGIONI DI UNA CITTA' METROPOLITANA



Cittadini, lavoratori, imprese:

la domanda (implicita) di governo metropolitano

Le ragioni di un governo metropolitano possono essere analizzate su due distinti piani. Il primo attiene gli effetti materiali sul *costo e sulle condizioni di vita delle famiglie*, nonché all'ampliamento degli spazi di *opportunità* che un'organizzazione metropolitana può assicurare a chi studia, lavora, consuma, vive su un territorio. Il secondo concerne i problemi di *competitività* e riguarda l'esigenza di creare condizioni di maggiore efficienza e attrattività degli investimenti, favorendo il processo di rinnovamento del tessuto produttivo del territorio. Si tratta evidentemente di piani fra loro molto vicini, che talvolta è difficile distinguere. Infatti, la capacità di un'area di attrarre o trattenere investimenti per funzioni a elevato potenziale d'innovazione dipende anche dalla presenza nell'area o dalla disponibilità a trasferirsi di personale qualificato, che a sua volta richiede qualità ambientali, disponibilità di buoni servizi e vivacità culturale. Se tale attrattività non si manifesta oggi in Italia, anzi se non riusciamo nemmeno più a trattenere i nostri talenti¹, è anche perché l'organizzazione metropolitana è al di sotto degli standard di efficienza e di convenienza localizzativa di altri Paesi e regioni europee.

La questione dell'efficienza e della qualità delle città è un tema da troppo tempo sottovalutato nel dibattito sullo sviluppo del nostro Paese. In un saggio sulla questione urbana in Italia, Antonio Calafati (2009) ha indicato questa sottovalutazione politica – che ha risvolti molto concreti in termini di allocazione delle risorse pubbliche – come una delle principali cause della progressiva perdita di competitività del Paese. In particolare, la rinuncia ad adeguare il livello istituzionale alla nuova dimensione dei processi

¹ I dati sulla crescita del fenomeno migratorio dall'Italia sono inequivocabili: secondo l'ISTAT (2014) le cancellazioni anagrafiche per espatrio nel 2002 erano 34.000, nel 2013 erano diventate 82.000, un aumento del 140%. Ma il dato più preoccupante riguarda la componente qualificata delle migrazioni: per chi ha almeno una laurea, la crescita delle cancellazioni nello stesso periodo è stata infatti del 458%. Oggi un espatriato italiano su quattro ha almeno la laurea, nel 2002 era uno su 10. Del fenomeno non è affatto estraneo il Veneto, regione che, anzi, presenta una dinamica ancora più accentuata.

spaziali ha avuto come effetto la mancata modernizzazione di infrastrutture fondamentali per il funzionamento del territorio, comprimendo così la produttività dell'economia e riducendo l'attrazione di investimenti produttivi qualificati. Calafati definisce con il concetto di *coalescenza* territoriale il processo di integrazione delle strutture fisiche e delle relazioni socio-economiche oltre i tradizionali confini amministrativi. E proprio laddove la coalescenza territoriale ha raggiunto livelli molto elevati – com'è il caso della *città diffusa* del Veneto centrale – l'assenza di un governo metropolitano ha effetti negativi sui redditi delle famiglie, sulle opportunità occupazionali, nonché sulle condizioni ambientali. Basti pensare ai costi crescenti creati dalla congestione, dall'inquinamento atmosferico, acustico e idrico, dalla mancanza di spazi verdi ecc. Tali costi riducono le qualità insediative e l'attrattiva dei luoghi, abbassando di conseguenza anche i valori immobiliari e i redditi reali a disposizione delle famiglie. Questo tema è stato evidenziato anche dal gruppo di ricerca diretto da Gabriele Zanetto sulla città metropolitana veneziana, che ha imputato alla frammentazione politica e amministrativa una delle cause della sotto-capitalizzazione infrastrutturale rispetto alle altre regioni europee (Zanetto *et al.* 2010, 2013).

Si tratta di un aspetto di assoluto rilievo politico ed economico: fin tanto che ogni amministrazione locale affronterà all'interno dei suoi stessi confini problemi che hanno assunto natura e scala più ampia – dall'urbanistica alla mobilità, dall'ambiente allo sviluppo economico, dalla sicurezza alla cultura – le soluzioni continueranno a essere inadeguate, se non addirittura foriere di effetti perversi. Un problema diventato drammatico negli ultimi anni è quello della sicurezza idraulica, creato anche dalla rincorsa di ogni comune all'urbanizzazione di nuove aree, senza preoccuparsi troppo delle conseguenze ambientali generate nel territorio circostante. Tuttavia, se ogni comune scarica i problemi di sicurezza idraulica al suo *esterno* – aumentando in modo indiscriminato le superfici impermeabilizzate, riducendo gli investimenti in manutenzione ambientale, opponendosi alla realizzazione di opere di difesa sul proprio territorio – il rischio idraulico è destinato inesorabilmente a crescere per tutti. Il problema è che date queste

regole del gioco tale comportamento è perfettamente razionale, dal punto di vista del singolo comune. La stessa valutazione economica dei benefici sociali di un investimento pubblico – che sia un servizio di trasporto metropolitano, una cassa di laminazione, come di un centro culturale – dipende dall'ampiezza del bacino a cui si riferisce. Se per i bilanci pubblici i bacini continuano a essere delimitati dalle singole amministrazioni comunali, difficilmente il progetto di investimento otterrà un'analisi costi-benefici favorevole.

Effetti redistributivi e competitività del governo metropolitano

Un governo metropolitano ha dunque come primo obiettivo correggere gli effetti della coalescenza territoriale ereditati dal vecchio modello di sviluppo, contraddistinto da una crescita estensiva e disordinata. Se tale modello è stato anche l'esito di una legittima ricerca di maggiore benessere individuale, alla fine ha portato rilevanti inefficienze collettive che, fatalmente, si sono poi ribaltate sullo stesso benessere individuale, con effetti redistributivi in proporzione inversa al reddito. Infatti, tanto più elevato è il reddito familiare, tanto maggiori i margini di libertà per trovare una soluzione ai problemi di qualità insediativa e di mobilità anche all'interno di un territorio compromesso. Mentre i cittadini e i lavoratori con i redditi più bassi hanno per definizione meno opportunità su cui contare, e sono perciò coloro che più pagano le esternalità negative della bassa qualità di servizi e spazi pubblici, nonché dell'abbruttimento dell'ambiente urbano.

Tuttavia, l'esigenza di un governo delle interdipendenze metropolitane non risponde solo a una strategia redistributiva e di «riduzione del danno», bensì anche alla necessità di affrontare le nuove sfide della competizione internazionale, attrezzando il territorio con infrastrutture, servizi e beni comuni di qualità per un nuovo e più impegnativo ciclo di sviluppo. Da questo punto di vista è assolutamente necessario superare un'idea riduttiva e, paradossalmente, deterministica della globalizzazione, in base alla quale i fenomeni economici risulterebbero oramai tutti schiacciati verso un «mondo piatto», manifestazione di una progressiva indifferenza spaziale.

Seguendo questa idea, le strategie di localizzazione sarebbero tutt'al più decise da pochi centri di comando in base a pure logiche immobiliari e finanziarie. Ora, senza escludere la crescente facilità di spostare beni, servizi e informazioni in ogni luogo del pianeta, è tuttavia necessario guardare anche l'altra faccia della globalizzazione: quello della polarizzazione territoriale dei fattori critici per lo sviluppo in alcuni centri metropolitani, dove non c'è solo una buona dotazione di capitale infrastrutturale, ma soprattutto di capitale umano specializzato e dove, perciò, si stanno sviluppando bacini di conoscenze, vivacità culturale, qualità ambientale e, inevitabilmente, *capacità istituzionali*. Edward Glaser, uno dei maggiori studiosi del fenomeno urbano, nell'osservare l'insuccesso di molti programmi di sviluppo immobiliare ha giustamente sottolineato come «la follia del rinnovamento urbano incentrato sull'edificazione dovrebbe rammentarci che le città non sono delle *strutture*; le città sono *le persone*» (Glaser 2013, p. 21).

Nei successivi capitoli di questo libro si presenta ampia evidenza di questo fenomeno di polarizzazione dello sviluppo, mettendo in luce come l'Italia rischi di perdere attrattività per gli investimenti strategici anche a causa di una mancata politica per le città metropolitane. Per il Nord Est, a causa delle peculiarità del suo modello di sviluppo urbano e della necessità di rinnovare il sistema produttivo per fare fronte alla concorrenza internazionale, affrontare la questione metropolitana è ancora più urgente.

La città metropolitana come risorsa fondamentale di un nuovo ciclo di sviluppo

Città e aree metropolitane costituiscono per molti versi un paradosso economico: nonostante i costi di insediamento siano molto più elevati che nelle aree periferiche e rurali, la loro attrazione non accenna a diminuire. Oltre il 50% della popolazione mondiale e quasi il 70% di quella europea è oggi insediata in aree urbane, con una tendenza che non accenna a diminuire. Negli Stati Uniti il 40% dell'occupazione si concentra in appena l'1,5% della superficie. Non è facile definire i «confini» di una città, ancora meno di un'area metropolitana, in particolare se – come in diverse regioni italiane, fra cui il Nord Est – i processi di coalescenza territoriale

hanno coinvolto un insieme di città e sistemi locali appartenenti ad ambiti diversi, con storie e identità proprie. Questa difficoltà non pone solo problemi di misurazione, ma di rappresentanza politica e, alla fine, anche nel modello di *governance*, che difficilmente può corrispondere a quello gerarchico-amministrativo ereditato dal passato.

Nonostante queste difficoltà è importante riflettere sui vantaggi di vivere e lavorare all'interno di un'area metropolitana, vantaggi che, guardando le tendenze in atto, devono evidentemente essere maggiori dei costi. Sempre considerando gli USA, le attività insediate nelle aree metropolitane con più di un milione di abitanti mostrano una produttività del lavoro superiore del 50% delle stesse attività insediate all'esterno. Di conseguenza anche le retribuzioni saranno maggiori. Nella sua analisi sulla «nuova geografia del lavoro», Enrico Moretti (2013) ha messo bene in evidenza come negli Stati Uniti lo sviluppo di settori a più elevato tasso di innovazione e, perciò, anche a maggiore valore aggiunto, manifesti una chiara tendenza verso la polarizzazione in precise aree metropolitane, quali Boston, San Francisco, Seattle o Austin. Queste aree – che Moretti definisce *innovation hub*, ovvero nodi attorno ai quali ruotano i processi innovativi – sono riuscite ad accumulare investimenti produttivi, tecnologici e infrastrutturali, creando un circuito virtuoso che, superata una certa soglia critica, tende ad autoalimentarsi. Per converso, al di fuori di queste aree si assiste a processi di rapido declino economico, che coinvolgono città e regioni industriali che non hanno saputo agganciare i trend tecnologici emergenti. Fra queste ultime è diventato drammatico il caso di Detroit e di altre città del *midwest* americano, che hanno subito la delocalizzazione dell'industria pesante – in particolare quella collegata all'automobile – senza riuscire a creare endogenamente o attirare dall'esterno attività sostitutive.

Il ruolo delle attività innovative è fondamentale non solo per chi lavora nelle tecnologie di punta, ma per tutta l'economia locale. Questo è vero innanzitutto perché l'innovazione dei settori tecnologicamente avanzati si trasmette più facilmente a quelli maturi, in particolare quando questi ultimi sono fisicamente prossimi ai primi: si pensi agli effetti della diffusione delle tecnologie digitali sulla cre-

scita di produttività della manifattura tradizionale, del commercio o dei servizi finanziari. Ma oltre agli effetti di diffusione tecnologica su tutti i settori, c'è anche un rilevante effetto economico indiretto che coinvolge l'economia locale. Enrico Moretti mostra infatti come per ogni lavoratore impegnato in attività ad alto contenuto di innovazione si creino attorno ben cinque altre occupazioni di prossimità: dal medico all'infermiere, dall'idraulico al carpentiere, dal bancario all'insegnante ecc. Le retribuzioni di questi lavori di prossimità, il cui servizio è rivolto alla domanda locale, sono in realtà agganciate a quelli delle attività innovative, rivolte invece ai mercati nazionali e internazionali. Ciò porta Moretti a sostenere che, almeno negli Stati Uniti, non conta tanto *quale* lavoro si fa, bensì *dove* si svolge. In Europa questo rapporto risulta meno stretto, sia perché l'occupazione è più stanziale, sia perché i meccanismi di welfare e la regolazione dei mercati del lavoro tendono ad attenuare le differenze fra territori. Tuttavia, la relazione fra le cosiddette attività *commerciabili* – quelle orientate all'export e che, in ogni caso, devono misurarsi con la competizione internazionale – e le economie di prossimità – cioè l'insieme di attività rivolte solo al mercato locale – trova ovunque facili conferme. Ad esempio, l'indice di propensione all'export delle regioni italiane ha una correlazione quasi perfetta con il livello del PIL pro-capite e il tasso di occupazione (Corò 2013). Perciò, affinché i Paesi ad alto sviluppo riescano a rispondere alle sfide della globalizzazione e assicurare un'occupazione stabile e dignitosa al maggior numero di persone, è necessario creare *hub* innovativi per attirare e far crescere attività tecnologiche e ad alto contenuto di conoscenza.

**Beni comuni, densità istituzionale, apertura internazionale:
le proprietà di un sistema metropolitano attrattivo**

Il governo di una città metropolitana dovrebbe dunque rispondere a un preciso obiettivo: creare un eco-sistema favorevole allo sviluppo di servizi e attività a elevato potenziale di innovazione, capace di trainare il sistema produttivo italiano fuori dalle secche della bassa crescita e creare nuove iniziative imprenditoriali, nuove opportunità lavorative, nuove e più sostenibili condizioni di benessere. La domanda da porsi, a questo punto, è quali proprietà contraddistinguono un eco-sistema metropolitano attrattivo. Si tratta,

fondamentalmente, di tre aspetti. Il primo è un insieme di *economie esterne* che le imprese, nemmeno quelle più grandi, possono creare al proprio interno, come i bacini di professionalità specializzata, reti di fornitura e servizi con cui dividere il lavoro e, più in generale, una società culturalmente dinamica, curiosa, aperta all'innovazione. Queste qualità non si creano per decreto, ma dipendono da un insieme di fattori che si autoalimentano anche attraverso meccanismi di mercato. In particolare, la presenza di personale qualificato attira gli investimenti delle imprese interessate a impiegare tali professionalità, e la concentrazione sul territorio di questa domanda crea a sua volta condizioni per attirare nuovi lavoratori specializzati. Una volta che la concentrazione di talenti supera una soglia critica, è quasi automatico l'innescarsi dei processi di *pooling*, ovvero la ricerca da parte di altri lavoratori specializzati di entrare in contatto con la comunità professionale, così da goderne – attraverso scambi informativi, condivisione di conoscenze, divisione del lavoro – i benefici economici. Un processo analogo vale per le reti di fornitura specializzata e per i servizi complessi, che richiedono interazioni ripetute fra domanda e offerta. Servizi standard, come ad esempio la gestione paghe di un'azienda, un'assicurazione auto o un finanziamento al consumo, possono essere trasferiti a distanza e non richiedono continuità di relazioni fra fornitore e committente, mentre quando la complessità aumenta, come nel caso dello sviluppo di una nuova tecnologia o la creazione di una campagna di comunicazione, aumenta la necessità di incontri faccia a faccia e cresce l'esigenza di sviluppare rapporti fiduciari e una condivisione della cultura del prodotto. Tali incontri sono difficilmente sostituibili con relazioni a distanza mediate da una tecnologia di comunicazione, per quanto efficiente. Una categoria di servizi per i quali le relazioni di prossimità sono molto importanti è quella dei servizi finanziari, in particolare quando si tratta di organizzare un investimento a elevato rischio come nel caso del *venture capital* a favore di progetti innovativi. Questa situazione è stata descritta da Cooter e Schafer (2012), due giuristi dell'università di Berkeley, come una relazione a «doppio nodo»: infatti, affinché il finanziamento possa essere attivato è necessario un forte affidamento reciproco fra chi chiede l'investimento – che deve rivelare informazioni riservate al

finanziatore sul contenuto dell'innovazione – e chi lo concede – che a sua volta consegna il proprio capitale all'imprenditore a fronte di un'idea di business ad alto tasso di rischio. Non è dunque un caso se nel Nord America la distribuzione spaziale delle attività di *venture capital* risulti fortemente concentrata in alcuni distretti produttivi, in particolare nelle aree metropolitane a maggiore sviluppo tecnologico (Florida, Mellander 2014).

A questo punto il problema è come sviluppare nuclei di professionalità specializzate e di servizi complessi capaci di attivare un meccanismo che si autoalimenta. Trattandosi di esternalità – cioè beni comuni dai quali è difficile escludere potenziali beneficiari – è sempre in agguato il pericolo di una loro produzione inferiore all'ottimo sociale, o di un loro consumo a un tasso superiore alla capacità di riproduzione. Ecco dunque la seconda proprietà di un sistema metropolitano attrattivo: la presenza di un insieme di istituzioni formali e informali che regolano la vita associata e rendono possibile la riproduzione di beni comuni: istruzione, ricerca, finanza, reti produttive, relazioni industriali, integrazione sociale. La qualità istituzionale di un territorio attiene dunque a una dimensione più propriamente politica, nel senso che riguarda decisioni collettivamente vincolanti e interessi di lungo periodo di una comunità. Sarebbe tuttavia sbagliato ricondurre tale dimensione al solo sistema politico-amministrativo. Se quest'ultimo, per le argomentazioni finora proposte, è sicuramente rilevante, non vanno tuttavia dimenticati altri piani istituzionali in cui si sviluppano i processi di regolazione collettiva. Un piano importante è quello delle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e delle imprese, che si rispecchia nel modello di relazioni industriali di un territorio e nella produzione di beni e servizi di tipo categoriale (riservati agli aderenti, ma con effetti esterni, come nel caso dell'innovazione, dell'orientamento alla cooperazione, della fiducia sociale). Un altro piano istituzionale è certamente quello del sistema dell'istruzione superiore e dell'università, la cui capacità di produrre formazione specializzata, ricerca e cultura è assolutamente fondamentale non solo nel qualificare un'area, ma nell'innescare il meccanismo di accumulazione di capitale umano e attrazione di investimenti tecnologici e produttivi. Un altro piano

ancora è quello delle istituzioni finanziarie, la cui capacità di impiegare bene il capitale, fornire servizi innovativi e interpretare i potenziali di sviluppo di un territorio non dipende tanto dal rispetto di regole esterne – come nel caso dei requisiti patrimoniali dei prestiti bancari – bensì da fattori specifici, come la pluralità di operatori e canali finanziari, lo sviluppo di relazioni e conoscenze con i settori strategici dell'economia locale, la responsabilità decisionale rispetto ai centri di controllo bancario.

La densità di risorse comuni e di istituzioni in grado di regolarne qualità e riproduzione nel tempo costituiscono dunque due importanti proprietà di un territorio competitivo. Ma ciò che davvero trasforma tale territorio in un sistema metropolitano dinamico e attrattivo è una terza proprietà: la capacità di creare collegamenti con le opportunità economiche, tecnologiche e culturali che si esprimono all'esterno dell'area. Come hanno mostrato Saskia Sassen (1997) e Peter Taylor (2012) nei loro lavori sull'economia delle città, la presenza di infrastrutture, servizi e, più in generale, di linguaggi e culture per accedere alla globalità, è uno dei caratteri distintivi di un'area metropolitana. Nel programma di ricerca di Brookings Institution sulle città metropolitane, di cui verranno commentati i risultati nel capitolo 3, l'abilità di un'area di costruire reti di relazione con il mondo viene definita con il termine di *global fluency*, e tale proprietà viene indicata come carattere fondamentale dei «motori metropolitani» che sempre più muovono le economie nazionali. Se da un lato questa capacità di apertura del territorio implica una dotazione di infrastrutture strategiche – autostrade, aeroporti, porti, alta velocità, banda larga ecc. –, dall'altro bisogna tuttavia considerare un insieme di fattori materiali e immateriali che rendono concretamente possibile entrare in relazione con le reti globali, come la presenza di imprese multinazionali, di fiere e servizi per l'internazionalizzazione, di studenti e lavoratori stranieri, di circuiti professionali, culturali e artistici internazionali. In una recente indagine svolta per conto di un centro di ricerca indipendente sullo sviluppo metropolitano di Singapore (Kotkin 2014), Joel Kotkin ha costruito una graduatoria del livello di apertura globale delle città. Le variabili considerate sono state otto:

1. Connettività aerea, come copertura delle principali relazioni internazionali dagli aeroporti della città;
2. Diversità sociale, misurata dalla quota di popolazione nata in un altro paese;
3. Lo stock di investimenti diretti esteri quale misura di attrattività internazionale;
4. Il numero di centri di controllo di imprese multinazionali (Corporate Headquarters)
5. La produzione di servizi strategici;
6. La densità di servizi finanziari;
7. La presenza di industrie tecnologiche e dei *media*;
8. L'esistenza di uno o più distretti innovativi quale misura della centralità globale rispetto a specifiche industrie.

Anche se la dimensione non spiega tutto, solo alcune grandi aree metropolitane riescono a esprimere le economie necessarie per far crescere in modo adeguato questi fattori. Ai primi posti della graduatoria troviamo infatti Londra, New York e Parigi, quindi Singapore, Tokyo, Hong Kong, poi Dubai, Pechino, Sidney, Los Angeles e San Francisco. Non mancano ai vertici di questa classifica di apertura internazionale anche città di media dimensione – come Zurigo, Francoforte, Amsterdam – ma si tratta di centri che hanno saputo organizzare uno spazio metropolitano ricco di infrastrutture materiali e immateriali che rendono più agevole partecipare per chi opera al loro interno a reti globali di scambio e divisione del lavoro. Queste infrastrutture assumono caratteristiche tipiche di «bene comune»: una risorsa il cui valore è dato dalla libera possibilità di accesso da parte di chi è localizzato nell'area, ma la cui riproduzione richiede un'accorta regolazione che solo adeguate istituzioni sono in grado di assicurare.

La prima e unica città italiana ad apparire in graduatoria è Milano, quarantunesima assieme a Città del Messico e Montreal. L'impegno politico per risalire questa classifica sull'apertura globale delle aree metropolitane, cercando di piazzare anche altre città italiane, dovrebbe diventare uno dei temi prioritari di un'agenda nazionale per lo sviluppo.

Una messa a fuoco

Le considerazioni sviluppate fino a questo punto avevano l'obiettivo di introdurre alla lettura dell'economia della città metropolitana, mettendo in luce le ragioni che dovrebbero portare anche il nostro Paese a mettere tale questione al centro dell'attenzione politica. Dobbiamo convincerci che la mancanza di una adeguata organizzazione metropolitana – conseguenza dell'incapacità di adeguare lo spazio dell'azione politico-istituzionale alle dinamiche dell'economia e della società – pesa sui bilanci delle famiglie e delle imprese in quanto rende più costosi servizi che in altri Paesi sono invece accessibili a condizioni migliori. Questa sottovalutazione ha contribuito a ridurre l'attrattività del territorio sia per gli investimenti delle imprese, sia per le scelte di vita e crescita professionale del capitale umano più qualificato, in particolare di quella componente più dinamica e aperta alle reti globali, che più facilmente può dunque decidere la propria strategia insediativa. Riuscire ad attirare o trattenere queste risorse è sempre stato importante, ma diventa assolutamente cruciale in una fase come quella attuale in cui, a causa di un nuovo scenario internazionale e di crescenti vincoli interni, il vecchio ciclo dello sviluppo si è ormai esaurito ed è necessario trovare tutte le forze per avviarne uno nuovo. L'organizzazione di uno spazio metropolitano capace di rigenerare risorse comuni per la competitività, far crescere efficaci istituzioni di coordinamento e moltiplicare i nodi di accesso alle reti globali diventa perciò condizione per ritrovare un cammino sostenibile di sviluppo.

I confronti con le realtà internazionali ed europee più dinamiche ci dicono che in Italia il terreno da recuperare non è poco. Prima di misurarci con tali realtà è tuttavia necessario cercare di rispondere a un altro interrogativo di fondo: quali processi economici si attivano con l'integrazione di sistemi locali all'interno di un più ampio spazio di relazioni territoriali? Dalle risposte a tale domanda dipende una maggiore consapevolezza dei benefici di un'organizzazione metropolitana. Dunque anche dei motivi che possono aiutarci a superare le inerzie e le resistenze politiche attuali per realizzare un nuovo progetto di sviluppo.

ECONOMIE DELL'INTE- GRAZIONE TERRI- TORIALE



Confini amministrativi e limiti della politica

Da anni si discute in Italia della necessità di superare gli angusti confini amministrativi di comuni e province. Ereditati da una storia oramai lontana, questi confini sarebbero incapaci di rispondere ai nuovi problemi di governo che si esprimono in un sempre più vasto spazio di interdipendenze territoriali. L'insoddisfazione per l'inefficiente organizzazione territoriale della risorsa istituzionale è particolarmente sentita nel Nord Est, sia a causa di più complesse domande di governo delle dinamiche dello sviluppo, sia perché manca un centro urbano-metropolitano capace di fare da riferimento strategico nell'impostazione dell'agenda di *policy*. Da diverse parti si esorta perciò la ricerca di una dimensione politico-amministrativa più appropriata per affrontare una serie di problemi che richiedono decisioni vincolanti per la collettività. Pensiamo all'adeguamento delle infrastrutture e dei servizi di trasporto alle nuove esigenze di mobilità, alla necessità di superare il *digital divide* con l'estensione delle reti a banda larga, all'evoluzione del sistema dell'istruzione superiore e dell'università, alla tutela attiva del patrimonio ambientale e culturale, alla regolazione dei servizi di pubblica utilità, a una migliore organizzazione delle aree industriali e commerciali, allo sviluppo di poli tecnologici e di moderni centri di servizio alle imprese ecc. Ebbene, difficilmente le soluzioni a questi problemi possono essere trovate all'interno di ambiti amministrativi, com'è il caso dei comuni, frutto di processi politici che risalgono al Medioevo. Ma nemmeno le province, istituite in Italia da Napoleone sulla base di un chiaro disegno di controllo militare, sono mai riuscite ad affermarsi come ente di programmazione intermedio. Il triste epilogo di questo livello di governo, di fatto cancellato dalla riforma costituzionale, era dunque già scritto da tempo, ed è solo grazie all'ignavia politica di un Paese dallo scarso senso dello Stato se tale retaggio istituzionale ha potuto trascinarsi così a lungo. Anche senza soffermarci sulle ragioni storiche che hanno portato all'attuale assetto amministrativo, non è difficile capire come le basi economiche e istituzionali di tali confini abbiano, oggi, perso significato. Questa perdita pone problemi sia di efficacia nelle decisioni politiche, sia di democrazia. Se lo spazio della rappresentanza politica è disallineato rispetto a quello dei principali problemi col-

lettivi, non solo le decisioni assunte sono più difficili da realizzare e rischiano comunque di portare a uno spreco di risorse, ma anche il meccanismo democratico funziona in modo distorto. Infatti, in presenza di forti interdipendenze territoriali, una decisione locale può escludere dalla rappresentanza soggetti che, in realtà, hanno titolo per esprimere un giudizio politico e per orientare le scelte. Anche per questo, dunque, è importante la ricerca di una più razionale organizzazione della risorsa istituzionale sul territorio. Tema, questo, che non può ridursi all'eliminazione delle province, ma che richiede un intervento di riforma più ampio, che deve coinvolgere le istituzioni locali ancora oggi più importanti, quali i comuni, che invece non sembrano restituire segnali particolarmente incoraggianti in questa direzione.

Per quale motivo, dunque, il sistema amministrativo locale italiano indugia così tanto nel riformarsi? Che cosa ostacola la possibilità di ridisegnare un assetto più moderno, efficiente e rappresentativo degli ambiti di governo locale?

Una risposta, fin troppo facile, è che tale sistema possiede, per sua stessa natura, una forte inerzia politica, economica e sociale. Come aveva messo bene in evidenza Douglas North (1990), le istituzioni richiedono infatti enormi costi fissi per essere create e, una volta attive, esse producono comportamenti sociali adattivi che accrescono i costi del cambiamento. Perciò, nessuna idea di riforma, per quanto razionale, riesce facilmente a passare se non riceve una forte spinta data da motivazioni politiche, economiche e sociali. Un'altra risposta è che, in realtà, il problema del ridisegno degli spazi di governo non si risolve, necessariamente, con un radicale cambiamento delle unità amministrative, bensì anche attraverso una politica di «cooperazione territoriale». La difficoltà di realizzare le «città metropolitane» previste originariamente nel 1992, è lì a ricordarci che una politica metropolitana, se mai verrà attuata in Italia, passerà molto più facilmente attraverso una maggiore cooperazione fra enti locali, piuttosto che a seguito della loro sostituzione con un'unità amministrativa più ampia¹. Tuttavia,

¹ Si veda in tal senso la ricerca condotta sulla città metropolitana del Veneto pubblica-

anche se su questo fronte non manca qualche significativa esperienza, rimane il problema della continuità e di una maggiore sistematicità dell'azione di governo di area vasta, di cui in Italia ci sono tuttora poche e labili tracce.

Possiamo riflettere su tale questione osservando che la carenza di cooperazione territoriale dipende, essenzialmente, da due aspetti: il primo è lo squilibrio fra la percezione dei *costi* del cambiamento istituzionale, in particolare da parte chi li deve subire, a fronte di una idea molto più vaga dei suoi *benefici*; il secondo è che, anche ammesso il bilancio positivo della cooperazione, non sono riconosciuti efficaci i sistemi di distribuzione dei benefici valutati come equi dagli attori in campo. Questi temi rinviano ai classici dilemmi dei giochi di cooperazione su cui esiste oramai una vasta letteratura². Com'è noto, non è sufficiente che i giocatori sappiano che un gioco può essere a somma positiva perché i giocatori cooperino. Se non c'è accordo sulla distribuzione dei vantaggi, e se non ci sono regole che assicurano il rispetto dell'accordo su tale distribuzione, sarà allora la *defezione*, non la *cooperazione*, la strategia più razionale per i singoli giocatori.

Alcuni recenti strumenti amministrativi hanno cercato di affrontare questi problemi di cooperazione inter-istituzionale. È il caso, ad esempio, dei sistemi di *perequazione* di area vasta, con i quali vengono definiti dei criteri di scambio dei benefici fra enti locali che vincolano la realizzazione di progetti congiunti³. Anche gli incentivi messi a disposizione dalle regioni per la formazione di piani urbanistici inter-comunali vanno in questa direzione. E ancora di più valgono oggi i sistemi introdotti da normative nazionali e regionali per l'obbligo di funzioni associate per i servizi e la possibilità di superare per un certo periodo i vincoli del patto di stabilità nel caso di unioni e fusioni di comuni.

Tuttavia, questi strumenti continuano ad avere un ruolo limitato e stentano perciò a diventare prassi comune fra enti locali.

ta in Messina, Salvato 2007. Per un'analisi aggiornata si veda Messina 2014.

² Si veda, ad esempio, il classico libro di Axelrod 1984. Sui dilemmi della cooperazione si veda anche Schelling 2006.

³ Si veda Bruzzo, Zimmer 2006.

Una delle cause di questo scarso impiego è la mancata consapevolezza dei benefici di lungo periodo – il *payoff* del gioco – che la cooperazione territoriale potrebbe portare. Non ci riferiamo tanto alla riduzione dei costi politici e amministrativi della razionalizzazione della risorsa istituzionale sul territorio – ciò che negli ultimi anni è passato con il termine di *spending review* – bensì dell'insieme di processi economici generati dall'integrazione territoriale. Quali possono essere, infatti, i benefici per i cittadini e le imprese derivanti dall'espansione dello spazio di relazioni territoriali? Quali processi economici si attivano nel momento in cui un sistema locale diventa parte di un più vasto spazio metropolitano?

L'obiettivo di questo capitolo non è dunque discutere gli strumenti di governo della cooperazione istituzionale (di cui parleremo nel capitolo 4), quanto concentrarsi sui benefici economici dell'*integrazione territoriale*. Iniziamo allora precisando meglio cosa intendiamo con il concetto di economie di integrazione.

Economie di integrazione fra politica e mercato

In termini generali con *economie dell'integrazione territoriale* si può intendere l'insieme degli effetti conseguenti alla riduzione dei costi di transazione fra aree. Un processo di integrazione economica avviene infatti quando un mercato locale – di un bene, un servizio o del lavoro – entra in relazione con altri mercati, generando una cascata di effetti che modificano le condizioni di equilibrio precedentemente raggiunte. Per capire meglio questo tipo di argomenti possiamo prendere spunto dal campo di analisi economica che più di altri ha cercato di studiare lo sviluppo di relazioni fra territori, che è l'economia internazionale. Per quanto il riferimento alla dimensione internazionale costringa a uno sforzo di astrazione rispetto alla dimensione locale, tuttavia l'analogia con il nostro ragionamento non dovrebbe risultare del tutto estranea: l'economia internazionale assume, per definizione, l'esistenza di un *territorio* – delimitato dai confini politici della nazione – che condiziona il funzionamento delle attività economiche e che regola le relazioni con gli altri territori. I *confini* di tale territorio hanno, per definizione, natura istituzionale prima che economica, e questo, oltre che per ragioni storiche, è dovuto al fatto che le azioni politiche influenzano

in misura rilevante la mobilità dei beni e l'organizzazione dei fattori produttivi. Basti pensare alla sovranità delle leggi, della moneta, della fiscalità, della diversa regolazione dei mercati, delle politiche commerciali ecc. La natura istituzionale dei territori nazionali ha, inoltre, anche un risvolto *culturale*: le differenze nei livelli di produttività fra paesi non è solo misurabile nella dotazione fattoriale, ma anche dalle diverse capacità del capitale umano, nella maggiore o minore avversione al rischio, nel valore riconosciuto alla libertà di iniziativa, nelle vocazioni produttive ecc. Insomma, ai nostri fini, usare l'economia internazionale è come svolgere un esperimento di laboratorio che esalta gli elementi che ci interessa analizzare – gli effetti economici dell'integrazione territoriale – leggibili in modo meno netto a scala locale.

L'economia internazionale ha inoltre messo in luce fin da subito un altro tema rilevante per il nostro ragionamento: quali effetti re-distributivi si vengono a creare quando il meccanismo dello scambio si allarga oltre i confini nazionali? L'attenzione agli effetti re-distributivi del commercio internazionale – che nel XIX secolo interessavano i rapporti fra latifondisti e borghesia industriale, mentre nella fase attuale della globalizzazione riguardano il confronto fra fattori mobili, come il capitale finanziario e quello umano più qualificato, e risorse fisse, come il lavoro e le imprese radicate a un territorio – rende perciò evidente come nel processo di integrazione, economia e politica costituiscono dimensioni strettamente intrecciate.

Da Ricardo ai giorni nostri, l'economia internazionale ha fatto molti progressi. Non è certo questa la sede per una rassegna sull'argomento⁴. Tuttavia, nella discussione che segue cercheremo di introdurre alcuni elementi tratti anche dalle nuove teorie del commercio internazionale, con lo scopo di mettere in luce la pluralità di effetti conseguenti allo sviluppo dell'integrazione economica.

Il punto da cui ripartire è quello dei *costi di transazione*, che nel

⁴ Il riferimento di scuola è il classico manuale di Krugman, Obstfeld 2007. Sull'evoluzione dei modelli di del commercio internazionale si veda anche Feenstra, Taylor 2009 e Reinert 2012.

nostro ragionamento rappresentano un ostacolo o un *freno dell'integrazione*. Se per l'economia internazionale i costi di transazione comprendono un insieme molto ampio di fattori – sistemi di comunicazione, assetti istituzionali e regolamentari, problemi di cambio, standard tecnici, lingua, stili di consumo, politiche tariffarie ecc. – in ambito di analisi regionale questi costi sono invece costituiti dai vincoli di mobilità, misurabili in termini di costi dei collegamenti fra aree. Questi ultimi comprendono sia il costo diretto degli spostamenti, sia il costo-opportunità del tempo necessario a mettere in comunicazione due luoghi e il premio di rischio associato alla percorrenza di tragitti lunghi e complessi. I costi di transazione fra territori possono comprendere, tuttavia, anche altri elementi importanti: ad esempio, i costi relativi alle informazioni su mercati non domestici, oppure la necessità di superare barriere normative e amministrative stabilite localmente, come la stessa necessità di frammentare l'offerta di un servizio in conseguenza della differenziazione della domanda locale o di una regolazione specifica (come nel caso delle *local utilities*).

La riduzione di tali costi dipende sia da scelte politiche (infrastrutture di collegamento, creazione di normative e standard comuni, estensione dei bacini di servizio ecc.), sia dallo sviluppo di tecnologie di comunicazione e trasporto. In ogni caso, tale riduzione ha come effetto economico generale quello di accrescere la possibilità di scambio fra aree. Detto in termini più precisi, attività che operano in aree distinte possono entrare fra loro in relazione solo se i *costi di transazione* fra queste aree sono inferiori al *differenziale* di efficienza misurabile dai rispettivi prezzi di equilibrio interno. Nel caso in cui i costi di transazione fra due aree rimangano, per qualsiasi ragione, elevati, si riduce la possibilità che fra queste aree si stabiliscano scambi reciprocamente profittevoli.

Mantenendo sullo sfondo i modelli elaborati dall'economia internazionale, ma riportando l'analisi a livello di relazioni entro uno spazio metropolitano regionale, possiamo considerare almeno quattro possibili effetti generati da una maggiore commerciabilità:

1. la crescita della *concorrenza* fra aree, specie in alcuni settori, e la ricerca di vantaggi da specializzazione;

2. la crescita di efficienza generata dalle *economie di scala* sulle attività che godono di rendimenti crescenti, fra cui alcuni servizi alle imprese, così come anche dai principali nodi delle reti di trasporto;
3. l'aumento delle *economie di varietà*, che significa maggiore libertà di scelta da parte della domanda – sia essa dei consumatori, come delle imprese per i servizi e le forniture – ma anche dei lavoratori per un'occupazione corrispondente alle proprie aspettative;
4. un quarto effetto, infine, è riconducibile alla crescita dei vantaggi di *integrazione funzionale* nelle catene del valore, che richiama il tema delle economie esterne di localizzazione relative alle reti di fornitura che abbiamo affrontato anche nel capitolo precedente.

Questi quattro effetti presentano molti punti in comune. Per comodità espositiva proveremo, tuttavia, ad analizzare separatamente ognuno di essi, facendo per quanto possibile riferimento al dibattito in corso sull'integrazione metropolitana del Nord Est.

Effetto concorrenza sull'economia locale

Nell'ipotesi di differenti livelli di efficienza fra mercati, la commerciabilità rende il mercato più efficiente disponibile anche nell'altra area, accrescendo il benessere degli utilizzatori e aumentando la pressione concorrenziale sull'offerta. Si tratta del classico effetto di apertura di un'economia: quando un sistema locale si apre all'esterno, i suoi consumatori possono beneficiare delle migliori condizioni disponibili nel mercato aperto. Come abbiamo appena visto, un processo di integrazione economica fra due mercati avviene non solo in presenza dell'abbassamento dei costi di comunicazione, ma anche di differenziali di efficienza. In questo caso, il benessere del consumatore presente nel mercato meno efficiente aumenta in conseguenza della riduzione dei prezzi o, a parità di prezzi, come maggiore soddisfazione dell'eventuale miglioramento della qualità. D'altro canto, se i prezzi esterni sono inferiori a quelli di equilibrio interno, allora aumenta la pressione concorrenziale e l'offerta locale subisce una selezione. Solo i pro-

duttori locali più efficienti rimarranno nel mercato, mentre gli altri sono costretti a uscire.

Effetti di questo genere riguardano lo *sviluppo* di diversi mercati, i quali, grazie a una maggiore accessibilità, potrebbero allargare il bacino di domanda. Il mercato dei servizi di istruzione universitaria è sicuramente coinvolto in questo processo. Si pensi, ad esempio, a cosa potrebbe avvenire a seguito della realizzazione di un sistema ferroviario metropolitano che riduca i costi di mobilità fra città universitarie del Nord Est. Nel momento in cui l'istruzione universitaria trentina diventasse accessibile al Veneto, l'effetto immediato sarebbe un aumento delle possibilità di scelta rispetto alle alternative prima disponibili. Stando all'attuale graduatoria sulla qualità della formazione universitaria, l'offerta trentina ne ricaverebbe un vantaggio, vedendo aumentare il bacino di domanda, mentre quella veneta sarebbe sottoposta a una maggiore pressione concorrenziale. Gli effetti di medio periodo dipenderanno dalla capacità di adattamento dell'offerta. Se l'offerta universitaria trentina è in grado di accrescere la produzione di servizi, possono aumentare i ricavi senza che i prezzi subiscano un incremento significativo. Per quanto riguarda l'offerta veneta, la maggiore pressione concorrenziale può generare sia una riduzione delle tasse di iscrizione, sia la ricerca di miglioramento e innovazione nei servizi o una specializzazione complementare a quella offerta dal Trentino. In entrambi i casi, i consumatori (ma anche i produttori) ne possono trarre dei vantaggi.

Un ragionamento analogo potrebbe essere esteso anche ad altri mercati rilevanti per l'economia, come le forniture industriali, dei servizi alle imprese e della logistica. Particolarmente significativi sono gli effetti economici dell'integrazione territoriale nel campo dei servizi, sia pubblici che privati. Nel caso dei servizi privati la riduzione dei costi di transazione può essere progressiva e anche l'adattamento dei mercati seguirebbe, perciò, l'evoluzione dello spazio di accessibilità. È quanto sta avvenendo per alcuni servizi alle imprese, come quelli finanziari, di consulenza e trasferimento di tecnologia, di comunicazione e marketing: la possibilità di raggiungere più facilmente Milano o altri centri di servizio in Europa da parte delle imprese localizzate nei distretti produttivi del Nord

Est, produce una forte pressione concorrenziale sulla tradizionale offerta locale, creando effetti di sostituzione non molto diversi, e forse più insidiosi, di quelli subiti dai fornitori industriali nei confronti delle economie *low cost*. Infatti, se in quest'ultimo caso la concorrenza si basa quasi esclusivamente sui prezzi delle forniture, nel campo dei servizi, invece, la concorrenza segue piuttosto strategie di differenziazione. In ogni caso, il risultato è la crescita di gerarchizzazione urbana, in quanto lo sviluppo dei servizi avanzati richiede economie di scala e di scopo che più difficilmente sono assicurate da un sistema locale periferico. Basti pensare alla finanza, i cui prodotti innovativi sono offerti a una pluralità di settori, non certo a una singola industria. E proprio i centri di governo della finanza hanno infatti manifestato negli ultimi anni segnali molto chiari a favore della concentrazione proprietaria e metropolitana. Un altro caso è quello delle fiere: la crescita della concorrenza internazionale nell'ambito delle manifestazioni fieristiche ha creato una domanda di infrastrutture sempre più qualificate e accessibili, oltre che di un insieme di iniziative collegate (economiche, culturali, sociali), tali da rendere interessante per espositori e visitatori l'investimento su quella specifica iniziativa. Grandi infrastrutture fieristiche, elevata accessibilità internazionale, ambienti vivaci e stimolanti sono prerogative più facilmente sostenibili nelle aree metropolitane piuttosto che nei piccoli centri.

La pressione concorrenziale nel mercato dei servizi alle imprese che i centri metropolitani possono oggi esercitare nei confronti dei sistemi produttivi locali non ha, tuttavia, solo effetti di sostituzione. La concorrenza, infatti, incentiva anche la ricerca di specializzazione. È quello che sta succedendo nel campo della logistica, dove i fornitori «distrettuali» cercano di superare il gap di efficienza rispetto agli operatori presenti nei principali centri intermodali, attraverso strategie di forte specializzazione settoriale, e la costruzione di alleanze con reti *global service*. Lo stesso avviene nel sistema fieristico, dove le tradizionali esposizioni basate sulle produzioni locali devono concentrarsi su pochi e importanti eventi, collegati a iniziative promozionali e culturali che vanno ben oltre gli ambiti locali.

Per quanto invece riguarda i *servizi pubblici*, l'apertura dei mercati locali è in stretta relazione con le politiche in materia di libera-

lizzazioni. Per definizione, tale apertura accresce la pressione concorrenziale, anche nel caso in cui il mercato mantiene i caratteri del monopolio naturale, perciò anche dove la concorrenza non si esercita *nel* mercato, bensì *per il* mercato. L'effetto non è tuttavia molto diverso da quanto avviene in ambito privato: crescita dell'efficienza, incentivi all'innovazione, ricerca di specializzazione. La differenza rispetto ai servizi privati è che, in questo caso, i costi di transazione sono principalmente di natura politica: infatti, l'esistenza di monopoli naturali conferma la rilevanza delle economie di scala, solo che l'ambito territoriale dei mercati è definito non sulla base di criteri di efficienza – che si modificano con la tecnologia – bensì di regolamentazione e controllo. Estendere gli ambiti di governo delle *local utilities* è un modo per accrescere l'efficienza di quei servizi per i quali rimane un'esigenza di regolazione – come nel trasporto pubblico, nel ciclo integrato dell'acqua, oppure per la gestione dei rifiuti – anche se questo può portare a una perdita di controllo da parte del sistema politico locale. Una politica di liberalizzazione più ampia – come nell'ambito del gas o dell'energia elettrica, oppure in passato nella produzione del latte – ha generato immediatamente l'entrata dei grandi gruppi industriali, che a sua volta ha incentivato l'aggregazione degli operatori locali.

Un aspetto politicamente sensibile che potrebbe ulteriormente accrescere gli effetti concorrenziali dell'integrazione è quello del federalismo fiscale. Nei costi di produzione le imprese valutano, assieme ai costi netti, anche i differenti regimi fiscali. Nell'ipotesi di riduzione dei costi di collegamento fra aree, la tassazione può dunque svolgere un ruolo non secondario, in quanto aumenterebbe i vantaggi connessi alla localizzazione nell'area a minore costo fiscale. Nell'ipotesi che non esistano differenziali fra aree nei costi di produzione, sarà il regime fiscale a fare la differenza. È quello che già oggi avviene nelle «aree di confine», dove essendo pressoché nulli i costi di transazione, vengono offerti incentivi selettivi per le attività localizzate nelle aree con maggiore pressione fiscale.

La riduzione dei costi di trasporto tende, per definizione, a espandere le fasce di prossimità ai confini, rendendo politicamente più difficile e costoso trattare in modo selettivo operatori

coinvolti dal diverso trattamento fiscale. Questo porta a una concorrenza fiscale che, se da un lato potrebbe avere effetti distorsivi nel mercato, dall'altro incentiva le istituzioni locali a fornire infrastrutture e servizi corrispondenti al livello effettivo di tassazione.

Effetto economie di scala: efficienza dinamica e ricerca di specializzazione

Se, grazie a una maggiore accessibilità, aumenta il bacino di domanda, possono crescere anche le economie di scala, cioè la riduzione dei costi medi di produzione. Come abbiamo già messo in evidenza, la pressione concorrenziale non genera solo effetti di sostituzione, ma anche effetti dinamici di specializzazione. Un'impresa che vede entrare nel proprio mercato un operatore più efficiente può decidere di modificare la propria strategia di offerta, cambiando di fatto mercato di riferimento (al limite, creando anche un mercato completamente nuovo). È questo un aspetto solitamente poco considerato dei processi di integrazione territoriale. Eppure rappresenta un fenomeno molto rilevante per i benefici che può generare allo sviluppo economico. Infatti, l'idea che la concorrenza esercitata dalle imprese o dalle aree più forti abbia come effetto esclusivo la riduzione degli spazi di mercato in quelle più deboli, non considera che la concorrenza è il principale motore dell'innovazione. La pressione competitiva incentiva la ricerca di maggiore efficienza produttiva, spinge verso la differenziazione dei prodotti e alimenta lo sviluppo di nuovi mercati⁵. Rimane ovviamente quanto abbiamo già ricordato a proposito degli effetti re-distributivi del cambiamento economico, la cui gestione intelligente da parte del sistema politico è una delle condizioni per rendere socialmente accettabile l'innovazione⁶.

L'aumento della commerciabilità fra sistemi economici non costituisce, dunque, un gioco a somma zero – uno vince, l'altro perde – bensì un fattore di specializzazione e crescita. Sappiamo,

⁵ Questa posizione è sostenuta in modo convincente da Baumol 2002. Si veda anche Baumol, Litan, Schramm 2007.

⁶ Sulla *political economy* dell'innovazione si veda la brillante ricostruzione storica fornita da Mokyr 2002.

infatti, che il limite della specializzazione è dato dalla dimensione del mercato, per cui la maggiore accessibilità che un'impresa inizialmente *subisce*, può diventare l'occasione per *espandere*, una volta differenziato il prodotto, la propria area di offerta. In altri termini, se all'interno del mercato locale non c'erano le dimensioni sufficienti di domanda per specializzare l'offerta, ora che il mercato diventa più ampio queste condizioni diventano non solo possibili, ma spesso necessarie, in quanto la maggiore concorrenza spinge a cercare nuove strade per sfuggire alla pressione sui costi.

Situazioni di questo genere si manifestano in quei settori che, di fatto, possono ridurre i costi medi unitari all'aumentare dei volumi prodotti. I beni immateriali – come molti servizi alle imprese – rientrano in tale situazione in quanto godono solitamente del carattere di «non rivalità» nel consumo almeno per la componente o modulo replicabile del servizio. Ad esempio, quando una soluzione tecnologica viene brevettata, può essere ceduta a una pluralità di utilizzatori a costi marginali pressoché nulli, salvo il costo per introdurre l'innovazione e implementare la tecnologia che è invece *firm-specific*.⁷ Il problema è che l'investimento necessario per produrre la nuova tecnologia può essere molto elevato in termini di ricerca, sperimentazione, verifica delle applicazioni. Inoltre, sono alti anche i rischi di insuccesso e, dato il carattere di difficile escludibilità delle conoscenze, anche nel caso di esito positivo non vanno sottovalutati i pericoli che altri si appropriano dei benefici dell'innovazione senza pagarne i costi. Tutto questo porta a elevare le economie di scala della produzione o, detto in altri termini, a prestare molta attenzione alla dimensione del mercato, poiché, solo se tale mercato è sufficientemente ampio, è possibile moltiplicare gli usi e ottenere un adeguato ritorno degli investimenti. Allo stesso tempo, la complessità di un servizio innovativo richiede interazioni ripetute fra domanda e offerta durante la fase di implementazione e trasferimento, con costi dunque crescenti all'aumentare della distanza. In questo senso la densità dello spa-

⁷ Un'analisi stimolante sulle economie di replicazione della conoscenza e sulle implicazioni per l'industria e i servizi, è quella fornita da Rullani 2004.

zio metropolitano porta verso il miglior equilibrio fra *economie di scala* – i costi si riducono all'aumentare del numero di utilizzatori – ed *economie di relazione* – i costi tendono invece a crescere con la distanza. Per affermarsi e prosperare, un'economia dei servizi innovativi ha dunque bisogno di spazi metropolitani.

Un altro caso in cui è decisivo il mix fra rendimenti di scala e distanza è quello dei servizi logistici e delle reti di trasporto. L'aumento del potenziale di mercato di un nodo della rete infrastrutturale – un porto, un aeroporto, un interporto, come una stazione dell'alta velocità – implica l'ampliamento del suo bacino di domanda accessibile. Considerato che la realizzazione di queste infrastrutture comporta, per definizione, elevati costi fissi (non solo diretti, ma anche esterni, come quelli ambientali), è facile, allora, concordare sull'esistenza di rilevanti economie di scala. Tuttavia, ad accrescere i rendimenti di tali infrastrutture è soprattutto l'indivisibilità dei servizi di trasporto di medio e lungo raggio. Pensiamo a una nave container: è conveniente toccare un porto se vengono caricate o scaricate una certa quantità di merci, tali da giustificare il costo fisso dell'attracco. Tanto maggiori sono le dimensioni di mercato di un porto, tanto maggiore il numero di navi disposte ad attraccare (oltre alla dimensione di queste navi), tanto maggiore, allora, il livello di servizio che il porto sarà in grado di offrire. Inoltre, più le navi sono disposte a usare un porto, più ampio sarà il ventaglio dei collegamenti assicurati (in termini di origine-destinazione e frequenza) e anche questo contribuisce a elevare il livello di servizio. I volumi di attività logistica di un porto giustificano poi anche l'investimento per migliorare i collegamenti a terra – stradali e ferroviari – con evidenti effetti cumulativi.

Un altro caso di infrastrutture in cui le economie di indivisibilità possono risultare rilevanti è quello degli interporti. La formazione di un treno merci presuppone il raggiungimento di una soglia minima di efficienza in termini di numero di vagoni collegati. La frequenza dei treni e la varietà delle destinazioni servite dipende, allora, dal volume di merci che alimentano l'interporto. Se queste infrastrutture vengono frammentate sul territorio, si riduce il loro livello di servizio, fino al limite sotto il quale diventa diseconomico organizzare un'operazione di inter-scambio modale.

Non molto diverso è il ragionamento sulle economie di scala di un aeroporto. In questo caso non è tanto l'indivisibilità dei vettori aerei a creare soglie minime di efficienza, bensì l'esigenza di fornire adeguati servizi a terra e un ricco sistema di connessioni aeree. Tale aspetto è sensibile alle esternalità di rete, in quanto ogni collegamento che l'aeroporto sviluppa accresce il valore delle altre relazioni. In tutti i casi, comunque, la concentrazione dei nodi di interscambio è condizione per sviluppare efficienti servizi di accessibilità. Ad esempio, la possibilità di servire un aeroporto con una rete di trasporto metropolitano è riservata agli aeroporti principali, in quanto superano una certa soglia di domanda. Lo stesso si potrebbe dire per una stazione dell'alta velocità ferroviaria: se i nodi della rete sono troppo vicini, la domanda che gravita su ogni nodo sarà frammentata e verrà perciò meno la convenienza economica di realizzare collegamenti di tipo metropolitano.

L'esistenza di una soglia dimensionale minima rappresenta del resto un questione centrale per il governo metropolitano. Nel precedente capitolo abbiamo più volte richiamato l'attenzione sul fatto che la carenza di infrastrutture moderne è in Italia causata anche da una frammentazione istituzionale che non ha reso possibile valutare costi e benefici su un'adeguata scala territoriale. Tanto per capirci: salvo i casi di Milano, Roma e Napoli, è difficile per le città italiane giustificare una rete di trasporti metropolitani all'interno dello spazio urbano del capoluogo. Tuttavia, l'esigenza di sistemi moderni di mobilità collettiva riguarda in Italia diversi sistemi territoriali che hanno assunto caratteristiche metropolitane. Se allora le diverse località che appartengono allo stesso sistema territoriale integrato vengono considerate nel loro insieme, si può in molti casi raggiungere quella soglia minima che giustifica investimenti in infrastrutture strategiche e di qualità.

In definitiva, un processo di integrazione territoriale contribuisce ad accrescere i rendimenti di scala dei servizi, favorendo la loro specializzazione e creando le condizioni per elevare la loro qualità. Ora, dato che tali servizi rivestono un ruolo importante non solo come *settori* economici, ma anche come *fattori* produttivi (in quanto fornitori di altri settori), la riduzione dei costi medi può creare benefici più generali per la competitività del territorio.

Effetto economie di varietà

La specializzazione accresce l'efficienza e la varietà dell'offerta. Se tale varietà diventa accessibile, aumentano le possibilità reali di scelta. Il tema delle economie di varietà può essere affrontato da due lati: quello della domanda e quello dell'offerta. Dal lato dell'offerta, le economie di varietà corrispondono a un particolare tipo di rendimenti di scala da produzione congiunta, e sono chiamate anche economie di scopo⁸. In altre parole, le economie di varietà dal lato dell'offerta esistono quando è possibile ottenere benefici dalla produzione congiunta di più beni differenziati. L'esempio tipico è quello delle imprese *multi-utility*, che riescono a ottimizzare gli investimenti per la realizzazione di infrastrutture di reti diverse (ad esempio gas e acqua), e possono gestire congiuntamente servizi fra loro interdipendenti (come raccolta e smaltimento dei rifiuti con un impianto che produce anche energia). Abbiamo già avuto modo di osservare che le economie di scopo possono caratterizzare l'offerta di servizi logistici, fieristici e finanziari, in quanto è possibile ripartire i costi fissi di produzione su una varietà di settori di domanda. In generale, le attività immateriali, come la ricerca e i servizi a intensità di conoscenza, possono sfruttare questo tipo di economie, in quanto producono moduli tecnologici che possono poi essere adattati, a costi marginali contenuti, per una pluralità di applicazioni utili. Ad esempio, un software sviluppato per la gestione di magazzino può essere utilizzato da imprese appartenenti a più settori, così come un brevetto per un materiale nanotecnologico può trovare applicazione in diverse aree industriali.

Essendo una manifestazione specifica della più generale categoria delle economie di scala, molti dei temi discussi nel precedente paragrafo tornano nuovamente utili. È importante sottolineare come le economie di varietà esaltino l'importanza dello spazio metropolitano come fattore di sviluppo. Tale spazio esprime, infatti, un potenziale di *relazioni generative* che invece manca a un

⁸ Per approfondire questo aspetto dal punto di vista dell'economia d'impresa si veda Di Bernardo 1991. Per una rassegna aggiornata sulle forme organizzative in cui si esprimono i rendimenti di scala sia consentito rinviare a Corò, Grandinetti 2007.

sistema produttivo specializzato. Tale potenziale è stato studiato da un filone di economia dell'innovazione che, con il concetto di *related variety*, ha avuto una certa influenza nella recente strategia europea di *smart specialization*.⁹ Un'originaria differenza tecnologica e di mercato può infatti aiutare le imprese di un settore a contaminarsi con altre attività, uscendo così da condizioni di *path dependence* che ne possono vincolare il percorso evolutivo. Una varietà di offerta nei servizi alle imprese è dunque condizione per sviluppare progetti innovativi di cui, in particolare, possono beneficiare i distretti industriali. Il problema dei distretti, infatti, non è rinunciare alle economie di specializzazione, ma semmai quella di aggiungere a esse la possibilità di accedere alla più ricca varietà di offerta metropolitana. In questo senso, la combinazione di specializzazioni locali (distretti produttivi) e integrazione territoriale (spazio metropolitano) non è affatto in contraddizione, ma al contrario è quella potenzialmente più interessante per una crescita basata sull'innovazione (Katz, Wagner 2014). E costituisce, dunque, il modello al quale guardare per una politica di sviluppo metropolitano di regioni manifatturiere come il Nord Est.

Dalle economie di scopo della produzione dobbiamo ora passare ai vantaggi della varietà dal lato della domanda. In questo caso l'integrazione territoriale favorisce l'accesso dei consumatori a un paniere differenziato di beni e servizi prodotti anche in altri sistemi locali, accrescendo sia l'elasticità della domanda (i beni *differenziati* sono anche potenziali *sostituti*), sia il benessere complessivo del consumatore. Un mercato in cui la varietà accresce il benessere è quello dei servizi culturali. Pensiamo a come, grazie a un miglioramento della mobilità e il coordinamento dei calendari, i cittadini residenti in una città possono trarre soddisfazione dalla possibilità di scegliere e variare il proprio paniere di servizi culturali e di svago includendo, ad esempio, l'offerta teatrale della propria città a quella musicale e museale di un'altra. Nell'ambito culturale le economie di varietà forniscono evidenti benefici anche all'offerta,

⁹ Il riferimento principale è Asheim, Boschma, Cooke 2009. Sulla strategia *Smart specialization* si veda Foray et al 2012.

in quanto aumentano un mercato che non soffre dei limiti dell'utilità decrescente ma, come abbiamo mostrato in altri lavori, di una crescita di domanda grazie a processi di apprendimento.¹⁰

L'economia di varietà dal lato della domanda può essere rilevante anche nel mercato dei servizi turistici, con evidenti vantaggi anche dal lato dell'offerta: per una famiglia tedesca che sta valutando dove trascorrere una vacanza termale, l'accessibilità di Abano Terme a Venezia e ai distretti commerciali del Veneto orientale costituisce un indubbio fattore di qualità per gli alberghi di Abano, che diventano perciò più competitivi rispetto alla concorrenza di altre aree non in conseguenza di un migliore servizio interno, ma grazie a un fattore esterno rappresentato dalla varietà di altre attrazioni accessibili. A parità di condizioni del servizio alberghiero, il turista sarà dunque disposto a pagare un prezzo maggiore per tale varietà.

Fra gli utilizzatori di servizi che possono ottenere rilevanti vantaggi dalle economie di varietà rientrano ovviamente anche le imprese. Come abbiamo visto sopra, nel momento in cui un'impresa manifatturiera localizzata in un distretto industriale può accedere, grazie all'integrazione territoriale, a un insieme di servizi avanzati offerti in un polo metropolitano accessibile, tale impresa ottiene indubbi vantaggi competitivi. Infatti, la riduzione dei costi di comunicazione e trasporti rende possibile oltrepassare il mercato *captive* dei servizi locali, potendo invece utilizzare servizi con contenuti tecnologici più avanzati senza rinunciare ai benefici delle interazioni ripetute necessarie per trasferire informazioni complesse.

Uno dei mercati che può avvantaggiarsi maggiormente dalle economie di varietà fornite dall'integrazione territoriale è tuttavia quello del lavoro. Dal punto di vista economico il mercato del lavoro ha infatti due caratteristiche che lo distinguono da altri mercati. Innanzitutto è un mercato *locale*, in quanto per la maggior

¹⁰ Nell'ambito dell'economia della cultura l'effetto apprendimento inverte la condizione di utilità marginale decrescente che invece condiziona i mercati dei beni. Per una rassegna si veda Corò, Dalla Torre 2007.

parte dei lavoratori l'ambito spaziale di riferimento è delimitato dagli spostamenti giornalieri, corrispondente dunque a un'area all'interno della quale è possibile trovare o cambiare lavoro senza cambiare casa. In secondo luogo è un mercato *segmentato*, nel senso che le imprese – in particolare quelle più evolute – non chiedono solo occupazioni generiche, ma competenze specifiche (ad esempio, di chimica industriale) per attività specifiche (la produzione di un farmaco); allo stesso tempo, i lavoratori offrono capacità, attitudini e una specializzazione che hanno interesse a far corrispondere alla propria occupazione. L'attività di ricerca di un'occupazione da parte di un lavoratore deve dunque tenere conto di un doppio vincolo – spaziale e funzionale (o settoriale) – con un effetto combinatorio che tende a ridurre la probabilità di un incontro (*matching*) con la domanda. In altri termini, tanto più le competenze del lavoratore sono specializzate, tanto più difficile sarà per lui trovare, all'interno di un'area limitata, un'impresa interessata ad assumerlo per le sue competenze. La probabilità di *matching* tende a crescere con l'estensione del raggio di ricerca e la densità di imprese all'interno dell'area. Ecco dunque che l'integrazione territoriale torna a svolgere la sua funzione utile: grazie a un sistema di mobilità efficiente e alla maggiore densità e varietà della domanda di lavoro all'interno dello spazio metropolitano, si espande il raggio d'azione nella ricerca di una specifica occupazione. Favorendo il fenomeno di *matching* nel mercato del lavoro, lo spazio metropolitano consente di raggiungere due risultati socialmente ed economicamente rilevanti: da un lato una maggiore soddisfazione (e potere di mercato) del lavoratore, dall'altro una più efficiente allocazione delle competenze lavorative, con effetti dunque sulla produttività delle imprese e del sistema economico nel suo insieme.

La ricerca di un lavoro corrispondente alle proprie aspettative misura dunque il valore di un sistema metropolitano quale espansione dello *spazio di opportunità*. Un altro ambito nel quale tale espansione può avere rilevanti implicazioni è quello dell'istruzione superiore e universitaria. Già oggi gli studenti superiori e ancor più quelli universitari tendono a rivolgersi a sedi di istituti e atenei di città diverse da quelle di residenza. In particolare que-

sto riguarda, com'è intuitivo, le aree periferiche, in quanto meno dotate, per definizione, di una varietà di offerta di istruzione superiore. Tale fenomeno è destinato ad aumentare nei prossimi anni, e gli atenei avranno sempre più bisogno di attirare studenti da altri bacini. L'accessibilità delle sedi universitarie diventa, perciò, un fattore importante per lo sviluppo dell'offerta universitaria. Se tale sviluppo verrà accompagnato dall'integrazione fra aree, allora porterà a una maggiore specializzazione e, dunque, a un aumento di varietà dell'offerta del sistema universitario a cui la domanda può rivolgersi, con benefici sia per la domanda degli studenti, sia per gli incentivi alla qualità dell'offerta. In questo caso, tuttavia, l'integrazione non è solo il risultato di una riduzione dei costi di trasporto, i quali possono senz'altro influenzare ma non determinare interamente le scelte degli atenei da frequentare. Fondamentale diventa, invece, la capacità degli atenei di *governare l'integrazione*, sia realizzando adeguate infrastrutture di accoglienza, sia, soprattutto, creando condizioni di offerta differenziata, evitando duplicazioni di corsi, dipartimenti e laboratori simili. Se consideriamo che tale varietà non ha effetti solo sulla domanda di istruzione, ma anche su quella di ricerca e sui servizi all'innovazione e al trasferimento tecnologico, i benefici dell'integrazione del sistema universitario sono ancora maggiori.

Effetto economie di complementarità

Le riflessioni svolte nei punti precedenti portano a un'ulteriore conclusione sui vantaggi dell'integrazione territoriale: la riduzione dei costi di transazione fra aree può contribuire ad accrescere, nel medio periodo, gli effetti di complementarità produttiva, favorendo lo sviluppo di catene del valore più forti, specializzate e competitive.

Un caso particolarmente rilevante è quello dell'industria meccanica, che oggi rappresenta il comparto manifatturiero più rilevante nell'economia del Nord Est. La meccanica presenta, del resto, rilevanti potenziali di frammentazione tecnica dei cicli produttivi, favoriti anche da una notevole modularità dei prodotti e dei processi. Ciò rende più facile organizzare reti fra imprese complementari, le quali contribuiscono attraverso produzioni specializzate

alla creazione di catene del valore. Questo modello produttivo, che costituisce una peculiarità storica del Nord Est ma che caratterizza anche altre aree in Italia, consente di raggiungere elevati livelli di efficienza senza ricorrere all'integrazione verticale della produzione all'interno di un unico stabilimento. L'integrazione può essere organizzata da un'impresa attraverso una rete proprietaria di stabilimenti decentrati, ma molto più spesso attivando estese catene di fornitura che coinvolgono diverse imprese autonome. Fenomeni simili si trovano, tuttavia, anche in altre industrie, come quelle del sistema arredo, dell'abbigliamento o della calzatura. In realtà, a causa dei forti processi di *outsourcing* internazionale, in queste industrie le relazioni di complementarietà nelle catene *regionali* del valore riguardano in misura minore le operazioni manifatturiere, quanto piuttosto le attività creative, tecnologiche e di servizio. Tuttavia, anche le relazioni strettamente industriali non devono essere sottovalutate e, anzi, stanno tornando a svolgere un ruolo importante sia nelle produzioni di maggiore qualità, sia in funzione della ricerca e dello sviluppo di innovazioni. Come diverse indagini hanno messo in luce, i processi di apertura dei distretti alle catene *globali* del valore vedono le imprese leader dei distretti molto attente nella selezione dei propri fornitori locali, rafforzando con alcuni le relazioni strategiche di *partnership* produttiva¹¹. Con tali partner, le imprese leader dei distretti sviluppano non solo un insieme di scambi anonimi di mercato, bensì quello che David Lane definisce un «sistema di mercato»:

Con il sistema di mercato, intendo un insieme di agenti che si impegnano in modelli di interazioni ricorrenti, organizzate intorno a una famiglia di manufatti che si evolve. [...] In un sistema di mercato il significato dei manufatti aumenta in virtù delle negoziazioni. [...] Gli agenti imparano più uno dall'altro che dai prezzi, e non si scambiano semplicemente delle infor-

¹¹ Per un'analisi sulle strategie di riorganizzazione internazionale delle imprese distrettuali sia consentito rinviare a Corò, Micelli 2011. Sulle relazioni di interdipendenza fra *operation* manifatturiere e innovazione si veda Bucini, Corò, Micelli 2014.

mazioni, bensì sviluppano interpretazioni in modo congiunto. (Lane 2002, pp. 119-120).

Le interazioni ripetute fra imprese sono quelle decisive per la competitività dei territori, in quanto assicurano la possibilità di mantenere la produzione nelle fasce alte di mercato, di sviluppare prototipi, partecipare alla progettazione e alla ricerca di soluzioni innovative. Ma la possibilità di sviluppare queste interazioni ripetute dipende anche dalle economie di integrazione territoriale. Se spostarsi all'interno di un ambito regionale diventa difficile o troppo costoso, allora aumenta la possibilità che tali relazioni complementari vengano cercate altrove, magari in prossimità delle nuove piattaforme manifatturiere fornite dalle economie *low cost*, oppure direttamente nei centri più qualificati di ricerca e di servizio presenti nelle aree metropolitane. Prestare attenzione alle economie d'integrazione vuol dire, perciò, guardare alla possibilità di mantenere e sviluppare alcune importanti filiere produttive – industriali, tecnologiche, di servizio – e favorire la crescita di attività complementari come condizione per accrescere la capacità competitiva del territorio.

Il problema, come dovrebbe essere oramai chiaro, non riguarda solo i costi materiali degli spostamenti – ciò che gli economisti chiamano *esternalità pecuniarie* – ma la possibilità di condividere conoscenze ed esperienze produttive. L'integrazione territoriale, in quest'ultima prospettiva, richiama dimensioni politiche e culturali che si risolvono solo in parte con una moderna dotazione infrastrutturale. Ciò che diventa utile, invece, è la capacità di creare un contesto di comunicazione condiviso. E questo ci riporta al punto dal quale abbiamo iniziato questa analisi, ovvero sulla necessità della cooperazione territoriale, e sulle condizioni istituzionali che ne possono assicurare lo sviluppo.

La crisi come opportunità per l'innovazione istituzionale

In questo capitolo abbiamo presentato un'analisi dei possibili effetti economici dei processi di integrazione territoriale, intendendo questi ultimi come il risultato della riduzione dei costi di transazione fra mercati spazialmente differenziati. In particolare,

abbiamo osservato come, favorendo l'apertura dei mercati locali verso uno spazio metropolitano, possono manifestarsi alcuni processi di adattamento che imprimono una spinta evolutiva al sistema produttivo e di consumo. I processi considerati sono stati quattro: crescita della concorrenza e della specializzazione, sviluppo di economie di scala e dell'efficienza produttiva, aumento delle economie di varietà dal lato della domanda, estensione delle interdipendenze produttive nelle catene del valore. Tutti questi processi possono contribuire ad accrescere la produttività del sistema economico, creando le condizioni per un migliore impiego delle risorse.

Tanto maggiore sarà la consapevolezza dei *policy makers* sui benefici di medio-lungo termine dell'integrazione territoriale, tanto maggiore sarà la motivazione a superare i diversi problemi che, nel breve periodo, ostacolano i progetti di apertura dei mercati locali a un più ampio sistema di relazioni. In questo senso, la lunga fase di difficoltà che l'economia italiana sta attraversando può diventare l'occasione per dare maggiore forza a una strategia di innovazione istituzionale sul territorio. In particolare, questo vuol dire favorire, attraverso progetti di cooperazione territoriale, la formazione di uno spazio metropolitano che liberi la ricerca di una maggiore qualità nel funzionamento di servizi pubblici e privati che ancora oggi operano in modo sub-efficiente all'interno di mercati locali. Ma vuol anche dire procedere con convinzione verso forme di unione e fusione dei comuni che rendano possibile superare quella frammentazione politica e istituzionale che sta frenando i progetti di integrazione territoriale. In questo senso c'è un'ultima, ma non per questo meno rilevante, economia dell'integrazione che dobbiamo considerare, quella relativa alla selezione del ceto politico. Unità amministrative di maggiori dimensioni avrebbero come effetto processi più selettivi sia dei sindaci e dei consiglieri comunali, sia dei dirigenti pubblici dei comuni. L'ampliamento del bacino elettorale contribuisce infatti ad aumentare la concorrenza elettorale, ma obbliga anche la nuova classe dirigente ad alzare lo sguardo oltre i vecchi e angusti confini comunali, accrescendo le economie di scala delle soluzioni amministrative e contestualizzando le decisioni politiche all'interno di un territorio che corri-

sponde maggiormente alle esigenze dello sviluppo. Modernizzare le istituzioni e rinnovare la classe politica sono due obiettivi che non possono rimanere separati. La formazione di uno spazio metropolitano potrebbe concretamente contribuire ad avvicinare entrambi.

I PROCESSI DI SVILUPPO METRO- POLITANO



Le trasformazioni territoriali in Italia: un'analisi di lungo periodo

Nel corso del dopoguerra l'urbanizzazione ha assunto in Italia caratteri peculiari. Anche se rispetto agli altri Paesi europei il concetto di «metropoli» non ha mai avuto un rilievo particolare, il ruolo delle città rimane fondamentale per comprendere le dinamiche delle diverse aree del Paese.

Il processo di sviluppo urbano che ha interessato l'Italia dal secondo dopoguerra ai giorni nostri si può riassumere in tre fasi principali.

La prima fase, che dura fino ai primi anni settanta, si caratterizza per una crescente concentrazione della popolazione nei principali poli urbani. Si tratta di un processo il cui avvio viene fatto risalire a fine Ottocento (Anderlini 2003) e le cui motivazioni sono principalmente legate alle caratteristiche della struttura economica italiana di quel tempo, con l'industria che si localizza nelle città e richiama la popolazione a stabilirsi nei contesti urbani.

A partire dagli anni settanta prendono corpo rilevanti processi di diffusione insediativa che si manifestano a vari livelli: dai centri storici alle periferie, dai capoluoghi di provincia ai comuni di cintura, dalle grandi città ai centri minori. Gli spazi esterni alla città assumono così connotati sempre più suburbani e il trasferimento di funzioni produttive e di servizio dai centri urbani innescava effetti di traino nei confronti della popolazione. Le cause della suburbanizzazione comprendono fattori legati alle cosiddette «diseconomie da congestione», tipiche dei grandi centri urbani, unitamente a processi di rendita immobiliare dei centri maggiori e cambiamenti nelle preferenze abitative, anche in relazione alla diminuzione della qualità della vita dei capoluoghi. A favorire tali dinamiche, comuni alla maggior parte delle regioni più sviluppate d'Europa, è stato anche il decentramento dei posti di lavoro, con l'uscita prima delle attività produttive e quindi del terziario dai centri delle città. Un ruolo chiave è stato poi svolto dalla diffusione dell'automobile che, riducendo considerevolmente i tempi di trasporto e aumentando la flessibilità degli spostamenti, ha reso meno importante la prossimità spaziale. L'elevato tasso di motorizzazione ha contribuito a dilatare oltremodo le aree urbane e ha

inciso nella formazione dei fenomeni di *sprawl* urbano – a cui sono stati affiancati concetti come campagna urbanizzata e città diffusa – particolarmente significativi nella pianura lombarda, veneta ed emiliana (Spinosa 2011).

L'ultimo decennio mostra invece segnali di una nuova concentrazione urbana, testimoniato da una ripresa dei tassi di crescita della popolazione nella maggior parte delle città. Questo fenomeno è causato dalle direzioni dei recenti flussi migratori, ma non solo. In realtà, gli ultimi 10-15 anni mostrano processi di sviluppo urbano con caratteristiche diverse dalla prima fase, meno orientato verso il centro vero e proprio, con tendenze invece verso le aree periurbane e al contempo con effetti destrutturanti per la città dovuti alla rarefazione della densità territoriale e all'indebolimento delle funzioni urbane: non solo le attività industriali si spostano in periferia, ma anche il terziario privilegia le aree esterne ai centri, e questo contribuisce a trascinare le sedi istituzionali, le residenze e il commercio.

Esaminando le dinamiche demografiche dei capoluoghi con oltre 200.000 abitanti (tabella 1), si può osservare come negli ultimi cinquant'anni l'aumento di popolazione sia stato pressoché generale, con le sole eccezioni di Trieste e Messina. La crescita maggiore si registra nella città di Roma (+27%), ma risulta significativo anche l'incremento attorno al 20% di Verona e Padova. A Venezia la polarizzazione nel capoluogo è meno marcata che altrove – la crescita rimane inferiore al 5% – ed è comunque stata favorita dallo sviluppo di Mestre e Porto Marghera.

Prendendo ora in considerazione le dinamiche demografiche delle aree provinciali senza il capoluogo vediamo come nel Nord Ovest i processi di diffusione insediativa fossero attivi già negli anni sessanta (tabella 2). In quel periodo la stessa dinamica è meno significativa nel Nord Est e non riguarda i due principali poli di sviluppo regionale di Verona e Padova. Coinvolge invece Venezia e Trieste, due città che, sia pure in misura e forme diverse, avevano già imboccato negli anni sessanta un sentiero di declino demografico.

Come abbiamo già anticipato, dalla seconda metà degli anni settanta alla fine dei novanta si manifesta una netta riduzione

della popolazione nelle città: un fenomeno generale e di grande portata che comporta la perdita di centralità e soprattutto di rilevanza economica dei centri urbani. Infatti, mentre la popolazione complessiva continua ad aumentare, nell'insieme delle città maggiori si riduce dell'8%.

A partire dagli anni settanta, dunque, la crescita demografica interessa i comuni suburbani, esterni ai centri principali, con uno sviluppo fino ad allora sconosciuto delle cinture. Sia pure con intensità differenti, questi processi sono contraddistinti da fenomeni simili, in particolare nelle regioni settentrionali: un'evoluzione direzionale e turistica dei centri storici che eleva i valori immobiliari e contribuisce all'espulsione di ceti popolari dai quartieri centrali (*gentrification*), e per converso la diffusione delle nuove aree residenziali e la nascita di nuovi poli periferici.

Tuttavia, anche questo processo di diffusione insediativa sembra arrivato a termine. L'ultimo decennio mostra un'evidente inversione di tendenza, per lo meno tra i capoluoghi del Nord Italia: le città riducono di molto il proprio decremento demografico e in alcuni casi – come Roma, Torino, Padova, Firenze – riprendono a crescere. Si tratta di una tendenza analoga a quella di molte città americane ed europee, dovuta in parte a una ripresa dell'attrattiva residenziale dei poli urbani nei confronti di ceti a maggiore livello di istruzione e reddito, in parte alla continua crescita dell'immigrazione. Un aspetto da considerare è anche la trasformazione del modello di famiglia, che corrisponde sempre meno alla classica formula del nucleo stabile, formato da genitori e figli, che ha rappresentato il principale fattore della sub-urbanizzazione. L'aumento di coppie meno stabili e senza figli, nonché di single, sia giovani che anziani, esprime anche una diversa domanda di città: dove è meno rilevante lo spazio residenziale e più quello dei servizi, delle relazioni sociali, delle opportunità professionali.

Nei cinquant'anni considerati (1961-2011), solo a Trieste e Genova l'aumento della popolazione all'esterno del centro principale non riesce a compensare il declino del capoluogo. Anche Bologna, Firenze e Venezia perdono popolazione negli ultimi cinquant'anni, ma sono inserite in territori dinamici, in grado di registrare aumenti consistenti. Come d'altro canto Torino e Milano,

1 Capoluoghi di provincia con più di 200.000 abitanti, popolazione residente 1961-2011

Capoluogo	Popolazione residente								
	Valori assoluti			Tassi di variazione %					
	1961	1991	2011	61-71	71-81	81-91	91-01	01-11	61-11
Milano	1.582.474	1.369.295	1.242.123	9,5	-7,3	-14,7	-8,3	-1,1	-21,5
Torino	1.025.822	962.507	872.367	13,9	-4,4	-13,8	-10,1	0,8	-15,0
Genova	784.194	678.771	586.180	4,2	-6,6	-11,0	-10,1	-4,0	-25,3
Venezia	347.347	298.532	261.362	4,5	-4,7	-13,8	-9,2	-3,6	-24,8
Verona	221.221	255.824	252.520	20,5	-0,2	-3,8	-1,0	-0,3	14,1
Padova	197.680	215.137	206.192	17,2	1,3	-8,3	-4,8	0,6	4,3
Trieste	272.723	231.100	202.123	-0,3	-7,2	-8,4	-8,6	-4,3	-25,9
Roma	2.155.092	2.733.908	2.617.175	27,1	2,1	-2,3	-6,8	2,8	21,4
Bologna	444.872	404.378	371.337	10,3	-6,4	-11,9	-8,2	0,0	-16,5
Firenze	436.516	403.294	358.079	4,9	-2,1	-10,0	-11,7	0,6	-18,0
Napoli	1.182.815	1.067.365	962.003	3,7	-1,2	-12,0	-5,9	-4,2	-18,7
Palermo	587.985	698.556	657.561	9,3	9,2	-0,5	-1,7	-4,2	11,8
Bari	312.023	342.309	315.933	14,5	3,8	-7,7	-7,5	-0,2	1,3
Catania	363.928	333.075	293.902	9,9	-4,9	-12,4	-6,0	-6,1	-19,2
Messina	254.715	231.693	243.262	-1,6	3,8	-11,0	8,8	-3,5	-4,5
Taranto	194.609	232.334	200.154	16,8	7,4	-4,8	-13,0	-0,9	2,8
Totale	10.364.016	10.458.078	9.642.273	12,3	-1,6	-8,7	-7,0	-0,8	-7,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

che vedono diminuire il numero di residenti, ma le cui province quasi raddoppiano la popolazione, evidenziando così il ruolo di attrattore economico che queste aree metropolitane continuano a svolgere. Anche se in misura minore, questo fenomeno di coalescenza territoriale – una crescita che si espande da un centro principale oltre i confini amministrativi – è comune ad altre aree del Paese, in particolare nel Centro-Nord. Del resto, la crescita del territorio esterno ai capoluoghi maggiori può essere interpretata anche come una misura del loro successo. Le città più dinamiche esercitano infatti una capacità attrattiva che si manifesta attraverso un aumento demografico del territorio circostante, dando vita a processi di tipo metropolitano. Le cinture urbane sono infatti cresciute in modo così rilevante proprio in virtù della capacità dei principali poli di fungere da magneti economico, sociale e culturale.

2 Provincia con capoluogo con più di 200.000 abitanti, popolazione residente (escluso capoluogo) 1961-2011

Provincia escluso capoluogo	Popolazione residente								
	Valori assoluti			Tassi di variazione %					
	1961	1991	2011	61-71	71-81	81-91	91-01	01-11	61-11
Milano	912.124	1.640.043	1.796.297	48,6	13,2	6,9	2,7	6,6	96,9
Torino	798.432	1.274.258	1.375.413	40,2	9,8	3,7	2,0	5,8	72,3
Genova	246.897	272.078	269.654	9,8	4,1	-3,6	-1,6	0,7	9,2
Venezia	401.826	521.520	585.600	10,5	10,9	5,9	3,3	8,7	45,7
Verona	446.296	532.519	648.022	4,7	9,1	4,5	7,7	13,0	45,2
Padova	496.337	605.181	715.169	7,1	8,2	5,3	6,6	10,9	44,1
Trieste	25.922	30.725	30.478	9,7	10,0	-1,7	1,1	-1,8	17,6
Roma	620.288	1.027.159	1.380.290	21,0	19,7	14,3	12,3	19,6	122,5
Bologna	396.602	502.478	604.906	8,0	10,0	6,6	8,3	11,2	52,5
Firenze	430.483	564.143	615.066	17,8	8,0	3,1	2,4	6,5	42,9
Napoli	1.238.428	1.948.661	2.092.953	19,8	18,5	10,8	5,4	1,9	69,0
Palermo	523.412	526.222	586.024	-8,1	3,2	5,9	4,4	6,7	12,0
Bari	669.484	860.395	931.370	5,0	11,5	9,8	4,8	3,3	39,1
Catania	529.614	702.590	784.864	1,6	16,2	12,4	5,6	5,8	48,2
Messina	430.545	415.178	406.562	-6,2	1,2	1,5	-1,1	-0,9	-5,6
Taranto	274.104	357.242	384.495	3,7	15,4	8,8	5,7	1,8	40,3
Totale	8.440.794	11.780.392	13.207.163	16,1	12,0	7,4	4,8	6,9	56,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

Come abbiamo visto, nell'ultimo cinquantennio è Roma che cresce più di ogni altro capoluogo (+21%), mentre le uniche due città del Nord Italia a mostrare un segno positivo sono Verona (+14%) e Padova (+4%). Roma è anche l'unica area provinciale (escludendo la città capoluogo) a raddoppiare tra il 1961 e il 2011, mentre Venezia, Verona e Padova (sempre capoluoghi esclusi) crescono di circa il 45%.

Le dinamiche demografiche dei capoluoghi di provincia minori, segnatamente quelli con una popolazione compresa tra 100.000 e 200.000 abitanti, presentano invece caratteristiche diverse, in particolare nei rispettivi cicli di urbanizzazione e suburbanizzazione.

Per misurare i processi di coalescenza territoriale abbiamo analizzato le divergenze nelle dinamiche demografiche fra capoluogo e area circostante. È stato così calcolato un indice che esprime la

3 Indice di coalescenza territoriale nei capoluoghi di provincia con più di 200.000 abitanti

Città > 200.000 ab.	Valore indice
Milano	100,0
Roma	85,3
Napoli	74,0
Torino	73,6
Venezia	59,5
Bologna	58,3
Catania	56,9
Firenze	51,4
Trieste	36,7
Padova	33,6
Bari	32,0
Taranto	31,6
Genova	29,1
Verona	26,2
Messina	0,9
Palermo	0,1

Nota: Il valore dell'indice è riportato su scala 0-100, dove 100 equivale al massimo valore registrato (Milano=118,4).

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

differenza tra la variazione di popolazione 1961-2011 del territorio provinciale e del capoluogo: maggiori le differenze, più alto l'indice di coalescenza. Il valore massimo si registra nelle quattro principali aree metropolitane del Paese (Milano, Roma, Napoli, Torino), ma ai primi posti della graduatoria si trova anche Venezia grazie al valore derivante da una crescita del 45,7% dell'area provinciale esterna al capoluogo e il calo del 24,8% del comune principale. Venezia ha un indice di molto superiore a quello di Padova e Verona, dove la crescita demografica della provincia si accompagna a quella, anche se più ridotta, del capoluogo.

Gli aspetti appena descritti trovano conferma nell'analisi demografica condotta sulla base della classe dimensionale del comune.

Complessivamente, la crescita maggiore interessa i comuni che oggi sono di media dimensione (con una popolazione tra 20.000 e 50.000 abitanti) e quelli medio-piccoli (tra 10.000 e 20.000 abitanti): i comuni compresi in queste classi crescono circa del 46-47%. Si tratta peraltro di una crescita ben distribuita nel tempo, che trova il suo

massimo negli anni sessanta: +13% per quanto riguarda i comuni medi e +11% per quelli medio-piccoli. Va notato poi come i comuni medi crescano più di quelli medio-piccoli negli anni sessanta, per poi venire scavalcati in termini di crescita fin dal decennio successivo, confermando una tendenza alla maggiore crescita dei comuni più piccoli.

È curioso notare come, dagli anni sessanta a oggi, la classe dei comuni con popolazione 5-10.000 abitanti e quelli di dimensione compresa tra 50.000 e 100.000 crescono allo stesso tasso complessivo (+28%), ma seguendo cicli temporali diversi. I comuni di 50-100.000 abitanti segnano la crescita maggiore negli anni sessanta (+15%), che si riduce sensibilmente nel decennio successivo (+5%), per poi diventare negativa negli anni ottanta e novanta, quindi nuovamente positiva (+2,5%) dopo il 2000. I comuni di 5-10.000 abitanti mostrano invece una crescita lenta nel primo dopoguerra, con una forte accelerazione negli anni settanta (+9%), imprimendo una spinta che si mantiene sostenuta anche nell'ultimo decennio (+8%).

I circa 5.700 comuni italiani che oggi hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti hanno perso circa il 10% della loro popolazione negli ultimi cinquant'anni, ma in generale i comuni più piccoli hanno concentrato la loro flessione nel corso degli anni sessanta (-5%), per poi invertire il trend dal decennio successivo e crescere del 4% nell'ultimo decennio.

La popolazione dei comuni con più di 100.000 abitanti rimane pressoché invariata nel lungo periodo, ma l'andamento decennale invita a riflettere: gli anni sessanta sono caratterizzati da una crescita significativa, seguita dalle flessioni degli anni ottanta e novanta, mentre nell'ultimo decennio si conferma la tendenza a una nuova crescita delle città.

Dinamiche diverse interessano i capoluoghi di provincia in relazione alla dimensione. In particolare, le città intermedie (con meno di 200.000 abitanti) crescono seguendo la tendenza generale delle aree urbane: boom negli anni sessanta, crescita lieve negli anni settanta, flessione anni ottanta e novanta, ripresa anni duemila. Le città maggiori (con oltre 200.000 abitanti) crescono invece solo negli anni sessanta e poi riducono progressivamente la popolazione, anche se nell'ultimo decennio il calo si è praticamente fer-

4 Comuni per classe dimensionale, popolazione residente 1961-2011

Classe dimensionale	Comuni		Popolazione residente						
	N° (2011)	Valori assoluti		Tassi di variazione %					
		1961	2011	61-71	71-81	81-91	91-01	01-11	61-11
< 5.000	5.702	11.499.751	10.408.604	-4,8	2,2	1,7	2,1	4,1	-9,5
5.000-10.000	1.187	6.513.332	8.348.084	3,2	9,2	5,2	4,4	8,3	28,2
10.000-20.000	696	6.538.443	9.562.875	10,7	8,9	5,7	4,2	7,2	46,3
20.000-50.000	366	7.572.330	11.127.532	13,2	8,5	4,1	2,4	5,2	46,9
50.000-100.000	95	4.931.512	6.318.226	15,0	5,2	-0,3	-1,3	2,5	28,1
> 100.000	46	13.568.154	13.668.423	12,8	-0,3	-7,3	-5,8	0,2	0,7
Totale	8.092	50.623.522	59.433.744	6,9	4,5	0,4	0,4	4,3	17,4

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

5 Capoluoghi di provincia per classe dimensionale, popolazione residente 1961-2011

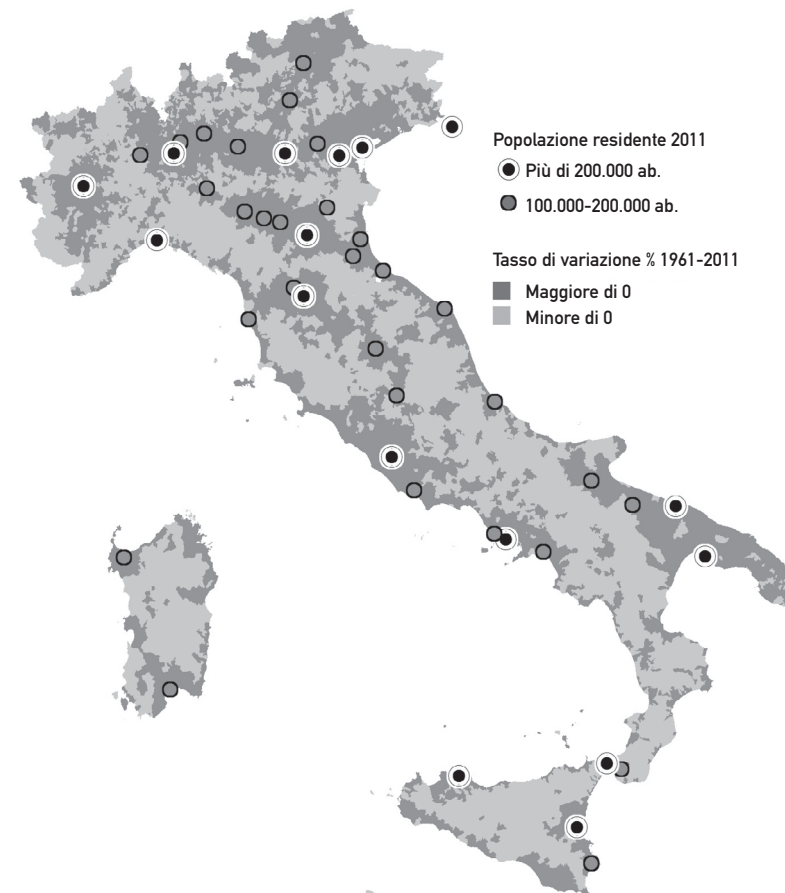
Classe dimensionale	Capoluoghi di provincia		Popolazione residente						
	N° (2011)	Valori assoluti		Tassi di variazione %					
		1961	2011	61-71	71-81	81-91	91-01	01-11	61-11
<50.000	23	787.691	863.195	12,7	1,8	-2,5	-2,6	0,5	9,6
50.000 - 100.000	43	2.770.308	3.126.424	13,0	3,8	-2,3	-3,4	1,9	12,9
100.000 - 200.000	29	3.173.709	3.917.357	18,5	4,4	-1,9	-1,6	3,3	23,4
>200.000	16	10.364.016	9.642.273	12,3	-1,6	-8,7	-7,0	-0,8	-7,0
Totale capoluoghi	111	17.095.724	17.549.249	13,6	0,6	-6,0	-5,1	0,6	2,7
Non capoluoghi	7.981	33.527.798	41.884.495	3,5	6,6	3,8	3,0	5,9	24,9

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

mato. Nell'arco del cinquantennio considerato, sono i capoluoghi di provincia con una popolazione compresa tra 100.000 e 200.000 abitanti a mostrare la crescita maggiore (+23%).

Osservando le dinamiche demografiche a una dimensione territoriale (figura 6) si può notare come la crescita demografica nel periodo 1961-2011 si sia distribuita attorno ai centri urbani maggiori e ai principali assi infrastrutturali, dando forma a estesi agglomerati metropolitani che travalicano spesso i confini provinciali. Si tratta di un fenomeno comune a tutto il Paese, ma che raggiunge la massima espressione in alcune aree nel Centro-Nord. In particolare, emergono quattro corridoi lungo i quali la diffu-

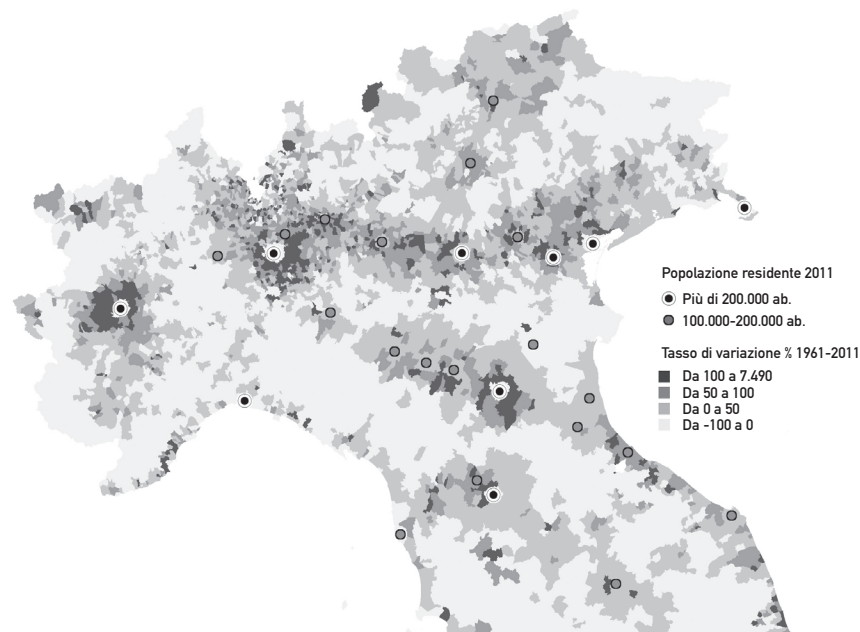
6 Tasso di variazione della popolazione residente, 1961-2011



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

sione della crescita è stata più significativa: il principale corridoio si sviluppa da Milano a Venezia; il secondo riguarda la via Emilia, soprattutto tra Bologna e Reggio Emilia; il terzo interessa la dorsale adriatica lungo la Romagna e le Marche; infine il quarto ha dato forma alla conurbazione Firenze-Prato.

7 Tasso di variazione % della popolazione residente, 1961-2011



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

Il mercato del lavoro metropolitano

L'analisi delle dinamiche demografiche ha evidenziato la rilevanza delle aree urbane nella crescita di lungo periodo del territorio. Tuttavia, oltre alla distribuzione della popolazione è necessario guardare a come sono cambiate le caratteristiche del mercato del lavoro nel tempo, cercando di verificare in quale misura città e aree metropolitane influenzano l'intensità e la qualità dell'occupazione. Essendo interessati a un'analisi di lungo periodo, dovevamo evitare che i dati economici venissero influenzati in maniera troppo marcata dalla recessione iniziata nel 2008. Per tale ragione abbiamo limitato l'analisi al periodo 1971-2007. Come indicatore di sviluppo abbiamo considerato gli addetti alle unità locali a livello comunale su tutto il territorio italiano, classificando ogni territorio sulla base dello scarto tra gli addetti effettivi del 2007 e quelli attesi nell'ipotesi che ogni comune avesse mantenuto

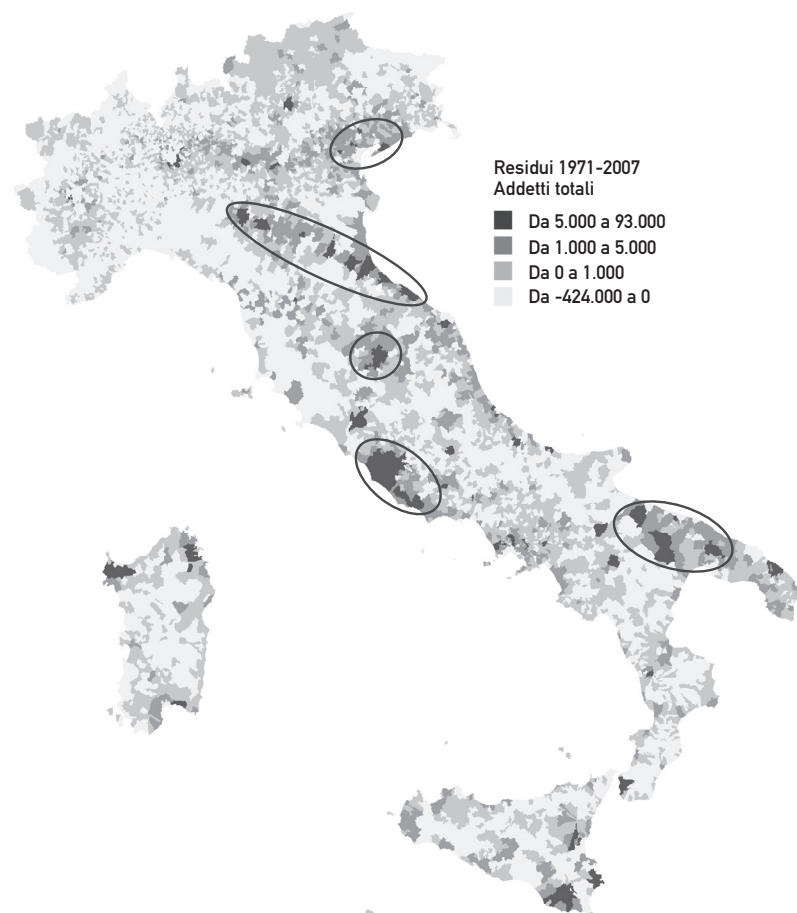
costante il suo peso occupazionale del 1971 rispetto al totale nazionale. Attraverso questa metodologia si possono così individuare i comuni che hanno aumentato la loro importanza in virtù di una crescita degli addetti superiore a quella necessaria a mantenere costante la propria quota (figura 8).

A differenza di quanto visto con l'analisi demografica, la distribuzione spaziale della crescita occupazionale ha caratteristiche meno urbane. Emergono ampie zone di territorio coinvolte da tale crescita, in particolare l'area a Nord Est compresa tra Padova e Pordenone, che include anche buona parte della fascia pedemontana, associata chiaramente allo sviluppo dei distretti industriali cresciuti in misura rilevante dagli anni settanta alla prima metà degli anni novanta.

Lo sviluppo nel periodo 1971-2007 interessa poi una lunga fascia di territorio che va dalla via Emilia alla dorsale adriatica tra Romagna e Marche, un'area che pure è contraddistinta dalla presenza di numerosi distretti industriali. Altre aree di forte crescita sono individuabili nei territori attorno a Firenze e Prato, quindi a Roma e in Puglia.

Concentrando l'attenzione sull'Italia settentrionale, è interessante notare come i territori a Nord Ovest tra Piemonte e Lombardia perdano quel ruolo di attrazione economica che avevano all'inizio del dopoguerra, confermando invece come il «nuovo triangolo industriale» sia chiaramente orientato a Nord Est, con vertici a Milano, Venezia e Bologna. Un altro aspetto da rilevare riguarda poi le aree montane. Non tutte, infatti, sembrano seguire percorsi di declino: Alto Adige e Trentino, e in misura minore la Valle d'Aosta, vedono crescere il numero di addetti a partire dagli anni settanta non solo in termini assoluti, ma anche relativi rispetto alle altre aree del Paese. Peraltro si tratta di una dinamica che, soprattutto in Alto Adige, non riguarda esclusivamente le aree urbanizzate, come i fondovalle alpini, ma anche i distretti montani meno accessibili. Tuttavia, grazie all'integrazione dei redditi fra settori diversi – agricoltura, turismo, industria della sostenibilità –, una gelosa autonomia nella gestione delle risorse locali – economiche, ambientali e culturali – e un'organizzazione di area vasta che sembra richiamare proprio le esperienze metropolitane più avanzate – basti pensare all'efficienza del sistema di trasporto collettivo nelle

8 Scarto tra addetti effettivi e addetti teorici 2007, calcolati rispetto alla quota del 1971 a livello comunale rispetto al totale Italia



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

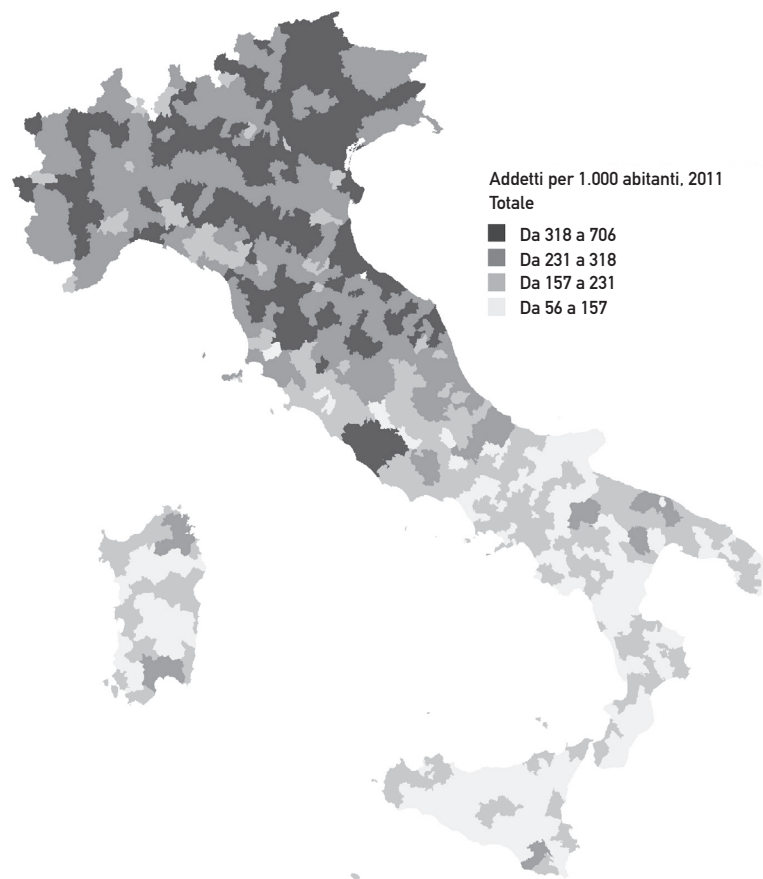
valli altoatesine, o ai livelli di accessibilità *broad-band* e ai servizi innovativi in quelle trentine – queste esperienze mostrano come lo sviluppo moderno non sia affatto prerogativa delle grandi concentrazioni urbane, ma anche dei sistemi territoriali capaci di creare, attraverso tecnologie e politiche intelligenti, ambienti densi di relazioni, istituzioni e nodi di accesso alla globalità.

Se da un'analisi generale della distribuzione geografica della crescita economica la dimensione urbana non appare così evidente come invece mostrato dalle dinamiche demografiche, approfondendo l'indagine per settori di attività economica riemergono tuttavia alcuni significativi caratteri territoriali dello sviluppo. Il primo tratto distintivo è la diffusione delle attività manifatturiere all'esterno delle città. Considerato il periodo esaminato – la lunga fase espansiva che inizia negli anni settanta e si chiude con la crisi finanziaria – il modello di sviluppo industriale che prevale in Italia è quello della piccola e media impresa organizzata in distretti industriali o in filiere dominate da un'impresa leader. Le strategie localizzative dell'industria manifatturiera seguono dunque un pattern che raramente si appoggia sulle grandi città, quanto piuttosto su una rete di centri urbani minori e il relativo sistema infrastrutturale diffuso. Le città maggiori mantengono il loro ruolo nelle attività terziarie, ma la tendenza dei servizi all'impresa – a partire da quelli finanziari – è comunque quella di seguire la domanda, crescendo perciò nei territori industriali più dinamici. Una tendenza analoga interessa anche i servizi più innovativi – che comprendono informatica, ricerca e sviluppo, attività professionali – anche se in questo caso la crescita sul territorio appare più selettiva.

Quale geografia dello sviluppo si afferma nel Paese dopo questo lungo periodo? Per rispondere a questa domanda possiamo analizzare i dati del censimento economico 2011 organizzando le informazioni per sistema locale del lavoro, dunque un ambito territoriale che corrisponde maggiormente all'organizzazione spaziale effettiva delle attività economiche. La figura 9 mostra la distribuzione di un indice di occupazione (l'intensità degli addetti per mille abitanti), che conferma in modo fin troppo evidente la tradizionale geografia dello sviluppo italiano: l'occupazione è decisamente più elevata nel Nord Italia, con un'estensione verso il centro che include Toscana e dorsale adriatica fino alle Marche, oltre all'area della capitale.

L'immagine che emerge da questa geografia del lavoro è innanzitutto la conferma dello spostamento a est dello sviluppo. Tra le aree più sviluppate si rafforza la posizione del Veneto centrale e della via Emilia, insieme ai relativi corridoi che collegano a Milano.

9 Addetti alle unità locali per 1.000 abitanti nei sistemi locali del lavoro, addetti totali 2011



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

Per il Nord Est i sistemi locali del lavoro più forti in termini di occupazione includono non solo l'area compresa tra Venezia, Padova e Treviso, ma si estendono al vicentino e alla fascia Pedemontana fino a Pordenone e Udine. Da rilevare, inoltre, anche la densità di addetti in Alto Adige e in gran parte del Trentino.

L'analisi per settori ci conferma la decisa specializzazione manifatturiera del Nord Italia, in particolare della pedemontana

veneta, dell'Emilia tra Parma, Reggio Emilia e Modena e di alcune zone delle Marche. D'altro canto, nonostante le dinamiche diffuse, come si è visto sopra, abbiano coinvolto anche i servizi, la densità delle attività terziarie continua a essere un fenomeno urbano e metropolitano, in particolare per i servizi avanzati come quelli informativi, tecnologici e di ricerca.

Un approfondimento sull'area centrale veneta

Per quanto riguarda il Veneto, i cinque sistemi locali del lavoro con caratteristiche di sviluppo metropolitano – Padova, Verona, Venezia, Treviso, Vicenza – evidenziano una specializzazione nelle occupazioni a più alta intensità di conoscenza. Infatti, le maggiori differenze fra i sistemi locali del lavoro metropolitani e quelli non metropolitani riguardano proprio i servizi avanzati. Considerando le attività professionali e scientifiche, i servizi alle imprese, le attività dell'informazione e della comunicazione, le attività finanziarie e assicurative, i cinque sistemi locali del lavoro metropolitani hanno una quota quasi doppia di addetti alle unità locali rispetto a quelli non metropolitani: 20% contro 11%.

Si tratta di differenziali importanti, che connotano un mercato del lavoro metropolitano caratterizzato non in maniera generale da attività terziarie, ma in particolare da alcuni comparti specifici.

Tali servizi sono assimilabili ai *knowledge-intensive business services* (KIBS). I KIBS sono considerati i driver della crescita in Europa: si tratta di imprese di servizi (professionali, tecnici, scientifici) con un alto valore aggiunto intellettuale, alcune di tipo più tradizionale (legate a un alto livello di conoscenza «incorporato» dal personale stesso), altre invece più orientate all'impiego di ICT. Esempi di KIBS sono: i servizi legali e finanziari, il marketing e la pubblicità, il design, la formazione professionale, i servizi per l'edilizia e quelli per l'ambiente, la ricerca e sviluppo, l'informatica. Un elenco abbastanza condiviso delle attività da etichettare come KIBS, infatti, comprende il settore delle telecomunicazioni, gran parte dei servizi informatici, tutte le attività di ricerca e sviluppo, gran parte dei servizi alle imprese (Corò, Grandinetti 2010).

La specializzazione dei sistemi locali del lavoro metropolitani nei KIBS è evidente se si considera che nei sistemi locali di Padova,

Verona, Venezia, Treviso e Vicenza lavora oltre il 76% degli addetti delle attività di informazione e comunicazione e quasi il 73% degli addetti dei servizi alle imprese di tutta la regione. Si tratta di numeri importanti, considerando che nei cinque sistemi locali del lavoro metropolitani risiede solamente circa metà della popolazione regionale.

10 Addetti alle unità locali per settore in Veneto, sistemi locali del lavoro metropolitani e non metropolitani, 2011

Settore	SLL metropolitani			SLL non metropolitani			Totale		
	Valori assoluti	Quota % sul totale	Quota % sul totale Veneto	Valori assoluti	Quota % sul totale	Quota % sul totale Veneto	Valori assoluti	Quota % sul totale	Quota % sul totale Veneto
Agricoltura e pesca	2.852	0,3	35,6	5.157	0,7	64,4	8.009	0,5	100,0
Attività estrattive	1.051	0,1	57,8	767	0,1	42,2	1.818	0,1	100,0
Manifattura	220.051	24,8	41,4	311.044	40,8	58,6	531.095	32,2	100,0
Utilities	12.083	1,4	59,7	8.145	1,1	40,3	20.228	1,2	100,0
Costruzioni	77.383	8,7	49,9	77.553	10,2	50,1	154.936	9,4	100,0
Commercio	182.139	20,5	56,5	140.247	18,4	43,5	322.386	19,5	100,0
Trasporti	64.535	7,3	68,0	30.371	4,0	32,0	94.906	5,8	100,0
Alloggio e ristorazione	69.512	7,8	57,6	51.222	6,7	42,4	120.734	7,3	100,0
Informazione e comunicazione	29.487	3,3	76,2	9.232	1,2	23,8	38.719	2,3	100,0
Attività finanziarie e assicurative	32.924	3,7	65,2	17.558	2,3	34,8	50.482	3,1	100,0
Attività immobiliari	20.350	2,3	56,4	15.727	2,1	43,6	36.077	2,2	100,0
Attività professionali, scient. e tec.	64.494	7,3	63,1	37.659	4,9	36,9	102.153	6,2	100,0
Servizi alle imprese	53.132	6,0	72,5	20.187	2,6	27,5	73.319	4,4	100,0
Altri servizi	57.342	6,5	60,8	36.966	4,9	39,2	94.308	5,7	100,0
Totale	887.335	100,0	53,8	761.835	100,0	46,2	1.649.170	100,0	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

Negli ultimi mesi, la Fondazione Pellicani è stata tra i soggetti più attivi sul tema della città metropolitana. Uno degli aspetti indagati ha riguardato proprio il mercato del lavoro: nello specifico la Fondazione Pellicani ha stimato complessivamente oltre 135.000 professionisti dell'innovazione (tra addetti alle unità locali e partite IVA) tra le province di Padova, Treviso e Venezia. La Fondazione Pellicani ha individuato questi lavoratori all'interno di quattro

insiemi principali: la *Creative Class*¹, il terziario avanzato tradizionalmente inteso (università, centri di ricerca pubblico-privati, parchi scientifici e tecnologici), le professioni che svolgono attività di servizio ad alto valore aggiunto all'interno delle piccole-medie imprese e al no-profit, nonché i cosiddetti artigiani digitali o *makers*.

I 135.000 professionisti individuati si dividono in circa 110.000 addetti alle unità locali (l'11% del totale degli addetti nelle tre province) e circa 26.000 partite IVA, che rappresentano ben il 41% dei lavoratori autonomi del medesimo territorio (Fondazione Pellicani 2014). Nel complesso, si tratta peraltro di professioni in forte ascesa, il cui numero è cresciuto anche durante gli ultimi anni. La Fondazione Pellicani avanza poi un paragone suggestivo, in grado di darci la misura del cambiamento del paradigma di sviluppo: il numero totale dei lavoratori dell'innovazione nelle province di Padova, Treviso e Venezia è simile a quello degli occupati di Porto Marghera negli anni della sua massima espansione.

Innovazione e città: un'analisi sulla geografia dei brevetti e delle invenzioni

La specializzazione delle aree metropolitane nei servizi avanzati si può vedere anche analizzando alcuni indicatori dell'intensità di innovazione. Nelle tabelle seguenti abbiamo riportato la graduatoria delle prime 20 province italiane secondo il numero di brevetti, invenzioni, modelli e disegni, rapportati alla popolazione residente.

La graduatoria riporta nei primi posti province di rango metropolitano quali Milano, Bologna, Torino e Firenze, oltre all'area veneta e a quella emiliana (Modena, Parma, Reggio Emilia). Il Veneto centrale non è però rappresentato da Venezia quanto piuttosto da Padova e Treviso. Sono poi interessanti le eccezioni non metropolitane presenti in graduatoria, rappresentate da province di natura spiccatamente manifatturiera come Macerata, Pordenone, Vicenza e Udine.

¹ Scienziati, ingegneri, docenti universitari, poeti e romanzieri, artisti, attori, stilisti e architetti, designer, dirigenti editoriali, operatori del mondo culturale, ricercatori, analisti e opinionisti: professioni individuate a partire dai lavori di Florida 2002.

11 Numero di brevetti ogni 100.000 abitanti per provincia (prime 20), 1999-2011

Posizione	Province	Brevetti/100.000 ab.
1	Bologna	329,4
2	Milano	294,9
3	Vicenza	228,4
4	Modena	220,9
5	Reggio nell'Emilia	204,4
6	Pordenone	197,7
7	Parma	181,6
8	Torino	169,4
9	Treviso	163,0
10	Siena	140,7
11	Bergamo	134,2
12	Novara	129,1
13	Padova	126,9
14	Ancona	126,8
15	Lecco	124,4
16	Lucca	116,1
17	Brescia	113,8
18	Alessandria	109,9
19	Como	108,4
20	Udine	108,1

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

12 Numero di invenzioni ogni 100.000 abitanti per provincia (prime 20), 1999-2011

Posizione	Province	Invenzioni/100.000 ab.
1	Bologna	1.094,8
2	Milano	874,0
3	Modena	672,6
4	Macerata	648,3
5	Torino	626,2
6	Udine	595,3
7	Padova	535,6
8	Vicenza	488,9
9	Pordenone	397,1
10	Pisa	396,7
11	Firenze	370,5
12	Reggio nell'Emilia	344,5
13	Parma	298,6
14	Treviso	282,3
15	Rimini	272,3
16	Verona	263,3
17	Ancona	244,7
18	Roma	233,8
19	Piacenza	201,2
20	Brescia	190,6

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

13 Numero di modelli ogni 100.000 abitanti per provincia (prime 20), 1999-2011

Posizione	Province	Modelli/100.000 ab.
1	Milano	183,7
2	Macerata	180,7
3	Pordenone	172,9
4	Bologna	157,8
5	Padova	147,7
6	Firenze	124,5
7	Torino	114,9
8	Ancona	112,3
9	Udine	106,8
10	Pisa	99,3
11	Piacenza	95,9
12	Vicenza	92,4
13	Rimini	89,5
14	Ravenna	87,3
15	Pesaro e Urbino	86,2
16	Treviso	85,2
17	Reggio nell'Emilia	83,7
18	Trieste	77,5
19	Brescia	77,1
20	Verona	73,8

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

14 Numero di disegni ogni 100.000 abitanti per provincia (prime 20), 1999-2011

Posizione	Province	Disegni/100.000 ab.
1	Macerata	178,5
2	Milano	147,3
3	Firenze	97,8
4	Torino	97,5
5	Udine	92,3
6	Bologna	91,0
7	Pordenone	84,0
8	Vicenza	80,1
9	Padova	76,8
10	Arezzo	68,5
11	Treviso	68,2
12	Roma	63,0
13	Ancona	62,7
14	Brescia	49,4
15	Pisa	47,6
16	Pesaro E Urbino	44,3
17	Prato	41,4
18	Verona	41,2
19	Reggio Nell'Emilia	39,9
20	Rimini	33,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

Per riassumere tutte le componenti appena considerate in un'unica misura, abbiamo costruito un indice complessivo di innovazione che mette insieme, nel periodo 1999-2011, brevetti, invenzioni, modelli e disegni a livello provinciale. I dati sono stati rapportati alla popolazione media residente nel medesimo periodo e quindi standardizzati. Conseguentemente, l'indice può assumere un valore compreso tra un minimo di 0 e un massimo di 100.

Come possiamo notare, in testa alla graduatoria si trovano due delle città metropolitane che formano il cosiddetto «nuovo triangolo dello sviluppo». Il terzo vertice del triangolo, Venezia, si trova solo al 40° posto, con un valore dell'indice pari a 14,3. Tuttavia l'area centrale veneta è ben rappresentata da Padova (6° posto) e Treviso (12° posto). Nei primi 10 posti troviamo altre città metropolitane: Torino (5° posto), Firenze (9° posto), con Roma a chiudere la top venti.

Le prime posizioni sono occupate anche da province caratterizzate da un'importante base manifatturiera, impegnate oggi in percorsi di crescita basati sull'innovazione, al fine di recuperare la ricchezza persa negli ultimi anni: è questo il caso, soprattutto, di Macerata (3° posto), Pordenone (4° posto), Vicenza (7° posto), Udine (8° posto).

Nei primi venti posti si trovano poi le tre province di Modena, Reggio Emilia e Parma, che come abbiamo visto in precedenza rappresentano una delle aree cresciute di più negli ultimi decenni.

Appare quindi evidente che la base economica dei territori sta cambiando in risposta ai mutamenti del contesto competitivo, in particolare alla spinta all'internazionalizzazione dei sistemi economici e allo sviluppo dell'economia dei servizi. Nelle città si concentrano infatti capacità fondamentali per alimentare, attraverso complesse reti di interazione sociale ed economiche, il processo innovativo.

Nei centri metropolitani si concentrano soprattutto le funzioni urbane superiori, come ad esempio la finanza e la consulenza, le professioni più creative come il design o i sistemi della conoscenza specializzata, fino a comprendere i beni e i servizi culturali. Le densità metropolitane costituiscono inoltre la base di domanda necessaria allo sviluppo dei nodi di accesso ai collegamenti inter-

15 Indice di innovazione per provincia (prime 20), 1999-2011

Posizione	Province	Indice
1	Milano	87,9
2	Bologna	84,2
3	Macerata	69,5
4	Pordenone	59,2
5	Torino	56,2
6	Padova	52,6
7	Vicenza	52,1
8	Udine	49,0
9	Firenze	46,3
10	Modena	44,1
11	Reggio nell'Emilia	40,1
12	Treviso	39,7
13	Ancona	39,0
14	Pisa	36,9
15	Brescia	30,1
16	Rimini	29,4
17	Parma	29,1
18	Verona	28,8
19	Roma	27,7
20	Pesaro e Urbino	27,4

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

nazionali, in particolare aeroporti e stazioni dell'alta velocità. Come abbiamo visto nel primo capitolo di questo libro, il ruolo di *hub* delle città metropolitane non si esaurisce nella dotazione infrastrutturale, ma riguarda anche l'attrazione di figure professionali specializzate, con alti livelli di formazione e con maggiori consuetudini alle relazioni internazionali, tali da fornire servizi fondamentali per lo sviluppo dei mercati e dei processi innovativi delle imprese.

Come hanno messo in rilievo David Audretsch (1998) e Brian Arthur (2010), in un'economia sempre più contraddistinta da flussi di conoscenze immateriali il vantaggio dell'agglomerazione metropolitana non risiede tanto nella quantità di informazioni che si possono intercettare in un'area, quanto piuttosto dalla possibilità di accedere direttamente a quei «mestieri» e «saperi taciti» che sono necessari per decodificare e impiegare in modo produttivo l'informazione stessa. L'agglomerazione delle attività economiche nelle città indica, dunque, come la produzione e l'utilizzo delle informazioni beneficiano della concentrazione di capitale umano

e di conoscenze non codificabili. Perciò, la competizione per lo status di città metropolitana si gioca sulla capacità di attrarre e valorizzare le attività economiche nei comparti ad alto contenuto d'innovazione e maggiore valore aggiunto.

Il ritorno alla città favorito dallo sviluppo dell'economia della conoscenza si lega però anche a nuove dinamiche, quali l'azione strategica delle città stesse. La necessità di rilanciarsi partendo da una base economica che deve rimpiazzare l'occupazione industriale sostituita dai processi di automazione e internazionalizzazione, ha in molti casi rappresentato la spinta a una pianificazione strategica in cui la città si comporta come un attore dello scenario competitivo, scegliendo quindi come posizionarsi e caratterizzarsi rispetto alle altre realtà urbane. Proprio a partire da questi «processi competitivi» nascono i vari progetti di marketing urbano, le campagne di promozione dell'immagine della città, le grandi progettualità legate alle trasformazioni di aree depresse o dismesse, la realizzazione di centri terziari-direzionali con un forte impatto sullo skyline cittadino, ma anche gli interventi legati alla modernizzazione del trasporto pubblico, ai grandi eventi o alla cultura.

Città e aree metropolitane nello sviluppo europeo

L'orientamento urbano della crescita demografica è un fenomeno globale. L'avvenuto «sorpasso» della popolazione residente nelle aree urbane rispetto alla popolazione rurale ne è la conferma. Nel corso del XX secolo la popolazione umana mondiale è raddoppiata due volte e buona parte dell'incremento demografico si è riversato nelle aree urbane, tanto che, in particolare riferendosi all'ultimo decennio, si ricorre sovente all'espressione «nuova urbanizzazione».

L'attuale geografia urbana rappresenta perciò l'esito di un percorso di sviluppo di lungo periodo, durante il quale l'economia europea ha abbandonato l'originaria matrice rurale – che ancora dominava all'inizio del XX secolo – diventando dal dopoguerra un insieme di regioni produttive dai caratteri sempre più urbani. Oggi, sebbene la velocità di questo processo di trasformazione abbia decisamente rallentato, la quota di popolazione che vive all'interno di sistemi territoriali classificati come urbani continua a crescere.

Lo sviluppo europeo si contraddistingue comunque per una struttura urbana meno concentrata rispetto a quella statunitense o alle aree industriali cinesi. In Europa abbiamo venti città con oltre un milione di abitanti e circa 350 con almeno 100.000 abitanti. La popolazione urbana europea preferisce dunque risiedere in città di media dimensione: più di un europeo su tre vive in città fino a 100.000 abitanti e solo il 7% vive in metropoli di oltre cinque milioni di abitanti (Unione Europea 2011). Negli Stati Uniti, invece, la popolazione che risiede nelle principali aree metropolitane è il 25% del totale.

Pur considerando queste differenze, la mappatura dello sviluppo economico dell'Europa è chiaramente contraddistinta dal ruolo delle città (Vicari Haddock 2004), in particolare nel suo nucleo centrale, che può essere rappresentato come un'area pentagonale con vertici a Londra, Parigi, Milano, Monaco e Amburgo. Secondo Giuseppe Dematteis (1997), quest'area rappresenta l'evoluzione della «megalopoli renana», un ampio sistema urbano reticolare, che si estende per un raggio di 600 Km, all'interno del quale sono cresciute – oltre a numerose città di rilievo internazionale – alcune delle regioni manifatturiere più forti al mondo.

Le tradizionali analisi sullo sviluppo dell'Europa hanno sottolineato il dominio economico-finanziario di Londra e Parigi e il ruolo politico-istituzionale delle capitali maggiori. Tuttavia, osservando in modo più attento l'evoluzione della geografia europea, emerge chiaramente il ruolo dei centri urbani intermedi e dei sistemi metropolitani policentrici, situati soprattutto nelle aree a maggior sviluppo dell'Olanda, del Belgio, della Svizzera, nonché della Germania meridionale e dell'Italia settentrionale. D'altro canto, la geografia dello sviluppo europeo mette in luce anche le difficoltà delle vecchie regioni industriali che non hanno ancora completato il processo di transizione economica – come le Midlands, la Ruhr o alcune aree del Piemonte e della Liguria – e la condizione di ritardo delle zone escluse dai processi di sviluppo urbano (Nuvolati 1999).

Più recentemente sono stati messi in luce anche altri fenomeni, come la rilevanza di un arco atlantico con fulcro a Barcellona, la crescita di aree trans-frontaliere come il sistema Vienna-Bratislava o quello Copenaghen-Malmö, il ruolo importante di città lontane

dal nucleo centrale ma ben inserite nei network globali come Madrid e Stoccolma. Infine, un'ampia letteratura ha evidenziato il ruolo decisivo svolto dalle politiche per la cultura, il turismo e i grandi eventi nel rilancio di città che avevano attraversato un lungo periodo di declino industriale, come Glasgow, Liverpool, Linz, Bilbao².

È inoltre evidente che l'allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa centro-orientale e la sempre più diffusa partecipazione dei territori ai processi di globalizzazione, abbiano contribuito a un'ulteriore fase dello sviluppo urbano. La competizione tra Paesi ha infatti messo sempre più in gioco anche i propri sistemi urbani: le città in grado di sostenere una concorrenza globale hanno infatti rappresentato l'ancoraggio nazionale alle reti internazionali (CSS 2011), diventando i principali attrattori di investimenti in attività innovative e con maggiore effetto leva sullo sviluppo generale. D'altra parte, le città globali si caratterizzano per essere nodi di più reti che svolgono funzioni avanzate. Tuttavia, come ha opportunamente osservato Maurizio Mistri (2013), se le città globali hanno sicuramente una dimensione metropolitana, non tutte le aree metropolitane hanno caratteristiche di città globali, come nel caso di capoluoghi di Paesi di dimensioni minori o delle capitali di rango regionale.

Le città in Europa rappresentano comunque il motore economico, produttivo e occupazionale: è nella fitta trama di relazioni urbane che si intrecciano proficuamente scienza e tecnologia, cultura e innovazione. Le città sono i luoghi dove si addensa la domanda di beni e servizi, si condensa e si elabora la conoscenza, si concentrano i servizi materiali e immateriali per la produzione e il commercio internazionale, la gestione e il controllo delle imprese, la finanza, i media (CSS 2011).

D'altra parte, è nelle città dove si concentrano, amplificati, anche problemi economici, sociali e ambientali, come disoccupazione, disuguaglianze, povertà, discriminazione, inquinamento.

² Si veda, tra gli altri, Mehlbye 2011, Sacco, Pedrini 2003, Santagata 2002, Garcia, Melville, Cox 2009.

Ma proprio in quanto tali problemi sono vissuti in modo più intenso nelle città, è nelle città dove cercare e sperimentare in modo pragmatico e innovativo le soluzioni possibili.

Le città hanno dunque un ruolo strategico nei percorsi di crescita e sviluppo non solo dei relativi contesti urbani, ma anche di intere regioni, oltre ad avere un significativo impatto anche sul Paese di cui fanno parte. D'altro canto, impiegando il criterio selettivo di area metropolitana, si può calcolare che circa il 70% del PIL europeo sia generato in tali aree, a fronte di una quota di popolazione residente inferiore al 60% (Unione Europea 2011). Impiegando criteri più estensivi, queste quote si alzano di oltre dieci punti.

Proprio per ridurre l'indeterminatezza sui criteri di individuazione dei sistemi metropolitani, l'OCSE (2012a) e la Commissione Europea (2012) hanno sviluppato una definizione di area urbana secondo criteri funzionali, superando le limitazioni connesse ai livelli amministrativi. I criteri con cui vengono identificate le aree urbane riguardano:

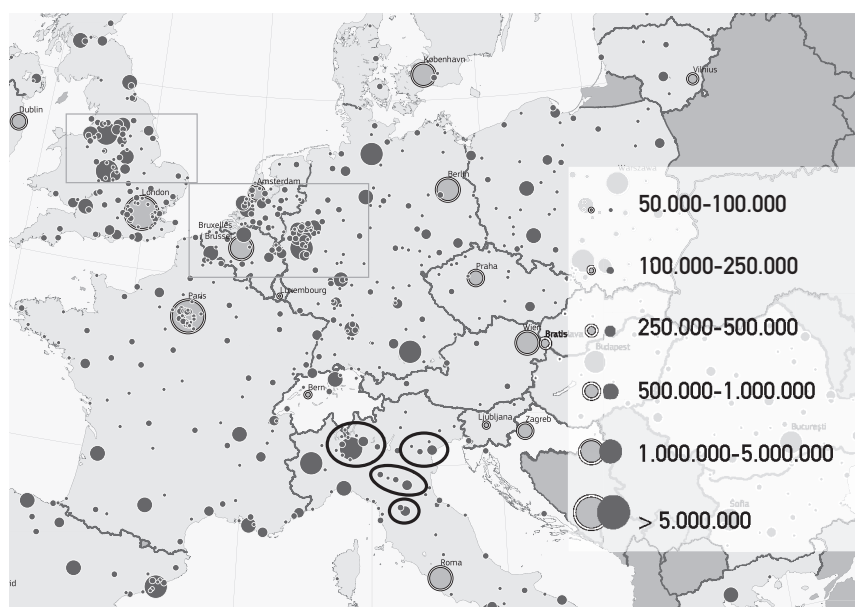
- la densità di popolazione a livello micro-territoriale (ovvero rispetto a un griglia le cui celle hanno dimensione 1 kmq);
- la dimensione complessiva dell'area a più alta densità (almeno 50.000 abitanti);
- l'intensità delle gravitazioni giornaliere per motivi di studio e lavoro (flussi pendolari).

Al contempo viene fornita una classificazione delle aree urbane, basata sulla densità di popolazione e le relazioni di pendolarismo che insistono intorno a città di almeno 50.000 abitanti, individuando le seguenti soglie demografiche:

- *small urban areas*: 50.000-200.000 abitanti;
- *medium-sized urban areas*: 200.000-500.000 abitanti;
- *metropolitan areas*: 500.000-1.500.000 abitanti;
- *large metropolitan areas*: oltre 1.500.000 abitanti.

Nella figura 16 sono mappate le città con oltre 50.000 abitanti in Europa. Emerge, in particolare, la presenza di diversi sistemi metropolitani policentrici la cui distribuzione connota chiaramente le aree più dinamiche. Ciò vale anche per l'Italia settentrionale, dove da un lato spicca l'isolamento di Torino e Genova e, dall'altro, si distingue la conurbazione milanese proiettata verso est fino a includere Bergamo; quindi il sistema composto da Venezia Padova e Treviso; l'asse della Via Emilia; l'area di Firenze-Prato.

16 Città con più di 50.000 abitanti in Europa



Fonte: Commissione Europea 2012.

La classificazione delle città venete in base ai criteri OCSE è riportata in tabella 17. Venezia è l'unica città posizionata al di sopra della soglia dei 500.000 abitanti, con Verona e Padova poco al di sotto. Per quanto riguarda le altre città venete, Vicenza è classificata come area urbana di media dimensione, con una popolazione di circa 216.000 abitanti, mentre Treviso è classificata come piccola area urbana (177.000 abitanti).

In ogni caso, è facile notare come la dimensione demografica

delle aree urbane venete, considerate separatamente, sia lontana sia dalle principali aree metropolitane europee, ma anche da Roma e Milano. Tuttavia, se anche in base ai criteri selettivi impiegati dalla classificazione OCSE le aree urbane del Veneto centrale venissero integrate in un unico sistema, verrebbe tranquillamente superata la soglia di 1,5 milioni di abitanti per rientrare nelle grandi aree metropolitane. Anche restringendo l'analisi all'area formata da Venezia, Padova e Treviso, si raggiungerebbe la dimensione di oltre 1 milione e 100.000 abitanti, un valore corrispondente a città del livello di Oslo e Zurigo, superiore alle conurbazioni di Bordeaux, Bilbao, Glasgow e Liverpool (tabella 18).

17 Principali aree urbane europee e aree urbane venete, popolazione residente 2008

Area urbana	Popolazione 2008	Tipologia area
Parigi	11.552.987	Large metropolitan area
Londra	11.112.364	Large metropolitan area
Madrid	6.400.189	Large metropolitan area
Berlino	4.305.010	Large metropolitan area
Roma	4.063.498	Large metropolitan area
Milano	4.019.062	Large metropolitan area
Venezia	505.626	Metropolitan area
Verona	470.386	Medium-sized urban area
Padova	459.731	Medium-sized urban area
Vicenza	216.622	Medium-sized urban area
Treviso	177.102	Small urban area

Fonte: OCSE (2012b).

**Aree metropolitane e competitività regionale:
un confronto internazionale**

Brookings Institution, centro di ricerche con base a Washington D.C. e ritenuto uno dei più autorevoli *think tank* al mondo, ha analizzato le più importanti 300 aree metropolitane a livello globale, individuandole in base a criteri di dimensione demografica, densità urbana e relazioni funzionali (spostamenti casa-lavoro, casa-studio, commercio, servizi ecc.). Secondo l'analisi di Brookings, in

18 Aree urbane europee comprese tra 1.400.000 e 900.000 abitanti, popolazione residente 2008

Area urbana	Popolazione 2008	Tipologia area
Helsinki	1.386.558	Metropolitan area
Cracovia	1.348.369	Metropolitan area
Siviglia	1.347.611	Metropolitan area
Mannheim	1.327.687	Metropolitan area
Porto	1.298.764	Metropolitan area
Lille	1.275.955	Metropolitan area
Hannover	1.237.954	Metropolitan area
Leeds	1.211.608	Metropolitan area
Oslo	1.166.667	Metropolitan area
Nürnberg	1.153.665	Metropolitan area
Tolosa	1.148.401	Metropolitan area
Zurigo	1.146.620	Metropolitan area
Venezia + Padova + Treviso	1.142.459	Metropolitan area
Gdansk	1.084.772	Metropolitan area
Bordeaux	1.082.128	Metropolitan area
Anversa	1.043.416	Metropolitan area
Brema	1.038.552	Metropolitan area
Palermo	1.019.936	Metropolitan area
Bilbao	1.007.708	Metropolitan area
Newcastle upon Tyne	996.218	Metropolitan area
Lódz	960.010	Metropolitan area
Glasgow	931.890	Metropolitan area
Liverpool	925.145	Metropolitan area
Poznan	922.846	Metropolitan area

Fonte: OCSE (2012b).

queste 300 aree metropolitane vive il 19% della popolazione mondiale, ma si produce quasi il 50% del PIL globale.

Brookings mette in luce la rilevanza del fenomeno metropolitano in termini di creazione di ricchezza. Secondo questo studio le prime 10 aree metropolitane del Regno Unito concentrano poco più di metà popolazione del Paese, ma producono quasi 2/3 del PIL, di cui oltre un terzo prodotto solamente a Londra. Nel resto dell'Europa l'economia metropolitana è meno accentuata, ma pur sempre attiva: le prime quattro aree metropolitane della Germania (Colonia-Dusseldorf, Amburgo, Francoforte, Stoccarda) mettono insieme poco più di un quarto della popolazione, ma generano più

19 Aree metropolitane in Italia: PIL, popolazione residente e occupati 2012

Aree metropolitane	PIL (miliardi \$)		Popolazione		Occupati	
	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%
Milano	289,3	35,7	7.626.467	31,4	3.588.796	33,8
Roma	167,8	20,7	4.328.236	17,8	2.086.794	19,6
Napoli	83,6	10,3	4.460.993	18,4	1.286.022	12,1
Torino	76,6	9,4	2.338.339	9,6	1.071.747	10,1
Venezia-Padova	57,9	7,1	1.642.986	6,8	769.887	7,2
Firenze	51,6	6,4	1.490.636	6,1	710.932	6,7
Bologna	32,8	4,0	836.014	3,4	441.099	4,1
Genova	30,1	3,7	911.726	3,8	381.883	3,6
Verona	21,7	2,7	637.048	2,6	292.860	2,8
Totale	811,4	100,0	24.272.445	100,0	10.630.020	100,0

Fonte: Brookings Institution.

del 30% del PIL; in Spagna Madrid, Barcellona, Valencia e Siviglia raccolgono il 35% della popolazione, ma esprimono il 40% del PIL.

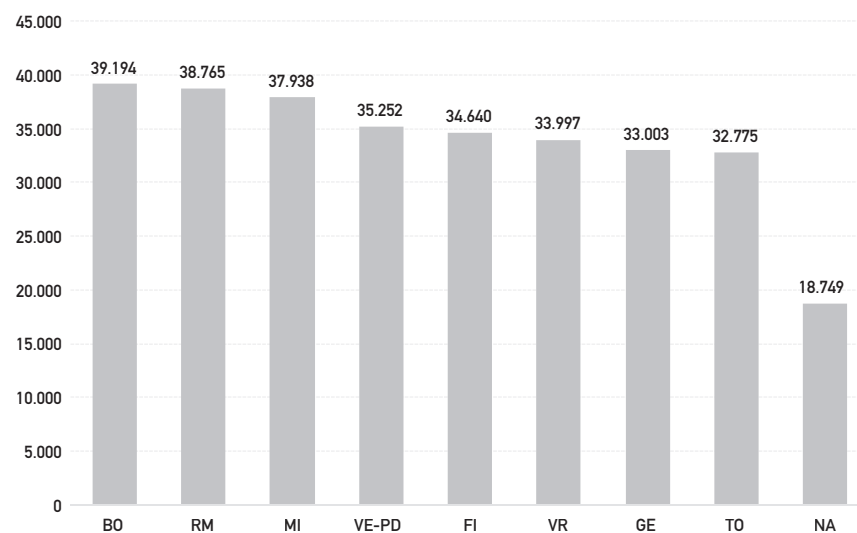
In Italia, invece, il peso economico delle aree metropolitane appare meno evidente: nelle nove aree metropolitane considerate da Brookings risiede il 40% della popolazione nazionale e si produce praticamente una corrispondente quota di PIL. Tra queste nove aree metropolitane prese in esame da Brookings, due si trovano in Veneto: Venezia-Padova e Verona. Venezia-Padova è l'unica area metropolitana «policentrica» che Brookings riconosce in Italia, ma non è la sola considerata dallo studio, che ne individua diverse altre, in particolare in Germania e Regno Unito. Per dimensione demografica, capacità produttiva e numero di occupati, l'area metropolitana Venezia-Padova (il cui perimetro è di poco inferiore a quello delle rispettive province) si colloca subito dopo le prime quattro città italiane.

Per quanto riguarda il PIL pro-capite, invece, l'area Venezia-Padova si colloca al quarto posto tra le città metropolitane italiane, dietro Bologna, Roma e Milano, ma davanti a Firenze e Torino.

L'analisi di Brookings ci permette di confrontare le diverse realtà metropolitane con quelle equivalenti in termini di dimensioni demografiche in Europa. Possiamo dunque osservare come l'area metropolitana Venezia-Padova generi un PIL simile a quello prodotto da città come Marsiglia, Glasgow e Valencia, ma sia

ancora piuttosto lontana dai livelli di reddito pro-capite di Zurigo, Helsinki e Norimberga. Tali differenze sono dovute in gran parte a un divario di produttività e, in secondo luogo, alla diversa capacità di partecipazione della popolazione in attività lavorative. Si tratta di due aspetti sui quali, come vedremo nel capitolo 6, una politica di scala metropolitana avrebbe importanti margini da utilizzare.

20 Aree metropolitane in Italia: PIL pro capite (in dollari), 2012



Fonte: Brookings Institution.

Un interessante confronto del Veneto con le altre regioni europee è inoltre fornito dall'indice di competitività regionale costruito dall'Unione europea (Commissione Europea 2013), che combina in modo differente a seconda dei livelli di sviluppo un insieme di variabili che connotano il modello di crescita regionale: dalla qualità delle istituzioni alla dotazione di infrastrutture, dai livelli di istruzione alla propensione a innovare, dall'efficienza del mercato del lavoro all'impiego delle nuove tecnologie nelle famiglie e nelle imprese.

I risultati delle analisi condotte a livello regionale portano a tracciare un confine abbastanza netto nella capacità competitiva fra il Centro-nord e le aree meridionali e orientali dell'Europa.

21 Aree metropolitane europee a confronto: PIL, popolazione residente e occupati 2012

Aree metropolitane	PIL (miliardi \$)	PIL pro capite (\$)	Popolazione	Occupati
Zurigo	94,9	50.636	1.874.617	1.205.843
Dublino	87,4	52.123	1.676.157	744.337
Helsinki	75,5	47.705	1.582.964	828.165
Norimberga-Furth	73,9	44.260	1.669.072	939.102
Marsiglia	58,9	35.207	1.671.570	697.603
Venezia-Padova	57,9	35.252	1.642.986	769.887
Glasgow	55,5	38.027	1.459.513	782.821
Valencia	52,7	28.141	1.873.164	685.421
Nottingham-Derby	50,6	32.170	1.572.501	773.369
Newcastle	44,4	29.703	1.495.557	656.818
Sheffield	38,8	26.157	1.481.830	645.559
Siviglia	35,7	24.875	1.436.046	485.618

Fonte: Brookings Institution.

Nella prima metà della graduatoria ci sono stabilmente i Paesi Scandinavi, Inghilterra e Irlanda, Benelux, Germania, Austria e Francia; nella seconda metà troviamo le Repubbliche Baltiche, i paesi dell'Europa centro-orientale da poco entrati nell'Unione Europea, Grecia, Italia, Spagna e Portogallo. All'interno di questo quadro, solo in alcune situazioni le regioni del Nord Italia riescono a posizionarsi nella prima metà della graduatoria, riuscendo a entrare a far parte delle aree più competitive dell'Europa. Nello specifico, l'analisi mette in luce un buon posizionamento del Veneto nella dotazione di infrastrutture fisiche (autostrade, ferrovie, aeroporti), molto meno in quelle immateriali (istituzioni, tecnologie, formazione). Nella graduatoria complessiva il Veneto si posiziona al 158esimo posto su 262 regioni, preceduto anche da alcune regioni italiane.

Il valore strategico dell'ambiente urbano e metropolitano emerge chiaramente nella classifica dedicata all'innovazione. Si tratta di un indicatore costruito a partire da informazioni quali i brevetti, le pubblicazioni scientifiche e la spesa in ricerca e sviluppo, ma che include anche dati relativi al capitale umano come quelli relativi ai lavoratori della conoscenza, alla classe creativa, agli occupati nella scienza e nella tecnologia. Le regioni che si posizionano ai primi posti corrispondono a quelle in cui sono situate le maggiori città europee.

22 Indice di competitività regionale, graduatoria generale

Posizione	Regione
1	Utrecht
2	Area di Londra
3	Berkshire, Buckinghamshire, Oxfordshire
4	Regione di Stoccolma
5	Surrey, East e West Sussex
6	Regione di Amsterdam
7	Regione di Francoforte
8	Regione di Parigi
9	Regione di Copenaghen
10	Zuid-Holland
...	
128	Lombardia
141	Emilia-Romagna
143	Lazio
145	Provincia Autonoma Trento
146	Liguria
152	Piemonte
157	Friuli-Venezia Giulia
158	Veneto

Fonte: Commissione Europea 2013.

Anche la graduatoria basata sulla dotazione di capitale umano – misurato dall'intensità dell'istruzione universitaria e del *long life learning* – fa emergere il ruolo delle grandi aree urbane. Tuttavia, in questo caso la distribuzione regionale sembra seguire un pattern meno concentrato rispetto a quello relativo all'innovazione. Emergono in particolare i Paesi Scandinavi, l'Inghilterra, l'Olanda, Madrid e Bilbao. Proprio nei livelli di istruzione universitaria il Veneto, invece, mostra la maggiore distanza rispetto alle regioni europee più avanzate.

Proviamo ora a combinare le informazioni ottenute dall'analisi UE sulla competitività regionale e la classificazione OCSE sulle aree metropolitane. In questo modo le 262 regioni europee considerate nella costruzione dell'indice di competitività (livello NUTS2, corrispondente alle nostre regioni amministrative) verrebbero così suddivise:

1. un primo gruppo è formato dalle 32 regioni dove domina una grande area metropolitana. In questo gruppo rientrano dunque le principali capitali europee ma anche città-stato come Amburgo o centri economici come Francoforte e Milano. La popolazione di questo gruppo assomma un totale di 147 milioni di abitanti, di cui il 70% risiede nella città principale;
2. un secondo gruppo è invece formato da 64 regioni al cui interno è cresciuta una o più città di medie dimensioni (con meno di 1,5 milioni di abitanti). Complessivamente la popolazione di questo gruppo è di 167 milioni di abitanti, di cui un terzo risiede nelle aree metropolitane;
3. nel terzo gruppo si ritrovano allora le residue 166 regioni europee prive di una città classificata dall'OCSE come metropolitana. La popolazione che risiede in queste regioni è pari a oltre 200 milioni di abitanti.

Per ognuno di questi tre gruppi abbiamo calcolato alcune variabili relative allo sviluppo economico e al potenziale di innovazione rilevate nel data-set dell'indice UE di competitività. In particolare quelle relative al reddito pro-capite disponibile, al tasso di occupazione, ai livelli di produttività, al capitale umano e ai brevetti, sia totali che specificamente riferiti ai settori dell'alta tecnologia. I dati sono poi stati riportati a un valore indice di base relativo al livello del terzo gruppo, così da poter misurare un indice, sia pure piuttosto grossolano, di «vantaggio metropolitano». Va subito detto che il limite di questo indice è che non considera l'effetto esercitato dal contesto nazionale, le cui condizioni macro-economiche influenzano evidentemente anche le specifiche situazioni regionali. In realtà un controllo effettuato su base nazionale non fa che confermare, rafforzandoli, i risultati dell'indice generale.

La tabella 23 riporta i risultati degli indici per ogni variabile. Un vantaggio metropolitano emerge nettamente già a livello di reddito disponibile: nelle maggiori concentrazioni il reddito è mediamente del 23% superiore a quello delle regioni non metropolitane. Più uniforme appare il tasso di occupazione, che in realtà è condizionato dalle diverse specializzazioni produttive. Tuttavia, anche in questo caso si mostra un vantaggio pari a 10 punti per le princi-

pali regioni metropolitane e di poco meno per quelle intermedie. È dunque la produttività a spiegare il differenziale regionale: nel primo gruppo risulta il 32% e nel secondo l'11% superiore a quello delle regioni non metropolitane.

23 Vantaggi delle aree metropolitane nelle regioni UE (numeri indice 100=regioni senza aree metropolitane)

Regione UE con/senza Aree Metropolitane	Reddito pro-capite disponibile	Tasso di occupazione	Produttività del lavoro	Istruzione terziaria	Brevetti Totali	Brevetti High Tech
Con grandi AM (32)	123	110	132	131	213	311
Con medie AM (64)	112	108	111	116	173	239
Senza AM (166)	100	100	100	100	100	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione Europea (2013) e OCSE (2012b).

L'attrattività del capitale umano da parte delle principali aree metropolitane è un altro fenomeno confermato da questa analisi, del resto collegato a produttività e occupazione. Ma ancora più evidente è l'effetto metropolitano per le variabili che descrivono il potenziale innovativo: nei brevetti totali le maggiori regioni metropolitane presentano un indice più che doppio rispetto alle regioni non metropolitane e per i brevetti *high tech* addirittura triplo. Sia pure con differenze meno significative, il vantaggio metropolitano si manifesta anche nelle regioni caratterizzate da sistemi urbani intermedi.

LA CITTÀ
METROPOLITANA
COME
PROCESSO
AMMINISTRATIVO



Una lunga storia, che parte con il piede sbagliato

Dopo aver analizzato lo spazio metropolitano come fattore di competitività regionale, dobbiamo ora rivolgere l'attenzione alle modalità con cui si può esprimere un governo efficace delle sue funzioni. D'altro canto, un sistema metropolitano è un territorio che per dimensioni demografiche, densità insediative e flussi di relazioni eccede i tradizionali confini amministrativi e richiede, perciò, un livello più adeguato di governo comune delle funzioni strategiche. Anche se in ritardo rispetto ad altri Paesi, non sono mancati in Italia tentativi di trovare una soluzione ai problemi del governo metropolitano. Dal 1990 a oggi si sono sviluppati, quasi in parallelo, due distinti percorsi di azione. Un primo percorso, lungo e accidentato, è stato quello *normativo*, che la legge Delrio ha portato solo recentemente a compimento e la cui realizzazione concreta è avviata dal 2015. Un secondo percorso è stato, invece, di natura più pragmatica e sperimentale, basato su un'idea di *pianificazione strategica* del territorio e su specifiche politiche di *governance* metropolitana.

L'impossibilità di fare incontrare finora questi due percorsi mette subito in luce i limiti della cultura politica e amministrativa italiana, ancorata a un'idea procedurale di governo e incapace di interpretare lo spazio metropolitano come insieme di processi economici e sociali concreti che si sviluppano sul territorio, la cui gestione richiede capacità di dialogo, cooperazione, sperimentazione. Una politica che indulgendo principalmente a logiche distributive, ha visto nella città metropolitana più un'occasione per accedere all'ennesima categoria di sussidi, piuttosto che un'opportunità per attivare dal basso idee e progetti innovativi per rispondere alle esigenze di sviluppo. D'altra parte, è evidente come il contesto storico in cui nasceva in Italia la prima legge che affrontava l'argomento del governo metropolitano, la n. 142 del 1990, era molto diverso da quello attuale. Allora il problema era riordinare le funzioni amministrative e gli effetti territoriali di una lunga fase espansiva, avviando la ridefinizione di un assetto istituzionale del territorio non più aderente alla realtà economica e sociale. Oggi, senza escludere la necessità di un riassetto istituzionale del territorio, il riferimento alla scala metropolitana dovrebbe servire

per integrare politiche infrastrutturali complesse, per una pianificazione strategica di area vasta, per progetti di attrazione sul territorio di investimenti e talenti a sostegno dell'innovazione.

Il lungo e controverso processo legislativo per la città metropolitana non sembra avere mai avuto come obiettivo principale quello di creare le condizioni per favorire politiche di sviluppo. È piuttosto prevalsa una logica amministrativa, attenta principalmente a redistribuire competenze e distribuire risorse ad alcuni capoluoghi regionali. Con ciò non vogliamo eludere la necessità di fornire strumenti di governo metropolitano ad alcune aree del Paese in cui si è andata concentrando la risorsa istituzionale. Tantomeno l'esigenza di una politica nazionale per le città metropolitane, che punti in modo selettivo a rafforzare poteri e capacità economiche di intervento sul territorio. Il problema è che i due percorsi del governo metropolitano sopra richiamati – quello amministrativo e quello strategico – rischiano così di procedere senza incontrarsi. Il pericolo è che entrambi, alla fine, finiscano sul solito vicolo cieco delle riforme italiane, dove l'illusione di rinnovare dall'alto l'azione pubblica frena di fatto le responsabilità e le iniziative locali. Disincentivando modelli di azione sperimentale sul territorio e mancando una seria volontà di apprendimento istituzionale, difficilmente si produrranno innovazioni utili a cambiare davvero il modo di funzionare della politica locale.

Di seguito cercheremo di concentrare l'attenzione sul lungo processo normativo che ha cercato di definire un assetto delle autonomie locali che fosse coerente con i fenomeni di tipo metropolitano. In realtà, questo processo ha trovato compimento grazie soprattutto all'esigenza di riduzione della spesa. Il modo in cui si è arrivati all'eliminazione delle province ne è la conferma. Non è un caso che il percorso normativo di costituzione delle città metropolitane ha mostrato un'accelerazione proprio quando l'individuazione dei livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni è stata collegata direttamente alla necessità di contenimento dei costi degli apparati pubblici. Quasi mai il centro dell'attenzione è stato riservato a come massimizzare i benefici dell'azione pubblica sul territorio.

I problemi tuttora aperti di una difficile riforma

Come si è già detto, la prima riforma delle autonomie locali che riconosce l'esistenza di nuove realtà metropolitane risale alla legge 142 del 1990. La riforma istituzionale che tale normativa ha tentato di avviare in Italia prevedeva la costituzione di nuovi governi metropolitani configurati come livello istituzionale intermedio. La riforma costituzionale del 2001 e le leggi successive fino alla 42/2009 hanno confermato questa opzione, ma nel complesso le norme hanno scontato in particolare l'ambiguità legata alla natura volontaria della sua attuazione. La legge 265/1999 ha tentato di superare l'impasse attribuendo a comuni e province il compito di istituire la città metropolitana, ma la natura transitoria della norma (che fa riferimento a una futura produzione legislativa in materia) ha contribuito a mantenere lo stato di incertezza nel processo di riforma (Allulli 2010a).

In realtà, i temi di natura metropolitana sono entrati nell'agenda politica italiana molto tempo prima. Già negli anni cinquanta, infatti, emerge la consapevolezza dei problemi di pianificazione che interessano territori più vasti di quello di pertinenza del capoluogo (Rotelli 1999). Viene inoltre riconosciuta l'esigenza di dare nuovi strumenti di governo a sistemi territoriali che – a partire dalle situazioni di Milano e Torino – erano contraddistinti da processi di crescita urbana diffusa. Come sostengono Tortorella e Allulli (2014), l'ingresso nell'agenda politica italiana del tema relativo al governo delle aree metropolitane si può ricondurre a due principali problemi di *policy*: il primo è di legittimazione democratica, mentre il secondo riguarda l'efficace allocazione di costi e benefici. Da un lato, infatti, a causa dell'assenza di un'istituzione di livello metropolitano le decisioni riguardanti politiche pubbliche rilevanti per la popolazione dell'intera area vengono prese solo dal comune centrale, determinando un problema di deficit di legittimazione democratica dei processi decisionali. Dall'altro lato, il comune capoluogo si deve accollare i servizi pubblici di cui beneficiano anche i cittadini di altri comuni, i quali non contribuiscono, se non marginalmente, a ripagarne i costi attraverso fiscalità e tariffe.

Da tempo, quindi, è emersa la consapevolezza dell'esistenza di un fenomeno metropolitano e al contempo la necessità di produrre

risposte di *policy* ai problemi e alle opportunità cui esso dà luogo. Sono tuttavia ancora oggi in discussione le modalità attraverso cui dare risposta ai processi di sviluppo metropolitano del territorio. Merloni (1986) individuava cinque principali nodi da sciogliere:

- il numero dei livelli di governo (uno o più d'uno);
- la forma di governo (elettiva o di secondo grado);
- le caratteristiche dell'autorità metropolitana (di tipo unitario o associativo);
- le funzioni da attribuire a tale autorità (strategiche o operative);
- la delimitazione territoriale dell'area (gruppi di comuni, provincia, aree appartenenti a più province).

Si tratta di questioni dibattute largamente negli ultimi venticinque anni e solo apparentemente risolte dalla legge Delrio. Tuttavia, è evidente come la città metropolitana possa rappresentare l'occasione per formalizzare in modo più trasparente una *governance* che, in realtà, esiste già nell'attività istituzionale ed economico-sociale di molti soggetti pubblici e privati che operano sul territorio. La *governance* metropolitana si può allora localizzare nell'ordinamento a un livello intermedio tra i comuni e la regione, attraverso un necessario raccordo dei loro poteri (Perulli 2014).

L'equilibrio che dovrà comporsi non è certo dei più semplici. Tuttavia, appare evidente che operatività ed efficacia di una *governance* metropolitana dovranno passare attraverso una redistribuzione di poteri istituzionali sul territorio, perciò di una sottrazione di autonomia e capacità di azione dei soggetti oggi in campo: comuni e regioni.

Un compito per l'Italia quasi impossibile: razionalizzare la risorsa istituzionale sul territorio

Proviamo ora a ricostruire il percorso che ha portato alla legge Delrio attraverso l'analisi della normativa che si è succeduta a partire dal 1990, facendo tuttavia riferimento al contributo critico fornito da una ampia letteratura sul tema¹.

¹ Fra i contributi presi in esame nella nostra analisi rientrano Allulli 2010a e Allulli

La legge 142/1990 affidava alla regione la delimitazione territoriale delle aree metropolitane, sentiti i comuni e le province interessate. Il termine allora fissato per concludere l'iter era di un anno dalla data di entrata in vigore della legge. Era altresì prevista, su iniziativa delle regioni, la possibilità di fusione dei comuni limitrofi e lo scorporo del comune capoluogo con l'istituzione di nuovi comuni.

Nello specifico, le funzioni dell'area metropolitana introdotte dalla riforma (art. 19) erano le seguenti:

1. pianificazione territoriale;
2. viabilità, traffico e trasporti;
3. tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;
4. difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti;
5. raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche;
6. servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale;
7. servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.

La legge 142 individuava come aree metropolitane: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli. Al tempo stesso si lasciava la possibilità alle regioni a statuto speciale di individuarne altre nei propri territori. Negli anni successivi sono infatti state proposte Cagliari, Palermo, Messina, Catania e Trieste. L'individuazione delle aree metropolitane seguì criteri non solo di natura geografica e statistica, ma anche politica (Rotelli 1999): ciò è evidente se si pensa all'assenza nella legge di criteri di tipo analitico o di controllo empirico. Vent'anni dopo la 142, con la legge 42/2009 viene aggiunta alla lista delle città metropolitane anche Reggio Calabria: una scelta che francamente è difficile giustificare in base a criteri logici e trasparenti (Mistri 2013).

2010b, Leardini 2014, Mingarelli 2014, Mistri 2013, Perulli 2014, Scaramuzza 2014, Tortorella, Allulli 2014, Vigneri 2013, Vigneri 2014.

Evidentemente, l'attribuzione alle regioni di un ruolo diretto nella delimitazione delle aree costituiva un limite significativo all'avvio del processo, unitamente all'assenza di una qualsiasi scadenza per la distribuzione delle funzioni tra città metropolitana e comuni. Peraltro, la legge 142 non indicava solo la prossimità territoriale quale criterio per la delimitazione delle aree metropolitane, ma anche l'esistenza di rapporti di integrazione economica, nei servizi essenziali alla vita sociale, alle relazioni culturali e alle caratteristiche insediative. Secondo Mistri (2013), l'assenza di una rigorosa definizione dei criteri in base ai quali definire un'area metropolitana ha di fatto contribuito a bloccare la realizzazione. In realtà vi sono anche altri motivi che hanno influenzato la scarsa disponibilità di comuni e regioni a svolgere il ruolo loro assegnato. Affrontare concretamente la questione metropolitana avrebbe infatti comportato una redistribuzione di poteri a cui nessun livello di governo è disposto a rinunciare (Allulli 2010a).

Appena tre anni dopo l'approvazione della legge 142, una seconda legge – la n. 436/1993 – prorogò di un anno la scadenza per la delimitazione delle aree metropolitane. L'elemento centrale di questo secondo provvedimento normativo fu però un altro: l'area metropolitana, a differenza di quanto sancito con la legge 142/1990, viene indicata come istituzione di natura discrezionale, non più obbligatoria. Questa indicazione venne poi accolta nel Testo unico degli Enti locali (decreto legislativo 267/2000), che d'altro canto tentò di accelerare il processo di costituzione delle aree metropolitane attribuendo il compito della loro definizione direttamente agli enti locali interessati, cui avrebbe dovuto seguire una delibera della regione entro sei mesi dalla proposta. La valorizzazione del ruolo dei comuni è un elemento di novità che il Testo unico degli Enti locali adotta dalla legge 265/1999. Questo procedimento, pur avendo il merito di decentrare il processo decisionale, non ha tuttavia sortito i risultati sperati, a causa sia di un procedimento che rimaneva piuttosto farraginoso, sia perché non limitava il numero di soggetti dotati di potere di veto nell'applicazione della riforma (Tortorella, Allulli 2014).

Nel 2001 la riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3/2001) ha dato dignità costituzionale all'area metropoli-

tana (che nel frattempo viene chiamata «città metropolitana»), non conducendo tuttavia, pure in questo caso, a risultati concreti, a causa dell'assenza di una normativa che fissasse l'obbligatorietà dell'istituto, né di adeguati incentivi ai soggetti che ne promuovessero la formazione.

Si arriva quindi alla legge 42/2009 sul federalismo fiscale, che introduce delle norme transitorie da applicarsi fino all'entrata in vigore della disciplina ordinaria. Le città metropolitane rimangono facoltative, ma possono essere istituite sulla base di una proposta che spetta ad almeno una delle seguenti combinazioni di soggetti (art. 23):

- al comune capoluogo congiuntamente alla provincia;
- al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia interessata e che rappresentino, unitamente al comune capoluogo, almeno il 60 per cento della popolazione;
- alla provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione.

L'iter istitutivo viene al contempo rimodulato e semplificato, prevedendo un ruolo meramente consultivo della regione, che può esprimere un parere non vincolante entro novanta giorni dalla proposta. Sulla proposta viene indetto un referendum tra i cittadini della provincia: senza quorum di validità se il parere della regione è favorevole o in mancanza di parere, con quorum di validità del 30 per cento degli aventi diritto in caso di parere regionale negativo. A ogni modo, è evidente la complessità del procedimento, che rimane il principale ostacolo all'istituzione delle città metropolitane.

L'ultimo tentativo e i suoi limiti: la legge Delrio

Anche le più recenti proposte normative non hanno avuto vita facile nel sostenere il riconoscimento istituzionale delle città metropolitane.

Il decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011 «Disposizioni urgenti

per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», cosiddetto «Salva Italia», ha riportato l'attenzione sul tema dell'individuazione dei livelli amministrativi ottimali per la gestione di alcune materie, anche in funzione della riduzione dei costi della pubblica amministrazione, introducendo due importanti elementi. Il primo riguarda l'obbligo, per i comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, di affidare a un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle Unioni dei comuni ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici. Il secondo, invece, si riferisce alla revisione del ruolo delle province: secondo il decreto legge, infatti, spettano alla provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

In continuità con questa impostazione si è poi mosso il decreto legge n. 95 del 2012 (che introduce la cosiddetta «spending review»), poi convertito nella legge n. 135/2012, che prevedeva (art. 17) un profondo riordino delle province e la redistribuzione delle loro funzioni. Questo decreto proponeva inoltre l'istituzione delle città metropolitane e la soppressione delle province del territorio corrispondente (art. 18). Le città metropolitane in questione sono: Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. La norma prevede che il territorio della città metropolitana coincida con quello della provincia contestualmente soppressa, «fermo restando il potere dei comuni interessati di deliberare, con atto del Consiglio, l'adesione alla città metropolitana o, in alternativa, a una provincia limitrofa». La legge prevede l'istituzione delle città metropolitane entro il 1° gennaio 2014, compatibilmente con lo scioglimento dei consigli provinciali delle città interessate.

Si tratta di una legge innovativa sotto almeno due punti di vista. Da un lato perché prevede il superamento della natura facoltativa della città metropolitana, limitando il potere di veto delle regioni. In secondo luogo, fermo restando la possibilità per i comuni di aderire a una provincia limitrofa come alternativa alla città metro-

politana, la normativa di fatto è la prima a sancire la coincidenza del territorio della città metropolitana con quello della provincia soppressa (Mingarelli 2014).

Proprio quando sembrava che la questione metropolitana fosse finalmente tornata nell'agenda politica nazionale è intervenuta la legge n. 228 del 24 dicembre 2012 (Legge di Stabilità 2013), che ha disposto la sospensione delle disposizioni relative all'istituzione delle città metropolitane e alla soppressione delle province fino al 31 dicembre 2013. Peraltro, a complicare nuovamente il quadro ha contribuito la Corte Costituzionale, che nella sentenza n. 200 del 3 luglio 2013 fonda la pronuncia di incostituzionalità sul difetto della fonte (decreto legge, anziché legge ordinaria), e per questo travolge l'intero contenuto dei due articoli (17 e 18) del decreto legge 95/2012 (Vigneri 2013).

È infine intervenuta la legge numero 56 del 7 aprile 2014 (c.d. «legge Delrio») a delineare il nuovo percorso di istituzione delle città metropolitane. La legge individua nove città metropolitane ordinarie: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, a cui si aggiunge la città metropolitana di Roma Capitale con un ordinamento speciale. Anche le regioni autonome devono adeguare i rispettivi statuti in base ai principi della legge 56/2014.

Secondo la nuova norma, il territorio della città metropolitana coincide con quello della rispettiva provincia, ma viene data la possibilità ai comuni, compresi i capoluoghi delle province limitrofe, di modificare i confini provinciali per aderire alla città metropolitana.

Gli organi della città metropolitana sono il sindaco metropolitano, il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana. Tutti gli incarichi (sindaco metropolitano, consigliere metropolitano e componente della Conferenza metropolitana) verranno svolti a titolo gratuito.

La legge stabilisce che il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo, anche se lo statuto può comunque prevedere l'elezione a suffragio universale, a condizione che il territorio del comune capoluogo sia nel frattempo stato articolato in più comuni o, nelle città metropolitane con popolazione superiore

a 3 milioni di abitanti, in zone dotate di autonomia amministrativa. Il sindaco metropolitano rappresenta l'ente, convoca e presiede il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti. Come ha osservato Perulli (2014) il sindaco metropolitano si presta così a diventare una sorta di «supersindaco», svolgendo numerose funzioni amministrative e di rappresentanza.

Il Consiglio metropolitano è composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile (da 14 a 24) in base alla popolazione complessiva della città metropolitana. Il Consiglio è organo elettivo di secondo grado e dura in carica cinque anni. Hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della città metropolitana, i quali esprimono un voto che viene ponderato sulla base della popolazione del rispettivo comune.

Anche per il Consiglio metropolitano lo statuto può comunque prevedere l'elezione diretta a suffragio universale. Il Consiglio è l'organo di indirizzo e controllo, propone alla Conferenza metropolitana lo statuto, approva regolamenti, piani, programmi e il bilancio (a seguito del parere espresso dalla Conferenza metropolitana). La Conferenza metropolitana è composta dal sindaco metropolitano e dai sindaci dei comuni della città metropolitana. Ha poteri propositivi e consultivi: adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche proposte dal Consiglio metropolitano, esprime il parere sul bilancio.

Per quanto riguarda le funzioni, la normativa attribuisce alle città metropolitane le funzioni prima assegnate alle province e oggetto del processo di riordino delle funzioni provinciali, nonché le seguenti funzioni fondamentali proprie:

- adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano;
- pianificazione territoriale generale;
- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- mobilità e viabilità;
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;

- promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Ulteriori funzioni possono essere attribuite alle città metropolitane dallo Stato o dalle regioni.

Il procedimento per l'istituzione delle città metropolitane prevede, dunque, la predisposizione innanzitutto dello statuto: il sindaco del comune capoluogo indice le elezioni per una Conferenza statutaria, da lui presieduta, con il compito di preparare una proposta di statuto della città metropolitana entro il 30 settembre 2014, per trasmetterla al Consiglio metropolitano. Quest'ultimo, entro il 31 dicembre 2014, approva lo statuto.

Al tempo stesso, entro il 30 settembre 2014 si svolgono le elezioni del Consiglio metropolitano, indette dal sindaco del comune capoluogo. Nel frattempo, il presidente della provincia e la Giunta provinciale restano in carica, a titolo gratuito, fino al 31 dicembre 2014 per l'ordinaria amministrazione. Il 1° gennaio 2015 le città metropolitane subentrano alle rispettive province esercitandone le funzioni.

La legge Delrio definisce anche i contenuti dello statuto, che disciplina, tra l'altro, i rapporti tra i comuni e la città metropolitana per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune. Come già anticipato, lo statuto definisce la modalità di elezione degli organismi di governo.

A seguito dell'approvazione dello statuto, con l'inizio del 2015 le prime 8 città metropolitane sono subentrate alle rispettive province, certificando di fatto la conclusione di un iter normativo durato ben 25 anni. Le sole eccezioni sono rappresentate da Reggio Calabria e Venezia, le cui vicende legate ai due comuni capoluogo (con il commissariamento delle rispettive amministrazioni comunali) hanno determinato lo slittamento del percorso complessivo: in questi due casi, pertanto, bisognerà attendere tra la seconda metà del 2015 (Venezia) e l'inizio del 2016 (Reggio Calabria) per l'operatività delle rispettive città metropolitane.

Per una pluralità di modelli di governo metropolitano

A conclusione di questa analisi sul percorso istituzionale della città metropolitana c'è da dire che sul tappeto rimangono più problemi aperti che soluzioni definitive e pronte per essere attuate. L'aspetto fondamentale riguarda la legittimazione democratica di un processo di rottura degli attuali assetti amministrativi per dare vita a un governo metropolitano. Legittimazione non significa semplicemente il rispetto della legge o la mera aderenza a qualche procedimento normativo, quanto l'esistenza di un consenso politico su un disegno istituzionale di lungo termine. In tale prospettiva, è evidente che il consenso sulla formazione e il funzionamento della città metropolitana non si ottiene in virtù di un riordino amministrativo fine a se stesso, ma in quanto componente di un processo di sviluppo di una comunità. Ciò dovrebbe portare a spostare la discussione sulla città metropolitana dalle competenze e funzioni amministrative del nuovo istituto alle forme e ai progetti concreti di governo dello sviluppo.

Discuteremo nel sesto capitolo un'agenda possibile di progetti di sviluppo metropolitano con riferimento all'area centrale veneta. Qui di seguito vorremmo invece affrontare il tema del *modello di governance* e del suo collegamento non banale anche con la stessa morfologia dello spazio metropolitano. Come abbiamo più volte sottolineato, le città – e nello specifico le città metropolitane – sono oggi l'intreccio di comunità insediate e di popolazioni non residenti. Basti pensare ai flussi pendolari che ogni giorno si riversano nelle principali aree urbane, prevalentemente per motivi di lavoro o di studio. O anche ai cosiddetti *city users*, soggetti che frequentano le città non esclusivamente per ragioni legate alla propria occupazione, ma anche per le attività legate al consumo, al tempo libero o alle funzioni che insistono in maniera prevalente nei contesti urbani (sanità, trasporti, amministrazioni pubbliche). Fino ad arrivare alla città-regione globale di cui parla Paolo Perulli (2012), che supera l'idea stessa di uno «spazio di luoghi», per assumere la forma di uno «spazio dei flussi», dove le componenti mobili e relazionali della città tendono ad avere il sopravvento su quelle fisse e stabili.

Come abbiamo visto in precedenza, da tempo le città non si identificano più solo con il comune da cui prendono il nome, ma

comprendono vaste aree circostanti, cresciute negli ultimi decenni ben oltre i confini amministrativi del capoluogo. In alcuni casi il processo di estensione degli insediamenti e delle relazioni funzionali è talmente rilevante che comporta la «saldatura» tra aree urbane diverse: un caso particolarmente evidente è proprio quello dell'area centrale veneta che comprende gran parte delle province di Venezia, Padova e Treviso, ma situazioni analoghe riguardano anche numerose realtà sia in Italia, che in Europa. Anzi, com'è stato opportunamente osservato da Patrizia Messina (2014), se guardiamo oggi alla realtà europea, sembra emergere come la forma policentrica dei sistemi metropolitani sia più la *regola*, che l'eccezione. Specie nelle regioni a maggiore sviluppo. È senz'altro così nel Randstad-Holland (la conurbazione formata da Amsterdam, Utrecht, Rotterdam e l'Aia) e nel Noord-Brabant (la provincia meridionale dell'Olanda), nelle Fiandre (con Bruxelles, Gand e Anversa) come nell'area Reno-Ruhr (Bonn, Colonia, Dusseldorf, Dortmund). Ma, come abbiamo visto, ciò vale oggi anche per Milano (nucleo principale di un sistema metropolitano che include gran parte della Lombardia), per l'asse emiliano (Bologna-Modena-Reggio Emilia) e quello romagnolo (Forlì-Ravenna-Rimini), oltre che per l'area Firenze-Prato.

L'affermarsi di una forma policentrica e reticolare di spazio metropolitano non è solo l'esito di un insieme di processi spontanei di crescita che si amalgamano su un territorio, ma anche un modello che emerge da una selezione competitiva. Se adeguatamente governato, un sistema policentrico può fornire un equilibrio avanzato fra le economie di scala metropolitana – densità, esternalità, varietà, istituzioni, apertura culturale, dotazione infrastrutturale – e il bisogno di mantenere un'identità locale, grazie alla quale alimentare l'integrazione sociale e un ancoraggio morale delle imprese al territorio. Ma questa forma non può non avere un suo risvolto politico: il policentrismo insediativo è anche un policentrismo dei poteri, che devono dunque essere coordinati in base a un modello di governo cooperativo, non autoritativo.

È chiaro, pertanto, che l'estensione dei bacini di relazione delle città impone di ragionare non soltanto sulla base dei confini e delle logiche amministrative. Nella misura in cui sposta il livello di

governo dal territorio comunale a quello provinciale, la legge Delrio contribuisce al superamento dei confini comunali, ma rimane tuttavia ancorata a un ritaglio amministrativo e a un assetto territoriale che quasi mai corrisponde all'estensione effettiva dei processi e degli interessi metropolitani. Il pericolo è dunque di riprodurre uno schema di governo – quello provinciale – che ha funzionato così male da essere eliminato attraverso una legge costituzionale.

Come ha opportunamente osservato Adriana Vigneri (2014), non si può allora dire che l'istituzione della città metropolitana in luogo della «vecchia» provincia abbia dato una risposta istituzionale convincente alla domanda di governo proveniente dal Nord Est. L'opportunità risiede piuttosto nella possibilità che, una volta istituita la città metropolitana di Venezia, anche altri comuni delle province limitrofe (capoluoghi inclusi) chiedano di aderire alla stessa, risolvendo di fatto il problema dei confini amministrativi imposti dalla normativa².

Se, dunque, è evidente la necessità di programmare il territorio secondo logiche di tipo metropolitano, è meno chiara l'esigenza di istituire un'autorità amministrativa metropolitana che si sostituisca ai comuni replicando un modello gerarchico e autoritativo. Ma se una forma di governo metropolitano deve essere garantita, a quale modello possiamo riferirci?

Facendo riferimento alle principali esperienze europee di governo locale, Luigi Bobbio (2003) aveva individuato sette forme di governo metropolitano. La prima è quella più semplice e diretta: si tratta dell'annessione, attraverso la quale il comune centrale si espande assorbendo i comuni limitrofi (una via praticata anche da Roma nella prima metà del Novecento). Abbiamo poi la città-stato o città-regione, soluzione che permette alla città in questione di assumere i rilevanti poteri che le vengono assegnati. È una modalità adottata in Germania (Berlino, Amburgo, Brema) o scelta da alcuni Paesi per la propria capitale (Vienna, Bruxelles, Madrid).

² Si tratta di un'operazione nella quale al governo spetta un ruolo di coordinamento dell'intero processo, mediando tra le richieste dei singoli comuni e il parere espresso dalla regione: per certi aspetti, dunque, sembra quasi che l'intenzione sia quella di favorire configurazioni flessibili delle città metropolitane (Vigneri 2014; Vigato 2014).

La terza e la quarta forma sono quelle che più si avvicinano al modello individuato in Italia: il governo metropolitano di secondo livello direttamente elettivo e il governo metropolitano di secondo livello espresso dai comuni della città metropolitana. Il caso di governo direttamente elettivo è quello di Londra, mentre quello non elettivo che si configura come associazione di comuni si riferisce alle comunità urbane francesi (in totale una quindicina di città).

Abbiamo poi l'associazione volontaria di comuni, diffusa soprattutto negli Stati Uniti, ma anche in Germania. Non è un caso che entrambi siano Stati federali, che danno perciò molto spazio all'autonomia e alla sperimentazione locale. Ci sono poi le agenzie funzionali di scala metropolitana, dedicate specificatamente a singole politiche di rango metropolitano e diffuse negli Stati Uniti, in Gran Bretagna e a Barcellona. Infine ci sono le forme di natura meno istituzionale, rappresentate da associazioni pubblico-private che portano avanti progetti e politiche di scala metropolitana. Dedicheremo il prossimo capitolo all'analisi di alcune significative esperienze internazionali di *governance* metropolitana – in particolare di Olanda, Francia e Stati Uniti – cercando di trarre insegnamenti utili per il caso italiano. Possiamo intanto anticipare come, all'interno di questo quadro eterogeneo di esperienze, siano diversi i Paesi nei quali convivono più forme di *governance* metropolitana. In Italia si è invece deciso di seguire un modello unico, valido per tutte le città. Si tratta di un grave limite delle leggi di riforma degli assetti amministrativi che si sono finora succedute nel nostro Paese. Un Paese così diverso per storia, cultura, livelli e modelli di sviluppo avrebbe richiesto un approccio più aperto e sperimentale. Sarebbe poi stato sul piano delle politiche di sviluppo e sull'efficacia della programmazione del territorio che si poteva valutare la bontà della scelta compiuta. Questa strada, come ci possono insegnare diversi casi internazionali di successo, non è tuttavia preclusa. Si tratta di capire se c'è qualcuno in Italia che avrà la determinazione di riaprirla e percorrerla fino in fondo.

**ESPERIENZE
DI GOVERNO
METROPO-
LITANO IN
EUROPA E
NEGLI STATI
UNITI**

Modelli di «governance» dei sistemi metropolitani

Da quanto abbiamo visto fin qui c'è un punto sul quale bisogna essere chiari: aspettarsi che la soluzione dei problemi del governo metropolitano in Italia possa arrivare dal completamento del percorso legislativo nazionale è una pia illusione. Infatti, se da un lato questo percorso rischia di rimanere ancora a lungo indefinito, dall'altro la forma di governo metropolitano emersa dal processo legislativo risulta poco compatibile con la complessa e articolata natura dei sistemi urbani moderni, in particolare in quelle regioni, come il Nord Est, all'interno delle quali è difficile individuare una città *leader* – o una città *madre*, per stare all'etimo di *metropolis* – attorno alla quale organizzare un nuovo assetto amministrativo. La soluzione deve dunque essere trovata attraverso un processo sperimentale e pragmatico che parte dai principali nodi urbani della rete regionale e si estende al resto del territorio attraverso il fondamentale contributo delle istituzioni economiche. Prima di formulare un'ipotesi operativa, è tuttavia utile tornare a confrontarsi con alcune esperienze internazionali cercando di individuare fra i modelli di *governance* quelli più coerenti con la situazione italiana e, in particolare, dell'area centro-veneta. Inizieremo richiamando il quadro dei modelli di governo metropolitano che si sono affermati in Europa, per poi analizzare più in dettaglio l'esperienza olandese – con specifico riferimento alla regione di Rotterdam – e quella francese, entrambe con diverse e interessanti analogie con la situazione italiana. Successivamente prenderemo invece in considerazione il vivace dibattito negli Stati Uniti sul ruolo delle aree metropolitane come nuovi attori dello sviluppo e della politica nazionale.

Abbiamo già visto nel precedente capitolo come in Europa si siano affermati diversi modelli di governo metropolitano. In pochi casi tale governo è assimilabile a un vero e proprio *livello amministrativo*, come invece impone la legislazione italiana. Si tratta piuttosto di un diverso *gradiente* di poteri politici e amministrativi attribuiti a entità di governo di area vasta, la cui forza è in relazione alle dimensioni, all'articolazione e all'importanza che il sistema metropolitano riveste per l'economia e la politica nazionale. Una prima distinzione è tra il concetto di *città metropolitana*, che

richiama la forma più tradizionale e compatta di sistema urbano, e quello dai confini meno definiti di *area metropolitana* o, come proposto nei più recenti documenti di programmazione comunitaria, di *metro-region* (Messina 2013). Tuttavia, il carattere distintivo dei modelli di governo metropolitano in Europa è l'incentivo alla cooperazione territoriale su un ampio spettro di materie di *policy*.

Riprendendo in chiave diversa quanto abbiamo già anticipato nel capitolo 4, si possono individuare tre principali modelli di riferimento per il governo delle aree metropolitane in Europa.

Il primo modello è quello delle grandi capitali di Londra e Parigi, che assumono un ruolo chiave per i rispettivi governi nazionali e alle quali sono stati dunque assegnati per legge poteri speciali. A Londra il governo metropolitano opera attraverso un'autorità di scala regionale, la Greater London Authority (GLA), che con il sindaco di Londra e la London Assembly (istituita nel 2000) organizza il funzionamento di un territorio con 8,2 milioni di abitanti diviso in 33 quartieri con poteri amministrativi. Nel caso di Parigi il governo è quello di una città-dipartimento, con un sindaco e 20 *arrondissement*, che si estende su un territorio metropolitano che comprende gran parte dell'Ile de France (o Region Parisienne). Nella stessa area svolge un ruolo di coordinamento anche una libera associazione tra enti locali promossa dal comune di Parigi chiamata «Paris Métropole».

Un secondo modello è quello adottato a Madrid, a Vienna e in alcune città tedesche, che si ispira alle città-stato (o città-regione) con riconoscimento di una specifica personalità giuridica. Le città-stato detengono poteri in via quasi esclusiva su alcune materie (ad esempio i trasporti) che vengono esercitati in collaborazione con altre amministrazioni locali attraverso patti federativi con lo Stato centrale.

Un terzo modello è quello di tipo cooperativo, come nel caso di Barcellona o Rotterdam e nella maggior parte delle grandi città americane, dove l'area metropolitana è un ambito territoriale formato da una pluralità di amministrazioni locali le quali, anche come conseguenza della densità di relazioni territoriali, decidono di condividere un insieme di politiche attraverso processi di cooperazione funzionale a cui partecipano attori istituzionali, economici e sociali.

In base a questa classificazione, una prima osservazione da trarre è che la notevole varietà di condizioni metropolitane che caratterizza l'Europa non è estranea all'Italia. Anche nel nostro Paese esistono condizioni di agglomerazione territoriale non equivalenti, ed è perciò evidente che anche i modelli di governo non possono essere omogenei. Le situazioni di Roma e Napoli, per intenderci, hanno caratteristiche diverse da quelle di Bologna e Firenze. Ancora di più tali differenze sono evidenti rispetto al sistema metropolitano veneziano, dove le polarità urbane di Padova e Treviso – ma in realtà anche di Vicenza, Bassano, Castelfranco, Conegliano – complicano non poco la definizione dello spazio di governo e, di conseguenza, l'attribuzione dei relativi poteri di intervento. Se tale specificità non si accorda con la natura uniformante del diritto amministrativo, la conclusione non può essere quella di cambiare natura alla realtà economica, sociale e politica del territorio. In altri termini, non è imponendo il letto di Procuste di una legge nazionale che si potranno risolvere i diversi problemi di maggiore efficienza e adeguatezza del governo di area vasta. È piuttosto a modelli di tipo cooperativo cui bisogna guardare, mobilitando, come abbiamo più volte ripetuto, la volontà politica e la capacità istituzionale nella sperimentazione di soluzioni appropriate.

Il caso Rotterdam-L'Aia

In tale prospettiva, fra le esperienze di governo metropolitano più interessanti maturate in Europa vogliamo richiamare l'attenzione sul caso di Rotterdam-L'Aia, le cui caratteristiche geografiche ed economiche presentano numerose analogie con l'area centrale del Veneto. Innanzitutto la popolazione, che nell'insieme raggiunge i due milioni di abitanti, metà dei quali sono in realtà attribuibili ai territori delle due polarità principali (Rotterdam 617.000, L'Aia 500.000). Anche il reddito pro-capite, pari a 34.500 euro, non è molto lontano da quello delle province del Veneto centrale. È invece diverso il numero dei comuni coinvolti nel progetto di cooperazione metropolitano: a Rotterdam-L'Aia si tratta di 24 amministrazioni comunali, poco più della metà dei comuni della sola provincia di Venezia, mentre se aggiungiamo anche quelli di Padova e Treviso la somma porta a 243: dieci volte tanto!

È questo un aspetto da non sottovalutare e sul quale abbiamo più volte insistito. Per quanto sia giusto invocare modelli cooperativi di governo di area vasta, è altresì evidente che l'efficacia di un gioco cooperativo è inversamente proporzionale al numero dei partecipanti.

Un altro aspetto importante nell'esperienza di Rotterdam-L'Aia è l'individuazione di tre strategie di sviluppo con obiettivi chiari e ben definiti. Innanzitutto, rafforzare i collegamenti interni al sistema urbano giornaliero attraverso un potenziamento dei servizi di trasporto locale, del sistema stradale e della rete di piste ciclabili (accessibilità interna per lavoro e tempo libero). Tali collegamenti contribuiscono a migliorare anche l'accessibilità territoriale ai nodi di inter-connessioni con le reti nazionali e internazionali (aeroporto e alta velocità). In secondo luogo, la strategia metropolitana ha puntato ad accrescere i potenziali dell'economia della conoscenza e dell'innovazione attraverso il sostegno al sistema dell'istruzione e della ricerca, favorendo l'integrazione con i progetti di innovazione nelle imprese e un'offerta competitiva di spazi produttivi. La terza linea strategica ha riguardato lo sviluppo dei servizi alle persone, attraverso azioni su un'ampia gamma di attività culturali, sportive e ricreative e una varietà di soluzioni residenziali, pubbliche e private.

A livello istituzionale è stata poi creata la Metropoolregio, che inizialmente è nata come forma di cooperazione informale ed è poi diventata una piattaforma di dialoghi strutturati per costruire strategie e politiche comuni per l'area metropolitana. Non si tratta di un nuovo livello di governo, ma i rappresentanti politici delle municipalità sono impegnati a prendervi parte a scadenze precise o in occasione di importanti decisioni che riguardano l'area. È inoltre previsto un modello di cooperazione a geometria variabile, a seconda delle materie coinvolte e delle risorse richieste.

Fra i risultati più significativi in termini di infrastrutture, istituzioni e servizi raggiunti dal processo di cooperazione metropolitana Rotterdam-L'Aia, vanno annoverati almeno i seguenti:

- RandstadRail: sistema di connessione veloce su rotaia all'interno dell'area metropolitana gestito in maniera congiunta da due operatori ferroviari;

- Metropool-Card: carta per accedere a prezzi ridotti alle iniziative culturali dell'intera area metropolitana;
- Scambio dei consiglieri: nel marzo 2012 due consiglieri comunali di Rotterdam e L'Aia si sono scambiati il ruolo nelle rispettive assemblee e commissioni, con l'obiettivo di condividere le esperienze di gestione della città. Nel caso specifico sono stati affrontati i temi relativi alle politiche di contrasto alla disoccupazione.
- Aeroporto Rotterdam-L'Aia: l'aeroporto di Rotterdam ha cambiato nome per marcare l'appartenenza a una comune area metropolitana;
- Metropoolab: nella città di Delft – situata a metà strada tra Rotterdam e L'Aia – è stata predisposta una struttura dell'area metropolitana, dove i *policy maker* si incontrano regolarmente per discutere i problemi del territorio e impostare le soluzioni comuni.

Il caso di Rotterdam-L'Aia è dunque molto istruttivo proprio per la sorprendente semplicità con cui si sono raggiunti buoni risultati, grazie soprattutto alla volontà politica degli amministratori locali di condividere una agenda per lo sviluppo dell'area e, nel contempo, costruire gli strumenti istituzionali della cooperazione. Un aspetto cruciale per il successo di questa iniziativa è stata la leadership politica esercitata da Ahmed Aboutaleb, sindaco di Rotterdam dal 2009. Dopo essere immigrato nel 1976 dal Marocco, Paese di cui ha mantenuto la nazionalità, Aboutaleb ha ottenuto una laurea in ingegneria e iniziato una folgorante carriera politica nel partito laburista olandese, diventando ministro al lavoro. Senza il suo personale impulso al progetto di cooperazione metropolitana, difficilmente si sarebbero ottenuti i risultati di cui si è detto. In ciò è stato favorito anche dai buoni rapporti personali con il sindaco dell'Aia, Jozias van Aartsen, nonostante appartengano a formazioni politiche diverse, in quest'ultimo caso il partito liberale.

È vero, tuttavia, che la condivisione di un progetto che superi i limiti municipali e gli interessi contingenti può essere stata favorita da un aspetto peculiare del sistema politico-amministrativo

olandese, dove la nomina dei sindaci delle maggiori città non è elettiva, bensì su incarico (*appointment*) della Corona. Tutto questo sembra rendere il «modello olandese» un po' complicato da trasferire in Italia. In realtà, proprio alcune importanti caratteristiche di questa esperienza – la forte *leadership* politica, un'investitura nazionale, un quadro amministrativo semplificato e, soprattutto, una volontà politica condivisa – suggeriscono che gli ingredienti di una strategia di cooperazione per lo sviluppo di un territorio metropolitano sono tutto sommato semplici. E possono combinarsi bene fra loro se tale strategia viene promossa anche da istituzioni intermedie e da attori – sociali, economici, culturali – che si fanno carico, attraverso un dialogo aperto e informato, degli interessi di lungo periodo di una comunità.

La riforma territoriale in Francia e l'istituzione delle «métropoles»

Il percorso di riforma istituzionale in corso in Italia trova analogie con l'esperienza francese. Al pari dell'Italia, la Francia ha una struttura istituzionale organizzata su tre livelli principali, con un territorio diviso in 22 regioni, un centinaio di dipartimenti e 36.000 comuni. Ma le similitudini non finiscono qui. Infatti, come nel caso italiano, la Francia ha avviato recentemente un percorso di riforma istituzionale volto alla soppressione dei consigli dipartimentali (paragonabili alle province italiane), alla riduzione del numero delle regioni (da 22 a 13) e all'istituzione delle città metropolitane.

Diversamente dalla Germania e dalla Svizzera, che negli ultimi anni hanno ridotto in misura consistente il numero di municipalità, in Francia le riforme tese ad aggregare fra loro i comuni non hanno avuto successo. È stato pertanto avviato un percorso di incentivi alla cooperazione intercomunale¹ che ha portato risultati interessanti: oggi quasi tutti i comuni della Francia fanno parte di un organismo intercomunale. Il percorso condotto nell'ultimo decennio ha indi-

¹ Per approfondimenti sulle riforme francesi dell'intercomunalità si rimanda, tra gli altri, a Boyer 2012.

viduato tre tipologie di organismi pubblici di cooperazione intercomunale (*EPCI – établissement public de coopération intercommunale*):

- *communauté urbaine*: mettono insieme più comuni per un totale di oltre 500.000 abitanti;
- *communauté d'agglomération*: associano più comuni raggruppando oltre 50.000 abitanti intorno a uno o più comuni di almeno 15.000 abitanti;
- *communauté de communes*: raggruppano comuni senza soglie in termini di abitanti.

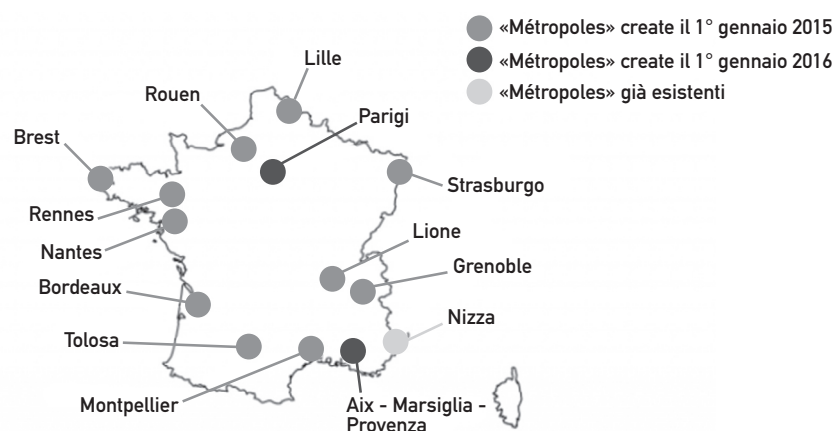
Tutte le intercomunalità devono mettere insieme comuni tra loro contigui e avere un sistema di fiscalità propria. Per quanto riguarda il sistema di governance, gli *EPCI* si formano su base volontaria e sono enti di secondo livello: gli organi deliberanti sono infatti composti da rappresentanti dei comuni, designati dai consigli municipali e quindi non eletti direttamente dai cittadini. Oggi, tuttavia, l'intercomunalità francese sta attraversando una ulteriore fase di cambiamento, che potrebbe portare a una designazione dei membri degli *EPCI* a suffragio universale diretto, al fine di rafforzarne la legittimità.

La riforma istituzionale avviata in Francia nel gennaio 2014 – volta anche all'istituzione delle città metropolitane – parte proprio dall'organizzazione del territorio in associazioni intercomunali. Dal 1° gennaio 2015 in Francia sono state istituite dieci *métropoles* (Rennes, Bordeaux, Tolosa, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasburgo e Montpellier). Si tratta di strutture che derivano proprio dalle intercomunalità: una *métropole* è infatti una tipologia specifica di *EPCI*. Costituite su base volontaria, le intercomunalità metropolitane devono mettere insieme almeno 400.000 abitanti all'interno di un'area urbana di più di 650.000 abitanti. A partire dalla loro istituzione, le *métropoles* si sostituiscono in tutto alle intercomunalità esistenti.

Le dieci nuove *métropoles* si aggiungono a quella di Nizza (istituita precedentemente), mentre quella di Lione (che esiste già da quasi cinquant'anni) adotterà un nuovo statuto diventando anch'essa *métropole*. La Grand Paris e Aix-Marseille-Provence saranno invece

istituite il 1° gennaio 2016. Per quanto riguarda la capitale, il nuovo istituto includerà la città attuale, ma anche alcuni dipartimenti suburbani e altre aree periferiche, al fine di eliminare le «distanze» tra Parigi e i suoi sobborghi. La *Grand Paris* metterà insieme 19 intercomunalità e complessivamente 124 comuni.

1 Le métropoles in Francia



Fonte: www.gouvernement.fr.

Di fatto, delle prime quattordici città francesi per dimensione demografica, solo Tolone non si sta «trasformando» in *métropole*. Le tre maggiori città della Francia avevano già molte competenze specifiche, ma con l'istituzione delle città metropolitane ne hanno acquisite di nuove, prima esercitate da comuni, dipartimenti e regioni:

- dai comuni: sviluppo economico, politiche abitative e sociali, gestione dei servizi di interesse collettivo (acqua, cimiteri, servizi di emergenza);
- dai dipartimenti: stato sociale e politiche del lavoro, sistema educativo, trasporto scolastico, infrastrutture, promozione internazionale del territorio e delle attività economiche;
- dalle regioni: sviluppo economico e istruzione.

La riforma francese cerca dunque di affermare il ruolo dei grandi agglomerati urbani come motori di crescita e di attrattività del territorio, rafforzando ruolo e competenze delle metropoli. Una volta realizzata, tale riforma porterà a un assetto istituzionale del territorio più razionale ed efficiente del precedente, con un numero di città metropolitane che non dovrebbe differire molto da quello previsto in Italia. Tuttavia, c'è una differenza fondamentale tra i due casi: se in Italia si è preferito far corrispondere i confini provinciali a quelli metropolitani, in Francia la riforma ha istituito le città metropolitane a partire da effettivi processi di cooperazione intercomunale (rappresentati appunto dagli *EPCI*). Questa differenza non è solo procedurale, ma di sostanza. Infatti, se in Italia la città metropolitana sembra per lo più rientrare nell'ambito di un procedimento amministrativo, in Francia si sta invece incentivando le forze politiche e sociali del territorio a partecipare attivamente alla costruzione del governo metropolitano, con lo sguardo rivolto ai possibili risultati in termini di efficienza e sviluppo, non solo al rispetto delle norme.

La «rivoluzione metropolitana» negli Stati Uniti

In Francia, Olanda e nella maggior parte dei Paesi europei, in particolare in Germania, tende a prevalere un approccio differenziato e pragmatico al governo metropolitano, attento alla soluzione dei problemi concreti più che al rispetto di astratte procedure amministrative. Salvo il caso del Portogallo, dove si è inutilmente tentato di creare dall'alto un processo di unioni municipali, nella maggior parte dei casi si è invece cercato di favorire dal basso processi aggregativi e politiche di cooperazione fra sistemi locali che avevano sviluppato forti relazioni di integrazione territoriale.

Tuttavia, la situazione nella quale l'approccio pragmatico al governo metropolitano ha trovato massima espressione è quello americano. Il programma di ricerca di Brookings Institution che abbiamo più volte richiamato, consente di valutare un insieme di esperienze metropolitane negli Stati Uniti da cui emerge un'impostazione politica che sembra addirittura sovvertire il tradizionale rapporto *top-down* dei processi di governo. L'idea di questa sovversione è evidente fin dal titolo del volume di Bruce Katz e Jennifer

Bradley (2013) che raccoglie e documenta i principali risultati della ricerca Brookings: *Metropolitan Revolution. How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*.

In tale impostazione, le città metropolitane non rappresentano soltanto un livello di governo utile a gestire un insieme di problemi che hanno assunto una dimensione territoriale superiore a quella delle municipalità, bensì un modello di «sovranità» più efficace di quello nazionale per affrontare i cambiamenti imposti dalla globalizzazione. Secondo Katz e Bradley, le aree metropolitane costituiscono innanzitutto ambiti di esperienza sempre più rilevanti per l'economia e la società americana. Le prime cento aree metropolitane degli Stati Uniti concentrano sul 12% dell'intero territorio ben due terzi della popolazione del Paese e tre quarti del valore aggiunto nazionale. Secondo gli autori, il «dominio» metropolitano è dovuto alla crescente esigenza delle imprese più innovative, dei talenti più creativi, degli imprenditori più coraggiosi di raggrupparsi (*cluster together*) in spazi densi di beni comuni, infrastrutture e istituzioni che supportano il progresso economico e civile. Questa concentrazione contribuisce a sua volta a trasformare le aree metropolitane in laboratori sociali nei quali si sperimentano a un ritmo accelerato i processi di modernizzazione: dall'impatto delle nuove tecnologie sul lavoro, alla sostenibilità ambientale; dalla diversità etnica, al progressivo invecchiamento della popolazione; dal declino delle attività industriali, al ruolo crescente della conoscenza e del capitale umano per la competitività delle imprese. Ma proprio perché tali fenomeni si concentrano innanzitutto nelle aree metropolitane, è a tale livello che le soluzioni devono essere trovate. Secondo Katz e Bradley, la novità dei problemi economici e sociali attuali richiede idee coraggiose e capacità di sperimentare soluzioni originali e concrete, che difficilmente si potranno individuare a livello della «politica nazionale», dove tali problemi non sono vissuti direttamente, dove si tende infatti a fare prevalere la tirannia del presente rispetto all'attenzione al futuro, il formalismo delle leggi e dei regolamenti rispetto all'orientamento all'azione e alla produzione di servizi, la ricerca di soluzioni uniformi (*one size fit all*) rispetto a quelle appropriate ai singoli contesti (*tailored*). Inoltre, la politica nazionale è

teatro di una democrazia per lo più passiva (che si esercita tramite il voto) e di scontri ideologici, mentre a scala locale la democrazia è partecipata in modo più attivo e le diverse parti in causa sono portate a confrontarsi, e spesso anche a collaborare, su problemi reali e soluzioni concrete.

Nel libro di Katz e Bradley questa teoria dell'azione metropolitana viene messa alla prova attraverso l'analisi di numerosi casi di città americane. A partire da New York, dove la comunità locale si è impegnata in un'ambiziosa strategia di sviluppo delle industrie avanzate chiamata *The Applied Science Initiative*, con l'obiettivo di superare l'eccessiva dipendenza dell'area dal settore finanziario. Questa iniziativa è stata supportata dall'amministrazione Bloomberg, ma la sua gestione si è sviluppata nell'ambito di una organizzazione non-profit – la New York City Economic Development Corporation – attraverso la quale è stato definito un piano di sviluppo delle relazioni fra università e imprese, ed è stata promossa un'efficace politica di attrazione di investimenti basata sulla valorizzazione di *cluster* di attività.

Altro caso di politica locale il cui successo è attribuibile anche alla giusta dimensione metropolitana è quello di Denver, Colorado. Proprio l'esigenza di ridisegnare lo sviluppo dell'area ha portato i sindaci delle municipalità della regione a costruire una strategia di area vasta basata su investimenti nella modernizzazione delle infrastrutture di trasporto (in particolare un nuovo aeroporto e un sistema integrato di trasporto collettivo) e nella crescita di una identità culturale e sportiva del territorio (a Denver si concentra un impressionante numero di musei e attrezzature ricreative). Nonostante il suo apparente «isolamento» ai piedi delle Montagne Rocciose, Denver è diventata così una delle più prospere e vivaci metropoli americane. L'efficacia di questa strategia di sviluppo ha tre ingredienti: il lungo periodo in cui si è potuta dispiegare (l'inizio risale agli anni settanta); la creazione dal basso di un luogo istituzionale di coordinamento fra sindaci (Metropolitan Mayors Caucus); e la scelta di coinvolgere le comunità locali dell'area metropolitana nelle decisioni più importanti attraverso referendum confermativi, in particolare quando era necessario finanziare i progetti con tasse di scopo.

Nel North East Ohio la strategia di sviluppo dell'area metropolitana attorno a Cleveland era mossa dall'esigenza di far evolvere un'economia basata sulle vecchie industrie dell'acciaio, in crisi da tempo, verso un sistema manifatturiero d'avanguardia. Anche in questo caso le soluzioni non sono state di tipo amministrativo, bensì di politica economica: si sono innanzitutto creati networks partecipativi con diversi attori – università, ospedali, centri di ricerca, imprese IT, energetiche e dell'ambiente – per coordinare le iniziative pubbliche e private a sostegno dell'innovazione. La finalità generale era creare un ecosistema imprenditoriale che aiutasse l'area a uscire dai settori in declino e avviarsi verso nuove e promettenti aree di business. L'idea guida, tuttavia, era che il successo di questa strategia richiedeva uno sviluppo coerente con le tradizioni produttive e le qualità ambientali della regione. I risultati più significativi sono stati lo sviluppo di due importanti *cluster*: il primo sulle tecnologie energetiche e ambientali, da cui sono poi gemmate alcune imprese americane leader nel settore del trattamento delle acque; il secondo sulle attività farmaceutiche e biomedicali. Inoltre, grazie alla collaborazione fra università e imprese, a Cleveland è sorto il principale centro degli Stati Uniti per la *manifattura additiva*, contribuendo così a trasformare le vecchie zone industriali in un attrattore di investimenti nazionali ed esteri di imprese interessate a presidiare una delle più promettenti frontiere tecnologiche.

Una politica sociale, non economica, è quella che ha invece caratterizzato la strategia di sviluppo metropolitano di Houston, Texas. Il problema in agenda era in questo caso la necessità di integrare la crescente massa di immigrati – provenienti soprattutto dal vicino Messico e dall'America centrale, ma anche da Somalia, Bosnia, Pakistan e Afghanistan – all'interno della vita sociale ed economica della città, riducendo le tensioni razziali e favorendo uno sviluppo equilibrato dei quartieri periferici. L'iniziativa è avvenuta attraverso un'associazione non profit (Neighborhood Center) autorizzata dalle amministrazioni municipali dell'area metropolitana a intervenire sull'inserimento scolastico e lavorativo degli immigrati, oltre a gestire il problema dell'*housing* tenendo conto delle specificità etniche e delle tradizioni delle comunità di ori-

gine. In questo modo l'area di Houston non ha solo evitato tensioni che potevano diventare esplosive – il 70% degli abitanti di Houston non è nato a Houston! – ma ha saputo trasformare un problema in una straordinaria risorsa per l'innovazione e la crescita. Com'è noto, Houston ospita infatti uno dei *cluster high-tech* più importanti degli Stati Uniti ed è riconosciuta come una delle città più attrattive di talenti di tutto il paese.

Distretti innovativi e sovranità metropolitana

La relazione fra spazi metropolitani e attività innovative è una caratteristica sempre più evidente. In particolare negli Stati Uniti, ma non solo. Il libro di Enrico Moretti sulla nuova geografia del lavoro (Moretti 2013) ha documentato come alcune aree metropolitane siano diventate nodi centrali (*hub*) di reti globali specializzate nello sviluppo di tecnologie di punta, con effetti positivi anche sulle componenti «tradizionali» del mercato del lavoro collegate a economie di prossimità. Tuttavia, diversamente dall'approccio un po' deterministico di Moretti², la ricerca Katz e Bradley mostra come questo esito non sia affatto il risultato delle sole forze economiche, ma anche di trasformazioni sociali e di consapevoli scelte politiche, le quali possono dunque contribuire a modificare il destino di aree altrimenti condannate al declino. Secondo Katz e Bradley la vocazione metropolitana delle attività innovative – più precisamente: la tendenza alla formazione di «distretti dell'innovazione» all'interno delle aree metropolitane – è un fenomeno dovuto a tre cause. La prima è il carattere *idiosincratico* – contestuale, specifico, non codificato – delle conoscenze impiegate nelle fasi critiche dei processi innovativi, quando la nuova idea è ancora in una fase embrionale o sperimentale, e richiede dunque

² Le critiche all'analisi di Enrico Moretti riguardano sia un'idea paradossalmente tradizionale di innovazione, tutta concentrata sulle grandi imprese *high-tech* e poco attenta alle dinamiche imprenditoriali sul fronte della *sharing economy* e della nuova manifattura dei *makers*, sia un approccio, per così dire, *ipo-statico* allo sviluppo economico, dove le città appaiono spazi produttivi determinati da fattori esogeni, i cui destini sono, perciò, immutabili dall'azione umana. Questi limiti sono evidenti anche nei lavori di ricerca più recenti dell'autore (Moretti 2015).

una condivisione diretta e personale fra coloro che stanno investendo su di essa. La natura sempre più aperta dell'innovazione richiede inoltre l'interazione in ambienti più complessi rispetto al laboratorio isolato della singola impresa. Gli *Innovation Districts* che stanno crescendo attorno alle università e ai centri tecnologici più prestigiosi, offrono invece un ecosistema favorevole allo sviluppo di nuove idee e alla loro trasformazione in prodotti e servizi di mercato. Esempi di distretti dell'innovazione vanno oltre la solita Silicon Valley, ma riguardano anche il *cluster* di imprese *high-bio-tech* che sta crescendo a Cambridge, Massachusetts, attorno al MIT e Harvard; così come nell'area centrale di Boston grazie allo sviluppo di centri medici di classe mondiale; oppure nel *Research Triangle* del North Carolina, delimitato dai vertici dei tre campus universitari della Duke University di Durham, della North Carolina State University di Raleigh e della University of North Carolina di Chapel Hill.

La seconda ragione che, secondo Katz e Bradley, spiega la concentrazione metropolitana delle attività innovative è di natura demografica. La tradizionale struttura della famiglia nucleare che ha alimentato gli estesi processi di suburbanizzazione delle città americane nel corso del Novecento, non rappresenta più il riferimento principale nelle scelte di vita. La famiglia prototipica della coppia sposata con figli in età scolare rappresenta infatti oggi negli USA il 20% del totale, contro il 40% negli anni settanta. Per contro, la presenza di coppie senza figli o di famiglie *single* sta assumendo invece un peso crescente nella demografia americana – in particolare proprio nelle fasce giovanili e nelle «classi creative» – e questo ha un risvolto importante nella forma delle città. Aumenta, infatti, la domanda di spazi abitativi ridotti e, semmai, di servizi e spazi di relazione esterni all'abitazione e accessibili senza auto, che solo i centri urbani riescono per loro natura a fornire. Da qui dunque l'orientamento dei *talent workers* verso i quartieri centrali delle città, che sta mettendo in crisi la strategia localizzativa verso le periferie dei tradizionali parchi tecnologici. Ad esempio, la famosa *Route 128* attorno a Boston – dove negli anni sessanta e settanta si erano insediate le prime industrie IT americane – è oggi un insieme di aree dismesse o tutt'al più recuperate ad attività logistiche e com-

merciali, mentre attorno alla centralissima Kendall Square – la stazione metropolitana davanti al campus principale del MIT – è tutto un fiorire di nuovi edifici dove si stanno insediando le più importanti imprese *high-tech* e *bio-tech* del mondo. La stessa Silicon Valley sta in parte mostrando una tendenza simile, con l'attrazione di imprese e, soprattutto, di nuova residenza di qualità nei centri di San Jose, Palo Alto e, soprattutto San Francisco. Lo stesso rilancio di New York come centro dell'innovazione industriale, di cui abbiamo riferito nel precedente paragrafo, rientra perfettamente in questa prospettiva socio-demografica.

La terza ragione del *revival* urbano delle attività innovative è di natura politica, o meglio una conseguenza delle politiche di riqualificazione urbana intraprese da diverse città americane. Il tentativo spesso riuscito è stato quello di sfruttare la compatibilità ambientale delle nuove attività economiche – servizi avanzati, centri e laboratori di ricerca, manifattura digitale, istruzione superiore ecc. – per recuperare edifici e quartieri abbandonati nelle aree centrali delle città. Un caso di scuola è il *waterfront* di Boston, per il quale l'amministrazione della città – in accordo con università, centri ospedalieri e alcune imprese – ha adottato una strategia basata sulla realizzazione di infrastrutture per l'innovazione, iniziative di *housing* attente alle nuove esigenze di qualità ambientale e dei servizi collettivi, assieme a una politica di promozione internazionale per attrarre talenti. Ancora più interessante è, per molti versi, il caso di Detroit, dove il declino storico dell'industria dell'auto ha causato una crisi economica e finanziaria della città che ha portato l'amministrazione a dichiarare il default, trasformando l'area in uno dei luoghi meno attraenti degli Stati Uniti. Questa situazione non ha tuttavia distrutto la volontà di ripartire su un nuovo sentiero di sviluppo. Dal gennaio 2013 un battagliero gruppo formato da leader politici, manager di università e aziende ospedaliere, assieme alle principali imprese private e ad alcune associazioni filantropiche, ha dato vita al *Detroit Works Project Team*, con l'obiettivo di mobilitare investimenti di riqualificazione del centro urbano e dare vita a un distretto innovativo nei servizi ospedalieri e nell'industria bio-medica. Ancora una volta la spinta all'azione è arrivata dalle forze locali, la cui determinazione poli-

tica è stata fondamentale per invertire l'immagine di uno scenario di declino, rendendo possibile il coinvolgimento dei livelli statali e federali nel finanziamento della riconversione produttiva dell'area metropolitana.

L'insieme di queste esperienze mostra come la «rivoluzione metropolitana» in atto negli Stati Uniti sia qualcosa di più di una semplice tendenza alla *devolution*, ovvero allo spostamento verso il territorio di alcune risorse e poteri pubblici. Come affermano Katz e Bradley, è invece tempo di riconoscere che le città e le aree metropolitane hanno oramai superato il ruolo di soggetti passivi dello sviluppo, per diventare a pieno titolo *attori politici*. Nella misura in cui le aree metropolitane costituiscono i motori dell'economia nazionale e diventano i principali centri in cui si accumulano le conoscenze critiche per l'innovazione e gli scambi internazionali, allora anche un insieme di responsabilità che un tempo era riconosciuto ai livelli statali e federali è destinato a trasferirsi sul territorio. Con l'emergere di una nuova «sovranità metropolitana»³ tende tuttavia a cambiare anche il modello di funzionamento del governo. Le aree metropolitane, infatti, non sono governate da un singolo organo esecutivo, quanto piuttosto da una trama di reti spesso sovrapposte di imprese, organizzazioni civiche, filantropiche, non profit e di leader politici legittimati localmente. La *governance* pubblica dello spazio metropolitano tende dunque ad assumere una forma diversa da quella gerarchico-amministrativa con cui è tradizionalmente organizzata l'azione dello Stato anche a livello locale. La configurazione è piuttosto quella del governo tramite reti, in cui prevale la flessibilità sulla rigidità, l'orientamento al risultato rispetto all'osservanza della norma, i principi di trasparenza e *accountability* sugli adempimenti burocratici.⁴

Tutto questo rinvia all'esigenza di un *federalismo collaborativo* –

³ Il concetto è sottolineato dal titolo di uno dei capitoli conclusivi del libro: *Metros as the New Sovereign*, dove in realtà si propone una nuova divisione del lavoro istituzionale fra livello federale, statale e, per l'appunto, metropolitano.

⁴ Il modello *Governing by Network* è stato del resto oggetto di un'importante linea di ricerca di Brookings Institution per la riforma del settore pubblico (Goldsmith, Eggers 2004)

che opera attraverso patti di medio-lungo termine (*Metro Deal*) e progetti da realizzare attraverso sussidiarietà orizzontale e verticale – come forma di governo più idonea per superare la crisi fiscale e di autorità dello Stato e fornire le risposte collettive che cittadini e imprese richiedono per affrontare le sfide della modernizzazione. Un federalismo collaborativo richiede tuttavia un riconoscimento reciproco, di pari dignità, fra livelli di governo. Se da un lato le comunità insediate nelle aree metropolitane hanno bisogno di un quadro di regole giuridiche, fiscali e di welfare, nonché di un indirizzo politico sui grandi temi dello sviluppo che solo uno Stato nazionale può assicurare, dall'altro le istituzioni centrali devono ammettere che la maggior parte dei problemi concreti vissuti dalle comunità sono gestibili in modo più efficace a scala metropolitana. In questa prospettiva, la condizione per costruire e rendere efficaci i patti federativi fra aree metropolitane e governo centrale è superare l'idea di una gerarchia del potere che si trasmette in modo unidirezionale dall'alto al basso, per considerarsi invece partner fidati che condividono una comune strategia di sviluppo.

**CRITICITÀ
E POLITI-
CHE PER UNO
SVILUPPO
METROPO-
LITANO NEL
NORD EST**



La necessità di cambiare passo

Nei precedenti capitoli abbiamo analizzato le ragioni economiche e politiche che dovrebbero spingere a organizzare un insieme di sistemi metropolitani utili ad accrescere la competitività del Paese. Abbiamo anche visto dalle esperienze internazionali prese in considerazione come la possibilità di realizzare un'efficace strategia di sviluppo metropolitano richieda ingredienti tutto sommato semplici, in primis la chiarezza degli obiettivi da raggiungere, la determinazione delle leadership locali e il coinvolgimento di attori pubblici e privati in un sistema di *governance* condivisa.

Per quanto riguarda il nostro Paese l'obiettivo di un progetto metropolitano è in realtà duplice: da un lato mettere ordine a processi di espansione insediativa e all'ispessimento di flussi di relazione che hanno travalicato i tradizionali ambiti amministrativi, dall'altro ampliare lo spazio di opportunità a disposizione di cittadini, lavoratori, imprese. È arrivato ora il momento di misurarci sul terreno delle azioni concrete per raggiungere questo obiettivo. Come abbiamo già fatto in altre parti di questo libro, assumeremo come riferimento il sistema metropolitano del Veneto centrale, che presenta aspetti peculiari, ma tutt'altro che singolari, rispetto ad altre regioni europee. L'area compresa tra Venezia, Padova e Treviso, che si estende in realtà anche verso Vicenza e Verona, è infatti un sistema territoriale segnato da processi di sviluppo economico-sociale sempre più integrati, che dunque richiedono un governo metropolitano allo stesso tempo più consapevole e più coraggioso. Come per altri sistemi metropolitani cresciuti in Italia senza un disegno d'insieme, le progettualità che interessano questo territorio vanno oggi gestite in maniera coordinata a una scala superiore rispetto alle singole municipalità che hanno finora programmato lo sviluppo urbano. D'altro canto, lo sviluppo degli insediamenti e delle filiere produttive, la domanda di servizi pubblici e privati, le strutture commerciali, le infrastrutture di trasporto, ma anche le scelte residenziali degli abitanti e dei lavoratori hanno formato una sorta di amalgama urbana che non segue più da tempo i vecchi confini amministrativi. Pertanto, il tradizionale approccio alla programmazione del territorio e dei servizi pubblici in base al quale i comuni agiscono in un quasi perfetto isolamento, dove

la necessità di coordinamento viene spesso sacrificata sull'altare di conflittualità politiche locali, ha prodotto costi e inefficienze non più sopportabili. Con due aggravanti. Innanzitutto, questo sistema di governo frammentato del territorio non riesce a cogliere le opportunità di sviluppo create da progetti di scala più ampia: dall'alta velocità al sistema ferroviario metropolitano, dalla riorganizzazione dei servizi sanitari a una politica per l'istruzione superiore e universitaria, dalla tutela degli spazi verdi alle opere di sicurezza idraulica. In secondo luogo, la frammentazione della politica locale non riesce a dare risposte convincenti, contrapponendo un proprio schema regolativo, ad attori che invece si muovono in modo molto più agevole, e in alcuni casi anche opportunistico, nello spazio metropolitano: grandi operatori immobiliari, gestori dei principali nodi infrastrutturali, concessionarie autostradali, società di *utility* energetiche, ambientali e di telecomunicazione.

La condizione del Veneto centrale è in questo senso emblematica di una situazione più generale in cui versano molte altre aree del Paese. In realtà, anche nel Veneto centrale non sono mancati alcuni interessanti tentativi di coordinamento dell'azione locale, come nel caso dell'Unione dei comuni del Camposampierese, in alcune Intese programmatiche d'area, nell'iniziativa di dialogo fra i capoluoghi di Venezia, Treviso e Padova. Tuttavia, si tratta di azioni insufficienti a disegnare un vero progetto di sviluppo metropolitano all'altezza delle sfide attuali. Per cercare di raggiungere questo traguardo serve un deciso cambio di passo.

Criticità e aree di azione strategica nel Rapporto OCSE

Molte sfide che il Nord Est deve oggi affrontare richiedono di portare in agenda temi e progetti in una prospettiva metropolitana. Va subito detto che su alcuni di questi temi la discussione non è nuova, né ha coinvolto solo gli attori locali. Com'è noto, nel 2009 l'OCSE ha dedicato la sua *Territorial Review* all'area di Venezia, confermando le sue caratteristiche metropolitane all'interno di un territorio policentrico più ampio (OCSE 2010). La ricerca dell'OCSE ha evidenziato alcune criticità e indicato precisi temi di *policy* su cui richiamare l'attenzione delle istituzioni locali e regionali. Come ha evidenziato Stefano Micelli (2010), che per l'OCSE ha svolto il ruolo

di coordinatore del gruppo di ricerca locale, le criticità riguardavano in particolare alcune gravi sotto-capitalizzazioni dell'area rispetto alle regioni metropolitane più dinamiche d'Europa. Ciò riguarda, in particolare, la dotazione di capitale umano, gli investimenti in innovazione, la struttura demografica, il sistema del trasporto pubblico e i nodi infrastrutturali. Cerchiamo allora di approfondire, seguendo la ricostruzione proposta da Micelli 2010, le criticità evidenziate dall'OCSE.

Il principale problema evidenziato dalla *Territorial Review* dell'OCSE sull'area veneziana riguarda la dotazione di capitale umano e, in particolare, la percentuale di popolazione con studi universitari. Infatti, meno del 10% della popolazione residente nell'area centrale veneta con più di 25 anni dispone di un titolo di formazione universitaria. Questo dato pone l'area ai livelli più bassi della graduatoria OCSE, superiore solo a Smirne e a Istanbul. In generale, la gran parte delle metropoli italiane presenta una criticità simile (Milano, Torino e Napoli sono appena sopra Venezia nella graduatoria OCSE). Città come Madrid, Tokyo, e Parigi hanno percentuali di laureati che superano il 30%; aree metropolitane come Barcellona e Copenaghen, con diverse similitudini economiche con l'area di Venezia, hanno percentuali che si attestano al 25%. È dunque evidente come questo tema – che richiama non solo la debolezza degli investimenti istituzionali e delle famiglie nell'istruzione universitaria, ma anche la scarsa attrattività internazionale dei talenti – dovrebbe diventare fra quelli prioritari in un'agenda per lo sviluppo metropolitano.

Una seconda criticità, collegata evidentemente alla prima, consiste nella limitata registrazione di brevetti. Com'è noto, questa variabile viene utilizzata come *proxy* della capacità di impiegare in modo produttivo le conoscenze scientifiche e tecnologiche e creare innovazioni utili all'economia. Nell'area metropolitana di Venezia vengono registrati poco meno di 100 brevetti per milione di abitanti. Sebbene questa produzione non debba essere considerata marginale (è comparabile con quanto si registra a Milano e Londra), il livello si colloca molto al di sotto della media del *panel* OCSE. Città come San Diego, San Francisco e, in Europa, Stoccarda e Helsinki hanno valori 4-6 volte superiori.

Appare evidente come questi confronti pongano problemi seri soprattutto in una proiezione competitiva dell'area metropolitana nei prossimi anni. Tuttavia va anche riconosciuto che il percorso svolto finora dalle imprese ha consentito di valorizzare al massimo le risorse umane presenti sul territorio. Come abbiamo visto nel capitolo 3, la produttività dell'innovazione – intesa come capacità di trasformare gli investimenti in R&D in brevetti, disegni di utilità e altre innovazioni – è nelle province venete fra le più elevate del Paese. Ed è inoltre ragionevole immaginare nel prossimo futuro un percorso di *upgrading* a livello aziendale e nel mercato dei servizi alle imprese verso nuove competenze di tipo tecnico e gestionale. D'altro canto, queste competenze difficilmente potranno essere sviluppate se non viene rapidamente elevata la quota di laureati attivi nel mercato del lavoro, in modo da avvicinare l'area metropolitana di Venezia a territori simili per configurazione e ambizioni.

Altre criticità riguardano la struttura demografica dell'area, che può essere misurata innanzitutto attraverso l'indice di dipendenza strutturale degli anziani, ovvero il rapporto tra la popolazione che ha superato i 65 anni e quella in età 15-64 anni. Nel caso dell'area metropolitana di Venezia questo indice è nettamente superiore alla media OCSE, attestandosi appena al di sotto del 30%. Valori superiori sono raggiunti solo da Torino, Fukuoka, Osaka, Amburgo e Milano. Appena sotto il valore di Venezia troviamo l'area metropolitana di Roma, a conferma che le nostre città stanno rapidamente invecchiando rispetto al contesto europeo e internazionale.

Secondo l'OCSE, non può che essere l'immigrazione a fornire una soluzione al problema dell'invecchiamento. L'area metropolitana di Venezia costituisce nel suo complesso una delle principali destinazioni dei flussi migratori. Secondo le statistiche dell'OCSE, gli immigrati da Romania, Marocco e Albania rappresentano il 10,7% della popolazione della provincia di Treviso, il 7,6% della provincia di Padova e il 6,3% della provincia di Venezia. L'arrivo degli immigrati ha rappresentato un fattore essenziale di ringiovanimento della popolazione. Prendiamo il caso del comune di Venezia, emblematico a questo riguardo: circa il 50% dei residenti stranieri nella municipalità di Venezia sono in età compresa fra i 25 e i 45 anni, mentre solo il 26% dei veneziani ricade nello stesso

gruppo di età. In altri termini, mentre il 25,7% della provincia di Venezia ha un'età compresa uguale o superiore ai 65 anni, solo l'1,8% dei residenti stranieri ricade in questa fascia d'età.

Il Veneto ha conosciuto in questi anni una forte crescita della presenza di immigrati. Nel 1991 vivevano in Veneto poco più di 25.000 immigrati, mentre secondo l'ultimo censimento gli stranieri residenti in regione erano diventati nel 2011 quasi 500.000, pari al 10% dell'intera popolazione (contro il 7% della media nazionale). Nell'area metropolitana di Venezia i numeri sono simili e il trend di crescita è confermato: secondo l'Osservatorio regionale sull'immigrazione, nel 2027 la percentuale di residenti stranieri potrebbe raggiungere il 18%, anche se non vanno sottovalutati gli effetti della lunga crisi economica nella continuità dei flussi migratori. Nonostante ciò, va segnalato che le percentuali sono nettamente inferiori a quanto accade in altre aree metropolitane in Europa e nel mondo. Toronto e Vancouver, ad esempio, contano oggi una popolazione di immigrati che supera il 40%; valori compresi fra il 20% e il 40% caratterizzano città come Los Angeles, Sidney, Bruxelles, Amsterdam e Londra. Le principali città italiane (Roma e Milano) sono attestate su valori simili a quelli dell'area centro-veneta, anch'esse ancora molto al di sotto di altre aree metropolitane considerate dall'OCSE.

Il problema, è evidente, non si pone solo da un punto di vista *quantitativo*, ma anche da un punto di vista *qualitativo*. L'assorbimento di stranieri in età lavorativa ha rappresentato in altri contesti internazionali uno strumento importante di sviluppo e competitività anche in settori di punta come l'ingegneria e l'informatica. Negli Stati Uniti, Vivek Wadhwa e altri ricercatori hanno dimostrato l'importanza del contributo fornito da ingegneri provenienti da Cina e India alla competitività delle imprese americane, in particolare nell'area di San Francisco. La componente indiana di laureati, in particolare, ha rappresentato un importante serbatoio di imprenditorialità rispetto alle dinamiche della *new economy*, contribuendo in maniera sensibile alla creazione di ricchezza e posti di lavoro (Wadhwa *et al.* 2008). Ricerche analoghe condotte in Italia hanno dimostrato, come è facile intuire, un ruolo decisamente modesto degli immigrati alla competitività dei settori di punta della nostra economia (De Marchi, Di Maria, 2008).

Il problema dell'attrattività di un'area per giovani talenti di livello internazionale dipende in misura consistente dalla qualità della formazione universitaria proposta dal territorio. Le università presenti in Veneto, pur godendo di una buona reputazione a livello nazionale, non sono ancora riuscite a diventare un motore di attrazione internazionale degli studenti. Il rapporto OCSE segnala come, in generale, il sistema universitario risulti ancora «isolato» dal mondo delle imprese e come «le istituzioni della ricerca e il business siano due mondi decisamente separati». In tale contesto è difficile immaginare percorsi di attrazione di stranieri di talento, interessati a completare nell'area il proprio percorso di studi e a stabilizzare la propria posizione professionale nell'area dopo il completamento degli studi.

L'area metropolitana centro-veneta beneficia di una dotazione generale di infrastrutture superiore alla media italiana. Sulla base dei dati forniti dall'Istituto Tagliacarne, è possibile evidenziare come l'area centrale del Veneto disponga di uno stock infrastrutturale – in termini di ferrovie, porti, strade, autostrade, aeroporti, impianti per la produzione di energia, connessioni telefoniche – superiore del 65% rispetto alla dotazione media misurata nell'insieme del Paese. Del resto, come abbiamo visto nel capitolo 3, anche in base a un confronto con le altre regioni europee, non è certo la dotazione di infrastrutture fisiche il principale punto di debolezza del Nord Est.

Ciò detto, il rapporto OCSE mette in evidenza alcuni limiti che caratterizzano il nostro sistema infrastrutturale sia per quanto riguarda la connettività interna al sistema metropolitano, sia per quanto riguarda le connessioni fra l'area metropolitana e il resto del mondo. A livello locale emerge l'inadeguatezza di un sistema di connessioni ferroviarie per la mobilità delle persone. Quando si parla di aree metropolitane, di solito si pensa alla «metropolitana» come strumento chiave della mobilità. Secondo l'OCSE «il sistema ferroviario non è riuscito a fornire all'area metropolitana un livello sufficiente di connettività intra-metropolitana». Oggi la mobilità delle persone dell'area centrale veneta si appoggia soprattutto sull'automobile. La mancanza di una vera «metropolitana» a servizio dell'«area metropolitana» veneziana ha ovviamente con-

tribuito all'aumento del traffico su strada e alla congestione dei principali assi viari. Su questo fronte, alcuni importanti interventi a livello regionale – a partire dal Passante di Mestre – hanno certamente portato dei benefici. Tuttavia, la logica di gestione e funzionamento di queste infrastrutture, che continua a essere basata su un sistema chiuso di pedaggi, indifferente a criteri di tariffazione di efficienza che sono la regola in altre città in Europa e nel mondo (*congestion and pollution charge*), rischia di ridurre gli effetti positivi in termini di accessibilità metropolitana.

A livello di servizi di trasporto pubblico urbano, il rapporto segnala la sovrapposizione di un elevato numero di aziende di trasporto locale, in assenza di chiare politiche di coordinamento. Soprattutto, «manca un sistema unificato di gestione della bigliettazione e delle connessioni fra trasporto su strada e trasporto su rotaia». Il progetto SFMR (Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale) lanciato nel 2005 non ha ancora generato risultati significativi e rimane da verificare la sua portata effettiva nella riorganizzazione della mobilità nell'area metropolitana.

Per quanto concerne le connessioni fra l'area metropolitana e l'economia internazionale, il rapporto mette in evidenza alcuni punti di forza del sistema infrastrutturale. Prima di tutto segnala gli importanti risultati ottenuti dall'aeroporto di Venezia, terzo aeroporto italiano che, assieme allo scalo di Treviso, è stato capace di quintuplicare in vent'anni il numero di passeggeri serviti. Nel 1990, infatti, i due aeroporti gestivano insieme un volume di passeggeri inferiore ai 2 milioni; nel 2009 il numero dei passeggeri è salito a circa 8,5 milioni. Si tratta di un punto di forza dell'area e di una realtà in forte espansione, con una dimensione intercontinentale che caratterizza solo gli aeroporti di Roma e Milano. L'integrazione avvenuta di recente con lo scalo veronese non può che accrescere l'importanza del polo aeroportuale del Nord Est, che di fatto si presenta come uno dei principali attori metropolitani oggi in campo.

Considerazioni differenti valgono invece per i collegamenti ferroviari veloci, per i quali il rapporto mette in evidenza come l'area metropolitana risulti in parte disconnessa dall'Italia del Nord Ovest e dall'Europa. In particolare, secondo l'OCSE non si è

ancora sviluppato un vero e proprio sistema di alta velocità che colleghi l'area veneziana a Milano. Manca anche un'interconnessione diretta fra treno e aeroporto. Nonostante la collocazione geografica particolarmente favorevole, l'area metropolitana non gode di collegamenti sufficienti né sulla direttrice est-ovest (Lione-Trieste), né sulla direttrice nord-sud (Berlino-Verona-Palermo).

Il rapporto OCSE è critico anche sulle infrastrutture portuali. Nonostante diversi indicatori segnalino movimentazioni in linea con la portualità nazionale, il rapporto enfatizza come, rispetto a quasi tutti gli altri porti del Mediterraneo, il porto di Venezia non abbia saputo sviluppare collegamenti adeguati con l'hinterland di riferimento. Se l'economia del Nord Est è in grado di dare origine a circa un milione di contenitori all'anno, secondo l'OCSE solo il 25% passa attraverso il porto di Venezia. Il resto, evidentemente, ha come riferimento i porti del Tirreno, in particolare Genova e La Spezia, e soprattutto quelli del Nord Europa, i cui collegamenti, nonostante la distanza, sono dunque valutati come più efficienti dal punto di vista logistico rispetto a Venezia. Il rapporto segnala infine come il principale limite dello sviluppo portuale di Venezia sia l'assenza di intermodalità fra rotaia e banchina portuale. Proprio questa limitazione sarebbe il vero vincolo allo sviluppo dei traffici marittimi in laguna, un limite ritenuto più importante rispetto alla stessa profondità dei fondali, nodo storico della portualità veneziana.

Da queste criticità il rapporto OCSE fa dunque derivare un insieme di azioni strategiche che riguardano, in particolare, i seguenti punti:

- *Sviluppare la capacità di innovazione*: creare un sistema di innovazione regionale per accrescere la competitività e attrarre investimenti esteri; sviluppare i legami tra università e imprese; aumentare l'offerta di servizi di *business development* per le piccole e medie imprese;
- *Promuovere l'inclusione nel mercato del lavoro*: incentivare la partecipazione femminile al mercato del lavoro, anche potenziando le strutture di assistenza all'infanzia; promuovere l'integrazione degli immigrati e favorire l'attrazione di lavoratori specializzati

attraverso politiche attive di ricerca e selezione; assicurare iniziative di formazione continua per i lavoratori anziani;

- *Potenziare i collegamenti fra Venezia, Padova e Treviso*: rendere finalmente operativo il Servizio Ferroviario Metropolitano Regionale; creare collegamenti ferroviari con gli aeroporti; accrescere la densità insediativa in alcuni nodi ad alta accessibilità per ridurre il consumo di suolo;
- *Salvaguardare l'ambiente*: includere i temi ambientali nelle strategie di sviluppo economico, in particolare nell'ambito della gestione delle risorse idriche e della sicurezza idraulica, della gestione dei rifiuti, delle politiche energetiche.

In definitiva, secondo l'OCSE, è necessario dare una dimensione metropolitana alle politiche economiche, infrastrutturali e ambientali dell'area centro-veneta. Questo significa impostare la pianificazione territoriale a scala metropolitana, allineando le strategie dei territori in una logica di sviluppo comune. Secondo l'OCSE gli strumenti per raggiungere tali obiettivi possono riguardare accordi specifici di settore – in particolare su trasporti, cultura, turismo – e la progressiva estensione della cooperazione intercomunale sulle funzioni amministrative e di servizio. Inoltre, non va sottovalutata l'importanza di concentrare attenzione e risorse su alcuni progetti comuni strategici, con l'obiettivo di rafforzare un'*identità metropolitana* e creare un terreno concreto di dialogo tra le amministrazioni locali.

Nel 2014, a cinque anni dalla redazione della *Territorial Review* dedicata all'area metropolitana veneziana, una delegazione OCSE ha voluto incontrare alcuni attori che avevano partecipato alla ricerca e verificare lo stato di avanzamento dei progetti. L'incontro è risultato piuttosto deludente, per non dire desolante. Non solo poco o nulla di quanto proposto nel rapporto era stato realizzato, ma anche il clima di cooperazione politica fra amministrazioni è nel frattempo peggiorato. Il che conferma ancora una volta come un progetto di sviluppo metropolitano richieda, innanzitutto, una qualità istituzionale – culturale, di visione e responsabilità verso gli interessi di lungo periodo della comunità – che non si improvvisa, né si crea per decreto.

Ecco allora che ripercorrere le tappe del lungo e ancora incompiuto dibattito politico-istituzionale sul sistema metropolitano veneto ci può aiutare a riannodare il filo di un ragionamento che non può essere spezzato.

Tappe del percorso (tuttora incompiuto) verso la città metropolitana del Veneto centrale

Nonostante la mancata realizzazione dei progetti indicati, la *Territorial Review* dell'OCSE sull'area veneziana ha svolto un ruolo importante nell'accrescere la consapevolezza sul valore strategico di un progetto di sviluppo metropolitano, alzando il livello di un dibattito politico e istituzionale che inizia ancora negli anni settanta. Le tappe di questo lungo percorso di discussione sull'area metropolitana centro-veneta, che corre in parallelo al dibattito che si sviluppa a livello nazionale, sono state ricostruite in un interessante lavoro di ricerca da parte di un gruppo coordinato da Gabriele Zanetto e Stefano Soriani (Zanetto *et al.* 2013). Gli autori osservano che proprio gli interventi di programmazione inter-comunale nell'area lagunare, che risalgono ancora ai primi anni settanta, hanno rappresentato in Italia uno dei primi tentativi di istituire una forma di governo metropolitano. Se da un lato questa osservazione fa pensare a un processo di accumulazione di esperienze politiche, tecniche e amministrative, dall'altro solleva tuttavia il sospetto che le soluzioni al problema del governo metropolitano – in particolare se affrontato da una prospettiva amministrativa – siano finora risultate inadeguate. Non è questa una ragione per interrompere la ricerca, quanto semmai di riflettere sugli errori, evitando di ripeterli.

Riportiamo qui di seguito l'elenco delle principali tappe del «percorso metropolitano» così come proposto da Soriani e Zanetto:

- 1973 (legge n. 171): già la prima Legge Speciale per Venezia all'art. 2 definiva un Comprensorio di comuni contermini la laguna di Venezia come ambito territoriale di riferimento per il progetto di risanamento e tutela dell'area;
- 1974 (legge regionale n. 49): individuava 16 comuni della gronda lagunare come componenti dell'area comprensoriale veneziana,

- interessando altre due province oltre a Venezia, in quanto comprendeva anche Mogliano Veneto (Treviso) e Codevigo (Padova): il Comprensorio, quale ente intermedio di coordinamento (che in qualche misura prefigura una idea di area metropolitana, in modo originale «ambientalmente» orientata) non vide mai la luce;
- 1992 (DGR 7529): la Giunta Regionale del Veneto elaborava il PALAV – Piano di area della laguna e dell'area veneziana – che rappresenta (in quanto a tutt'oggi vigente dal 1996, data della sua approvazione) un primo tentativo di coordinamento progettuale, anche se limitato agli aspetti della gestione territoriale, ambientale e paesaggistica;
- 1993 (legge regionale n. 36): applicava in maniera restrittiva le disposizioni della legge n. 142/1990, limitando l'ambito dell'area metropolitana di Venezia ai soli territori dei comuni di Venezia, Marcon, Mira, Spinea, Quarto d'Altino;
- 1994: i 23 comuni del «piano comprensoriale» si espressero per l'individuazione di un nuovo livello di governo di area metropolitana vasta;
- 1998 (DGC n. 315): il comune di Venezia promuove l'istituzione di un osservatorio intercomunale per la città metropolitana con il compito di effettuare studi e analisi su temi di dimensione metropolitana;
- 2000: sottoscrizione da parte dei sindaci di Venezia, Padova e Treviso di un protocollo di intesa per la promozione della «città metropolitana centro veneta», a cui aderiscono anche altri 52 comuni dell'area;
- 2001 (legge costituzionale n. 3 del 18.10.2001 attuativa del Titolo V della Costituzione): Venezia può farsi promotrice del processo costitutivo del nuovo ente di governo territoriale metropolitano, e in tal senso avvia tutta una serie di iniziative di coordinamento;
- 2003 (DCC n. 119): in questo contesto Venezia riarticola il suo territorio in sei Municipalità, quali organismi di governo nella prospettiva dell'istituzione della città metropolitana e della costituzione dei comuni metropolitani;
- 2007: i sindaci di Venezia e Padova sottoscrivono un Protocollo di Intesa con cui s'impegnano ad assumere ogni iniziativa utile

per favorire processi di integrazione e a promuovere la definizione di accordi operativi tra le due città;

- 2009 (legge n. 42): la legge delega al Governo in materia di federalismo fiscale prevedeva l'adozione entro 36 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (ovvero entro il 21 maggio 2012), di un decreto legislativo per l'istituzione delle città metropolitane, che di fatto non produce conseguenze significative, se non quello di ipotizzare il contenimento della città metropolitana all'interno di una provincia.

Al momento in cui stiamo scrivendo (dicembre 2014), l'iter di attuazione della legge Delrio, sulla quale ci siamo già soffermati nel capitolo 4, è giunto a un momento cruciale di verifica. Per l'area veneziana, come già ricordato, il termine per l'istituzione della città metropolitana è stato posticipato alla seconda metà del 2015, successivamente all'elezione del nuovo Consiglio comunale di Venezia. Ora, da quanto abbiamo visto fino a questo punto, dobbiamo concludere che nonostante il lungo e tormentato dibattito sull'assetto delle città metropolitane, in Italia sono di fatto mancate vere e proprie sperimentazioni di governo metropolitano, tali da avviare un processo di apprendimento istituzionale utile a indicare la strada più efficace lungo la quale muoversi.

Fra le cause di un esito insoddisfacente c'è anche la mancanza di una chiara volontà politica di mettere definitivamente mano all'assetto istituzionale del territorio italiano, che non riguarda solo le città metropolitane, ma il più generale fenomeno della frammentazione comunale e, in una certa misura, delle stesse regioni. La persistenza di tale fenomeno in situazioni in cui si sono manifestati forti processi di coalescenza territoriale costituisce un grave ostacolo al raggiungimento di condizioni di efficienza dei servizi e alla realizzazione di adeguate infrastrutture. Nei primi due capitoli di questo libro abbiamo più volte sottolineato come la mancata razionalizzazione della risorsa istituzionale sul territorio sia una delle principali cause della sotto-capitalizzazione di beni pubblici nel nostro Paese. Da tale sotto-capitalizzazione derivano effetti redistributivi socialmente inaccettabili e la scarsità relativa di risorse comuni per la competitività.

Tuttavia, il fenomeno della coalescenza territoriale – l'estensione oltre i tradizionali confini amministrativi dei processi di sviluppo urbano – non pone solo problemi di efficacia delle decisioni politiche, ma anche di democrazia. Se lo spazio della rappresentanza politica è disallineato rispetto a quello dei principali problemi collettivi, non solo le decisioni assunte portano allo spreco di risorse, ma anche il meccanismo democratico funziona in modo distorto. Anche per questo, dunque, è importante la ricerca di una più razionale organizzazione della risorsa istituzionale sul territorio. L'eliminazione delle province quale ente elettivo potrebbe rappresentare un'occasione per mettere mano a tale organizzazione. Ma è evidente che ciò richiede un intervento di riforma più ampio, che deve coinvolgere soprattutto le istituzioni locali ancora oggi più importanti e rappresentative, cioè i comuni. I quali non sembrano, invece, mostrare segnali particolarmente incoraggianti in questa direzione. L'insuccesso di alcuni recenti referendum per la fusione di comuni conferma come la strada della razionalizzazione amministrativa sia decisamente in salita. La soluzione non è dunque facile. Tuttavia, se i cittadini venissero aiutati ad alzare lo sguardo oltre il contingente, mostrando loro lo spazio di opportunità creato dall'integrazione di servizi e infrastrutture, molte resistenze ai processi d'integrazione territoriale verrebbero meno. A questo punto è dunque a una possibile agenda per lo sviluppo metropolitano del Nord Est cui è necessario rivolgere l'attenzione.

Mobilità, cultura, ambiente: un'agenda metropolitana

La credibilità di un'agenda di governo metropolitano dipende dalla capacità di individuare temi rilevanti per lo sviluppo del territorio e per i quali sia riconosciuta la necessità di una gestione di area vasta. Tenendo conto di quanto visto nei precedenti capitoli, possiamo provare a formulare un elenco di questioni che riguardano sia gli aspetti economici, quanto quelli sociali. L'obiettivo finale a cui puntare è accrescere attraverso la città metropolitana lo spazio di opportunità a cui possono accedere cittadini, lavoratori e imprese del Veneto. La necessità di superare la lunga crisi economica di questi anni rende questa politica non solo doverosa, ma anche urgente.

Una strategia di sviluppo metropolitano dovrebbe innanzitutto promuovere un'azione sul *sistema dei trasporti*, tema su cui le istituzioni locali – non solo le amministrazioni, ma anche sindacati, imprese, banche – hanno importanti competenze e responsabilità. La rete dei trasporti pubblici continua infatti a essere gestita sulla base di logiche amministrative locali sia per i servizi su gomma – pianificati all'interno di bacini provinciali – sia per quelli ferroviari – organizzati su singoli collegamenti fra nodi invece che su una logica di rete e di integrazione modale. È difficile immaginare l'effettivo dispiegamento delle potenzialità di uno spazio metropolitano in assenza di una moderna infrastruttura di interconnessione che può essere assicurata solo dal trasporto collettivo, in particolare su ferro. L'esistenza di tale infrastruttura sarebbe inoltre la condizione per accedere in modo efficiente ai nodi del trasporto nazionale e internazionale, quali aeroporti e reti dell'alta velocità, accrescendo così l'attrattività del sistema metropolitano. In tale prospettiva, uno dei primi obiettivi potrebbe essere quello di sviluppare un sistema di bigliettazione unica e integrata, di cui si discute da tempo ma che ancora non ha raggiunto alcun risultato. Se tale integrazione è ostacolata dalla frammentazione dei bacini di traffico e delle aziende, l'operazione da fare subito dovrebbe allora essere quella di ridefinire la programmazione del sistema di trasporto su un bacino unico per l'area centro-veneta, bandendo una gara per l'assegnazione del servizio integrato. In questo modo verrebbe incentivata l'aggregazione delle attuali aziende pubbliche di trasporto o la loro fusione con operatori ferroviari anche internazionali.

Un governo metropolitano del sistema dei trasporti dovrebbe inoltre riguardare le infrastrutture stradali e autostradali, dove c'è sia un problema di pianificazione della rete, con una maggiore attenzione all'integrazione modale, sia di regolazione economica dei pedaggi che, come avviene in molte città europee, dovrebbe considerare anche criteri di efficienza nell'uso delle tratte, tenendo in considerazione anche la diversità d'uso (pendolare, commerciale, lunga percorrenza). Oggi questo criterio viene in realtà impiegato al contrario, con l'obbligo di pagamento quando si percorrono tratte non congestionate all'esterno delle città, mentre è gratuito l'attraversamento anche in ore di punta

dei centri urbani. Allo stesso tempo, come si è visto nella recente discussione sull'aumento dei pedaggi, non viene differenziato il traffico di lunga percorrenza da quello metropolitano, con un sistema tariffario che di fatto penalizza quest'ultimo, con effetti che rischiano di essere doppiamente perversi. Da un lato, infatti, si disincentiva lo sviluppo di quelle relazioni di breve e medio raggio che partecipano alla produzione del *bene comune* costituito dalle esternalità metropolitane; dall'altro si carica sui cittadini dell'area il costo diretto di infrastrutture che già pagano attraverso la fiscalità generale e le esternalità ambientali. Anzi, con l'attuale sistema di esazione dei pedaggi autostradali si sta realizzando una sorta di federalismo al contrario: sono infatti gli automobilisti locali – che sviluppano circa il 70% del volume di veicoli-chilometro – a pagare in gran parte le infrastrutture utilizzate anche dal traffico di lunga percorrenza. Inoltre, l'attuale sistema di concessione delle autostrade spinge a costruire sempre nuove opere, il che porta a privilegiare le tratte della rete dove è più facile realizzarle – dunque lontane dagli addensamenti metropolitani – non dove sarebbero invece più utili. Il caso veneto della Valdastico Sud è a dir poco imbarazzante. Tuttavia, il finanziamento di queste tratte a bassa domanda dipende dai ricavi tariffari lungo tutta la rete gestita, perciò soprattutto dalle tratte più trafficate, che guarda caso sono quelle metropolitane. Un adeguato sistema di *road-pricing* con tariffe differenziate grazie all'impiego di tecnologie già sviluppate (sulle quali l'Italia ha una leadership in Europa!), potrebbe così favorire un impiego più efficiente e giusto della rete stradale, e magari a concorrere ad alimentare il finanziamento del sistema di trasporto pubblico metropolitano, specie se integrato, grazie a parcheggi scambiatori, a quello autostradale.

Sempre per quanto riguarda la rete di trasporto, è necessario affrontare a una scala adeguata anche il tema dei corridoi e dei grandi nodi metropolitani definiti dall'intersezione di importanti assi di comunicazione o da infrastrutture puntuali di notevole rilevanza: *in primis* porti, aeroporti e stazione dell'alta velocità. Si tratta infatti di aree che possono funzionare da *hub* del sistema della mobilità, con possibili effetti di innovazione sull'intera rete infrastrutturale. In particolare, è necessario che la nuova rete dell'alta velocità

– attraversamenti, stazioni, esercizio – venga progettata tenendo conto di una logica di interconnessione modale a scala metropolitana. Ciò significa realizzare collegamenti diretti con gli aeroporti e favorire una specializzazione funzionale delle diverse stazioni del sistema centro-veneto: Padova come *hub* urbano, Mestre e Verona collegate ai rispettivi aeroporti, Vicenza al sistema autostradale. Il buon livello di integrazione di questi nodi costituisce una condizione per ottimizzare l'investimento su tutto il sistema infrastrutturale e favorire la competizione nella rete con servizi di qualità.

In tema di infrastrutture non bisogna tuttavia dimenticare il ritardo del Nord Est sul fronte della *banda larga e della connettività digitale*. Il potenziamento dei processi di innovazione tecnologica sul territorio passa anche attraverso l'attrazione di investimenti nazionali ed esteri di imprese che si posizionano sia dal lato della domanda, come utilizzatori professionali della rete, sia da quello dell'offerta, come fornitori di prodotti e servizi digitali. Anche la possibilità di sviluppare progetti *smart city* – che riguardano le reti della mobilità e dell'energia, l'ambiente e la cultura, la salute, l'inclusione sociale e la partecipazione alla vita democratica – dipende dal miglioramento e dalla effettiva estensione delle dotazioni *broad band*, fattore che può diventare un potente acceleratore di nuova imprenditorialità.

Fra i temi prioritari di una riorganizzazione del territorio metropolitano del veneto centrale c'è sicuramente quello delle *aree produttive*. Anche negli anni della crisi, infatti, la domanda di fabbricati per attività produttive, logistiche, terziarie, commerciali è proseguita, ma ha mostrato caratteristiche diverse rispetto al passato. Oggi, infatti, gli spazi per le attività economiche richiedono elevata accessibilità, lotti generalmente più grandi e una maggiore dotazione di servizi alle imprese e alle persone, oltre che un'efficiente connettività digitale. Contestualmente, la crisi da un lato e le mutate esigenze dei settori e delle aziende dall'altro, stanno contribuendo a «liberare spazi». Tuttavia non sempre questi sono compatibili con le nuove funzioni produttive. Emerge pertanto l'opportunità di attivare processi di recupero, riconversione e valorizzazione dei «vuoti metropolitani» attraverso operazioni di rinnovamento edilizio e il ripensamento delle funzioni. Queste operazioni non possono essere compito solo della programmazione urbanistica, tanto meno pos-

sono essere tranquillamente lasciate al mercato immobiliare, che mostra molti limiti nella gestione del patrimonio esistente. Servono invece capacità e strutture di *governance* più complesse, che sappiano unire regolazione pubblica e iniziativa privata, come ad esempio un'agenzia mista per il recupero immobiliare del patrimonio produttivo. È un aspetto su cui torneremo anche più avanti.

I processi di rinnovamento edilizio dovrebbero inoltre coinvolgere anche il patrimonio abitativo, che è un'importante *asset* delle politiche per la qualità urbana e l'attrattività del territorio. La riqualificazione del territorio passa, dunque, anche attraverso una programmazione urbanistica orientata al recupero dell'esistente, al miglioramento dell'ambiente, all'efficienza energetica. Lo sviluppo metropolitano si lega infatti a un'attenta programmazione degli spazi urbani e periurbani, da condurre anche tramite progetti che aumentino la densità edilizia dei nuclei esistenti, favorendo l'integrazione di servizi e funzioni tra centro e periferia. Spostare questa programmazione a livello metropolitano significa anche limitare lo spreco di territorio che deriva da giochi non cooperativi fra amministrazioni locali. Se si procede con una strategia di sviluppo metropolitano coerente, impiegando strumenti di perequazione urbanistica oramai ben sperimentati, il risultato porterà a città nell'insieme più vivibili e sostenibili.

In tale prospettiva, fra i servizi che potrebbero beneficiare di un livello di governo metropolitano ci sono anche quelli di *pubblica utilità*, come la gestione dei rifiuti, la regolazione dei servizi idrici e la stessa sicurezza idraulica (Zanetto *et al.* 2013; Chiellino 2014). È la stretta interdipendenza negli usi del suolo a creare la necessità di un governo unitario di queste materie ambientali. Un progetto di scala metropolitana sarebbe utile anche per sviluppare una *politica energetica* innovativa, tramite la realizzazione di reti intelligenti per valorizzare la produzione distribuita e l'impiego di risorse rinnovabili (Lorenzoni 2014). Eppure, su questi fronti persiste nel Nord Est una forte frammentazione dell'offerta, frutto di un localismo regolativo che finora nessuna strategia industriale è riuscita a scalfire. Non si tratta di accorpate in un'unica azienda metropolitana attività di produzione e distribuzione di energia le cui economie di scala sono rimesse in discussione dalla rivoluzione digitale

e dalle *smart grid*, quanto piuttosto favorire concentrazioni utili per accrescere gli investimenti in R&D e formare operatori in grado di sviluppare reti e tecnologie sempre più complesse.

Altri ambiti di servizio in cui la dimensione metropolitana porterebbe sicuramente a un miglioramento dell'offerta sono la *sanità*, l'*istruzione superiore* e la *sicurezza*. Per la sanità una politica di integrazione metropolitana incentiverebbe la specializzazione dei centri ospedalieri, assicurando condizioni di accesso ai servizi avanzati a una fascia molto più ampia di popolazione. Un ragionamento simile vale per la scuola superiore e l'università. Ne abbiamo parlato anche nel capitolo 2: l'ampliamento dei bacini di accesso agli istituti scolastici e ai campus universitari aumenterebbe la libertà di scelta da parte delle famiglie, favorendo la specializzazione e premiando quei progetti formativi che offrono maggiore qualità. Riorganizzare il sistema dell'istruzione superiore e della formazione continua attraverso una *regia* metropolitana – anche in questo caso non si tratta di *accorpamento*, ma semmai di maggiore competizione e di progetti selezionati di cooperazione – consentirebbe di mettere in moto una nuova progettualità per le infrastrutture della conoscenza, a partire dal Politecnico.

A beneficiare di una dimensione metropolitana sarebbero ovviamente anche le imprese, in particolare per l'accesso a servizi sempre più rilevanti per le strategie di innovazione, ma il cui sviluppo richiede elevate economie di scala: ricerca e progettazione, design, trasferimento tecnologico, assistenza giuridica, formazione specializzata, finanza, marketing e comunicazione, fiere. Insieme a questi nuovi mercati di fornitura, anche quello del lavoro tende a dilatarsi, esprimendo sia per l'industria che per il terziario la necessità di figure professionali qualificate, non facilmente reperibili all'interno degli ambiti locali. Quando queste relazioni assumono una dimensione metropolitana si attiva un meccanismo che tende ad autorinforzarsi: la dilatazione dello spazio di mercato aumenta la pressione concorrenziale fra servizi, e questo porta ad accrescere la specializzazione, che a sua volta spinge la ricerca di economie di scala su mercati sovra-locali, intensificando così le relazioni metropolitane. Il fenomeno delle «economie d'integrazione» che abbiamo analizzato nel capitolo 2 è uno dei principali motori eco-

nomici dello sviluppo urbano e, alla fine, una leva fondamentale del vantaggio competitivo dei sistemi metropolitani.

L'efficienza e la qualità di questi servizi non è solo un fattore positivo a sé stante, ma elemento fondamentale di una politica per la competitività del territorio. Imprese e famiglie insediate in un'area metropolitana efficiente e adeguatamente infrastrutturata trovano infatti un beneficio diretto nei minori costi dei servizi, ma anche un insieme di stimoli innovativi che aiutano l'evoluzione dei consumi e ad accrescere la produttività. L'insieme di questi elementi rappresentano, dunque, importanti fattori di attrattività delle imprese e del capitale umano più qualificato. Tale attrattività non si riferisce solo a soggetti esterni, ma anche ai residenti attuali, in particolare ai giovani talenti e alle imprese più innovative, che oggi hanno molte più possibilità di decidere liberamente le proprie strategie localizzative. In tale prospettiva, un ruolo sempre maggiore è svolto dalle qualità ambientali. Anche questo obiettivo può oggi essere più facilmente raggiunto all'interno di una logica di governo metropolitano. Infatti, come per i servizi, anche l'accessibilità ai diversi luoghi che esprimono le qualità ambientali e naturali – parchi, fiumi, laghi, litorali, aree collinari e di montagna – costituisce un fattore di attrattività di un territorio. Ma per rendere accessibili le diverse *amenities* ambientali è innanzitutto necessario riconoscerle come risorse comuni di una società metropolitana, che nel suo insieme si impegna ad assicurarne tutela, cura e fruibilità. Uno schema per il pagamento dei servizi eco-sistemici – la remunerazione da parte dei cittadini delle qualità ambientali assicurate da aree esterne alla città – dovrebbe perciò diventare parte di un patto federativo metropolitano.

Da non sottovalutare, infine, la portata della gestione a una scala più ampia delle politiche turistiche e della cultura nell'area centro-veneta. L'implementazione di tali politiche a livello metropolitano potrebbe favorire non solo l'aumento delle presenze, quanto piuttosto una gestione più efficiente dei flussi, tema assolutamente cruciale per la salvaguardia del centro storico di Venezia. Inoltre, una politica culturale integrata contribuirebbe ad arricchire l'offerta grazie a una specializzazione dei contenuti e una razionalizzazione delle spese per promozione e comunica-

zione. Si potrebbero così «liberare» risorse da utilizzare per promuovere attività culturali sperimentali, innovare gli strumenti di fruizione attiva del patrimonio e delle attività, con effetti positivi che possono propagarsi su tutto il territorio.

Un atto concreto per avviare il processo costituente della città metropolitana

A conclusione di questo libro che ha analizzato ragioni, condizioni e politiche possibili per l'area metropolitana veneziana, rimane da fare un'ultima considerazione per provare a rendere operativo il percorso fin qui delineato. Negli ultimi anni amministratori, esponenti politici e delle associazioni di rappresentanza, tecnici e intellettuali si sono spesso incontrati per discutere i problemi e le possibili strategie dello sviluppo metropolitano per il Nord Est. L'urgenza è dettata sia dall'accelerazione impressa dalla normativa italiana sulle città metropolitane, ma anche dalle opportunità aperte dalle politiche dell'Unione Europea, che con la nuova programmazione comunitaria 2014-2020 prevede di dare priorità ai sistemi metropolitani che riusciranno a promuovere una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile, diventando motori di sviluppo per tutto il territorio regionale.

Indugiare ancora in dibattiti accademici, oppure rimanere in attesa che la legge nazionale compia il suo corso, rischia perciò di creare un danno irreparabile, facendoci perdere risorse per investimenti strategici, particolarmente preziose in questo momento di crisi della finanza pubblica.

Come possiamo, allora, superare questa *impasse* e sancire un atto costituente della città metropolitana nel territorio del Veneto centrale?

La proposta è che tale atto di avvio avvenga con l'unificazione delle tre Camere di Commercio di Venezia, Padova e Treviso e l'istituzione all'interno del nuovo ente camerale di una *Agenzia per lo sviluppo metropolitano* il cui primo compito dovrebbe essere la formulazione di un piano strategico, nel quale assumere decisioni importanti su alcune iniziative comuni. Tali decisioni dovrebbero riguardare innanzitutto un *master plan* per il recupero e la valorizzazione delle zone produttive presenti nell'area metropolitana del

Veneto centrale, a partire da quella di Marghera, a cui affiancare iniziative di promozione dell'insediamento di attività innovative, di marketing territoriale e attrazione degli investimenti. L'Agenzia per lo sviluppo metropolitano dovrebbe inoltre assumere decisioni sull'integrazione delle attività dei parchi scientifici e tecnologici che insistono sull'area – Vega, Parco Galileo, T2i – che in gran parte già dipendono in forme dirette o indirette dalle Camere di Commercio, e le cui attività richiedono da tempo un profondo rinnovamento e un serio rilancio. Prendendo come riferimento le più avanzate esperienze internazionali, questo progetto dovrebbe vedere coinvolto, da un lato, il sistema educativo superiore e l'università e, dall'altro, il mondo del lavoro e delle imprese, con l'obiettivo di dare finalmente vita al progetto di Politecnico del Nord Est quale infrastruttura chiave per lo sviluppo del nuovo manifatturiero.

Un terzo impegno dell'Agenzia per lo sviluppo metropolitano potrebbe infine essere quello di promuovere e accompagnare l'integrazione delle aziende di trasporto pubblico e del sistema dei servizi pubblici locali di rilevanza ambientale, in particolare, servizio idrico, gestione dei rifiuti, reti di teleriscaldamento.

Nessuna di queste azioni sarà semplice e immediata. Ognuna entra su complesse materie regolate dal diritto amministrativo e dell'impresa, e tutte coinvolgono interessi consolidati, mettono in discussione poteri che si sono sedimentati nel tempo. Tuttavia, le iniziative che possono essere messe in campo dall'Agenzia per lo sviluppo metropolitano hanno dalla loro due punti di forza. Il primo è che non richiedono ingenti risorse finanziarie per essere avviate, e semmai possono esse stesse contribuire a creare nuove risorse, sia attraverso i risparmi generati da una gestione unificata, sia per la capacità di attirare investimenti su progetti con un elevato rendimento potenziale. Il secondo punto di forza è che, dopo sette anni di crisi economica profonda, che ha colpito duramente il mondo del lavoro e delle imprese, non c'è altra strada per superare la rassegnazione e il pericolo di un irreversibile declino se non quella di trovare il coraggio per impegnarsi a realizzare nuovi progetti di sviluppo. Anche in questo senso l'area metropolitana veneziana può diventare uno straordinario fattore di rilancio dell'occupazione e della prosperità in tutto il Veneto, favorendo l'aggancio a un nuovo e più sostenibile ciclo di sviluppo.

Riferimenti bibliografici

C. Agnoletti, R. Camagni, S. Iommi, P. Lattarulo (2014), *Competitività urbana e policentrismo in Europa*, Bologna, il Mulino.

M. Allulli (2010a), *La riforma metropolitana e i suoi dilemmi*, Paper Cittalia Fondazione Anci Ricerche.

M. Allulli (2010b), *Le politiche urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione*, Paper Cittalia Fondazione Anci Ricerche.

F. Anderlini (2003), *Dopo l'urbanizzazione. Sprawl suburbano e dinamica sociale. Bologna e altre metropoli*, Bologna, CLEUB.

B. Arthur (2010), *The Nature of Technology: What It Is and How It Evolves*, New York, Free Press.

B. Asheim, R. Boschma, P. Cooke (2009), *Constructing regional advantage: Platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases*, Paper in Evolutionary Economic Geography, 07/09, Urban and Regional Research Centre, Utrecht, Utrecht University.

D. Audretsch (1998), *Agglomeration and the Location of Innovative Activity*, in «Oxford Review of Economic Policy», 14, 2.

R. Axelrod (1984): *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books.

B.R. Barber (2013), *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven, Yale University Press.

W.J. Baumol (2002), *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.

W.J. Baumol, R.E. Litan, C.J. Schramm (2007), *Sustaining entrepreneurial capitalism*, in «Capitalism and Society», 2.

L. Bobbio (2003), *I servizi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza.

A. Boyer (2012), *La cooperazione intercomunale in Francia*, in «Istituzioni del Federalismo», 3.

A. Bruzzo, E.K. Zimmer (2006), *La perequazione territoriale*, Bologna, CLUEB.

G. Buciuni, G. Corò, S. Micelli (2014), *Rethinking the Role of Manufacturing in Global Value Chains. An International Comparative Study in the Furniture Industry*, in «Industrial and Corporate Change», 23, 4, pp. 967-996.

A.G. Calafati (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli.

G. Chiellino (2014), *PATREVE e reti ambientali nei cicli acqua, aria, rifiuti*, in L. Romano (a cura di), *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PATREVE*, Venezia, Marsilio.

Commissione Europea 2012: L. Dijkstra, H. Poelman (a cura di), *Cities in Europe. The new Oecd-Ec Definition*, Regional Focus.

Commissione Europea 2013: P. Annoni, L. Dijkstra (a cura di), *EU Regional Competitiveness Index RCI 2013*, JRC Scientific and Policy Reports.

CSS, Consiglio italiano per le Scienze Sociali (2011), *Società e territori da ricomporre. Libro bianco sul governo delle città italiane*, Roma.

R.D. Cooter, H.B. Schafer (2012), *Solomon's Knot: How Law Can End the Poverty of Nations*, Princeton, Princeton University Press.

G. Corò (2013), *I sistemi locali nelle catene globali del valore*, in «Rivista di economia italiana», 1/2013.

G. Corò, R. Dalla Torre (2007), *Economia della cultura e sviluppo locale*, in «Argomenti», 21.

G. Corò, R. Grandinetti (2007), *Strategie di crescita delle medie imprese*, Milano, IlSole24Ore.

G. Corò, R. Grandinetti (2010), *Frontiere e attori dello sviluppo oltre la crisi: il laboratorio del Nord Est*, in «Economia e società regionale», 110, 2.

G. Corò, P. Gurisatti (2013), *Capacità locali. Per una nuova economia dei territori produttivi*, in «Economia e società regionale», 1.

G. Corò, S. Micelli (2011), *The industrial districts as local innovation systems*, in A. Sadun (a cura di), *Italy in the international Economy since the Second World War*, Soveria Mannelli, Rubettino, pp. 427-451.

V. De Marchi, E. Di Maria (2008), *Competitività, imprenditorialità e innovazione. Il caso Veneto*, in «Argomenti», 28.

G. Dematteis (1997), *Da area metropolitana a rete. Tendenze recenti dell'urbanizzazione italiana ed europea*, in «Quaderni di Scienze Storiche», Bologna, CLUEB, pp. 235-250.

B. Di Bernardo (1991), *Le dimensioni d'impresa: scala, scopo, varietà*, Milano, Franco Angeli.

R.C. Feenstra, A.M. Taylor (2009), *Economia internazionale. Teoria e politica degli scambi internazionali*, Milano, Hoepli

- R. Florida (2002), *L'ascesa della nuova classe creativa*, Milano, Mondadori.
- R. Florida, C. Mellander (2014), *Rise of the Startup City: The Changing Geography of the Venture Capital Financed Innovation*, WP Martin Prosperity Research, Toronto, University of Toronto.
- Fondazione Pellicani 2014: *Fondazione Pellicani, Venezia città metropolitana*, Venezia, Fondazione Gianni Pellicani Editore.
- D. Foray et al. (2012), *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3)*, European Commission, Regional Policy.
- B. Garcia, R. Melville, T. Cox (2009), *Creating an impact: Liverpool's experience as European Capital of Culture*, Impacts 08. European Capital of Culture Research Programme, Liverpool, University of Liverpool.
- E. Glaser (2013), *Il trionfo della città*, Milano, Bompiani.
- S. Goldsmith, W.D. Eggers (2004), *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*, Washington, Brookings Institution Press.
- J. Jacobs (1984), *Cities and the Wealth of Nations. Principles of Economic Life*, New York, Random House.
- B. Katz, J. Bradley (2013), *The Metropolitan Revolution. How Cities and Metros are fixing our broken Politics and Fragile Economy*, Washington, Brookings Institution Press.
- B. Katz, J. Wagner (2014), *The Rise of Urban Innovation Districts*, in «Harvard Business Review», novembre.
- J. Kotkin (2014), *Size is not the Answer. The Changing Face of the Global City*, Singapore, Civil Service College.
- P. Krugman, M. Obstfeld (2007), *Economia internazionale 1. Teoria e politica del commercio internazionale*, Londra, Pearson.
- P. Lane (2002), *Complexity and Local Interactions: Toward a Theory of Industrial Districts*, in Quadrio-Curzio A., Fortis M., *Complexity and Industrial Clusters*, New York, Physica-Verlag.
- F. Leardini (2014), *Sistemi di costituzione degli organi della Città Metropolitana e quorum funzionali*, in G. Perulli (a cura di), *La città metropolitana*, Torino, Giappichelli.
- A. Lorenzoni (2014), *Le reti per l'efficienza, la rinnovabilità energetica*, in L. Romano (a cura di), *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PATREVE*, Venezia, Marsilio.
- P. Mehlbye (2011), *Challenges for the European Territory*, IX European Biennial of Towns and Town Planners, Genova, 15 settembre.

- L. Meldolesi (2013), *Carlo Cattaneo e lo spirito italiano*, Soveria Mannelli, Rubettino editore.
- L. Meldolesi (2014), *Italici e città. Dialogo con Piero Bassetti*, www.uffeddi.it/?p=1832.
- F. Merloni (1986), *Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*, Roma, IRESM.
- P. Messina, M. Salvato, a cura di (2007), *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, Padova, CLEUP.
- P. Messina (2013), *Città o area metropolitana? Il caso del Veneto nel contesto europeo*, in «Economia e società regionale», 118, 1.
- P. Messina (2014), *Città metropolitana di Venezia e governo metropolitano policentrico del Veneto centrale*, in L. Romano (a cura di), *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PATREVE*, Venezia, Marsilio.
- S. Micell (2010), *L'area metropolitana di Venezia nell'evoluzione dell'economia del Nord Est*, in «Economia e società regionale», 109, 1.
- A. Mingarelli (2014), *Poteri e responsabilità negli enti territoriali tra abolizione delle Province e nascita delle nuove Città Metropolitane*, in G. Perulli (a cura di), *La città metropolitana*, Torino, Giappichelli.
- M. Mistri (2013), *La Città Metropolitana. Una confusa riforma italiana*, Padova, Edizioni La Gru.
- J. Mokyr (2002), *The Gifts of Athena: Historical Origins of the Knowledge Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- E. Moretti (2013), *La Nuova Geografia del Lavoro*, Milano, Mondadori.
- E. Moretti (2015), *Are Cities the New Growth Escalator?*, in E. Glaeser, A. Joshi-Ghani (a cura di), *The Urban Imperative: Towards Competitive Cities*, Oxford, Oxford University Press.
- D.C. North (1990), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, il Mulino.
- G. Nuvolati (1999), *La geografia dello sviluppo urbano in Europa. Origini storiche e scenari futuri*, in G. Martinotti (a cura di), *Dimensione metropolitana: sviluppo e governo della nuova città*, Bologna, il Mulino, pp. 99-118.
- OCSE (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, Parigi.
- OCSE (2010), *Territorial Reviews. Rapporto su Venezia metropoli*, Venezia, Marsilio.

OCSE (2012a), *Territorial Reviews. Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database*, www.oecd.org.

OCSE (2012b), *Functional urban areas by country*, www.oecd.org.

G. Perulli, a cura di (2014), *La città metropolitana*, Torino, Giappichelli.

P. Perulli, a cura di (2012), *Nord. Una città-regione globale*, Bologna, il Mulino.

K.A. Reinert (2012), *An Introduction to International Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.

E. Rotelli (1999), *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta*, in G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, il Mulino.

E. Rullani (2004), *Economia della Conoscenza*, Roma, Carocci

E. Rullani (2014), *Territori in transizione. Il nuovo rapporto tra imprese e Politiche territoriali per la rinascita industriale e l'innovazione*, in R. Cappellin et al. (a cura di), *Crescita, investimenti e territorio*, www.rivistasr.it.

P.L. Sacco (2003), S. Pedrini, *Il distretto culturale: mito o opportunità?*, EBLA Center, Working Paper Series, n. 5, Torino.

S. Santagata (2002), *I distretti culturali museali. Le collezioni sabaude di Torino*, EBLA Center, Working Paper Series, n. 8, Torino.

S. Sassen (1997), *Le Città nell'economia globale*, Bologna, il Mulino.

A. Scaramuzza (2014), *La Città Metropolitana tra successione degli interventi normativi, pronunzie della Corte Costituzionale e problematiche attuali*, in G. Perulli (a cura di), *La città metropolitana*, Torino, Giappichelli.

T.C. Schelling (2006), *La strategia del conflitto*, Milano, Bruno Mondatori.

A. Spinosa (2011), *Urbanismi, Cluster urbani e aree metropolitane - volume primo, Italia, aggiornamento al 2011*, Roma, www.cityrailways.net.

J. Taylor (2012), *Milano nella rete delle città mondiali*, in P. Perulli (a cura di), *Nord. Una città-regione globale*, Bologna, il Mulino.

W. Tortorella, M. Allulli (2014), *Città metropolitane. La lunga attesa*, Venezia, Marsilio.

Unione Europea (2011), *Cities of Tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Bruxelles.

S. Vicari Haddock (2004), *La città contemporanea*, Bologna, il Mulino.

E. Vigato (2014), *Le città metropolitane nella legge 56/2014: la configurazione territoriale e i risvolti per il caso PATREVE*, in L. Romano (a cura di), *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PATREVE*, Venezia, Marsilio.

A. Vigneri (2013), *Lavori in corso su province e città metropolitane*, www.astrid-online.it.

A. Vigneri (2014), *Città metropolitana e area metropolitana nella legge Delrio*, in L. Romano (a cura di), *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PATREVE*, Venezia, Marsilio.

V. Wadhwa, B. Saxenian, B. Rissing, G. Gereffi (2008), *Skilled immigration and Economic Growth*, in «Applied Research in Economic Development», 1, vol. 5.

M. Zanetto, A. Calzavara, A. Cecchin, S. Soriani (2010), *Nord Est. Linee essenziali per una trasformazione sostenibile del territorio*, in «Economia e società regionale», 109, 1.

M. Zanetto, A. Calzavara, S. Soriani (2013), *Le linee chiave del dibattito recente sull'area metropolitana centro-veneta*, in «Economia e società regionale», 118, 1.

Stampato da

 Grafica Veneta s.p.a., Trebaseleghe (PD)
per conto di Marsilio Editori in Venezia

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

edizione

10 9 8 7 6 5 4 3 2 1

anno

2015 2016 2017 2018 2019