

**Tra Città metropolitana e City Region.
Adeguatezza istituzionale come vantaggio
competitivo per lo sviluppo regionale in quattro
regioni europee e il caso del Veneto**

***Between Metropolitan City and City Region.
Institutional fit as a competitive advantage for
regional development in four European Regions and
the case of Veneto***

PATRIZIA MESSINA

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2020-1-3

Abstract. Il saggio focalizza l'attenzione sulle metamorfosi che stanno investendo le forme di regolazione politica e governo del territorio, nel contesto della globalizzazione, che fanno seguito ai processi di metropolizzazione delle nuove aree urbane funzionali, o city region. Viene approfondita, da un lato, l'analisi di quattro casi studio esemplari del Nord Europa che i dati sulla competitività regionale (Rci) mostrano essere tra le regioni europee più competitive. Dall'altro, considerando i paesi mediterranei caratterizzati da maggiori criticità, viene analizzato il caso del Nordest italiano e in particolare del Veneto. L'analisi consente di mettere in luce diverse forme di governance per le aree vaste di tipo funzionale, mettendo in evidenza il peso dell'adeguatezza istituzionale per il governo delle nuove city region come vantaggio competitivo per lo sviluppo regionale nel contesto dell'economia globale.

Astract. *The essay focuses the attention on the metamorphoses that are affecting the forms of political regulation and government of the territory in the context of globalization, which follow the processes of metropolisation of the new functional urban areas - or city regions. On the one hand, the analysis of four study cases in Northern Europe, that the data of the Regional Competitiveness Index (Rci) show to be among the most competitive European regions has been carried out. On the other hand, considering the Mediterranean countries characterized by greater and different criticalities, the case of the Italian Northeast Region and in particular of Veneto Region has been taken into consideration. The analysis makes it possible to highlight different functional forms of governance for large areas, putting into evidence the weight of the institutional fit for the governance of the new city regions as a regional competitive advantage in the context of the global economy.*

Keywords: *City Region; Regional competitiveness; Functional urban area; Institutional fit; Network governance.*

1. Dalle regioni alle *City Region*? Nuove forme di governo del territorio e resistenze al cambiamento

Il processo di globalizzazione, rafforzato dall'espansione delle nuove tecnologie digitali, sta profondamente trasformando il nostro pianeta, generando una vera e propria "metamorfosi del mondo", che si configura come una nuova cosmologia, una nuova "immagine del mondo" (*cosmos*), che necessita di un cambiamento anche del corrispondente *nomos*, ovvero del sistema di regole che dà forma, orienta e sostiene questa nuova formazione. Fenomeni come il cambiamento climatico, il rischio crescente di catastrofi ambientali e, non ultimo, di pandemie globali, stanno mettendo sempre più in evidenza che l'idea di Stato-nazione non è il centro del mondo ma che, piuttosto, gli Stati devono riposizionarsi in un nuovo scenario globale, caratterizzato da una crescente interdipendenza cosmopolita, a cui, tuttavia, non ha fatto ancora seguito un'adeguata trasformazione del sistema normativo e istituzionale. Come sottolinea a questo riguardo Ulrich Beck (2017: 5):

Questo tumulto non si può concettualizzare con le nozioni di "cambiamento" di cui dispone la sociologia, ossia in termini di "evoluzione", "rivoluzione" o "trasformazione". Noi viviamo infatti in un mondo che non sta semplicemente cambiando, ma che è nel bel mezzo di una metamorfosi [...]. Per cogliere questa metamorfosi del mondo è necessario indagare i nuovi inizi, puntare lo sguardo su ciò che sta emergendo dal vecchio, cercare d'intravedere, nel tumulto presente, le strutture e le norme future.

Questo processo di metamorfosi riguarda quindi anche, e in particolar modo, le istituzioni di governo del territorio ereditate dal passato. In un mondo globalizzato, caratterizzato da una crescente mobilità e interdipendenza, stanno emergendo infatti nuovi conflitti e nuovi gap da governare, che richiedono un profondo cambiamento delle forme organizzative e di regolazione politica consolidate, tensioni che possono essere descritte efficacemente attraverso le dicotomie: Locale vs Globale; Luoghi vs Flussi; Stanzialità vs Mobilità; Rigidità vs Flessibilità (Bonomi, Masiero 2014).

Come sottolineano diversi autori a questo riguardo¹, la globalizzazione non è un fenomeno che attiene solo all'economia e ai mercati finanziari, ma riguarda l'intero sistema delle relazioni e delle interconnessioni che incidono sulla costruzione sociale del territorio. Un territorio "mobile" (Perulli 2014), attraversato da continui *flussi*, di informazioni, di conoscenze, di merci,

¹ Si vedano tra gli altri: Robertson (1994); Castells (1996); Sen (1999); Giddens (2000); Zolo (2004); Bassetti (2007); Bonomi e Masiero (2014).

di persone, di capitali finanziari, se vuole essere competitivo nel sistema globale, è costretto a ridefinire, in primo luogo, le dinamiche di costruzione sociale del territorio stesso, a partire non solo dai *confini* amministrativi, ma anche e soprattutto da quelli cognitivi (*self*) e delle relazioni tra i luoghi (*net*) (Castells 1996).

La regolazione politica, quindi, è chiamata oggi a rispondere a dinamiche di sviluppo territoriali profondamente mutate, poiché la competitività che conta ora non è più quella tra singole imprese, ma tra territori, come le città e le regioni (Porter 1991), che devono essere in grado di attrarre risorse (umane, finanziarie, culturali) per connettersi ai flussi globali.

In questo scenario acquistano una particolare rilevanza le città-regione che si configurano come *città glocali* (Hall 1966; Bassetti 2007), ovvero conurbazioni “a rete” in cui si concentrano le funzioni strategiche per l’attrattività del territorio, organizzate attraverso reti di servizi in grado di garantire “beni collettivi per la competitività” (Crouch et al. 2004): dalla mobilità e logistica, alla ricerca e sviluppo, ai servizi di welfare. L’efficienza e l’efficacia di queste reti di servizi garantiscono il governo dei flussi di area vasta, rendendo al tempo stesso attrattivo il territorio, come nodo di una rete globale.

Come ha messo bene in luce Calafati (2009) con la metafora delle «economie in cerca di città», i flussi cercano infatti luoghi su cui convergere. Servono quindi politiche volte ad aumentare l’attrattività dei territori e valorizzare il sistema produttivo locale/regionale, potenziando le funzioni urbane.

Come cercherò di mettere in luce in questo contributo, con riferimento al contesto europeo, partendo da queste premesse, le aree che risultano oggi più competitive sono quelle che stanno attivando processi di metropolizzazione (Indovina 2009), intesi come processi di addensamento o coalescenza di funzioni e di servizi urbani «a rete» per aree vaste di rango regionale-metropolitano. Si parla in questo senso di *city-region*, o *metro-region*, dove la dimensione regionale non coincide con quella di un ente regionale in senso amministrativo, ma piuttosto con l’ambito territoriale di area vasta infrastrutturato dalle reti di servizi urbani. Il concetto di *city-region* è connotato, quindi, in senso funzionale e non amministrativo e si avvicina perciò al concetto di *functional urban area* dell’Oecd (2012).

In questa prospettiva, nel contesto europeo, possono essere analizzate, da un lato, le riforme di riordino territoriale avviate negli ultimi anni da diversi paesi europei, volte a ridurre la frammentazione amministrativa e il numero di comuni (attraverso le fusioni di comuni), anche attivando reti intercomunali di servizi (unioni di comuni, convenzioni) e, soprattutto, volte ad attivare città metropolitane o reti di città. Dall’altro lato, osservando l’evoluzione delle politiche regionali dell’UE, lette in relazione alle più ampie trasformazioni o,

meglio, metamorfosi che investono proprio i tradizionali concetti di regione e di regionalizzazione, possiamo sostenere che, a partire dagli ultimi cicli di programmazione, queste politiche andrebbero opportunamente riconsiderate sotto una nuova luce. Se infatti le politiche regionali dell'Ue, con la riforma Delors, sono nate come politiche redistributive, volte a perseguire l'obiettivo della coesione economica e sociale, con particolare riguardo alle regioni in ritardo di sviluppo, sostenendo il potenziamento del livello regionale di governo da un punto di vista essenzialmente amministrativo, anche attraverso le teorie della *multilevel governance* (Marks 1993; Scharpf 2002; Piattoni 2005), negli ultimi anni, a partire dalla programmazione 2007-2013 che ha eliminato il criterio della zonizzazione, introducendo gli obiettivi strategici di sviluppo, l'accento viene rivolto piuttosto sulla competitività regionale nel contesto globale (Paggi 2009), riscoprendo le città come "motore di sviluppo", con l'individuazione di regioni funzionali, o città-regione, e una crescente attenzione per le politiche integrate di sviluppo urbano-rurale e per la sostenibilità (Commissione europea 2011).

Nei paragrafi che seguono focalizzeremo l'attenzione su queste trasformazioni a partire dagli studi riguardanti le nuove aree urbane funzionali, o *city region*, approfondendo l'analisi di quattro casi studio europei emergenti di significativa rilevanza, sottolineando le maggiori criticità dei paesi mediterranei nel favorire forme di governance a rete per aree vaste di tipo funzionale, con particolare riferimento al caso del Nordest italiano e del Veneto. In questa prospettiva, l'attenzione verrà concentrata sulla diversa concezione di governo dell'area vasta, come rete di città o come provincia metropolitana, per concludere con un'analisi degli svantaggi competitivi che caratterizzano il caso italiano.

2. Quali Città "motori di sviluppo"? Nuove aree urbane funzionali e integrazione urbano-rurale

L'internazionalizzazione radicale dell'economia ha accresciuto in modo inedito il ruolo strategico dei territori e delle città. La competitività di un sistema produttivo dipende infatti, sempre più, dal modo di regolazione con cui vengono prodotti i "beni collettivi per la competitività" (Crouch et al. 2001) entro un dato contesto (Messina 2012). Si tratta di beni e servizi costituiti da infrastrutture fisiche, ma anche immateriali, come la formazione di capitale umano qualificato, di servizi alle imprese e alle persone, di welfare locale, che rendono un territorio attrattivo per la sua qualità della vita. Queste dinamiche richiedono profondi cambiamenti anche degli assetti istituzionali che attengono al governo dei processi di sviluppo, poiché anche l'efficienza

della rete di servizi, alle persone e alle imprese, l'innovazione istituzionale della pubblica amministrazione e la qualità del governo nel suo complesso, diventano ora fattori di sviluppo cruciali.

Il concetto di “competitività regionale” e una sua definizione operativa risultano essere a questo riguardo di particolare interesse. Nel contesto dell'Ue questo tema è stato oggetto di uno studio comparato che ha ideato il *Regional Competitive Index* (Rci), fatto proprio dalla Commissione europea nel 2013 (Annoni, Dijkstra 2013) e aggiornato con cadenza biennale. Esso ha consentito di elaborare una definizione operativa di competitività regionale che può costituire nel nostro caso una rilevante base di riferimento. Rci non è una semplice misurazione della produttività o della ricchezza in termini esclusivamente economici, esso è stato costruito infatti a partire da un'accurata batteria di indicatori che fanno riferimento a una pluralità di dimensioni che vanno considerate in modo sistemico: dal quadro istituzionale a quello macro-economico; dalle infrastrutture alla qualità della salute; dall'istruzione alla capacità innovativa dei talenti, agli investimenti delle imprese.

Di particolare rilevanza sono gli indicatori di capacità istituzionale² e dell'innovazione dal punto di vista del governo del territorio e della capacità attrattiva delle risorse per lo sviluppo, che sulla base dei dati raccolti, risultano essere uno dei punti di forza delle regioni del Nord Europa e uno dei maggiori punti di debolezza per la competitività delle regioni mediterranee e dell'Est Europa.

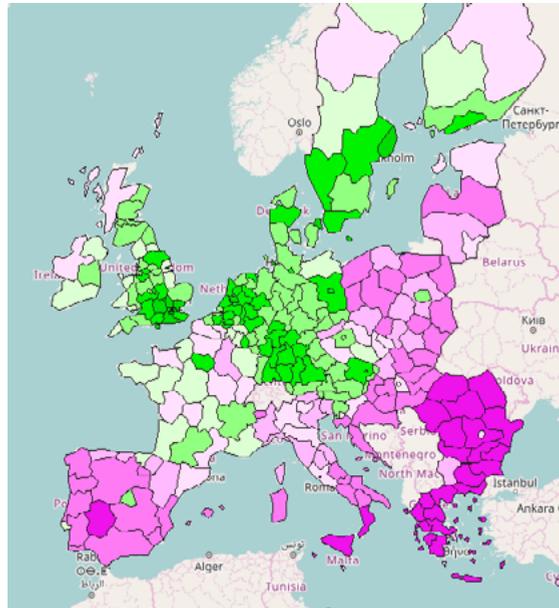
La Fig.1 mostra come le regioni europee che risultano essere oggi più competitive (colore verde), siano le regioni dell'Europa continentale della Germania, Paesi Bassi, Inghilterra e Paesi scandinavi, mentre le regioni più in difficoltà (colore viola) sono le regioni del Mediterraneo e dell'Est europeo.

Gli indicatori dell'Rci non lasciano dubbi: anche le regioni più ricche del Nord Italia, che mostrano buone performance nel campo della qualità della salute e mantengono una posizione intermedia per le condizioni del mercato del lavoro, la diffusione dell'innovazione e i servizi alle imprese, peggiorano decisamente per incidenza di laureati sulla popolazione e dotazioni tecnologiche nelle famiglie e nelle imprese. Ma le performance peggiori si hanno, appunto, quando si passa alla qualità delle istituzioni e al quadro macro-economico, dove il peso del sistema-Paese (alto debito

² La capacità istituzionale, in termini di adeguatezza, efficacia e innovazione, risulta essere un fattore sempre più rilevante per lo sviluppo regionale, al punto che le stesse politiche europee prevedono un investimento significativo per il potenziamento della “capacità istituzionale” delle regioni, soprattutto in termini di formazione delle risorse umane della PA regionale. Si veda in sintesi Polverari (2020).

pubblico, carico fiscale, burocrazia, corruzione, litigiosità politica) incide inevitabilmente anche sul livello regionale.

Figura 1- *Indice europeo di competitività regionale - Rci 2019*



Fonte: https://europa.eu/regional_policy

La competitività regionale, quindi, è fortemente correlata alla capacità di governo e di messa in rete del territorio attraverso la fornitura di servizi e di infrastrutture, e alla capacità di generare nuovo “spazio urbano” funzionale.

In questa prospettiva, altre ricerche mettono in luce una serie di trasformazioni che stanno attraversando i Paesi europei, a cominciare dalla tradizionale dualità urbano-rurale³. La crescente interdipendenza oggi esistente tra aree urbane e rurali è confermata anche dall’intensificarsi dei flussi di pendolarismo su distanze sempre più ampie, dallo *sprawl*⁴ urbano,

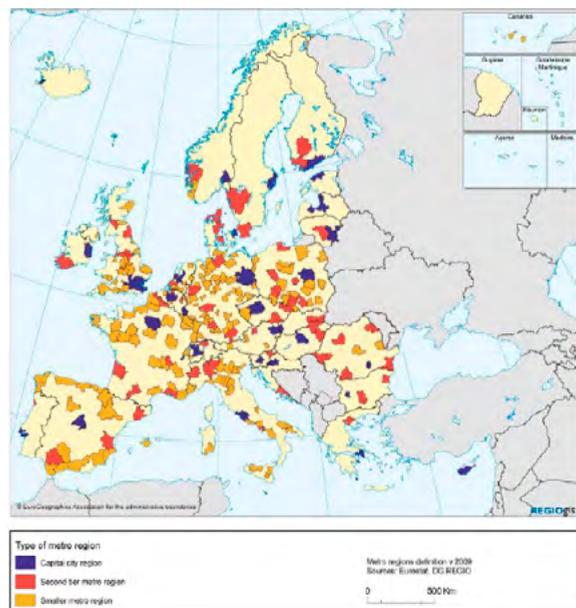
³ A partire dalla seconda metà del Novecento, si sta registrando una sorta di “rivincita delle campagne”, insieme a forti processi di contro-urbanizzazione, favoriti da cambiamenti di natura sia economica (aumento della rendita urbana e diffusione sul territorio dell’attività industriale) sia tecnologica (infrastrutturazione dei territori rurali) sia psicosociale (la campagna come luogo in cui rifugiarsi per ritrovare il contatto con la natura, con ritmi più lenti). Cfr. Messina (2020).

⁴ Lo *sprawl* urbano, o città diffusa, indica il fenomeno urbanistico della crescita disordinata delle periferie urbane a bassa densità abitativa, dovuto a una assenza di pianificazione. Tra gli effetti negativi: l’elevato consumo di suolo, maggiori costi ambientali ed energetici, maggiori costi di trasporto e, in generale, maggiori costi di connessione in rete dei servizi (Camagni 2010). A questo modello si contrappone quello della “città compatta” (cfr. nota 10 infra).

ma anche da una sorta di ibridazione delle funzioni: le aree rurali svolgono sempre più spesso funzioni urbane (si pensi per esempio alle fattorie sociali, ma anche a percorsi di turismo urbano-rurale sostenibile) e, d'altro canto, le città riproducono al proprio interno crescenti condizioni di ruralità: si pensi alla diffusione di orti urbani, *vertical farm* e *community garden*, tutti espressione del diffondersi dell'agricoltura urbana "a Km zero". L'insieme di questi elementi contribuisce a rendere i confini tra città e campagna sempre più labili e a rafforzare il legame tra i due contesti, in relazione all'affermarsi di una crescente interdipendenza e complementarietà.

Le città europee, quindi, in tempi e modi diversi, si stanno trasformando, in alcuni casi in modo inedito (Bonomi, Abruzzese 2004; Perulli 2000; 2014). Le ricerche volte a individuare le *European Metro Region* (Eurostat, 2011), hanno messo in luce due tipi di sistemi urbani metropolitani prevalenti (Fig.2): da un lato le grandi capitali, dall'altro nuovi spazi urbani "a rete", del tutto inediti, che si configurano come nuovi poli urbani attrattivi, in cerca di un adeguato riconoscimento istituzionale.

Figura 2 - *European Metro Region* (2011)



Fonte: Eurostat - Directorate-General for Regional and Urban Policy

Sul piano urbanistico vanno tenute distinte due diverse conformazioni delle nuove città-regione:

- le *agglomerazioni*, tendenzialmente monocentriche, in cui lo sviluppo avviene intorno a un centro egemone, attraverso l'inglobamento dei centri

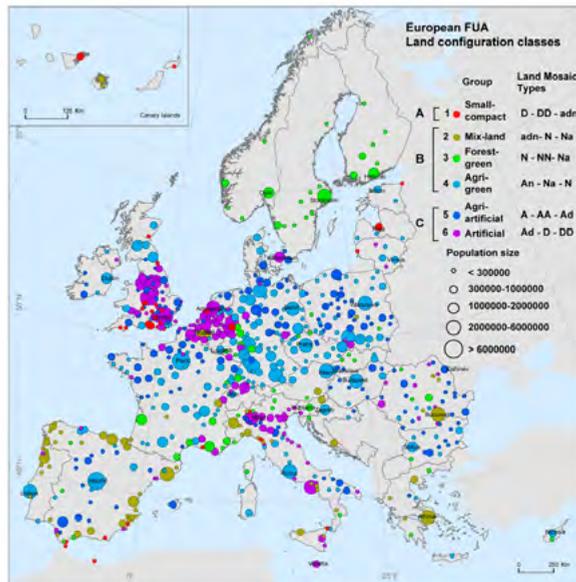
periferici, oppure attraverso la fusione di più centri contigui di simile importanza;

- le *conurbazioni*, ovvero un tipo di sviluppo del territorio che consiste nella saldatura reciproca, pianificata o spontanea, di centri abitati in un'unica area urbana, dovuta alle mutue interazioni sociali, territoriali, economiche, alla crescita della popolazione residente e all'espansione urbana.

La conurbazione si configura quindi come una forma policentrica di area urbana, differente dall'agglomerazione che, invece, nasce su un forte nucleo centrale formato da una città più grande delle altre, che nella sua espansione va ad inglobare centri minori. Alcune capitali europee, come per esempio Roma, rientrano nel caso dell'agglomerazione, altri casi come la grande Londra o la grande Parigi, si stanno evolvendo invece secondo il sistema della conurbazione, anche grazie a normative nazionali che favoriscono la costituzione di città-regioni, per esempio attraverso la costituzione di unioni di comuni.

Queste nuove tendenze vengono confermate anche dalle ricerche sull'*European Functional Urban Areas* (Fig.3).

Figura 3 - *European Functional Urban Areas*



Fonte: *Oecd (2012)*

I dati fanno rilevare l'emergere di nuove aree urbane funzionali (Oecd 2012), composte da un centro abitato ad alta densità abitativa (core) e da una zona circostante di pendolarismo, non necessariamente contigua, ma

strettamente integrata dal punto di vista occupazionale o formativo: un ruolo importante, in questo senso, viene svolto infatti anche dalle università e dalla loro capacità attrattiva e di networking. Anche in questo caso spiccano le aree del Nord Europa e del Sud dell'Inghilterra, ma anche le città del Nord Italia: da Milano a Venezia e, con Bologna, lungo la Via Emilia.

Quali sono le novità emergenti che caratterizzano queste nuove città-regione? Per rispondere adeguatamente a questa domanda analizzeremo nel dettaglio quattro casi studio di nuove conurbazioni di particolare interesse (tutti situati nelle aree in viola della Fig. 3): la Metropoli europea di Lille al confine franco-belga; la regione metropolitana di Øresoud o Grande Copenaghen, tra Danimarca e Svezia; la Randstad o “città anello” olandese; la “città-mosaico” del BrabantStad sempre nei Paesi Bassi.

Pur nella loro varietà, un aspetto emerge come ricorrente in tutti questi casi: la capacità, o la necessità, di attivare politiche di integrazione urbano-rurale, come strumento in grado di ricucire non solo territori funzionalmente diversi, ma anche il tessuto sociale, attivando reti di partenariato urbano-rurale, con l'obiettivo strategico di rafforzare il legame tra i diversi contesti territoriali attraverso l'espansione delle reti di servizi (Agnoletti et al. 2014). Nello stesso tempo, così facendo, i processi di metropolizzazione fanno emergere nuovi conflitti, tipici della globalizzazione, che devono essere governati: l'integrazione urbano-rurale richiede infatti il superamento di antichi localismi, radicati nelle aree rurali, che percepiscono il cambiamento come una minaccia piuttosto che come una risorsa e oppongono quindi resistenza.

3. Quattro esempi di nuove Aree urbane funzionali “a rete” o *City region*

Focalizziamo ora l'attenzione su quattro casi di *City region* europee di particolare interesse, in cui la costituzione di nuovo spazio urbano funzionale come conurbazione è avvenuta, o sta avvenendo, attraverso l'attivazione di reti di governance tra città e aree rurali, in diversi casi anche transfrontaliere, sostenute da politiche europee di cooperazione interregionale per il potenziamento delle reti di servizi.

3.1 Métropole Européenne de Lille e Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai

La Metropoli Europea di Lille (Mel) è oggi una unione intercomunale di tipo metropolitano⁵, situato nel dipartimento del Nord nella regione dell'Hauts-

⁵ Con la riforma avviata nel 1999 e giunta a compimento nel 2015, in Francia sono previsti

de-France, costituita da una conglomerazione transfrontaliera franco-belga formata da una vasta area urbana che riunisce, dal lato francese, le città di Lille, Roubaix, Tourcoing e dal lato belga la città vallone di Mouscron e altri centri minori. Si tratta di una rete intercomunale composta da un network di circa 90 comuni e città tra Francia e Belgio che, grazie a questa significativa espansione transfrontaliera, ha dato origine anche alla Euroregione di Lille-Kortrijk-Tournai (Elkt) (Le Blan 2001) (Fig.4).

Figura 4 – Le aree di *Métropole Européenne de Lille (Mel)* e dell'*Eurometropoli Lille-Kortrijk-Tournai (Elkt)*



Fonte: <https://www.lillemetropole.fr>

La storia della metropolizzazione di Mel si intreccia quindi con quella dell'Euroregione o *Eurometropolis* franco-belga Elkt, poiché entrambe hanno tratto beneficio e legittimazione l'una dall'altra (Foucher, 2018; Tilly, 2012). Questa cooperazione transfrontaliera si configura infatti come un'azione senza precedenti, con una metodologia che risulta essere del tutto originale e innovativa, certamente per il contesto europeo, ma non solo.

Quando la comunità urbana intercomunale di Lille (Delsalle, 1991; Bruyelle, 1991) prese piede alla fine degli anni Sessanta, l'apparato industriale ereditato dal XIX secolo, in gran parte dominato dall'industria tessile, era già in crisi. La riconversione industriale è stata accompagnata da un costante processo di riorganizzazione delle funzioni e dello spazio urbano che ha portato alla costituzione dell'area metropolitana,

oggi quattro tipi di Unioni di comuni (Epci) con soglie demografiche e competenze diverse. Le Metropoli sono unioni di comuni volontarie con più di 500.000 ab. i cui confini possono espandersi «a rete», indipendentemente dai confini dei dipartimenti provinciali, che vengono depotenziati, in vista di una riforma costituzionale che possa eliminarli. Esse sono dotate di competenze specifiche per lo sviluppo e pianificazione territoriale, turismo, cultura, lavoro, promozione e attrattività del territorio, grandi infrastrutture. Per un confronto con il caso italiano cfr. Messina (2017).

formalizzata compiutamente solo nel 2015 (cfr. nota 5 infra). Da questo momento le prerogative e le risorse della comunità urbana della Mel si sono notevolmente sviluppate. Nel 2017, Mel aveva un budget di circa 1,5 miliardi di euro e impiegava oltre 2.800 agenti responsabili di assicurare il funzionamento dell'istituzione e della rete di servizi da essa coordinati.

Sul piano istituzionale, Mel ha un organo deliberativo, il “consiglio metropolitano” e una struttura dirigente composta dal presidente (eletto a maggioranza assoluta all'interno dell'organo deliberativo) e da un ufficio di presidenza, composto dal presidente e uno o più vice-presidenti. Ha anche una “conferenza metropolitana”, che riunisce il presidente del consiglio metropolitano e i sindaci dei comuni membri, e un “consiglio di sviluppo”, un organo consultivo composto da personalità della società civile. Infine, ha un'amministrazione che comprende i vari servizi responsabili di garantire il funzionamento dell'istituzione e il coordinamento delle reti di servizi ad essa affidate.

Come si è detto, la storia della metropolizzazione di Mel si intreccia con quella dell'euroregione che prende origine nel 1991, sotto l'impulso del presidente della Comunità urbana di Lille, Pierre Mauroy, che cerca di legittimare l'istituzione metropolitana di Lille promuovendo la Conferenza intercomunale permanente transfrontaliera: un partenariato di cinque strutture intercomunali fiamminghe, francesi e valloni, con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione transfrontaliera e unire le forze nella costruzione di una Eurometropolis (Bussièrre, 2000). Questa struttura ha dato alla luce in particolare il progetto *Grootstad* (“grande città”) che ha portato allo sviluppo di un piano transfrontaliero tra il 1998 e il 2001.

In questo contesto, la partnership ha portato alla creazione dell'*Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai* (Elkt) nel gennaio 2008, il primo Gect (gruppo europeo di cooperazione territoriale) in Europa, che riunisce 152 comuni e quattordici istituzioni francesi e belghe in un territorio multiculturale di 3.550 KMq, ospitando oltre 2 milioni di abitanti al momento della sua costituzione. L'Eurometropolis ha un'agenzia con sede a Courtrai, responsabile del coordinamento dei partner e della preparazione dei lavori e delle azioni progettuali (Guerrini e Martini 2019).

Sulla base di una revisione delle azioni avviate durante i primi cinque anni, l'Eurometropolis ha adottato una strategia per il periodo 2014-2020 organizzata attorno a tre assi principali: a) lo sviluppo del potenziale socioeconomico, con una piattaforma comune per l'innovazione, mercato del lavoro transfrontaliero, cooperazione nel campo della formazione e della ricerca, parchi di attività condivisi, sviluppo dell'attrattiva territoriale; b) la mobilità interna e accessibilità, attraverso l'integrazione di trasporto

pubblico e lo sviluppo della rete di *soft link*; c) il miglioramento della qualità dell'ambiente e dello sviluppo territoriale sostenibile e integrato.

Facendo parte dell'Euroregione e in virtù del suo nuovo status metropolitano, Mel ha potuto sviluppare dal 2015 un piano di cooperazione transfrontaliera che coinvolge il dipartimento, la regione e i comuni francesi interessati. Nel 2017 Mel ha concluso infatti un patto metropolitano sull'innovazione con lo Stato francese che prevede in particolare aiuti di Stato per la realizzazione di un piano di cooperazione transfrontaliera con le regioni belghe delle Fiandre e della Vallonia, istituendo una delegazione permanente presso le istituzioni europee a Bruxelles.

Tra i fattori generativi che hanno dato ulteriore impulso al processo di consolidamento della Eurometropoli transfrontaliera, oltre alla costituzione della Mel, vanno segnalati altri due aspetti rilevanti. In primo luogo la costruzione dell'euro-tunnel nel Canale della Manica e della linea dell'alta velocità TGV Parigi-Londra, con il suo passaggio attraverso Lille, che ha dato un forte impulso allo sfruttamento dei programmi europei di cooperazione transfrontaliera per potenziare una rete integrata di trasporti, favorita anche dal trattato di Schengen. Si conta oggi che il flusso pendolare superi i 16.000 pendolari giornalieri nella sola area di Mel, con una forte componente transfrontaliera. In secondo luogo, l'attivazione di una serie di politiche integrate di sviluppo territoriale che è stata in grado di coniugare sviluppo urbano e sviluppo rurale, dando al tempo stesso una identità territoriale allo *sprawl* urbano (Paris e Mons, 2009) e valorizzando la complementarietà con l'area agricola. La rete del sistema urbano della *city region* è organizzata, infatti, sia su nuclei urbani interconnessi, tanto sul lato francese quanto sul lato belga, sia su comuni satellite e villaggi rurali che si sono evoluti in peri-urbanizzazione in seguito all'esplosione delle abitazioni suburbane fin dall'inizio degli anni Sessanta, sia infine su importanti componenti del tessuto verde regionale ed europeo di tipo naturalistico o a vocazione agricola. Le aree agricole rimangono infatti una componente importante del territorio metropolitano, poiché nel 2013 rappresentavano ancora il 46% della superficie totale di Mel, rendendola la metropoli più agricola in Francia.

Va sottolineato, infine, che questo patrimonio architettonico e paesaggistico (Lille métropole, 1993; Louguet e Tiry, 2010), al crocevia di culture francesi e fiamminghe, è stato oggetto fin dagli anni Settanta di una politica di protezione e valorizzazione della storia della regione e del suo passato industriale e testimonia la capacità di una regione di sapersi riposizionare nella rete globale, coniugando tradizione e modernità. Su questa scia, nel 2018 Mel ha creato anche un'agenzia di attrattività territoriale, non solo a fini turistici, e il marchio internazionale "Hellolill".

3.2. Öresund Region o Greater Copenhagen

Si tratta di una regione metropolitana che comprende la Danimarca orientale e la provincia di Skåne (Scania) nella Svezia meridionale (Virgili 1996). La regione, centrata attorno allo stretto di Øresund, che collega il Mare del Nord con il Mare Baltico, e alle due città che si trovano su entrambi i lati, Copenaghen in Danimarca e Malmö in Svezia, è collegata a Sud dal ponte Øresund, che attraversa dal 2000 lo stretto all'estremità meridionale, e nella parte settentrionale dalla rotta del traghetto HH tra Helsingør (Danimarca) e Helsingborg (Svezia) (Fig.5).

Figura 5 - Öresund Region o Greater Copenhagen



Fonte: <https://www.greatercph.com/>

Se si pensa che la contea di Scania, con capitale Malmö, è stata danese per 600 anni e svedese negli ultimi 350, si comprende la portata simbolica di questo ponte, destinato a diventare, oltre che un collegamento cruciale per il traffico nazionale e internazionale, anche una delle attrazioni turistiche più spettacolari d'Europa (Laurance 2007).

Il 1° gennaio 2016 il nome della regione è stato cambiato in “Grande Copenaghen” e il Comitato di Øresund è stato ribattezzato come “Il Comitato Grande Copenaghen e Scania”. La regione metropolitana di Øresund ha una popolazione di oltre 4 milioni di abitanti (2018), una densità di popolazione di circa 192 / KMq ed è composta da aree rurali e urbane. Ci sono due aree metropolitane all'interno della regione: l'area metropolitana di Copenaghen e la Metropolitan Malmö (Garlick, Kresl, Vaessen, 2006), tra le più densamente popolate della Scandinavia. Le aree rurali si trovano nell'entroterra di entrambe le sponde, ma soprattutto nella Scania, una delle regioni agricole

più produttive del Nord Europa. Le politiche di integrazione urbano-rurale in questo contesto hanno riguardato, da un lato, l'intensificazione della rete dei trasporti e della connessione alla rete internet e dall'altro incentivi di flussi migratori verso le aree meno popolate della Svezia, attratti da costi delle abitazioni più convenienti, e verso la Danimarca attratti da maggiori opportunità di lavoro.

Il punto di svolta della costituzione della regione metropolitana si è avuto con la costruzione nel 2000 del ponte Øresund⁶, seguito nel 2001 dalla fusione dei porti di Copenaghen e Malmö, per formare un'unica compagnia portuale: il porto di Copenaghen-Malmö. Questa fusione transfrontaliera di due porti in una sola entità giuridica è la prima nella storia europea che ha dato un forte impulso al commercio internazionale dell'area.

A sostegno della costituzione della nuova regione metropolitana vanno segnalate anche diverse *policies* congiunte di promozione dell'identità di Øresund nella regione, al fine di contrastare vari ostacoli alla cooperazione transfrontaliera causati da sentimenti nazionalistici e sovranisti di entrambe le parti. Con questo obiettivo, per esempio, a partire dal 1997 è stato costituito un consorzio di dodici università⁷ (quattro svedesi e otto danesi) da entrambi i lati del Øresund, aprendo tutti i corsi, le biblioteche e le altre strutture a tutti gli studenti, insegnanti e ricercatori della regione (Øresund University, 2007).

Nel gennaio 2007 si contavano 14.000 pendolari giornalieri sul ponte Øresund, con un aumento del 43% rispetto al 2005. I fattori principali che spiegano l'aumento del traffico vanno ricondotti al crescente numero di svedesi pendolari, per sfruttare la necessità di manodopera sul mercato del lavoro a Copenaghen e gli stipendi più alti offerti in Danimarca, ma anche ad un aumento dell'immigrazione dei danesi a sud della Svezia: nel 2006, 4.300 persone si sono trasferite infatti dalla parte danese della regione di Øresund alla contea di Scania, attratte dai prezzi più bassi degli immobili (Øresund Committee, 2007). L'integrazione transfrontaliera tra le diverse parti è stata favorita quindi, in tempi piuttosto brevi, anche grazie a politiche pubbliche congiunte che hanno incentivato gli spostamenti per lavoro o per residenza, in grado di legare urbano e rurale, rendendoli economicamente

⁶ Si tratta di una delle più grandiose costruzioni d'Europa, ideata da ingegneri italiani, lunga otto chilometri, costruita a partire da un'isola artificiale di quattro chilometri, osteggiata dagli ecologisti e oggi diventata una delle maggiori riserve naturali. Altri 4 chilometri di tunnel, per un totale di 16 chilometri, sono destinati al traffico ferroviario a doppio binario e automobilistico (Laurance 2007). Già nel 2010 l'ingente investimento risultava essere stato ammortizzato (Guerrini e Martini 2019).

⁷ Le università hanno oggi 150.000 studenti e più di 14.000 ricercatori totali e ospitano 19 parchi scientifici e tecnologici. La segreteria è situata presso l'Università di Lund e l'Università di Copenaghen. Cfr. Laurence (2007).

convenienti⁸. Oltre al pendolarismo legato al lavoro, gli svedesi oggi si recano spesso a Copenaghen per godersi lo shopping e la vita notturna, frequentare le istituzioni culturali e formative e utilizzare l'aeroporto internazionale di Copenaghen.

La costruzione del Ponte di Øresund, tuttavia, può essere compresa solo tenendo conto del lungo lavoro di cooperazione transfrontaliera iniziato nel 1993. Da quella data le autorità locali, regionali e nazionali hanno collaborato a un forum di politica regionale chiamato Comitato Øresund e, dal 2016, *The Greater Copenhagen & Skåne Committee*. Il forum è composto ancora oggi da 18 politici, i cui periodi elettorali differiscono in quanto rispettano i tempi dati dai cicli elettorali delle varie autorità che rappresentano. Il comitato è legalmente un'organizzazione finanziata dai suoi membri attraverso progetti che intercettano finanziamenti esterni. Numerosi sono stati i progetti transfrontalieri dell'Unione Europea che hanno sostenuto la regione, in particolare: la rete europea dei servizi per l'impiego Eurores (1997) volta a promuovere un mercato del lavoro comune e transfrontaliero; Interreg II (1994-1999) e Interreg IIIA, operativi dalla fine del 2000.

Un fattore che costituisce, ancora oggi, un freno per uno sviluppo integrato dell'area è costituito tuttavia dalla mancanza di una moneta unica, poiché sia la Svezia che la Danimarca mantengono le proprie valute nazionali, la corona danese e la corona svedese, sebbene entrambe siano accettate in alcune aree dell'altro paese. Questo elemento contribuisce a mettere in evidenza come il persistere di differenze nazionali costituisca oggi un freno per l'innovazione prodotta dalle nuove *city region*, un freno che potrebbe essere eliminato favorendo una maggiore integrazione europea, con la conseguente eliminazione delle barriere nazionali.

3.3 *Randstad Holland*

La *Randstad* (città anello) olandese costituisce uno dei rari esempi di sistema metropolitano policentrico europeo. Si tratta di un territorio in equilibrio dinamico fra terra e acqua, in gran parte originatosi dal lavoro storico dell'uomo nel delta del Reno-Schelda, per conquistare terra dal mare. Al di fuori delle aree urbane, il paesaggio è eminentemente agricolo e rurale,

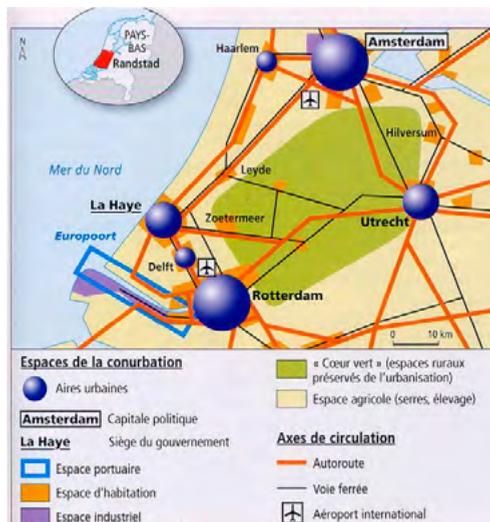
⁸ Il flusso di pendolari che si muovono per lo più in una direzione, dal lato residenziale verso la Svezia e dal lato del mercato del lavoro verso la Danimarca, ha generato una serie di problemi dovuti a una difficile armonizzazione delle norme fiscali sulla tassazione, che hanno lasciato i comuni svedesi di Scania con un aumento dei costi, non coperti da maggiori entrate fiscali dalla crescente popolazione pendolare, tassata principalmente nel paese di occupazione. Queste criticità sono state in buona parte superate grazie a specifiche politiche europee, volte a garantire una maggiore integrazione tra i due paesi. Cfr. Commissione europea (2017).

spesso di grande valore scenografico. Si tratta di un ambiente ad altissima vulnerabilità dell'ecosistema, la cui gestione da sempre richiede una forte capacità di cooperare della comunità, soprattutto nella pianificazione dello sviluppo territoriale. In questo contesto si è venuta formando la città-regione policentrica della *Randstad*, promossa in base ad un disegno di organizzazione territoriale risalente agli anni Trenta del Novecento, poi ripresa negli anni Sessanta, sulla base di un concetto di pianificazione che valorizzava la prospettiva del policentrismo come vantaggio competitivo, per contrastare, da un lato il sovrappopolamento di Amsterdam e, dall'altro, l'insorgere di una competitività tra città che nuocesse al Paese (Guerrini, Martini 2019).

La *Randstad* Regio è stata istituita nel 1991 come modello di cooperazione formale fra 4 province, 4 grandi città e 4 regioni urbane (12 istituzioni), in un paese come l'Olanda, privo di decentramento regionale. L'obiettivo della sua creazione è favorire la crescita di competitività del territorio e al contempo migliorarne la vivibilità (Pluckel, 2006). Le ragioni della scelta sono da attribuire alla crescente interdipendenza dei luoghi urbani e rurali e all'interesse reciproco nel gestire in modo unitario i temi di governo del territorio quali: *housing*; traffico e trasporti; infrastrutture; specializzazione economica; sviluppo territoriale urbano e rurale.

La rete urbana della "città anello" si basa, quindi, su diciassette città dei Paesi Bassi, focalizzate su quattro poli urbani principali (Fig. 6), costituiti dalle città di Amsterdam, Rotterdam, L'Aia e Utrecht e da una serie di città medie tra cui Haarlem, Leida, Delft e Dordrecht.

Figura 6 - *RandStad* olandese



Fonte: <http://mapa-metro.com>

L'area si dispone intorno a una zona centrale agricola, con una struttura a forma di anello, in grado di competere nel suo insieme con le maggiori capitali europee⁹, con infrastrutture di comunicazione quali l'aeroporto di Amsterdam-Schiphol, fra i primi in Europa per traffico di merci e passeggeri, e il porto mondiale di Rotterdam.

Le funzioni amministrative, economiche e culturali sono decentrate nelle varie città che la compongono: L'Aia è la città in cui vengono esercitate sia le funzioni di governo sia quelle amministrative; ad Amsterdam si trovano le grandi società finanziarie; Rotterdam ha un grande porto e una concentrazione di industrie pesanti; Utrecht è un importante centro culturale; a Leida, Haarlem e Hilversum si sono sviluppate le industrie leggere. Prevale quindi un sistema di *network governance* di tipo funzionale, con una logica di complementarità tra i diversi poli urbani, specializzati ognuno in una funzione diversa.

Le aree urbane della *Randstad* sono collegate da una efficientissima rete viaria, ferroviaria e fluviale e sono caratterizzate da un denso spazio urbano e da un polmone verde, contando circa sette milioni di abitanti (circa 2/3 dell'intera Olanda), con una densità di circa 1.200 abitanti per chilometro quadrato.

Il Comitato Esecutivo (*Executive Committee*) di *Randstad Regio* è composto di 5 membri e non possiede poteri decisionali vincolanti sui membri: seppur formali, le sue decisioni, prese di concerto con i membri delle 12 istituzioni partecipanti, consistono di fatto in raccomandazioni per ognuna di esse. *Randstad Regio* mantiene rapporti di consultazione formale anche con diversi ministeri del governo centrale.

Necessariamente, in un contesto così densamente popolato e con un ecosistema fragile, la pianificazione territoriale è considerata un elemento indispensabile al perseguimento di un efficace disegno di sviluppo territoriale, che si fonda su una "Strategia Metropolitana" per accrescere l'interdipendenza fra i poli urbani, facendo del *Randstad Holland* una grande regione urbana metropolitana, particolarmente attenta alle politiche ambientali di contenimento del consumo di suolo, soprattutto rurale.

Lo spazio rurale ed agricolo nel *Randstad* costituisce ancora l'80% del territorio, per lo più concentrato nel "Cuore Verde", intercluso fra le quattro città maggiori. La sua difesa dalla pressione insediativa generata dai nodi urbani costituisce una priorità strategica per il mantenimento dell'equilibrio territoriale e la funzionalità dei servizi eco-sistemici. In termini generali, la politica nazionale in materia di difesa del territorio prescrive infatti che le opportunità insediative vengano sempre concentrate nelle principali

⁹ Va ricordato infatti che secondo l'Indice Europeo di Competitività regionale (Rci), la *Randstad* olandese è la regione con il livello più alto di competitività tra le regioni dell'UE. Si veda a questo riguardo la Fig.1 infra.

conglomerazioni metropolitane, secondo un approccio sequenziale in cui la priorità di sviluppo urbanistico va sempre alle aree già insediate, mentre il ricorso a suoli “naturali” è consentito soltanto una volta esaurite tutte le opportunità per progetti di riuso e di completamento.

A partire dagli anni Novanta è stata attuata la politica della “città compatta”¹⁰ mediante il programma Vinex, espressamente introdotto dal governo allo scopo di contenere la diffusione urbana negli spazi liberi peri/intra-urbani e contrastare specificamente l’espansione urbana verso lo spazio rurale. Vinex ha valore cogente su tutti i livelli di pianificazione¹¹ e definisce tre principi-guida di tutta la pianificazione olandese: a) ogni area urbana deve provvedere al proprio fabbisogno abitativo; b) i nuovi sviluppi urbani devono essere concentrati all’interno delle aree urbane e le aree rurali devono essere preservate attraverso una politica restrittiva di espansione territoriale; c) le nuove aree ricreative, per abitazioni e per lavoro, vanno concentrate vicino ai centri città con connessioni di trasporto pubblico (città compatta).

Di particolare interesse è il modello di governance: tra gli strumenti identificati figurano i c.d. *Vinex-covenants*, che costituiscono accordi volontari che il governo centrale sottoscrive con le amministrazioni locali, a livello metropolitano, per definire: a) l’esatta localizzazione e numero delle nuove abitazioni; b) le condizioni finanziarie e procedurali per il loro sviluppo; c) il finanziamento governativo per l’acquisto e la predisposizione del suolo (incluse le eventuali bonifiche) e la fornitura di infrastrutture, incluso il trasporto pubblico. In tal senso, sono state costituite strutture amministrative pubbliche a livello di *city-region* che, rilevando compiti di municipalità e province, stringono gli accordi coi privati in base a un principio di condivisione dei benefici, ma anche dei costi e dei rischi. Le policies per la gestione sostenibile dello spazio rurale e agricolo operano essenzialmente attraverso due linee di azione: il contrasto alla dispersione insediativa nello spazio rurale e la compensazione ecologica per le opere infrastrutturali.

Negli ultimi anni stanno emergendo diversi problemi connessi a due principali sfide: da un lato, la minaccia costituita dal cambiamento climatico

¹⁰ Per “città compatta” (concetto introdotto nel 2006 dal Cpre - *Campaign to Protect Rural England*) si intende un insediamento ben progettato ad alta densità, con abitazioni di media altezza e funzioni miste, concentrato su nuclei di centri urbani e nodi di trasporto pubblico, di dimensioni sufficienti ad offrire una serie di vantaggi sociali ed economici a breve distanza dalle abitazioni. Per contenere il consumo di suolo e la dispersione urbana, occorre insomma un insediamento più denso, in grado di evitare il sovraffollamento. Un equivoco, assolutamente da sfatare, è quello di confondere la “alta densità” con la presenza di “edifici alti”. La città compatta è piuttosto una città a misura d’uomo, in grado di garantire alta qualità della vita e dei servizi e uno sviluppo territoriale sostenibile. Cfr. Messina (2009).

¹¹ Nelle aree di sviluppo urbano, o *Vinex locations*, si prevedeva di realizzare 227.000 abitazioni in 10 anni (1995-2005). Cfr. Ervet (2012).

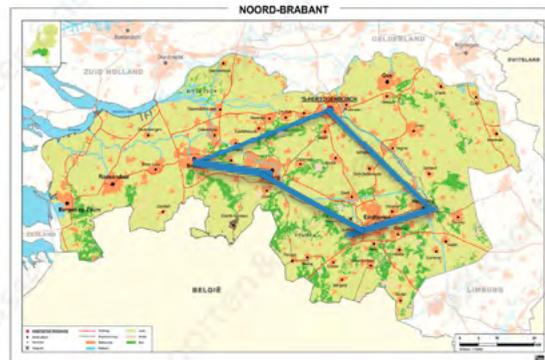
e l'innalzamento del livello del mare, di particolare gravità per un paese costantemente in lotta per la difesa del suo territorio e, dall'altro, la crescente concentrazione di popolazione, di traffico e di presenze turistiche, generato proprio dalla straordinaria capacità attrattiva esercitata da quest'area. In relazione agli obiettivi della sostenibilità dello sviluppo, entrambe queste sfide hanno reso necessario avviare studi specifici volti a definire misure adeguate di contrasto all'erosione e consumo di suolo e per un decongestionamento dell'area metropolitana. Questi studi, su cui oggi si sta fortemente dibattendo, dovranno affrontare con approcci nuovi il tema delle politiche integrate di sviluppo urbano-rurale e di un ridisegno del *Randstad* e del suo "Cuore verde", anche con l'aiuto delle nuove tecnologie (Hmitiaj 2012).

3.4 BrabantStad – Mosaic Metropolis

Il Brabante Settentrionale è una provincia olandese tra le più ricche e innovative d'Europa, situata nella parte sud del Paese, confinante con il Belgio (Fig. 7).

Il progetto BrabantStad, o *Mosaic Metropolis*, nasce dalla collaborazione «a rete» tra la Provincia del Nord Brabant e cinque principali città della stessa provincia: Eindhoven, Helmond, 'sHertogenbosh, Tilgurg e Breda, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo integrato e sostenibile tra città, aree rurali e piccoli centri. Si tratta di una regione metropolitana particolarmente dinamica, leader mondiale nella tecnologia, che conta un totale di 1,5 milioni di abitanti e il 20% della produzione industriale nei Paesi Bassi (un quarto dei posti di lavoro è dedicato alla tecnologia e ICT), su un territorio di circa 5.000 Km².

Figura 7 - Provincia del Nord Brabant e BrabantStad



Fonte: elaborazione propria da <https://brabantstad.nl>

Nell'area del BrabantStad si contano ogni anno oltre 2.100 domande di brevetto registrate presso l'*European Patent Office* (Epo), circa l'8% dell'Ue. Ciò è dovuto principalmente alla presenza del gigante olandese dell'elettronica Philips e dei centri di ricerca scientifica ad esso collegati¹². Inoltre, BrabantStad fa parte dell' *Eindhoven - Leuven - Aachen Triangle* (Elat), un accordo di cooperazione economica tra le università e le città di Eindhoven (Olanda), Lovanio (Belgio) e Aquisgrana (Germania), che ha creato una delle aree più innovativa dell'UE, in termini di denaro investito in tecnologia ed economia della conoscenza¹³.

Per questo insieme di ragioni il BrabantStad si configura tra i più importanti centri di economia della conoscenza, non solo a livello europeo. Ma proprio per questo, a partire dagli anni Novanta, ha sentito il bisogno di darsi un progetto integrato di sviluppo territoriale sostenibile.

La partnership che ha dato vita alla *città mosaico* ha lo scopo di formare una rete urbana integrata, o *city region*, per rendere il Brabante Settentrionale con una specifica identità *smart* e *green*, esplicitamente riconosciuta, non solo per i flussi globali, ma anche per la popolazione residente nel contesto dei Paesi Bassi, migliorando la qualità della vita e la rete dei servizi di pubblica utilità (De Bore, 2014).

Particolare attenzione è data alla cooperazione intercomunale e al potenziamento della rete di servizi per il collegamento delle città con le aree rurali, inglobate nella città mosaico, come il Parco nazionale De Biesbosch, attraverso un potenziamento del trasporto pubblico e di piste ciclabili (*smart&green mobility*) e di connessione capillare della rete internet.

L'aspetto più interessante, ai nostri fini, è costituito dal tipo di governance a rete intercomunale che caratterizza il BrabantStad, poiché non si tratta di un livello amministrativo, ma di un accordo di cooperazione il cui ruolo di direzione, riconosciuto da tutti gli attori, è svolto dalla *multiutility del servizio idrico integrato* (Jansen, 2014). Questo può essere compreso per due ragioni di fondo: in primo luogo perché, nel contesto dei Paesi Bassi, per ragioni morfologiche, il governo dell'acqua ha sempre giocato un ruolo strategico di grande rilevanza e la rete idrica è in grado di collegare in modo funzionale aree urbane e aree rurali, percorrendo capillarmente tutto

¹² L'Università della tecnologia di Eindhoven, città in cui è insediata la Philips, ospita un incubatore di startup tecnologiche. Il NatLab è sviluppato nella *High Tech Campus* di Eindhoven.

¹³ Questa tradizione cooperativa si è estesa anche in altre direzioni. A partire dal 2002, l'Eindhoven University of Technology, l'Ospedale Catharina a Eindhoven, Philips Medical e l'Università di Maastricht hanno unito le forze e hanno iniziato la ricerca congiunta in scienza biomedica. Questa sinergia ha dato vita a un nuovo corso di studi dell'Università di Eindhoven (BioMedical Technology o Bmt) che sta facendo di Eindhoven un hub di tecnologia biomedica a livello europeo.

il territorio regionale; in secondo luogo perché la *multiutility* si configura come una società privata a partecipazione pubblica e risponde quindi ai requisiti di flessibilità, propri di un'impresa, ma anche di rappresentanza politica, propri di un organo politico rappresentativo. Questi elementi possono essere di particolare interesse per il caso del Veneto e del Nordest italiano.

4. Il caso del Veneto e del Nordest italiano: l'inadeguatezza istituzionale come svantaggio competitivo

Focalizziamo ora l'attenzione sul caso italiano, uno dei paesi dell'area mediterranea che, secondo i dati del Rci (2019), ha livelli di competitività più bassi rispetto alle regioni del Nord Europa. Sul piano istituzionale possiamo rilevare a questo riguardo anche una differenza di particolare interesse: i paesi del Nord Europa, che oggi risultano essere più competitivi, hanno anche un ridotto numero di comuni, poiché hanno attuato riforme di riordino territoriale già a partire dagli anni Settanta¹⁴. I paesi del Sud Europa hanno invece, al tempo stesso, una bassa competitività, ma anche un'alta frammentazione amministrativa e una scarsa capacità di "fare rete" (Bolgherini, Messina 2014; Messina 2016).

Le ragioni di queste differenze affondano le radici in motivazioni di ordine storico e di cultura politica e istituzionale (Bobbio 2002): dall'origine dei comuni e delle autonomie locali nell'Italia del centro-nord nel Medioevo, alla diffusione in età moderna del modello napoleonico di organizzazione dello Stato, fondato su un controllo gerarchico dal centro (Comuni, Province, Stato), che ha riguardato soprattutto i Paesi del sud Europa. Queste differenze persistono e diventano rilevanti per analizzare la diversa capacità di attivare oggi riforme istituzionali adeguate e forme di governance in grado di affrontare le sfide della globalizzazione, al punto che, si può sostenere, l'eredità storica delle autonomie locali, che permea le istituzioni e le pratiche di governo locale, la cultura e le identità locali soprattutto nei Paesi mediterranei, costituisce oggi una delle maggiori resistenze al cambiamento con cui bisognerà confrontarsi per potenziare la competitività regionale in termini di capacità e adeguatezza¹⁵ istituzionale di queste regioni.

¹⁴ Dal 1959 al 2010 sono state attuate riforme istituzionali che hanno fortemente ridotto il numero dei comuni in molti paesi europei, come per esempio: Olanda (da 1.015 a 430); Belgio (da 2.669 a 589); Danimarca (da 1.387 a 98); Regno Unito (da 2.028 a 406); Svezia (da 2.281 a 290); Germania (da 24.272 a 12.104) cfr. Bolgherini, Messina (2014) e Messina (2016).

¹⁵ In campo amministrativo, il "principio di adeguatezza" prevede che un'entità organizzativa, potenzialmente titolare di una potestà amministrativa, deve avere un'organizzazione adatta

Un esempio significativo è dato proprio dalla riforma che ha istituito in Italia le città metropolitane. La riforma Delrio (L.56/2014) non ha risolto infatti l'ambiguità con cui si definisce l'ambito di governo di area vasta, costituito dalla città metropolitana e da un ridimensionamento del livello provinciale¹⁶: da un lato pensato come ambito di governo funzionale di secondo livello di tipo intercomunale, ma dall'altro ancora prigioniero, di fatto, di una concezione giuridico-amministrativa gerarchico-piramidale, che comporta il mantenimento dei vecchi confini amministrativi delle province anche per le città metropolitane, portando con sé evidenti problemi di inadeguatezza istituzionale tra funzioni e reti di servizi metropolitani, da un lato, e ambito territoriale di riferimento dall'altro.

Questo vincolo, a differenza di quanto accade per esempio in Francia, in cui le Metropoli sono definite come unioni di comuni volontarie, ingessa pesantemente la capacità di azione delle città metropolitane, rendendole sostanzialmente sfasate rispetto all'area metropolitana "di fatto", che avrebbe bisogno di essere governata potenziando le funzioni proprie di un'area metropolitana.

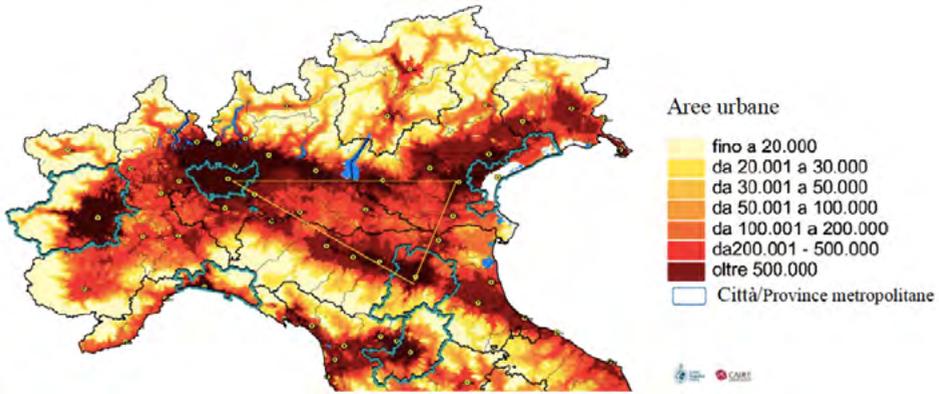
Possiamo parlare a questo riguardo di scarsa "adeguatezza istituzionale"¹⁷, definibile come la capacità di svolgere le funzioni di governo a cui un'istituzione è preposta, indipendentemente dalla dimensione simbolica identitaria, focalizzando piuttosto l'attenzione sulla sua capacità di rispondere in modo adeguato ed efficiente a domande, fabbisogni e criticità che si generano in relazione ad uno specifico campo di policy (Ciapetti e Messina 2017). La Fig.8 mette bene in luce questa sfasatura nel caso italiano.

a garantire l'effettivo esercizio di tali potestà. Ciò è quanto prevede la Costituzione all'art. 118 per Province, Città Metropolitane e Regioni, insieme ai principi di sussidiarietà e differenziazione.

¹⁶ Com'è noto, con la legge Delrio la Provincia diventa un ente territoriale di area vasta di secondo livello e si configura come una sorta di grande unione di comuni obbligatoria. Vengono istituite inoltre 10 Città metropolitane, a partire dai confini amministrativi della provincia della città capoluogo di regione. Va ricordato che il disegno di riforma istituzionale prevedeva l'abolizione delle province, garantite dalla Costituzione, ma la riforma costituzionale non è andata in porto in seguito agli esiti negativi del referendum del 4 dicembre 2016. Cfr. Vandelli (2014); Tortorella, Alulli (2014); Vigneri (2016).

¹⁷ Il concetto di adeguatezza istituzionale, o *Institutional fit*, qui proposto, nasce nell'ambito degli studi sul governo degli ecosistemi naturali (Epstein et al., 2015) e fa riferimento alle modalità con cui un assetto istituzionale risulta adeguato al sistema che si intende governare (Cox (2012). Per un'applicazione al caso del governo delle aree vaste, cfr. Ciapetti, Messina (2017).

Figura 8 - Italia del Centro-Nord. Aree metropolitane funzionali e città/province metropolitane.



Fonte: Baldini (2014), *Caire Urbanistica*

Un ulteriore fattore di debolezza, nel caso italiano, è dato dalla presenza delle regioni, cui vengono delegate le competenze in materia di riordino territoriale e sviluppo regionale, con cui le città metropolitane, come *city region*, entrano inevitabilmente in concorrenza, anche in questo caso differenziandosi dal caso francese in cui le regioni sono state invece appena istituite come macroregioni (Ciapetti 2016; Messina 2017).

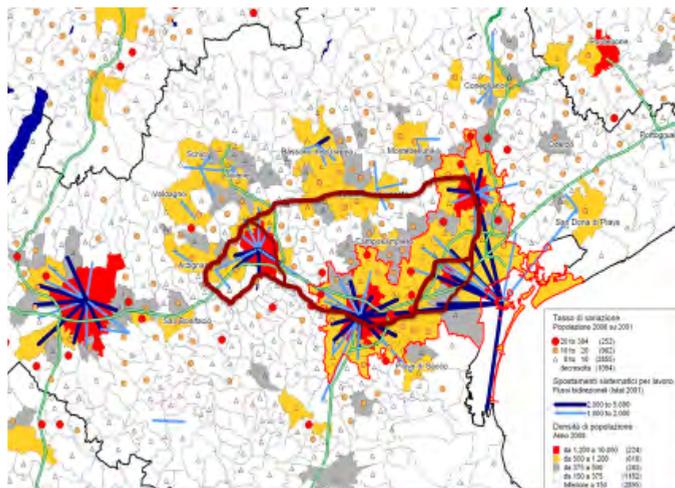
Possiamo sostenere che questa incoerenza, dovuta a una sostanziale inadeguatezza istituzionale, si configuri sempre più come un vero e proprio svantaggio competitivo per lo sviluppo regionale italiano. Uno svantaggio che Calafati aveva già espresso in modo inequivocabile, parlando di “economie in cerca di città”: «In Italia non ci sono più città, ma aree urbane in attesa di diventare città» (Calafati 2009: 3).

L'emergere delle *city region* come ambiti strategici per l'attrattività e la competitività dei territori, nel contesto italiano, solleva pertanto una serie di interrogativi sui modelli organizzativi e le forme di governance più adeguati per il governo di un'area vasta di tipo policentrico, che non può coincidere in alcun caso con l'attuale dimensione provinciale. Questo problema emerge in modo ancor più evidente nelle zone intensamente urbanizzate, come quelle del Veneto centrale, in cui i confini amministrativi tra un comune e l'altro non vengono più percepiti da tempo in modo distinto nell'esperienza quotidiana dei loro abitanti: si parla in questo caso di “città diffusa” o “arcipelago metropolitano” (Indovina 1999; Fregolent 2005; Perulli 2012), con uno *sprawl* favorito dalla sostanziale assenza di una qualunque

pianificazione dello sviluppo urbano¹⁸ e territoriale (Messina 2012; 2013; 2016), ma collegato piuttosto al modello di economia diffusa della piccola e media impresa, tipico della Terza Italia (Bagnasco, 1977). Per questa ragione, i confini amministrativi tradizionali, comunali o provinciali, definiti in epoche storiche molto precedenti, oggi non risultano più essere adeguati a definire l'ambito di un'area vasta metropolitana. In questi nuovi contesti urbani-metropolitani il sistema delle relazioni e delle interconnessioni "a rete" con il mondo globale richiederebbe di superare i vincoli dei confini amministrativi mettendo al centro dell'attenzione le funzioni (es. mobilità e logistica) per governare i flussi di area vasta della conglomerazione che si è andata configurando di fatto.

Particolarmente pesante diventa, quindi, lo svantaggio competitivo per il Veneto, in cui è sempre più evidente la sfasatura tra il territorio in cui si trova ad operare la città metropolitana di Venezia (area costiera) e il territorio della "città diffusa" del Veneto centrale, tra le città di Venezia-Mestre, Padova, Treviso e Vicenza, congiunte dalla nuova Pedemontana (Fig. 9).

Figura 9 - I poli urbani del Veneto centrale per densità demografica (variazioni 2001-2008) e l'area metropolitana del Veneto centrale



Fonte: elaborazione propria, da Feltrin, P., et. al (2010)

L'area del Veneto centrale presenta infatti tutti gli elementi che caratterizzano un'area metropolitana funzionale, come conglomerazione di tipo policentrico¹⁹: alta densità demografica; alta densità di flussi pendolari

¹⁸ Basti pensare che il Veneto è oggi la regione italiana con il maggiore consumo di suolo, seguita subito dopo dalla Lombardia (Ispra, 2020).

¹⁹ Gli studi sull'Area metropolitana policentrica del Veneto centrale sono numerosi. Si veda

giornalieri di persone e merci; alta concentrazione di piccole e medie imprese; presenza di nodi importanti di servizi logistici e del terziario avanzato, comprese importanti università.

Tuttavia, il territorio è segnato non solo da una forte frammentazione amministrativa (quattro province e oltre 200 comuni), ma anche da spiccati localismi e da una scarsa cultura di rete cooperativa istituzionale e tra gli attori pubblici e privati. Manca inoltre una programmazione strategica regionale in grado di armonizzare sviluppo urbano e sviluppo rurale in un contesto non meglio definito di “campagna urbanizzata” (Messina 2016; Savino 2017).

L’assenza di un nodo metropolitano integrato del Veneto centrale si ripercuote inoltre su tutto lo sviluppo del Nord italiano, poiché viene a mancare a Nord-Est il nodo urbano organizzato del nuovo triangolo produttivo tra Milano-Bologna e Venezia.

La politica della Regione Veneto è ben lontana dall’affrontare oggi questo problema. Secondo la Regione, infatti, l’area vasta tende a coincidere ancora con le vecchie province, mentre l’attenzione viene spostata, da qualche tempo, sul tema dell’autonomia differenziata, rimarcando la frattura centro-periferia²⁰. Si tratta di un progetto che tuttavia, se non è accompagnato da una strategia di sviluppo regionale, non sembra essere in grado di rispondere adeguatamente all’esigenza di implementare la competitività regionale: l’autonomia regionale può costituire infatti un mezzo, ma non certamente il fine di una strategia di sviluppo regionale (De Donno, Messina 2018; Greco, Messina 2020). Servirebbe piuttosto una strategia di metropolizzazione per la città diffusa del Veneto centrale, segnalata anche dall’Oecd (2012) come *Functional Urban Area* che, in assenza di un polo metropolitano competitivo, tenderà a gravitare sempre più su Milano e Bologna, perdendo di capacità attrattiva. Per poter operare in questa direzione diventa di fondamentale importanza mobilitare tutte le forze produttive della regione per sostenere l’urgenza di una strategia di sviluppo regionale in grado di favorire un riposizionamento strategico del territorio²¹.

tra gli altri: Indovina (2009); Camagni (2010); Fregolent (2005; 2013); Fantin, Fregolent e Ranzato (2012); Ocse (2012); Perulli (2012); Messina (2013); Zanetto, Calzavara e Soriani (2013); Romano (2014); Corò e Dalla Torre (2015); Savino (2017); Costa (2019).

²⁰ Espressione della frattura centro-periferia, ereditata dalla subcultura politica territoriale bianca, è oggi il partito della Lega, saldamente al governo regionale da oltre 10 anni. Si veda a questo riguardo anche Diamanti (1996); Messina (2012); Riccamboni (2015).

²¹ In questa prospettiva si è mossa di recente Confindustria, fondendo le sedi di Treviso e di Padova in Assindustria Venetocentro. Cfr. *Piano industriale di fusione Assindustria Venetocentro*, 2018.

5. Competitività regionale, sostenibilità dello sviluppo e adeguatezza istituzionale: alcune conclusioni

In conclusione, possiamo sottolineare alcuni elementi che, dal punto di vista istituzionale, accomunano la buona governance delle nuove aree urbane funzionali analizzate come *city region*, per meglio sottolineare così le criticità del caso italiano e suggerire alcune strategie per affrontarle.

I quattro casi studio del Nord Europa analizzati, pur nella loro diversità, mostrano infatti una notevole capacità di attivare reti di governance innovative, in grado di dare forma alle nuove *city regions* emergenti, superando la logica dei confini amministrativi comunali, provinciali, regionali e in alcuni casi anche nazionali. L'adeguatezza istituzionale che, in questi casi, si va costruendo attraverso progetti di sviluppo condivisi, risulta essere accompagnata da un lato dalla capacità di costruire alleanze territoriali che si configurano come reti intercomunali e, dall'altro, di realizzare interventi coordinati di diversi attori pubblici e privati, tra questi le università acquistano un ruolo di particolare importanza per la loro capacità sia di investire sulla formazione, la ricerca applicata e la terza missione, in collegamento con il territorio, sia di incentivare le connessioni con reti di città interregionali e internazionali.

In questa prospettiva, va sottolineato, la dimensione del "governo della rete" richiede, in primo luogo, il superamento di una logica burocratica-amministrativa chiusa, limitata ai soli confini amministrativi, e richiede piuttosto l'attivazione di *reti cooperative tra territori*, anche di regioni o di stati amministrativamente distinti. In questa prospettiva, insomma, il Comune (ente locale) non è mai la Città (rete di servizi). Le aree urbane funzionali sono infatti tutte intercomunali, sono reti di città, in grado di generare nuovo spazio urbano. Le reti di città si configurano quindi come una nuova forma di governance per l'area vasta, dotata di un'elevata adeguatezza istituzionale (*institutional fit*) nel contesto di una economia globale.

La costruzione di nuovi spazi urbani *integrati* richiede insomma un profondo cambiamento delle forme di regolazione politica e una cultura di rete, a cominciare da quelle istituzioni di governo, come i piccoli Comuni, che presentano una scarsa capacità istituzionale rispetto ai nuovi obiettivi di sviluppo, una forte identità locale e una forte resistenza a «fare rete». Questo dato contribuisce a spiegare la rilevanza delle riforme istituzionali, attivate dai diversi paesi europei in tempi diversi, volte a ridurre la frammentazione amministrativa dei piccoli comuni, ma anche le maggiori difficoltà incontrate in quei Paesi, come quelli mediterranei, in cui la presenza dei Comuni è storicamente più radicata e costituisce un fattore, spesso determinante, di resistenza al cambiamento. Le strategie di metropolizzazione, quindi,

coinvolgono in modo significativo anche le riforme istituzionali e di riordino territoriale con il duplice obiettivo, da un lato, di promuovere una semplificazione amministrativa dei livelli di governo insieme all'adeguatezza istituzionale e, dall'altro, di rafforzare la capacità delle reti di governance policentriche per favorire la "messa in rete" degli attori strategici dello sviluppo regionale (Messina 2011a; Bolgherini, Messina 2014; Bolgherini 2015).

Un secondo aspetto rilevante riguarda la capacità di attivare politiche integrate di sviluppo urbano-rurale. Come è stato messo in luce dalle ricerche (Oecd 2013), le buone pratiche a questo riguardo danno rilievo alla qualità delle reti di partenariato urbano-rurale ma, soprattutto, alla capacità di attivare reti di governance di area vasta in grado di generare al tempo stesso nuove forme di comunità territoriali (Veneri 2013) e nuovo spazio urbano *ibrido*, attraverso reti di servizi intercomunali, in cui entrambi i nodi urbano e rurale possono giocare il proprio ruolo entro un gioco cooperativo a somma positiva (*win-win*), in una prospettiva di sviluppo urbano policentrico e sostenibile. Queste nuove regioni funzionalmente integrate, per essere politicamente efficaci, hanno bisogno però anche di nuove narrazioni, ovvero di essere accompagnate convintamente da un sistema di formazione e informazione che sostenga il processo di costruzione sociale delle nuove identità territoriali di area vasta, superando le diffidenze localistiche. Il valore aggiunto di questo percorso è costituito da una maggiore capacità attrattiva di questi territori nel contesto dell'economia globale, sia perché maggiormente in grado di connettersi in rete con altri territori con una logica cooperativa, sia perché maggiormente capaci di realizzare politiche attive per lo sviluppo sostenibile. Le politiche integrate di sviluppo urbano-rurale, per essere davvero efficaci, devono passare quindi sia dall'attivazione di reti intercomunali cooperative sia dalla costruzione sociale di nuove comunità e identità territoriali integrate, superando le barriere dei confini amministrativi e delle identità tradizionali (Messina, 2020).

Un terzo aspetto rilevante, correlato a quest'ultimo, è dato dal manifestarsi di resistenze al cambiamento di tipo localistico. In tutti i casi, anche quelli di successo, si rileva l'emergere di atteggiamenti di chiusura e diffidenza verso le sfide esterne, percepite come minaccia piuttosto che risorsa, che si esprimono anche attraverso un comportamento elettorale orientato a perseguire una sorta di "difesa" della comunità locale, che tende spesso a premiare i partiti populistici e conservatori²². In tutti questi casi, i dati mettono in luce il permanere di una frattura tra aree urbane e periferie, che può essere

²² Questo gap è stato rilevato in diverse competizioni elettorali recenti, non solo italiane (Pascale, 2019).

interpretata come una frattura territoriale tra innovazione e conservazione, ovvero tra due modi diversi di rispondere alla sfida della globalizzazione che investe i territori in modo differente. Le politiche integrate di sviluppo urbano-rurale sono chiamate a farsi carico, quindi, anche di queste forme di spaesamento e di questo gap. Non possono essere trascurati, per esempio, temi come quello della sicurezza, o meglio, della assicurazione sul futuro delle comunità locali di fronte al fenomeno migratorio, dell'identità collettiva, dell'inclusione sociale, della valorizzazione delle tradizioni locali.

In quarto luogo, serve un progetto condiviso di sviluppo di area vasta funzionale, su scala regionale, che coinvolga gli attori strategici, pubblici e privati, dello sviluppo del territorio, un progetto che va perseguito con lungimiranza e determinazione nel tempo e che, se è sostenuto da una *leadership* competente e capace, in grado di collaborare attraverso reti di governance multi-attore, può essere perseguito anche da governi di colore politico diverso. Il potenziamento delle reti di governance, quindi, richiede un forte investimento sulla cultura di rete di tutti gli attori, pubblici e privati: la metropolizzazione come strategia di sviluppo (Messina, 2019) non riguarda infatti solo i governi locali, ma la capacità di lavorare in rete di tutti gli attori strategici dello sviluppo regionale, a partire dalle imprese, dalle associazioni di categoria che le rappresentano, dalle università, in una prospettiva di responsabilità sociale di territorio²³. Questo processo evolutivo potrebbe essere ancora meglio sostenuto da politiche europee di sviluppo regionale mirate, le quali, attraverso incentivi selettivi, agiscono come fattore esterno di innovazione istituzionale e della governance regionale (Messina, 2011b).

Un quinto aspetto, non meno importante, è costituito dagli obiettivi della sostenibilità dello sviluppo (Onu 2015) che finiscono con il sovrapporsi a quelli della competitività regionale, introducendo dei correttivi importanti. Per esempio, l'attrattività di una città-regione deve essere accompagnata anche da azioni di contenimento e mitigazione; la lotta all'inquinamento ambientale delle città richiede non solo l'introduzione di nuove tecnologie dei trasporti, ma anche l'incentivazione di mezzi di trasporto *slow* rispettosi dell'ambiente. Le strategie di sviluppo urbano sostenibile si intrecciano quindi sistematicamente con quelle della competitività regionale e richiederebbero, di conseguenza, anche un ripensamento dei concetti stessi di competitività e attrattività regionale, con un conseguente adeguamento degli indicatori del Rci: oltre un certo limite, infatti, l'attrattività diventa insostenibile.

²³ L'approccio della responsabilità sociale di territorio è di particolare rilevanza per perseguire un progetto politico di sviluppo territoriale condiviso dagli attori strategici dello sviluppo regionale, poiché consente di passare da una governance *multi-stakeholder* a una governance *community-holder*. A questo riguardo cfr. Messina (2019); Turchi e Messina (2019).

Infine, se gli obiettivi dello sviluppo diventano oggi quelli della sostenibilità, allora come ricorda Lanzalaco (2009: 183), va sottolineato che lo sviluppo sostenibile è essenzialmente uno “sviluppo guidato”, ovvero: «Non c'è sviluppo sostenibile senza governo dello sviluppo. Non c'è governo dello sviluppo senza istituzioni [adeguate]». Questo significa che, in questa nuova prospettiva, le dimensioni della regolazione politica e dell'adeguatezza istituzionale diventano di particolare importanza, al punto che occorrerebbe tenerne conto, di conseguenza, anche negli indicatori che misurano la capacità istituzionale, i quali non possono essere più riferiti solo alla *capacità amministrativa*, ma andrebbero integrati anche con la componente della *capacità politica* di governo nel definire e perseguire obiettivi strategici di sviluppo condivisi, anche attraverso riforme istituzionali coerenti con questi obiettivi.

Riferimenti bibliografici

- Agnoletti, C., et al. (2014), *Competitività urbana e policentrismo in Europa*, Bologna: il Mulino.
- Annoni, P., Dijkstra, L. (2013), *EU Regional Competitiveness Index. RCI 2013*, JCR, Scientific and Policy Reports, Luxemburg: European Commission.
- Bagnasco, A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna: il Mulino.
- Bassetti, P. (2007), 'Le città globali', in P. Messina e M. Salvato (a cura di), *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di aree vaste a confronto*, Padova: Cleup, 21-30.
- Beck, U. (2017), *La metamorfosi del mondo*, Bari: Tempi nuovi.
- Bobbio, L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari: Laterza.
- Bolgherini, S. (2015), *Navigando a vista*, Bologna: il Mulino.
- Bolgherini, S. e Messina, P. (2014), (a cura di), *Oltre le Province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova: Padova University Press.
- Bonomi, A. e Abruzzese, A. (2004) *La città infinita*, Milano: Mondadori.
- Bonomi, A. e Masiero, R. (2014), *Dalla smart city alla smart land*, Venezia: Marsilio.
- Bruyelle, P. (1991), *La communauté urbaine de Lille, métropole du Nord-Pas de Calais*, La Documentation Française.
- Bussière, E. (2000) (dir.), *Le Grand Lille*, Fonds Mercator, coll. «L'esprit des villes d'Europe».

- Calafati, A.G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma: Donzelli.
- Camagni, R. (2010), *I costi collettivi della città dispersa*, Firenze: Alinea.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell,
- Ciapetti, L. (2016), *Regioni amministrative o regioni funzionali?*, seminario dello Standing Group “Studi regionali politiche locali”, CIRN “Giorgio Lago”, Università di Padova, 12 maggio.
- Ciapetti, L. e Messina, P. (2017), “Institutional fit: un indicatore per il futuro riordino istituzionale in Italia”, *Eysreg. Giornale di Scienze Regionali*, 7 (5): 179-184.
- Commissione europea (2011), *Sviluppo Urbano Sostenibile Integrato – Proposte legislative per la politica di coesione 2014-2020*, Bruxelles.
- Commissione europea (2017), *Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell’UE*, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo: Bruxelles.
- Communauté urbaine de Lille (1998), *Lille Métropole rassemblée*, Fayard.
- Corò, G. e Dalla Torre, R. (2015), *Spazio metropolitano. Per rilanciare la competitività del Nord Est*, Venezia: Marsilio.
- Costa, P. (2019) (a cura di), *Quattro Venezie per un Nordest. Rapporto su Venezia Civitas Metropolitana 2019*, Fondazione di Venezia, Venezia: Marsilio.
- Cox, M. (2012), “Diagnosing Institutional fit: a formal perspective”, *Ecology and society*, 17(4).
- Crouch, C. et al. (2004), *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna: il Mulino.
- De Boer, Y. (2014), “Alleanze metropolitane: il caso del Brabantstad”, convegno *Unconscious Metropolis. Veneto centrale, Brabantstad, West Flanders: tre aree metropolitane europee a confronto*, Festival Città impresa, Schio (VI), 11 aprile.
- De Donno, M. e Messina, P. (2018), ‘Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?’, *Istituzioni del federalismo*, 39 (2), 471-504.
- Diamanti, I. (1996), *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Roma: Donzelli.
- Epstein, G., et al. (2015), “Institutional fit and Sustainability of social-ecological systems”, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 14.
- Ervet (2012), *Governance dei sistemi urbani e consumo di territorio: politiche, pratiche, lezioni apprese*, Bologna: Regione Emilia-Romagna.

- Fantin, M., Fregolent, L. e Ranzato, L. (2012), 'La città continua del Veneto centrale', in M. Fantin, et al, *La città fuori dalla città*, Roma: INU Edizioni, 13-45.
- Feltrin, P., Maset, S., Dalla Torre, R., Valentini, M. (2010), "Crescita economica, infrastrutture e mobilità: la scala sovra regionale e quella regionale", in Perulli, P. (a cura di) *Nord Regione Globale. Il Veneto*, Milano: Bruno Mondadori.
- Fregolent, L. (2005), *Governare la dispersione*, Milano: F. Angeli.
- Fregolent, L. (2013), "Verso l'area metropolitana veneziana", in *Economia e società regionale*, 1, 89-99
- Foucher, M. (2018), *Lille Métropole en Europe et dans le monde: Présences, ouvertures et influences*, Paris: CNRS Éditions.
- Garlick, S., Kresl, P., Vaessen, P. (2006), *The Øresund Science Region: A cross-border partnership between Denmark and Sweden*, Copenhagen: Oecd.
- Giddens, A. (2000), *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Bologna: il Mulino.
- Greco, L. e Messina P. (2019), "Introduzione al tema monografico. Regionalismo differenziato: rischi e opportunità", *Economia e società regionale*, 3, 13-21.
- Guerrini, A. e Martini, A. (2019), "Dalla città policentrica alla città metropolitana. Alcuni casi studio europei", *Civiltà di cantiere*, 3, 1-30.
- Jansen, C. (2014), *BrabantStad as a Mosaic Metropolis*, intervento al convegno *Costruire reti di città. Il governo di area vasta oltre le province*, Università di Padova, Master School X edizione, 18 settembre.
- Hall, P. (1966), *The World Cities*, The World University Library Weidenefeld & Nicolson.
- Hmitiaj, E. (2012), *La conurbazione metropolitana policentrica della Randstad Hollan*, tesi di laurea, Milano: Politecnico di Milano.
- Indovina, F. (1990), (a cura di), *La città diffusa*, Venezia: Daest - IUAV.
- Indovina, F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Milano: F. Angeli.
- Ispra (2020), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2020*, www.snpambiente.it
- Lanzalaco, L. (2009), 'Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili', in P. Messina (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova: Cleup, 177-190.
- Laurence, P. (2007), *Bridge shapes new Nordic hub*. BBC News, August.

- Le Blan, M. (2001), *Lille Eurométropole franco-belge. Lille métropole, Mouscron, Tournai, Ieper, Kortrijk, Roeselare*, La Renaissance du livre.
- Lille Métropole (1993), *Un siècle d'architecture et d'urbanisme, 1890-1993*, Le Moniteur.
- Louguet, P. e Tiry, C. (2010), *Lille transfrontalière: l'architecture d'une métropole à grande échelle*, Gollion, coll. «Archigraphy».
- Marks, G. (1993), "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", in A. Cafruny, S.G. Rosenthal (eds.), *The State of European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, New York: Lynne Rinner.
- Messina, P. (2009), 'Dalla città diffusa alla città compatta? Per una governance integrata di area vasta', D. Marini, S. Oliva (a cura di) *Nord Est 2009. X Rapporto sulla società e l'economia*, Venezia: Marsilio, 433-444.
- Messina, P. (2011a), "Policies for strategic territorial development. Intermunicipality association as a form of network governance: the Italian experience", *Eastern Journal of European Studies (EJES)*, 2, 111-128.
- Messina, P. (2011b) 'L'Ue come fattore di innovazione della governance regionale', P. Messina (a cura di) *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Padova: Cleup, 211-224.
- Messina, P. (2012), *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, Padova: Padova University Press.
- Messina, P. (2013), "Città o area metropolitana? Il caso del Veneto nel contesto europeo", *Economia e Società regionale*, 1, 46-63.
- Messina, P. (2014), 'Dai Comuni alle reti urbane: il caso del Veneto', in S. Bolgherini e P. Messina (a cura di), *Oltre le Province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova: Padova University Press, 73-92.
- Messina, P. (2016), 'Il Veneto dopo le Province: quale governo di area vasta per la competitività regionale?' in P. Messina et al., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press, 231-260.
- Messina, P. (2017a), "Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto", *Istituzioni del federalismo*, 4, 1057-1090
- Messina, P. (2017b), 'Le sfide al governo del territorio nell'era della globalizzazione. Il caso del Veneto', in M. Savino (a cura di), *Governare il territorio in Veneto*, Padova: Cleup, 207-218.

- Messina, P. (2019a) “La metropolizzazione come strategia di sviluppo regionale. Politiche e nuove forme di governance per le *City Regions* europee: il caso del Veneto”, *Civiltà di cantiere*, 3, 73-76.
- Messina, P. (2019b), ‘Territori generativi e responsabili. Sostenibilità e innovazione sociale attraverso le politiche di sviluppo locale’, in P. Messina (a cura di), *Oltre la responsabilità sociale di impresa. Territori generativi tra innovazione sociale e sostenibilità*, Padova: Padova University Press, 241-262.
- Messina, P. (2020), “Politiche integrate urbano-rurali: reti di governance per lo sviluppo territoriale”, «Italianieuropei», 3, 118-123, www.italianieuropei.it
- Messina, P. et al. (2016), *Politiche e Istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press.
- Oecd (2012), *Definition of Functional Urban Area for the OECD Metropolitan database*, <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/functionalurbanareasbycountry.htm> (consultato il 10/11/2019).
- Oecd (2013), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, Paris: Oecd.
- Onu (2015), *Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Risoluzione 21 ottobre, Italia.
- Öresund Committee (2007), *Living in the Øresund Region*. Retrieved, 30 August;
- Øresund University (2007), *What is Øresund University?*, Retrieved 30 August.
- Paggi, G. (2009), *L’Unione Europea nella globalizzazione*, Roma: Apes.
- Paris, D. e Mons, D. (2009), *Lille métropole: Laboratoire du renouveau urbain*, Parenthèses Editions, coll. «La ville en train de se faire».
- Pascale, A. (2019), *Voto europeo e rapporto città/campagne*, <http://www.alfonsopascale.it/index.php/voto-europeo-e-rapporto-cittacampagne/#> (consultato il 10/07/2020).
- Pluckel, H. (2006), ‘*Randstad Holland – building a competitive and livable region*’, Oecd, *Working party on Territorial Policy and Urban Areas*. Bilbao: Oecd.
- Perulli, P. (2000), *La città delle reti. Forme di governo nel post-fordismo*, Torino: Bollati Boringheri,
- Perulli, P. (2012), (a cura di), *Nord. Una città-regione globale*, Bologna: il Mulino.

- Perulli, P. (2014) (a cura di), *Terra mobile. Atlante della società globale*, Torino: Einaudi.
- Piattoni, S. (2005), “La governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative”, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 417-445.
- Polverari, L. (2020), “La capacità amministrativa: letteratura, criticità e un’agenda di ricerca a servizio del *policymaking*”, *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 3.
- Porter, M.E. (1991), *Il vantaggio competitivo delle Nazioni*, Milano: Mondadori.
- Riccamboni, G. (2015), Dalla Chiesa alla Lega. Il Veneto in cerca di politica, in F. Jori, G. Riccamboni, "C'era una volta il Nordest", Padova, PUP.
- Robertson, R. (1994), “Globalization or glocalization”, in *Journal of International Communication*, I (1): 33-52.
- Romano, L. (2014) (a cura di), *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PaTreVe*, Venezia: Marsilio.
- Savino, M. (2017) (a cura di), *Governare il territorio in Veneto*, Padova: Cleup.
- Sebastiani, C. (2003), ‘Dal sistema degli Stati all’Europa delle città’, in P. Messina (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma: Carocci, 35-52.
- Sen, A. (1999), *Development as freedom*, Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. (2002), “Verso una teoria della multilevel governance in Europa”, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 12-42.
- Tilly, P. (2012), *Les frontaliers du nord autour de la métropole lilloise: une longue histoire commune*, Nancy: PUN-Editions Universitaires de Lorraine, 199-216.
- Tortorella, W., Alulli, M. (2014) *Città metropolitane. La lunga attesa*, Venezia: Marsilio.
- Turchi, G.P. e Messina, P. (2019), ‘Interazione sociale per generare coesione sociale: nuove metriche per la misurazione’, in P. Messina (a cura di), *Oltre la responsabilità sociale di impresa. Territori generativi tra innovazione sociale e sostenibilità*, Padova: Padova University Press, 223-240.
- Vandelli, L. (2014), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, S. Arcangelo di Romagna: Maggioli.
- Veneri, P. (2013), “I partenariati urbano-rurali: un approccio integrato allo sviluppo economico”, in *agrireregionieuropa*, 35.

- Vigneri, A. (2016), 'La città metropolitana nella legge Delrio. Il caso di Venezia', in P. Messina et al., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press, 177-208.
- Virgili, A. (1996), *L'Øresund: regione transfrontaliera della nuova Europa*, Firenze: Università di Firenze.
- Zanetto, M., Calzavara, A. e Soriani, S. (2013), "Le linee chiave del dibattito recente sull'area metropolitana centro-veneta", *Economia e società regionale*, 118 (1).
- Zolo, D. (2004), *Globalizzazione. Una mappa di problemi*, Roma-Bari: Laterza.

Note sull'autrice

Patrizia Messina: Università degli Studi di Padova; <https://orcid.org/0000-0003-0142-0536>.

Professore associato di Scienza politica dell'Università di Padova, dove insegna Governo locale e Politiche dell'UE per lo sviluppo locale. È direttore del Centro interdipartimentale di Studi Regionali "Giorgio Lago" (CISR) e direttore del Master in *Manager dello Sviluppo Locale Sostenibile*. Coordina il Laboratorio UNICITY sulle relazioni tra Università e Città di Padova (www.unicitylab.eu).