

Confini regionali e processi d'urbanizzazione post-metropolitani

Regional boundaries and post-metropolitan urbanization processes

LUCA GARAVAGLIA

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2020-1-4

Abstract. Alla luce delle evoluzioni del quadro istituzionale italiano, l'articolo esplora, facendo particolare riferimento a esempi e casi di studio relativi ai territori del Nord Italia, i problemi di regolazione dei processi di urbanizzazione e delle dinamiche socio-economiche estese alla scala di Functional Urban Area (Fua: Oecd, 2013), di city-region e di corridoio territoriale, che si organizzano in scala trasversale rispetto ai confini amministrativi urbani, provinciali e regionali. Il governo di tali sistemi territoriali, richiederebbe la definizione di nuovi layer di governo del territorio o, in un'alternativa un più intenso ricorso a strumenti per il coordinamento orizzontale e verticale degli attori pubblici coinvolti nella pianificazione territoriale e nelle scelte relative alla fornitura di beni e servizi pubblici per cittadini e imprese, che consentano ai nuovi sistemi post-metropolitani in assemblaggio di produrre strategie integrate e di realizzare interventi che riducano esternalità negative e fenomeni di competizione tra territori. La diffusione di simili strumenti di governo dei processi territoriali è però ostacolata da resistenze non solo organizzative, ma anche culturali, relative alla cronica difficoltà delle pubbliche amministrazioni, e in particolare delle regioni dotate di nuove competenze e poteri, di lavorare in rete tra loro, con le città e con gli attori privati.

Abstract. *After the changes in the Italian institutional framework, the paper discusses regulation problems of trans-regional urbanization processes and socio-economic dynamics organized at the level of Functional Urban Area (Fua), city-region and territorial corridor in northern Italy. The regulation of inequalities, inefficiencies and competition between territories within these systems, requires the definition of new layers of government or, in alternative, forms of horizontal and vertical coordination of existing local public administrations to plan urban growth and land use, to organize the production of local collective competition goods for citizens and firms, to promote social and economic development. However, the definition of governance tools for these territorial assemblages is hampered not only by organizational problems, but also by the chronic difficulty of local and regional to cooperate with each other and with private stakeholders and actors.*

Keywords: *Regional governance, Regional development, Functional urban areas, City-regions*

1. Autonomie regionali e regolazione degli assetti territoriali

I recenti e ancora in corso mutamenti istituzionali nella direzione della devoluzione e dell'attribuzione di nuove e più estese funzioni agli enti regionali hanno portato a un rafforzamento delle autonomie delle regioni, con un impatto profondo sulla regolazione dei processi di urbanizzazione, in particolare nei territori del Nord Italia caratterizzati da una fitta trama urbana in cui stanno emergendo nuovi assetti post-metropolitani (Balducci et al., 2017).

Si tratta di un processo avviato con la legge Bassanini (l. n. 59/1997) in cui si prevedeva l'attribuzione alle regioni delle funzioni relative alla cura e alla promozione dello sviluppo, proseguito in seguito con la legge costituzionale n.1/1999 che ha stabilito l'elezione diretta del Presidente della giunta regionale, e in seguito giunto a un passo decisivo con la riforma del titolo V della Costituzione e in particolare con la modifica dell'articolo 117, che per la prima volta ha introdotto elementi di federalismo nell'ordinamento costituzionale, elencando le materie di potestà legislativa concorrente tra stato e regioni e riservando alle regioni la potestà legislativa per le materie non espressamente riservate alla legislazione statale¹. L'incremento dell'autonomia delle regioni a statuto ordinario è tornato in tempi recenti all'attenzione del dibattito politico a seguito delle iniziative attuate nel 2017 da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (subito seguite da Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania), volte ad ampliare il novero delle materie di competenza regionale, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, che prevede la possibilità di introdurre forme di regionalismo differenziato miranti a valorizzare le identità e le potenzialità regionali, al fine di favorire il dinamismo dei sistemi regionali e di incentivare una competizione virtuosa tra i territori (pur nel limite dei principi di coesione nazionale e di solidarietà che contraddistinguono l'azione e l'organizzazione complessiva dell'ordinamento costituzionale). Tali iniziative hanno portato nel febbraio 2018 alla stipula di accordi preliminari di durata decennale tra il governo e le regioni Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna, in cui è stato individuato un primo elenco di materie di prioritario interesse regionale (comprendente la tutela dell'ambiente, la tutela della salute, la tutela del lavoro, l'istruzione e i rapporti internazionali e con l'Unione europea),

¹ Nella precedente formulazione dell'art. 117 si sanciva invece la competenza statale in tutte le materie per le quali non fosse prevista esplicitamente una potestà legislativa concorrente regionale, o per le quali lo stato non avesse definito con legge ordinaria spazi di intervento riservati alle regioni. (Dallara e Rizzi, 2005).

passibile di successive modifiche e estensioni (in particolare l'accordo preliminare con la Lombardia cita espressamente come materie di possibile futuro accordo il governo del territorio e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario).

Anche se per una piena attuazione del regionalismo differenziato saranno necessari ulteriori passi legislativi, il percorso delle autonomie regionali ha già prodotto rilevanti conseguenze sulle architetture istituzionali: le strategie di sviluppo sociale ed economico delle regioni, incarnate nei documenti di programmazione economica e finanziaria, hanno acquisito un'importanza sempre maggiore nell'indirizzare le risorse pubbliche destinate ai territori e nel ridisegnare gli spazi dell'azione pubblica. La scala a cui questi programmi definiscono la loro operatività e costruiscono le proprie visioni di sviluppo è precipuamente quella regionale, in assenza di un coordinamento tra regioni limitrofe per governare processi comuni e interdipendenze: ciò genera conseguenze rilevanti sulle geografie della regolazione e sugli assetti territoriali e urbani.

Un primo effetto è la crescente importanza dei confini regionali, che marcano differenze sempre più evidenti tra i territori. Anche quando si è in presenza di un sistema urbano e produttivo diffuso e trans-regionale, come accade ad esempio nei territori della pianura padana, le differenti politiche e priorità delle regioni stanno producendo una discontinuità che si esprime in crescenti disparità tra i due lati dei confini regionali: tra Lombardia e Piemonte il fiume Ticino segna una distinzione evidente tra territori in difficoltà sulla sponda occidentale, e aree ancora prospere su quella orientale, con un divario che si è accentuato a partire dallo scoppio della crisi economica del 2008 ed è rimasto ampio anche nella fase di recupero più recente, come è testimoniato dai dati sulla crescita economica² e sulla capacità innovativa³.

Più in generale, aumentano fortemente le distanze tra le strategie e le pratiche delle differenti regioni in aree strategiche per lo sviluppo sociale ed economico dei territori: ne sono esempi gli effetti delle politiche sanitarie lombarde, che hanno portato all'insediarsi di un sistema in cui la presenza di attori privati è assai più forte che nelle altre regioni del Nord (Sartor, 2019;

² Il tasso medio annuo di crescita del PIL piemontese nel periodo 1995-2017 è stato pari a 0,3, un terzo di quello lombardo e la metà di quello nazionale; nello stesso periodo il tasso medio annuo di crescita del PIL pro-capite è stato pari a 0,2, la metà di quello della Lombardia Cfr. Politecnico di Torino e Fondazione Agnelli, *Primo Rapporto dell'Osservatorio su Innovazione e Imprenditorialità in Piemonte*, 2019.

³ Il *Regional Competitiveness Index* dell'Ue assegna nel 2019 al Piemonte un valore rapportato alla media delle regioni europee di -0,27, contro il -0,07 della Lombardia, prima regione italiana, con un rilevante divario in tutte le aree relative all'innovazione, in cui il Piemonte registra un valore di -0,24 contro il -0,11 della Lombardia. Cfr. Commissione Europea, *The EU Regional Competitiveness Index (RCI)*, 2019.

2020), oppure le differenti modalità, più o meno centralizzate, di sostegno allo sviluppo dei sistemi economici (regolazione dei processi di innovazione, incentivi alla ricerca & sviluppo, interventi sui sistemi delle conoscenze e dei saperi, etc.) attuate da Piemonte (modello basato su quadranti regionali, a scala sovra-provinciale) e Emilia Romagna (modello basato sulle specializzazioni produttive a scala locale o urbana).

Un secondo effetto del rafforzamento della scala di regolazione regionale è il maggior peso delle gerarchie urbane e territoriali interne alle regioni che, ai fini di molte dinamiche, diventano più importanti delle gerarchie nazionali o d'area vasta, in quanto definiscono le logiche territoriali di ripartizione di importanti risorse per lo sviluppo, quelle assegnate dai documenti regionali di programmazione. Molte regioni del Nord individuano più o meno esplicitamente "aree centrali" in cui si concentrano gli interventi per il sostegno alla competitività e spesso anche i più importanti investimenti infrastrutturali: Milano in Lombardia, Torino in Piemonte, il sistema Padova-Venezia-Treviso in Veneto. Le città e i territori estranei ai principali progetti di sviluppo regionali rischiano di vedere aumentata la propria marginalità: questo rischio appare più evidente non solo per le aree interne, scarsamente connesse ai sistemi di flussi e alle principali direttrici di sviluppo, ma anche per le città di soglia (Giaccaria, 2014) ai confini con altre regioni, per le quali un progetto integrato di sviluppo a scala d'area vasta richiederebbe forme di coordinamento trans-regionale (Verona in Veneto, Mantova in Lombardia, Cuneo in Piemonte).

E proprio la scarsa visibilità e considerazione delle esigenze di regolazione delle interdipendenze estese a scala trans-regionale è il terzo effetto evidente dell'aumento di autonomia delle regioni: un effetto che non dipende solo dalla autoreferenzialità regionale nel guardare ai processi di regolazione del territorio, ma anche dalle croniche difficoltà di coordinamento orizzontale delle pubbliche amministrazioni. Nelle regioni del Nord è stata ormai da tempo individuata l'importanza di una dimensione di scambio e di coordinamento trans-regionale nelle dinamiche prima di tutto economiche (Fondazione Agnelli, 1992; Turri, 2000; Perulli e Pichierri, 2010; Perulli, 2012), che compongono un sistema di *macro-city region* (Scott 2001a; 2001b; 2006). In questo contesto i sistemi delle conoscenze formali e dei servizi avanzati per le imprese che si concentrano nel nodo metropolitano milanese e in una fitta rete di nodi urbani secondari (Bologna, Torino, Venezia, Genova, Trieste e altri ancora) lavorano in squadra con un sistema manifatturiero forte e poli-specializzato diffuso nel territorio, generando economie di agglomerazione e assemblando, una piattaforma macro-regionale che opera in maniera integrata sui mercati globali. Ne sono esempi notevoli le filiere agro-alimentari che si addensano tra Basso Piemonte, Lombardia meridionale

ed Emilia-Romagna, le reti della meccatronica che uniscono imprese e università di tutto il Nord, le numerosissime e strette collaborazioni tra i servizi di design di Milano, Torino, Bologna e i distretti industriali sparsi nella macro-regione (Garavaglia, 2012). Per un simile macro-sistema, le forme di regolazione organizzate alla sola scala regionale non possono che essere sub-ottimali. In molte aree cruciali per lo sviluppo economico (filiera lunghe, sistemi delle conoscenze e dell'innovazione, sistemi logistici, etc.) le esperienze di coordinamento delle funzioni di regolazione tra regioni e la costruzione di strategie e progettualità condivise sono però assenti o solo embrionali, minacciando una allocazione inefficiente delle risorse per la produzione di servizi e infrastrutture per lo sviluppo.

2. Processi di urbanizzazione trans-territoriali in Italia

Anche i processi di urbanizzazione hanno in molti luoghi assunto dimensioni e caratteristiche tali da non permettere più il loro auto-contenimento entro i confini regionali. L'intera area padana è stata interpretata come una ininterrotta formazione urbana (Turri, 2000): gli spazi e i confini che un tempo delimitavano città e paesi non esistono più, per effetto dei mutamenti delle pratiche di vita e delle modalità di organizzazione nello spazio di società ed economia che hanno ridisegnato le geografie territoriali, dando vita a un grande sistema post-metropolitano, policentrico e altamente integrato, esteso da Torino all'Adriatico, che condivide le stesse forme di urbanizzazione diffusa, gli stessi problemi di congestione, vivibilità, sostenibilità, le stesse questioni sociali e politiche, la stessa anomia (Perulli e Pichierrì, 2010). Questa trasformazione non si è però realizzata su un foglio bianco, ma si è sviluppata sulla base di un comune retroterra territoriale, culturale e storico e di una matrice urbana preesistente che in molte aree era già improntata a un modello di insediamento diffuso (Baccichet, 2015), composto da una moltitudine di città grandi e medie, vicine le une alle altre e storicamente interconnesse da densi scambi di flussi di persone, merci e informazioni, che si è progressivamente saldato senza curarsi dei confini amministrativi. Nelle regioni meridionali del Paese, invece, le differenti caratteristiche del tessuto urbano, in cui le città non hanno storicamente assunto un ruolo centrale nei processi economici, hanno portato a una situazione in cui le dinamiche sociali ed economiche d'area vasta, che caratterizzano i territori del nord, sono qui molto meno rilevanti, al di fuori delle città maggiori e dei loro hinterland (Trigilia, 2014).

Così come avvenuto in altri Paesi di tutto il mondo, anche in Italia nel secolo scorso la rapida evoluzione dei sistemi della mobilità e la pressione

demografica hanno avuto come primo effetto evidente un'enorme crescita delle città, a partire dalle metropoli in cui si concentrano le opportunità di lavoro, le attività generatrici di reddito, di sviluppo e di innovazione, i sistemi della conoscenza (Borja e Castells, 1997). Lo sviluppo urbano, attuatosi sia in senso insediativo-urbanistico che in senso sociale e funzionale, ha rapidamente portato le metropoli a riversarsi fuori dalle mura (Perulli, 2007), prendendo le forme di agglomerati estesi nello spazio senza confini ben definiti, fino a raggiungere dimensioni regionali (Martinotti, 1993; 1999) nei quali non sempre risulta facile individuare centralità: da una situazione di prevalenti relazioni radiali tra centro e periferia, si è passati alla definizione di sistemi post-metropolitani (Soja, 2000) nei quali funzioni di rango urbano (servizi pubblici, servizi medici e del welfare, attività culturali e del tempo libero, etc.) si diffondono ovunque nello spazio e, conseguentemente, si fanno sempre più rilevanti anche andamenti di tipo tangenziale che collegano direttamente nodi in precedenza considerati periferici, in un'esplosione delle forme e delle funzioni (Brenner, 2014) che si esprime in modelli originali di densificazione, di estensione e di eterogeneità. Nel Nord Italia il caso più evidente è quello del sistema metropolitano milanese, in cui l'espansione del costruito e delle funzioni urbane si è da tempo realizzata a una dimensione spaziale assai più estesa di quella della precedente provincia (ora Città Metropolitana): la *functional urban area* (FUA: Oecd, 2013) è estesa a bacino di circa 252 comuni e 4 milioni di abitanti (Tosics, 2015), una dimensione assai maggiore rispetto sia a quella del Comune di Milano (circa 1,3 milioni di abitanti) che a quella della città metropolitana (134 comuni, con circa 3 milioni di abitanti), componendo un agglomerato che quindi risulta regolato solo in maniera parziale dalla Legge Delrio (l. 56/2014). La metropoli milanese, intesa in senso funzionale, è composta da numerose polarità residenziali, produttive e dei servizi, dal polo fieristico di Rho sede di Expo 2015 all'asse commerciale del Sempione e ai vari poli logistici diffusi nella seconda cintura metropolitana, con un'estensione che sorpassa sia i confini regionali, allungandosi almeno fino a Novara in Piemonte (la cui crescente vocazione logistica, e residenziale non può essere compresa se non come parte integrante dell'agglomerato milanese) e a Piacenza in Emilia-Romagna (dove hanno sede importanti strutture logistiche e della GDO destinate a servire l'intera area metropolitana), sia i confini nazionali, nella direzione del Canton Ticino e del polo finanziario di Lugano.

Ma i processi di urbanizzazione diffusa e di interconnessione di sistemi territoriali un tempo sostanzialmente autonomi non hanno interessato solo Milano e le città maggiori. Nelle regioni del Nord sono state individuate almeno 22 aree metropolitane in assemblaggio (Feltrin et al., 2010), la maggior parte delle quali composte non dall'espansione dei grandi centri urbani ma dalla

crescita, interconnessione e fusione di sistemi urbani di medie dimensioni, localizzati soprattutto lungo i maggiori assi infrastrutturali (ad esempio le città della via Emilia, o Rimini e le altre città della riviera romagnola). Molti di questi nuovi sistemi post-metropolitani si organizzano a cavallo di differenti regioni: è il caso dell'Adigarda, regione estesa tra il Veneto occidentale, la Lombardia Orientale e il Trentino (Carbognin et al., 2004), il cui centro è la città di Verona che, già nel 2005, nel suo piano strategico, aveva individuato come sistema territoriale di riferimento per il proprio sviluppo sociale ed economico l'area sovra-provinciale e trans-regionale comprendente le province di Trento, Brescia, Mantova e Vicenza: era infatti a tale scala che si organizzavano le scelte residenziali e lavorative dei cittadini, le relazioni di filiera delle imprese locali, i servizi strategici per il metabolismo urbano (dalle *utilities* alla logistica). Verona aveva quindi avviato il progetto *Rete di Città Adige-Berico-Garda* (Perulli e Garavaglia, 2006) per definire una strategia di sviluppo integrata per questo sistema d'area vasta, in accordo con le città capoluogo delle province coinvolte, raccogliendo ampio consenso tra sindaci e stakeholders (camere di commercio, associazioni imprenditoriali, attori del terzo settore, gestori delle utilities, etc.) che avevano riconosciuto la necessità di regolare le forti interdipendenze tra città e tra territori nell'area, intervenendo insieme sia per costruire un sistema di mobilità di tipo metropolitano tra i centri urbani maggiori, sia per razionalizzare la fornitura di servizi per imprese e cittadini, sia per la messa in squadra dei sistemi turistici territoriali. Dopo la realizzazione di una fase preliminare di studio del territorio della "Rete di Città" e la presentazione di un documento programmatico condiviso dai sindaci di Verona, Brescia, Trento, Mantova e Vicenza, in cui si avanzava la proposta di attuare per la regione dell'Adige-Berico-Garda un sistema di governance leggero e aperto (Ermolli, 2004) mirante a ottimizzare le economie di scala peculiari al territorio, organizzato attorno a una Conferenza permanente dotata di funzioni programmatiche e comprendente i sindaci, le regioni, le province, le camere di commercio, i massimi esponenti del mondo economico e della società civile (Perulli e Garavaglia, 2006), il processo restò però inattuato nei fatti, a causa delle difficoltà organizzative del coordinamento tra enti appartenenti a differenti regioni (Regione Veneto e Regione Lombardia non fornirono peraltro alcun tipo di supporto all'iniziativa, che vide invece il coinvolgimento della Provincia Autonoma di Trento nella persona dell'allora Presidente Dellai) e dall'assenza di strumenti adatti a fare dialogare strutturalmente e lavorare insieme amministrazioni cittadine e provinciali in un contesto trans-regionale, che imposero tempi di implementazione incompatibili con i ritmi della politica. Inoltre, con le nuove elezioni a Verona, il progetto perse il proprio *endorsement* politico e venne perciò trascurato nell'agenda della

nuova amministrazione cittadina (Garavaglia, 2017b). A quindici anni da quell'esperienza abortita, non è stata ancora realizzata nessuna governance per il sistema metropolitano esteso di Verona, al quale non è stato neppure riconosciuto lo status di Città Metropolitana, nonostante costituisca il centro urbano più popoloso del Veneto. Di conseguenza, le interdipendenze nei processi di urbanizzazione, sociali ed economici nel sistema trans-regionale dell'Adigarda continuano ad alimentare una competizione tra città e tra territori sempre più intensa, senza alcuna forma di coordinamento orizzontale o verticale in grado di garantire una più efficiente organizzazione delle funzioni urbane e un più efficace impegno delle risorse pubbliche e private.

Il caso del sistema dell'Adigarda ben esemplifica come le città medie nel Nord siano state protagoniste di importanti processi di sviluppo territoriale, paragonabili a quelli avvenuti nelle principali aree metropolitane europee. Anche senza il volano di una città centrale di grandi dimensioni, la città media è risultata attrattiva per nuove popolazioni, sia nei momenti di più forte crescita demografica dei poli metropolitani (fino agli anni Settanta del ventesimo secolo), sia quando questi hanno iniziato a cedere abitanti ai territori della cintura e dell'area vasta: nel nord Italia una delle condizioni fondamentali di questo sviluppo è stata la disponibilità di un denso ed efficiente sistema di interconnessioni stradali e ferroviarie, che ha facilitato l'inserimento dei centri urbani minori nella densa trama di relazioni in assemblaggio all'interno della *city-region*, avviando processi di regionalizzazione diffusa sempre più marcati.

La particolare rilevanza delle relazioni trans-territoriali orizzontali che coinvolgono una moltitudine di città e territori permette di leggere il Nord-Italia come un sistema urbano ed economico "d'arcipelago" (Veltz, 1996), caratterizzato non solo dalla presenza di una città globale (Milano) ma anche e soprattutto da un denso tessuto urbano: ne risulta uno scenario di regione urbana policentrica (Parr, 2004) o di metropoli policentrica. Per "metropoli policentrica" si intende una serie di città, in numero compreso tra 10 e 50, separate fisicamente ma inserite in un'identica rete funzionale e raccolte attorno ad una o più città centrali di dimensioni maggiori che hanno il compito di garantire la presenza di servizi avanzati per la competizione globale (Hall e Pain, 2006): simili agglomerati sono tipici di molte tra le più grandi *city-region* europee come il Randstad, la Rhine/Rhur, il Belgio (Hall, Pain e Green, 2006).

Se le città globali (Sassen, 1997) sono definite dalle proprie reti esterne (di portata globale), le metropoli policentriche lo sono invece da quelle interne: si situano in regioni urbane ampie connesse da densi flussi di persone e di informazioni, e traggono la propria forza dalla nuova divisione funzionale

del lavoro, organizzata nello spazio su basi urbane o distrettuali a favorire gli scambi di servizi. La governance dei flussi interni, piuttosto che da forme amministrative di governo (che comunque mantengono un ruolo centrale in quanto assicurano la disponibilità delle infrastrutture e dei beni collettivi necessari alla gestione dei flussi interni ed esterni), viene definita da reti imprenditoriali e corporative che organizzano nel territorio le proprie attività controllando lo spazio attraverso la localizzazione in punti-chiave del territorio delle proprie unità locali (gestionali e di controllo, finanziarie, produttive, logistiche, commerciali) e movimentando spostamenti pendolari per motivi di lavoro⁴ che si articolano anche su grandi distanze (Taylor, Evans e Pain, 2006). A questa dimensione territoriale appare possibile definire la concentrazione imprenditoriale e le reti di servizi avanzati che sono necessari per entrare nei mercati globali ma, contemporaneamente, mantenere la possibilità di accessibilità materiale (tra persone e strutture produttive delle reti di imprese): la metropoli policentrica non è quindi solo una piattaforma economica, ma anche un modello di organizzazione dello spazio urbano e regionale che influenza i processi di urbanizzazione, così come le scelte residenziali e lavorative dei cittadini, presentando loro opzioni diverse rispetto a quelle tipiche dei contesti metropolitani monocentrici. Nei sistemi di metropoli policentrica anche le piccole città possono avere una ampia *geographical reach* (Beauregard, 1995) e un'area di impatto (Clark, 2004) adeguata allo sviluppo di pacchetti di servizi avanzati per imprese e cittadini in grado di competere con quelle delle grandi città, almeno per alcune componenti dell'offerta, e sviluppare politiche per la propria crescita e attrattività. Di conseguenza, tali sistemi sono caratterizzati da una forte competizione tra territori, che favorisce la specializzazione delle offerte locali: le città minori non sono chiamate a fornire servizi rari già reperibili presso i maggiori poli metropolitani e possono specializzarsi in un numero limitato di funzioni e di servizi avanzati per i cittadini, le imprese e i *city-user* (Hall e Pain, 2006; Agnoletti et al., 2014).

Simili fenomeni di interconnessione e coordinamento, in gran parte spontaneo e non governato, delle offerte urbane di servizi e di beni collettivi locali per la competitività (Crouch et al., 2001; Pichierri, 2002) sono evidenti in particolare nei sistemi trans-regionali di corridoio territoriale, allineati lungo alcuni dei principali assi infrastrutturali, come l'autostrada A4 da Milano fino a Venezia e alle città friulane, la Via Emilia, la dorsale adriatica, il sistema toscano-ligure allungato da Firenze a La Spezia (Fubini, 2008; Busi e Pezzagno, 2011; Garavaglia, 2017a).

⁴ In particolare tra il nodo metropolitano centrale, dove si concentrano i *knowledge workers*, e i nodi secondari (Hall e Pain, 2006).

La letteratura sui corridoi (Whebell, 1969; Priemus, 2001; Priemus e Zonneveld, 2003) ha evidenziato la loro natura di assi infrastrutturali⁵, di assi di sviluppo economico contraddistinti da tassi di innovazione e sviluppo superiori a quelli delle aree circostanti, ma anche di assi di urbanizzazione, che hanno rappresentato negli ultimi decenni le principali direzioni di deconcentrazione delle aree core metropolitane (Zonneveld e Trip, 2003; Lanzani, 2011) e di saldatura delle città medie (Feltrin et al., 2010).

I sistemi di corridoio territoriale individuati nelle regioni del Centro-Nord Italia (in particolare tra Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana) condividono alcune caratteristiche e tendenze comuni: in essi nell'ultimo ventennio si sono verificati fenomeni di densificazione che hanno interessato in particolare le città medie e medio-piccole. Inoltre, in tali aree si organizzano densi scambi di flussi pendolari, che avvengono non solo a favore dei poli metropolitani ma anche delle città minori lungo gli assi dei corridoi: le *catchment areas* delle città tendono a sovrapporsi e le città medie non solo producono, ma anche accolgono flussi pendolari corposi di lungo raggio (extra-provinciali), che bypassano il core metropolitano. Infine, nei sistemi di corridoio si registrano buone performance economiche, con una forte presenza (se comparata alla media nazionale e a quella delle rispettive regioni) di imprese innovative e di servizi avanzati per la globalizzazione. In queste aree si assiste a una integrazione dei sistemi economici delle città minori, a comporre una "collana di perle" (Trip, 2003) in cui i pacchetti di servizi alle imprese e alle persone prodotti dalle città tendono a integrarsi e le ridondanze di offerta sono limitate. Ad esempio, sull'asse del Corridoio V, Torino mostra una specializzazione nei servizi per l'innovazione tecnologica, Novara e Verona nelle attività logistiche, Vicenza in quelle fieristiche, Padova nei servizi gestionali nelle ICT, Venezia nel design e nei servizi convegnistici, Trieste nella ricerca scientifica. Sull'altro grande asse di flussi che innerva il nord, la Via Emilia, si ha una simile situazione anche nelle aree dove è più forte l'influenza dei centri metropolitani di Milano e Bologna: così Piacenza ha una buona specializzazione nella logistica, Parma e Pavia nelle attività culturali, Modena nel design e nelle attività dello spettacolo, Reggio Emilia nei servizi di consulenza amministrativa e gestionale (Garavaglia, 2017a).

Nel complesso, i corridoi territoriali costituiscono dei sistemi lineari policentrici che legano insieme luoghi di residenza e di lavoro, città dei servizi e territori della produzione, coinvolgendo non solo i nodi metropolitani, ma anche e soprattutto i centri minori, lungo i quali si organizzano i più rilevanti processi di crescita urbana e si verifica una integrazione dei processi sociali

⁵ Un aspetto enfatizzato soprattutto nella visione dei corridoi prodotta dal programma europeo TEN-T (Albrechts e Coppens, 2003; Pain, 2010).

ed economici: ma nonostante il loro ruolo primario nelle dinamiche di urbanizzazione e di sviluppo economico, essi non sono in alcun modo oggetto di forme di regolazione dedicate, soprattutto a causa della loro natura trans-territoriale che imporrebbe, per costruire una loro governance, di coordinare differenti governi locali e provinciali gestendo in maniera integrata questioni di primaria importanza, a partire da quelle relative all'uso del suolo.

Anche al di fuori delle aree densamente urbanizzate dei sistemi metropolitani e di corridoio, si individuano nel Nord numerosi altri territori accomunati da tratti simili e da problematiche comuni la cui natura trans-regionale rende più complessi i processi di regolazione e di sviluppo: le aree alpine e appenniniche in spopolamento, i sistemi produttivi allineati nella fascia prealpina che affrontano un difficoltoso processo di deindustrializzazione (De Rossi, 2019), i sistemi turistici dei laghi e delle coste⁶. Dal punto di vista dei processi di urbanizzazione si ha quindi nel Nord Italia uno scenario pienamente post-metropolitano, che non trova però corrispondenze nei confini amministrativi e viene di conseguenza regolato in forme frammentate e parziali, senza che sia elaborata una visione o una strategia d'insieme.

3. Implicazioni di governance

I sistemi di *Functional Urban Area*, di metropoli policentrica e di corridoio territoriale sono quelli in cui si manifestano in maniera più visibile le contraddizioni e le ingiustizie della nuova società post-metropolitana. L'esplosione dello spazio urbano nell'area vasta (Brenner, 2014) ha portato a ulteriore complessità e a nuovi conflitti, difficili da regolare perché altamente mobili e spesso invisibili (Soja 2000): conflitti per l'uso del suolo conteso tra funzioni residenziali, produttive e commerciali, conflitti ambientali (conservazione dell'ambiente naturale, qualità dell'aria, difesa idrogeologia, contrasto al cambiamento climatico) che non possono essere affrontati solo localmente, senza generare forti esternalità e inefficienze, conflitti economici relativi alle traiettorie di crescita e sviluppo, alle politiche del lavoro e della formazione, ma anche conflitti sociali. I sistemi post-metropolitani riproducono localmente le ingiustizie sociali tipiche della globalizzazione: i loro spazi contengono porzioni elevate di popolazione che, escluse dai benefici del dinamismo economico, vivono in un profondo stato di emarginazione. Si tratta di contesti connessi economicamente e culturalmente a livello globale, ma sconnessi fisicamente e socialmente al proprio interno, tanto

⁶ Un esempio è il sistema del Lago Maggiore, che presenta un prospero polo turistico molto frequentato da visitatori internazionali sulla sponda occidentale piemontese e risulta invece scarsamente attrattivo e vitale sulla sponda lombarda, nonostante la più agevole accessibilità da Milano e dall'aeroporto di Malpensa.

da generare evidenti fenomeni di esclusione (Castells 2002; Sassen 2014). Le questioni sociali risultano aggravate dal contrasto tra le pressioni per la competitività esercitate dai *global player*, che incentivano tagli ai sistemi di welfare (Scott 2001a; Brenner 2004), e la forte domanda di welfare generata sia dalla crescente precarizzazione della vita e del lavoro cui sono esposte tutte le popolazioni urbane, sia dalla necessità di integrare i flussi migratori che i sistemi post-metropolitani ricchi attirano dai Paesi a minore sviluppo. Sempre più evidenti sono inoltre le diseguaglianze tra territori interne ai sistemi d'area vasta, causate da politiche che, concentrando poteri e risorse nelle aree centrali nel tentativo di potenziarne l'attrattività e la competitività (Brenner, 2004), hanno allargato il divario tra centro e periferie, portando a un'ineguale distribuzione territoriale dei servizi pubblici essenziali e dei beni collettivi locali per la competitività. Conseguenza di queste dinamiche sono crescenti proteste sociali, sfociate in Francia nell'emersione del movimento dei *gilet jaunes* (Ferri, 2019) e in Italia in nuove geografie del voto che hanno premiato, anche nei territori relativamente ricchi del Nord, forze anti-sistema incarnate prima dalla Lega e poi dal Movimento Cinque Stelle.

Solo molto raramente le dinamiche oggetto di conflitto si trovano a corrispondere ai confini amministrativi o alle ripartizioni scalari: nello scenario post-metropolitano si affastellano forme e scale di regolazione differenti, alle quali contribuiscono una moltitudine di attori pubblici e privati, che insistono su dimensioni spaziali mutevoli, poiché gli ambiti entro cui si organizzano i processi sono frammentati funzionalmente e spesso anche discontinui spazialmente. La compresenza di più dimensioni spaziali di organizzazione dei processi urbani appare in parte irrisolvibile (Vandermotten et al., 2008), ma di certo l'attuale tendenza al rafforzamento delle autonomie regionali aumenta la complessità e la frammentazione, sovrapponendo alle geografie fluide definite dalle dinamiche sociali, economiche e urbane un ulteriore *layer* dato dai confini amministrativi delle regioni, che pare diventare sempre più marcato e definisce importanti differenze nelle politiche e nella regolazione.

Per poter progettare interventi efficaci, le amministrazioni locali e regionali dovrebbero essere in grado di operare in un'ottica sistemica, che consideri anche le dinamiche e le interdipendenze in atto nell'area vasta. Questo finora non pare essere accaduto e i modelli di sviluppo territoriale si sono organizzati secondo politiche locali improntate alla crescita incrementale, senza un disegno strategico complessivo, spesso con pesanti conseguenze sul consumo di suolo e sulla qualità della vita (Marson, 2015). Dinamiche che potrebbero essere utilmente governate con un coordinamento più forte dei luoghi tra loro interconnessi, diventano invece teatro di sempre maggiore competizione territoriale, che negli scenari d'area vasta dei sistemi

di *Functional Urban Area*, di *city-region* e di corridoio territoriale rischia di risolversi in giochi a somma zero o addirittura (quando si richiedono interventi che necessitano una certa massa critica per poter essere attuati) in un'insufficiente capacità di produrre infrastrutture e beni collettivi per la competitività. Nel nord Italia, le esperienze di collaborazione tra regioni sono rare e spesso episodiche, e si limitano ad alcuni ambiti funzionali di regolazione: la tendenza è anzi quella di costruire modelli regionali per regolamentare e governare funzioni di importanza strategica (dalla ricerca e sviluppo, alla tutela ambientale, alla sanità) e per affrontare problemi che pure sono comuni all'intera macro-regione, quali il consumo di suolo o l'inquinamento delle acque e dell'aria, portando all'aumento, invece che alla riduzione, delle differenze tra i territori.

La scarsa tendenza delle regioni a collaborare per regolare dinamiche che si manifestano e organizzano alla scala trans-regionale difficilmente potrà essere compensata dai livelli di regolazione inferiori: le province, nell'incertezza sul loro destino e private di molte delle loro attribuzioni, sembrano ridotte a un ruolo marginale nei processi di regolazione del territorio e del suo sviluppo, mentre le città metropolitane risentono della incompleta implementazione della legge Delrio (l.n. 56/2014), che in molte aree di policy rende incerti i loro ruoli e le loro risorse, soprattutto per quanto riguarda le funzioni condivise con gli altri livelli di governo. Anche le amministrazioni delle città, che potrebbero essere le naturali protagoniste di un coordinamento orizzontale, mancano spesso delle risorse economiche e delle conoscenze necessarie per individuare il proprio ruolo nei sistemi d'area vasta e per predisporre reti di governance efficaci: nonostante in Europa siano già da tempo state attivate esperienze di alleanze politico-economiche tra città per organizzare azione collettiva alla scala d'area vasta, su una serie di differenti assi che includono le politiche per lo sviluppo economico e infrastrutturale, per il marketing territoriale, per la coesione sociale e la sostenibilità ambientale (Brenner, 2004), le città da sole, senza un processo partecipato e accompagnato dalle regioni, non possono però che costruire sistemi di regolazione deboli (Simmonds, 2000), privi di poteri e risorse propri per imporre conformità agli standard da essi definiti, se non quelli derivanti da forme di pressione politica o pubblica.

È inoltre evidente come alcune importanti aree di policy, a partire da quelle che riguardano la redistribuzione, non possano essere affrontate efficacemente alla scala locale nei sistemi d'area vasta post-metropolitani, e restino appannaggio dei livelli regionale e nazionale (Fainstein, 2001). Nel complesso, appare quasi del tutto assente un disegno istituzionale che sappia riequilibrare gli interessi (Perulli, 2009) e mettere a sistema le differenti dimensioni di organizzazione delle dinamiche post-metropolitane

con i confini amministrativi orizzontali e verticali: pare anzi emergere, in Italia come in altri stati europei, a partire dalla Germania (Tosics, 2015), una resistenza delle regioni nei confronti di innovazioni istituzionali che potrebbero sottrarre alla propria podestà e capacità di controllo proprio quelle parti del territorio, aree metropolitane e corridoi territoriali, in cui si concentra la parte più rilevante della popolazione e della ricchezza.

Per incentivare collaborazioni stabili, caratterizzate da consapevoli *agency*, adeguate competenze proprie e dotate di visione strategica alla scala di metropoli policentrica o di corridoio, occorrerebbe una maggiore capacità del settore pubblico nel suo complesso di lavorare in rete (Bardach, 1998), sperimentando assetti innovativi che prevedano la partecipazione di più livelli istituzionali e che includano anche attori privati e agenzie che ricoprono un ruolo rilevante nelle dinamiche estese alla dimensione d'area vasta: una capacità attualmente ben poco sviluppata a tutti i livelli delle autonomie locali. Ma su questa sfida, non facile, si giocheranno nei prossimi anni molte delle prospettive di sviluppo dei sistemi territoriali più vitali e innovativi della macro-regione del Nord.

Riferimenti bibliografici

- Agnoletti, C., Camagni, R., Iommi, S., Lattarulo, P. (a cura di) (2014), *Competitività urbana e policentrismo in Europa. Quale ruolo per le città metropolitane e le città medie*, Bologna: Il Mulino.
- Albrechts, L., Coppens, T. (2003), "Megacorridors: striking a balance between the space of flows and the space of places", *Journal of Transport Geography*, 11, pp. 215-224.
- Baccichet, M. (2015), "La dimensione storica dell'insediamento diffuso in Veneto e Friuli", in Marson, A. (a cura di), *Riprogettare i territori dell'urbanizzazione diffusa*, Macerata: Quodlibet.
- Balducci, A., Fedeli, V., Curci, F. (a cura di) (2017), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Milano: Guerini e Associati.
- Bardach, E. (1998), *Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial craftsmanship*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Beauregard, R. (1995), "Theorizing the global-local connection", in Knox, P., Taylor, P. (a cura di), *World cities in a world system*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Borja, J., Castells, M. (1997), *Local and global: the management of cities in the Information Age*, London: Earthscan.

- Brenner, N. (2004), *New state spaces*, New York: Oxford University Press.
- Brenner, N. (a cura di) (2014), *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, Berlino: Jovis.
- Busi, R., Pezzagno, M. (2011), *Una città di 500Km. Letture del territorio padano*, Roma: Gangemi.
- Carbognin, M., Turri, E., Varanini, G.M. (a cura di) (2004), *Una Rete di Città. Verona e l'area metropolitana Adige-Garda*, Verona: Cierre edizioni.
- Castells, M. (2002), *La società dell'informazione. La nascita della società in rete*, Milano: Egea.
- Clark, T.N. (2004), *The city as an entertainment machine*, Research in Urban Policy, Vol. 9, Amsterdam: Elsevier – JAI Press.
- Crouch, C., Le Galès, P., Trigilia, C., Voeltzkov, H. (2001), *Local production systems*, Oxford: Oxford University Press.
- Dallara, A, Rizzi, P. (2005), “Le politiche di sviluppo e i sistemi territoriali: un quadro conoscitivo”, in Ciciotti, E., Rizzi, P. (a cura di), *Politiche per lo sviluppo territoriale. Teorie, strumenti, valutazione*, Roma: Carocci.
- De Rossi, A. (a cura di) (2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli: Roma.
- Ermolli, B. (2004). “Torino-Milano-Genova: l'alleanza sinergica”, *Impresa e stato* 69: 36-39.
- Fainstein, S.S. (2001), “Inequality in global city regions”, in Scott, A.J. (a cura di), *Global city regions: trends, theory, policy*. New York: Oxford University Press.
- Feltrin, P., Maset, S., Dalla Torre, R., Valentini, M. (2010), “Crescita economica, infrastrutture e mobilità: la scala sopra regionale e quella regionale”, in Perulli, P. (a cura di) *Nord Regione Globale. Il Veneto*, Milano: Bruno Mondadori.
- Ferri, V. (2019), “I gilet jaunes, gli amministratori locali e la Grande Parigi”, *Urban@blog*, disponibile al sito: <https://www.urbanit.it/i-gilets-jaunes-gli-amministratori-locali-e-la-grande-parigi/> (consultato il 01/08/2020).
- Fondazione Agnelli (1992), *La Padania, una regione italiana in Europa*, Torino: Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.
- Fubini, A. (2008), *Corridor policies and territorial development. Main infrastructure and urban nodes within Corridor V*, Milano: Franco Angeli.

- Garavaglia, L. (2012), "Metropoli e città medie", in Perulli P. (a cura di), *Nord. Una città-regione globale*, Bologna: Il Mulino.
- Garavaglia, L. (2017a), *Città dei flussi. I corridoi territoriali in Italia*, Milano: Guerini e Associati.
- Garavaglia, L. (2017b), *Località in movimento. Governare i sistemi locali nella società dell'informazione*, Torino: Rosenberg & Sellier.
- Giaccaria, P. (2014), "Confine → Soglia", in Perulli P. (a cura di), *Terra mobile. Atlante della società globale*, Torino: Einaudi.
- Hall, P., Pain, K. (a cura di) (2006), *The Polycentric Metropolis. Learning from mega-city regions in Europe*, Londra: Earthscan.
- Hall, P., Pain, K. Green, N., (2006), "Anatomy of the polycentric metropolis: eight mega.city regions in overview", in Hall, P., Pain, K. (a cura di), *The Polycentric Metropolis. Learning from mega-city regions in Europe*, Londra: Earthscan.
- Lanzani, A. (2011), *In cammino nel paesaggio. Questioni di geografia e urbanistica*, Roma: Carocci.
- Marson, A. (a cura di) (2015), *Riprogettare i territori dell'urbanizzazione diffusa*, Macerata: Quodlibet.
- Martinotti, G. (1993), *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna: Il Mulino.
- Martinotti, G. (1999), "Introduzione", in Martinotti, G. (a cura di), *La dimensione metropolitana. Sviluppo e governo della nuova città*. Bologna: Il Mulino.
- OECD, (2013), *Defining regions and functional urban areas*, in *OECD, Regions at a Glance 2013*, Parigi: OECD Publishing.
- Pain, K. (2010), "'New Worlds' for 'Old'? Twenty-First-Century Gateways and Corridors: Reflections on a European Spatial Perspective.", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.35, Issue 6, pp.1154-1174.
- Parr, J. (2004), "The polycentric urban region: a closer inspection", *Regional Studies*, 38 (3), 231-240.
- Perulli, P. (2007), "Milano e le sue porte", *Dialoghi internazionali*, 6.
- Perulli, P. (2009), *Visioni di città, Le forme del mondo spaziale*, Torino: Einaudi.
- Perulli, P. (a cura di) (2012), *Nord. Una città-regione globale*, Bologna: Il Mulino.
- Perulli, P., Garavaglia, L. (2006), "La pianificazione strategica e le reti di città", *Studi organizzativi*, 2.

- Perulli, P., Pichierri, A. (a cura di) (2010), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Torino: Einaudi.
- Pichierri, A. (2002), *La regolazione dei sistemi locali*, Il Mulino: Bologna.
- Politecnico di Torino, Fondazione Agnelli (2019), *Primo Rapporto dell'Osservatorio su Innovazione e Imprenditorialità in Piemonte*, disponibile al sito: <http://eic.polito.it/wp-content/uploads/Primo-Rapporto-Osservatorio-04-aprile-2019.pdf> (consultato il 27/9/2020).
- Priemus, H. (2001), "Corridors in the Netherlands: apple of discord in spatial planning", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 92, (1), pp. 100-107.
- Priemus, H., Zonneveld, W., (2003), "What are corridors and what are the issues? Introduction to special issue: the governance of corridors", *Journal of Transport Geography*, 11, pp. 167-177.
- Sassen, S. (1997), *Città Globali*, Torino: UTET.
- Sassen, S. (2014), *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Harvard: Belknap Press.
- Sartor, M. E. (2019), "Lombardia. Pubblico e privato a confronto", *Salute internazionale*, 26 giugno 2019, disponibile al sito: <https://www.saluteinternazionale.info/2019/06/lombardia-pubblico-e-privato-a-confronto/> (consultato il 30/7/2020).
- Sartor, M.E. (2020), "Lombardia. Istantanee a confronto", *Salute internazionale*, 4 marzo, disponibile al sito: <https://www.saluteinternazionale.info/2020/03/lombardia-istantanee-a-confronto/> (consultato il 30/7/2020).
- Scott, A.J. (2001a), *Le regioni nell'economia globale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Bologna: Il Mulino.
- Scott, A.J., (a cura di) (2001b) *Global city regions: trends, theory, policy*, New York: Oxford University Press.
- Scott, A.J. (2006), "Globalization and the rise of city-regions", in Brenner, N., Keil, R. (a cura di), *The global cities reader*, New York: Routledge.
- Simmonds, R. (2000), "Emerging cultures of governance", in Simmonds, R., Hack, G. (a cura di), *Global city regions. Their Emerging forms*, New York: Spoon Press.
- Soja, E.W. (2000), *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford: Blackwell.
- Taylor, P., Evans, D., Pain, K. (2006), "Organization of the polycentric metropolis: corporate structures and networks", in Hall, P., Pain, K. (a

- cura di), *The Polycentric Metropolis. Learning from mega-city regions in Europe*, Londra: Earthscan.
- Tosics, I. (2015), *Post-metropolitan territories. The european relevance of the research*, paper per il seminario “PRIN Post-Metropolis” (Milano, 19-20 febbraio 2015).
- Triglia, C. (2014), *Le città medie al Nord e al Sud. Una frattura di lunga durata*, paper per il convegno “L’identità territoriale delle città medie italiane”, Scuola Nazionale di Sviluppo Locale “S.Brusco”, 9° edizione, Asti, 27-28 novembre 2014.
- Trip, J.J. (2003), “The corridor as an axis of economic development”, in Zonneveld, W., Trip, J.J., *Megacorridors in North West Europe. Investigating a new transnational planning concept*, Housing and urban policy studies, 27, Delft: Delft University Press.
- Turri, E. (2000), *La megalopoli padana*, Venezia: Marsilio.
- Vandermotten, C., Halbert, L., Roelandts, M., Cornut, P. (2008), “European Planning and the Polycentric Consensus: Wishful Thinking European Planning and the Polycentric Consensus: Wishful Thinking?”, *Regional studies*, 42:8.
- Veltz, P. (1996), *Mondialisation, ville set territoires. L’économie de l’archipel*, Parigi: PUF.
- Whebell, C.F.J. (1969), “Corridors: a theory of urban system”, *Annals of the Association of American Geographers*, 59, pp. 1-26.
- Zonneveld, W., Trip, J.J. (2003), *Megacorridors in North West Europe. Investigating a new transnational planning concept*, Housing and urban policy studies n.27, Delft: Delft University Press.

Note sull’autore

Luca Garavaglia: Idea srl; <https://orcid.org/0000-0002-9963-1552>

Dottore di ricerca in Società dell’Informazione. Coordinatore del Master in Sviluppo Locale presso l’Università del Piemonte Orientale, ha svolto attività di docenza e di ricerca presso l’Università di Milano Bicocca e l’Università del Piemonte Orientale. Dal 2008 collabora al programma “Progetto Nord” di Fondazione Irso che studia la macro *city-region* del Nord Italia. Dal 2020 è Direttore Scientifico di Idea srl. Si occupa di analisi socio-economica dei territori e delle dinamiche di flusso tra territori, a scala di *city-region* e di corridoio territoriale.