

FIorenzo FERLAINO, FRANCESCA SILVIA ROTA

OLTRE LA CRISI: IL RUOLO DELLE CITTÀ METROPOLITANE

1. INTRODUZIONE: NECESSITÀ DELLA CITTÀ METROPOLITANA. — Con l'affermarsi dell'Unione monetaria europea è cominciata una nuova fase geo-amministrativa che ha reso più articolato il rapporto tra l'economia dei territori e la loro organizzazione amministrativa. La creazione di un mercato così ampio ha imposto un confronto competitivo tra le economie dei Paesi che vi aderiscono e ha posto fine alle possibilità di procedere con politiche basate sull'inflazione o sull'incremento indiscriminato del debito e della relativa spesa pubblica. Il principio della copertura della spesa, e più in generale della sostenibilità economica della macchina amministrativa, è divenuto il vincolo entro cui impostare le politiche pubbliche e in alcune nazioni, tra cui Italia, Francia e Germania, è stato persino inserito nella Costituzione.

In realtà, i vincoli posti dall'Unione monetaria europea (un deficit pubblico non superiore al 3% del PIL e un debito pubblico al di sotto del 60% del PIL) hanno determinato in Italia una forte instabilità. Il Nord del Paese, conscio della propria debolezza strutturale rispetto al contesto internazionale, ha potenziato la richiesta di autonomia, gestionale e politica, attraverso la richiesta del federalismo fiscale (controllo delle entrate tributarie e fiscali) e territoriale (la cosiddetta "Macroregione del Nord") (Ferlaino, 2013). L'ossimoro politico è del tutto evidente: il federalismo, che si sostanzia storicamente nell'atto di unirsi e mettersi insieme, è diventato la parola d'ordine per chiedere maggiore autonomia, divisione, separazione, da un Meridione d'Italia che quella sostenibilità economica non può avere, perché debole e marginale (Muscarà, 2001). Ciò grazie al fatto che, con l'ampliamento del mercato comune dalla scala nazionale a quella europea, si è passati da scambi regolati dalla teoria dei costi marginali a scambi basati sui costi assoluti: chi è più produttivo vince su tutto, la competizione si apre sull'insieme dei settori e le tendenze alla specializzazione territoriale non sono più un fattore di produttività relativa su cui poggiare la politica economica nazionale, quanto un fattore di debolezza che nel tempo limita lo sviluppo.

In questo nuovo contesto economico importanti divengono i *territori plurispecializzati e ad alta produttività di sistema*, quali sono tipicamente i sistemi urbani metropolitani. In Italia, il cambio di paradigma è ben testimoniato dalle parole della Commissione "Governo delle città" interna al Consiglio italiano per le scienze sociali:

Quasi l'80% della popolazione italiana vive in città. Le città, per le funzioni direzionali, cognitive e di servizio che svolgono, sono i centri propulsori e diffusori dello sviluppo regionale e nazionale. Ciò significa che la gestione delle risorse umane, naturali e patrimoniali del paese dipende in larga misura da come sono organizzate le città e le reti di relazioni che fanno capo alle città (CSS, 2011, p. 4).

Dai sistemi distrettuali specializzati, che hanno caratterizzato l'economia nazionale nel dopoguerra, il "motore" della crescita si sposta allora sui sistemi urbani, da sviluppare in linea con gli indirizzi di Industria 4.0 e, soprattutto, delle strategie della Smart Specialisation (S3) per le aree urbane e metropolitane.

Ecco in sintesi i motivi che stanno faticosamente conducendo, tra confusione e tentennamenti, spinte federaliste e centraliste, al riconoscimento anche amministrativo della maglia metropolitana europea:

- la Città metropolitana è un ente amministrativo previsto per la prima volta dalla Legge 142/1990, ma il sistema posto alla base del ritaglio territoriale che vedeva la Regione come più importante protagonista ne rese vana ogni attuazione;



- del 2001 è la modifica del Titolo V della Costituzione (Legge 3/2001), che introduce nell’art. 114 della Costituzione le Città metropolitane tra gli enti costitutivi della Repubblica;
- nel 2009 si ritorna sull’argomento per mezzo dell’art. 23 c.6 della Legge 42/2009 in cui si affida al governo (non più alle Regioni, dimostratesi insolventi) la delega a adottare entro 36 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 21 maggio del 2012) un decreto per l’istituzione delle Città metropolitane. Ma il risultato è analogo: niente di fatto. Anche i successivi tentativi fatti con il Decreto legislativo n. 201/2011, “Salva Italia”, e con DL n. 95/2012, “Spending review”, portano al medesimo risultato;
- nel 2014 interviene la Legge 56/2014, Delrio.

Il percorso è lungo e, come dimostrano le vicende referendarie di fine 2016, non ancora terminato. La Legge n. 56/2014 è una legge dovuta di riordino amministrativo: nasce infatti dall’esigenza di rispondere al mandato contenuto nel nuovo Titolo V della Costituzione e porre rimedio alla situazione determinatasi dopo la dichiarazione di incostituzionalità di alcune norme del DL n. 201/2011 e del DL n. 95/2012. Non è quindi uno strumento normativo utilizzabile per una riforma organica e di sistema.

Non a caso, un tratto distintivo della Legge Delrio è quello di non intervenire sulla problematica confinaria assumendo, di fatto, l’esistente partizione provinciale per “battezzare” le Città metropolitane. Questa “precauzione” legislativa trova una sua motivazione non solo nella semplificazione amministrativa ma anche, a nostro modo di vedere, nelle dinamiche sistemiche e territoriali che si sono sviluppate intorno alle grandi città e in particolare nella tendenza alla crescita dei Sistemi locali del lavoro (le aree di auto contenimento dei flussi del pendolarismo lavorativo). Come afferma l’ISTAT: “I sistemi locali di Cagliari, Milano, Roma, Bologna e Genova (pur essendo tutte unità territoriali inter-provinciali) approssimano bene, in termini demografici, le città metropolitane di riferimento, concentrandone ciascuno almeno l’80% della popolazione residente” (ISTAT, 2015). Per le altre Città metropolitane, sebbene la situazione non sia così definita, la tendenza verso l’Area Vasta metropolitana è del tutto evidente. Anche laddove maggiore è stata la stabilità dei flussi casa-lavoro, la tendenza dei sistemi locali delle aree metropolitane a diventare Aree Vaste “quasi-provinciali” è palese e segue una dinamica più generale di crescita: i comuni italiani si raggrupparono in 995 sistemi locali del lavoro nel 1981, in 784 nel 1991, in 686 nel 2001 per giungere nel 2011 a 611. Il caso di Torino in tal senso è emblematico: l’area di gravitazione del pendolarismo lavorativo espressa da Torino e dai suoi centri limitrofi è passata dai 34 comuni del 1981 ai 43 del 1991, ai 70 del 2001, fino a giungere a 112 comuni, equivalenti a 1,7 milioni di abitanti, nel 2011 (Fig. 1).

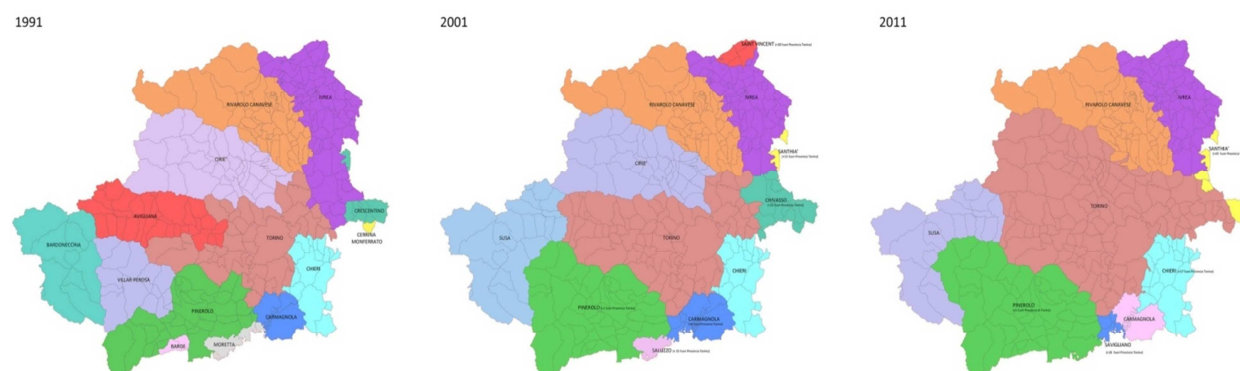


Fig. 1 – L’estensione emblematica del sistema locale di Torino.

Fonte: elaborazione IRES Piemonte su dati ISTAT.

Dal punto di vista economico il riferimento alla capacità delle Città metropolitane di costituire territori “motori” dello sviluppo si palesa nella richiesta legislativa di costruzione del Piano strategico

metropolitano. Ma, come si legge dal paragrafo che segue, la situazione su cui questi strumenti sono chiamati a intervenire si presenta difficile, probabilmente più difficile di quanto si immaginasse.

2. IPOTESI: LA SCARSA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA NAZIONALE.

2.1 *Il benchmarking delle metroregioni italiane in Europa.* — Nello stendere il *Documento di inquadramento socio-economico e territoriale* per il Piano Strategico della Città Metropolitana di Torino (PsCMTO) (2016) IRES Piemonte si è posta la domanda di quale sia e come sia variata negli anni la forza competitiva globale delle Città metropolitane (CM) italiane.

Per valutarne il posizionamento in Europa si sono quindi considerate, per le 278 metroregioni europee, 15 variabili strutturate secondo quattro sub-assi (Tab. I): demografia (5 variabili), reddito (3), dotazioni (3) e attività/innovazione (4).

TAB. I – LE VARIABILI DEL BENCHMARKING EUROPEO

	Variabile	Descrizione	Anno
Demografia	A1-Densita	Densità (demografica): rapporto tra residenti e superficie	2012
	A2-Dipendenza_giovani	Dipendenza giovani (indice di) (15-64 anni) (%)	2014
	A3-Dipendenza_anziani	Dipendenza anziani (indice di) (15-64 anni) (%)	2014
	A4-Tasso_demo_migr	Variazione demografica migratoria	2012
	A5-Deltavarprimaedopo2008	Differenza tra la variazione demografica registrata pre- (2000-2008) e post-crisi (2008-2014)	2002-2008-2014
Reddito	B6-GDP (PPS)_inhab	Ricchezza pro-capite	2012
	B7-Var_GDP inhab (PPS)	Tasso di incremento (%) della ricchezza	2011-2012
	B8-Var_occupati (%)	Tasso di incremento (%) dell'occupazione	2011-2012
Dotazioni	C9-Pop_econ_attiva	Popolazione economicamente attiva (%)	2013
	C10-Disoccupazione_giovani	Disoccupazione (15-24 anni) (%)	2012
	C11-Occupazione	Occupazione (tasso di) (15-64 anni)	2013
Attività- innovazione	D12-Brevetti_domande	Numero domande di brevetti ogni 1.000.000 ab.	2012
	D13-Brevetti_tech	Numero domande di brevetti high-tech ogni 1.000.000 ab.	2012
	D14-Var_GVA (%)	Tasso di incremento (%) del valore aggiunto	2011-2012
	D15-GVA_per_occupato	Produttività per occupato (tasso di)	2012

Fonte: Ferlaino, Rota (2017, p. 308).

Verificata la non ridondanza delle informazioni, le variabili selezionate sono state quindi normalizzate e riportate a un indice e un ranking sintetico (1). Diversamente da altri benchmarking, si è scelto di non attribuire pesi diversi alle variabili che sono state quindi considerate tutte parimenti rilevanti nella costruzione del vantaggio competitivo metroregionale. I risultati che si ottengono non sono però confortanti per l'Italia.

La prima metroregione italiana che appare nel ranking finale della nostra analisi è Milano, al 91° posto, poco dopo Liverpool (84°), Berna (85°), Costanza (87°) e poco prima di Bonn (91°), Lione (90°), Brema (89°), Riga (88°). Segue Bologna al 134° posto, quindi Firenze (143°), Roma (164°), Torino (215°), Venezia (222°), Genova (226°).

Le Città metropolitane meridionali sono agli ultimi posti della classifica generale con Napoli al 246° posto, Bari (257°), Cagliari (260°), Catania (272°), Palermo (274°), Messina (275°). Peggio delle città metropolitane siciliane riescono a fare solo la città di Galati in Romania e le città di Atene e Salonicco (ultima della lista, al 278° posto) in Grecia.

(1) Per dettagli sulla metodologia si rimanda a Ferlaino, Rota (2017).

Rispetto a un'interpretazione multidimensionale dello sviluppo territoriale (cfr. il modello interpretativo SIA dell'IRES Piemonte; Crescimanno, Ferlaino, Rota, 2010) (2), le variabili considerate leggono soprattutto la dotazione socio-economica, mentre mancano di strutturare – per la perdurante assenza di dati comparabili a livello internazionale – informazioni di natura infrastrutturale e ambientale. L'analisi svolta inerisce pertanto l'asse della competizione dei tempi medio-corti, piuttosto che degli aspetti strutturali di medio-lungo periodo.

2.2 *Il tempo che passa e la misura del declino italiano.* — Se si comparano i risultati del benchmarking da noi condotto con esercizi simili, realizzati negli ultimi vent'anni con vari focus (studi globali, finanza e imprese, settore immobiliare, macroeconomia, innovazione, costo della vita, fluidità del traffico, qualità dell'aria, turismo, congressi) (3), le differenze sono inevitabilmente notevoli (4). Complessivamente, però, la situazione delle Città metropolitane italiane si conferma *non positiva*. In misura meno rilevante per Milano e Roma, certamente più rilevante per le città del Sud, il sistema metropolitano italiano fatica a tenere il passo con le realtà europee di pari dimensione. Le città medie, in particolare, registrano un evidente scivolamento verso il basso. Nel caso di Torino, ad esempio, il 17° rapporto Giorgio Rota (Staricco, 2017) mostra che su 17 studi considerati solo cinque posizionano la città piemontese sopra la media e, di questi, due soli sono quelli a tema economico-innovativo (*European metromonitor* e *Innovation cities index*). Cinque studi la posizionano nel terzo quartile. I restanti sette nel quarto quartile.

Lo scivolamento è ancora più evidente se si considerano i risultati delle prime ricerche comparative svolte in Europa e in Italia sulle aree metropolitane. Il famoso studio della GIP-RECLUS, *Les villes européennes*, coordinato nel 1989 da Roger Brunet, ad esempio, posizionava i centri urbani del Nord Italia in vetta alla classifica: Milano al terzo posto, dopo Londra e Parigi; Roma al sesto posto insieme a Bruxelles e Barcellona; Torino al dodicesimo posto dopo Rotterdam e Zurigo, prima di Lione e Ginevra; Napoli al diciottesimo posto (circa metà classifica) dopo Marsiglia, prima di Siviglia e Strasburgo. Oggi le posizioni delle metropoli del Nord del Paese sono molto diverse, mentre le città del Sud già allora occupavano le ultime posizioni della classifica, incapaci di agganciarsi alle produttività medie europee.

Nel ventennio che va dalla caduta del muro di Berlino alla crisi del 2008, l'emergere e l'integrazione nell'Unione Europea delle grandi città e delle capitali delle repubbliche ex-socialiste ha ridimensionato e reso più opaco il ruolo internazionale delle Città metropolitane italiane (Rozemblat, Cicille, 2003; Taylor, 2003). Presagi di crisi, dovuti alla specializzazione produttiva in settori tradizionali e a bassa tecnologia, tipicamente italiana, si sono accentuati negli anni Duemila (Berta, 2008; Borri, Ferlaino, 2009; Perulli, Pichierri, 2010; Cappellin, Ferlaino, Rizzi, 2012), ma solo negli anni più recenti “gli studi prendono atto che la profonda azione della crisi ha rimesso in discussione molte convinzioni radicate riguardo ai processi economico-territoriali dell'Italia del Nord, di cui è evidente anche la perdita di competitività rispetto a altre regioni europee” (Scaramellini, 2015, p. 443). La distanza rispetto a realtà un tempo simili si è fatta per alcuni aspetti abissale. Nel caso della Città metropolitana di Torino, l'analisi GIP-RECLUS posizionava il capoluogo piemontese con Stoccarda e Lione e le attribuiva caratteristiche di città di secondo grado (1989). Anche nella ricerca commissionata dall'IRES e dalla Fondazione Agnelli (Conti, 1989; Conti, Spriano, 1990) Torino appariva insieme a Stoccarda e Lione quale “città in transizione industriale e tecnologica positiva”. Nel nostro benchmarking, invece, Torino appare al 207° posto su 276 posizioni totali, mentre Stoccarda è al 15° posto e Lione al 93°.

(2) È il modello multicriteri di lettura delle dotazioni dei territori sviluppato dall'IRES Piemonte a seguito della sua lunga tradizione di studi regionali. Il modello è organizzato su tre assi principali (socio-economico, infrastrutturale, ambientale), a loro volta suddivisibili in sotto-assi, ed è congruente allo schema proposto in ambito comunitario per la programmazione dei fondi strutturali.

(3) La fonte è il Rapporto Giorgio Rota, in cui si identificano 98 studi di benchmarking che includono una o più CM italiane (Staricco, 2016). In questi, Torino compare in 21 studi, Milano in 63, Genova in 10, Venezia in 15, Trieste in 7, Bologna in 17, Firenze in 21, Roma in 54, Napoli in 18, Bari in 5, Palermo in 6, Cagliari in 1, Catania in 3, Messina e Reggio Calabria in nessuno.

(4) Nella costruzione di qualsiasi graduatoria, i posizionamenti variano significativamente in funzione della composizione del campione, delle variabili considerate e della metodologia di analisi.

3. TESI: IL REAL ESTATE NON PUÒ ESSERE LA SOLUZIONE. — Indubbiamente, dietro al declino metropolitano italiano è possibile identificare un “effetto Paese” che ha trascinato verso il basso la dinamica, in diversi casi anche positiva, delle metropoli del Nord. La crisi politica e la stagnazione dell’economia nazionale hanno in pratica annullato ogni sforzo e azione, impedendo la valorizzazione sul piano internazionale delle specificità metropolitane. Nella nuova competizione globale, i timori relativi alla debolezza strutturale del Nord restano così all’ordine del giorno e richiedono una programmazione più precisa e attenta degli interventi.

In questo quadro (e in coerenza con i principi della Delrio per una pianificazione strategica metropolitana) nel 2016 è stato avviato il progetto Start City promosso dall’ANCI, The European House-Ambrosetti e Intesa Sanpaolo (2016), in base a cui le Città metropolitane sono il soggetto da cui partire per risollevarle le sorti del Paese. Ma con quali azioni? Al momento né i Piani strategici né la proposta progettuale dell’ANCI sembrano in grado di esprimere una strategia coerente di investimenti come richiesto dalla Smart Specialisation Strategy (S3).

Il Programma Operativo Nazionale “Città Metropolitane 2014-2020” adottato dalla Commissione Europea (PON Metro) parte dai tre pilastri della politica europea di una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile e destina alle Città metropolitane italiane una dotazione finanziaria di 892 milioni di Euro, di cui: 446 del Fondo di Sviluppo Regionale (FESR) e 142 del Fondo Sociale Europeo (FSE), cui si aggiungono 304 milioni di cofinanziamento nazionale. Il programma individua alcune priorità volute fortemente dalla Commissione europea, ma a nostro avviso non fatte ancora pienamente proprie dalla cultura politica, amministrativa e imprenditoriale del Paese. L’Agenda urbana nazionale, formalmente allineata alle strategie proposte dall’Agenda urbana europea, ha cioè difficoltà a interiorizzare le sfide proposte. Inoltre, gli investimenti non sono tali da potere incidere significativamente sull’incremento della produttività generale del sistema produttivo e dei servizi nazionali.

Per incrementare le possibilità di investimento territoriale si è affidata alla Cassa depositi e prestiti (CDP) l’azione di promozione dei beni che Stato e enti locali vogliono mettere sul mercato. Diversi accordi sono in corso: si va dalla valorizzazione della sede storica del Poligrafico e Zecca dello Stato al complesso turistico-residenziale di lusso del gruppo Rosewood (una società controllata da New World China Land e quotata alla borsa di Hong Kong) alla vendita dell’ex ASL di corso Gastaldi a Genova, a quella del Palazzo del Lavoro (di Luigi Nervi) nell’area Italia61 di Torino.

Sul rilancio del Real Estate e del Facility management si assiste a un salto di scala che dal modello di valorizzazione dei singoli edifici muove verso la valorizzazione di interi quartieri, secondo il modello *Insula*, teorizzato dal Gruppo Romeo (5) (Somma, 2016).

Sono operazioni possibili? Sicuramente lo sono state in passato e Torino, tra le prime città a investire la tradizionale dinamica espansiva (e fortemente orientata al consumo del suolo) dei Piani regolatori, ne è forse l’esempio meglio riuscito. Il PRG di Torino del 1995 (ma già avviato nel 1987) ha avuto due grandi motori di sviluppo: l’interramento del piano del ferro con il relativo utilizzo della superficie coperta del passante e delle altre superfici ferroviarie inutilizzate; il riciclo e la rifunzionalizzazione delle aree industriali dismesse. Due innovazioni che hanno fatto scuola e che hanno funzionato grazie all’accordo tra Ferrovie, Regione Piemonte e Comune di Torino del marzo del 1991, alla capacità di utilizzo di strumenti nuovi e di risorse comunitarie (quali i Programmi integrati, i Programmi di recupero urbano, i Programmi di riqualificazione urbana, Resider, ecc.), alla flessibilità del PRGC (attraverso centinaia di varianti).

Ma tutto ciò è stato possibile entro un contesto di domanda crescente di residenze, servizi, infrastrutture. È questa forza economica che ha reso attrattivi e rifunzionalizzabili gli spazi rigenerati. Oggi la situazione è molto diversa. La crisi dei mutui subprime del 2008 sembra dimostrare che la celebre frase di Martin Nadaud *Quand le bâtiment va tout va*, dopo 150 anni stia tradendo ogni aspettativa.

(5) Di Alfredo Romeo, avvocato e presidente dell’omonimo gruppo di “Facility management”.

Quello che era vero prima del 2008 non è più vero oggi. L'idea di vendere pacchetti anche complessi di strutture dismesse o trasformabili, palazzi e beni pubblici non più gestiti da tempo dallo Stato o dagli enti locali, vuoti industriali e i più recenti vuoti delle grandi catene commerciali, si scontra con la bassa domanda interna e con una scarsissima attrattività verso l'esterno, dettata da un'elevata tassazione e costi infrastrutturali elevati delle reti dei servizi.

La rendita, in calo dal 2008 e mantenuta artificialmente elevata, non basta se non la si lega alla capacità innovativa della strategia S3 e alle nuove pratiche in via di definizione sotto il concetto-ombrello della Social Innovation. Certo la crescita è sempre un processo territorializzato, ma la territorializzazione è espressione di meccanismi complessi fatti di capitale relazionale (o sociale) di un particolare spazio geografico; un sistema di innovazione tecnologica e produttiva, di *governance* e di istituzioni, un sistema di valori che "concentrano" attività e creano esternalità dando luogo a un incremento, territorializzato, della produttività dei fattori. È quest'insieme, questo capitale territoriale (Camagni, 2009) a rendere attrattivi i territori e a implementare la rendita, in quanto misura tangibile, metro sintetico del valore del territorio stesso.

4. PROPOSTA: CLUSTER DI METROREGIONI SPECIALIZZATE À LA PAVITT.

4.1 *I diversi cluster territoriali.* — Per risollevare il posizionamento delle Città metropolitane italiane le soluzioni prefigurate dalla politica non appaiono al momento sufficienti. Per quanto potenzialmente positive e funzionale a una più consapevole gestione del patrimonio immobiliare del Paese (6), le iniziative di Real Estate e Facility management sono operazioni che il mercato immobiliare italiano da solo non ha la forza di valorizzare: senza azioni sistemiche sulla tassazione e l'attrazione di investimenti esteri, le trattative di vendita della CDP rischiano di svendere pezzi di patrimonio comune o di restare insolute.

Che fare allora? Purtroppo non esiste un percorso definito, ma occorre agire su più fronti.

Certamente, un primo importante fronte di azione (7) è quello dell'incremento della produttività del sistema attraverso una forte adesione alla strategia S3 con investimenti diretti all'innovazione tecnica e sociale. Una strategia che, nella percezione di chi scrive, richiede una *governance* centrale, forte e di ampia scala. Una *governance* che metta insieme città con problemi e prospettive simili, come quelli che nascono da simili vocazioni e trascorsi. In pratica, quello che si rende oggi necessaria è una *clusterizzazione* delle metroregioni, da assumere come punto di partenza per una nuova agenda metropolitana coordinata a livello nazionale e europeo.

Rispetto a questa esigenza, l'analisi di benchmarking da noi condotta permette di identificare alcune prime similitudini. Limitando l'attenzione al posizionamento per le variabili demografiche, Torino, ad esempio, si colloca vicino alle medie città tedesche (Leipzig, Offenburg, Oldenburg, Reutlingen, Gießen, Aschaffenburg). Per il reddito è vicina alle medie città francesi (Montpellier, Toulon, Avignon, Caen, Grenoble, Amiens e Reims). Per la struttura occupazionale e la dotazione di risorse umane è vicina ad alcune importanti città polacche (Tarnów, Radom) e del Sud Europa (Genova, Roma e Lisbona). Mentre per le attività e l'innovazione, Torino ha posizioni simili alle medie città francesi innovative (Clermont-Ferrand, Amiens, Nancy, Montpellier, Tours). Esercizi simili possono essere anche condotti confrontando più studi e classifiche. Così il Rapporto Giorgio Rota (Staricco, 2016) ha verificato che nel caso di Torino le similitudini più ricorrenti coinvolgono le capitali nazionali di Bruxelles, Dublino, Budapest, Vienna, Madrid, Copenaghen e le grandi città di Barcellona, Rotterdam, Colonia, Eindhoven, Hannover, Graz, Lubiana, Marsiglia. Oppure è possibile utilizzare i dati a

(6) A questo fine sarebbe auspicabile una mobilitazione generale delle Città metropolitane per il monitoraggio finalizzato alla riqualificazione urbana, alla rigenerazione delle strutture dismesse pubbliche e private, dei vuoti industriali, dei centri commerciali in crisi e delle caserme inutilizzate, e alla. Riusare, riciclare può ridurre il consumo urbano di suolo (come è avvenuto a Torino) e può ridare forza alla politica territoriale e a un disegno che coinvolga sia i grandi stakeholder dell'economia sia, soprattutto, la cittadinanza delle periferie.

(7) Altri fronti possibili sono: la riduzione dei costi interni e dei servizi; l'accoglienza migratoria economica selettiva e formativa.

disposizione per realizzare una o più analisi di cluster. Debernardi (2016), ad esempio, ha elaborato quattro differenti analisi di cluster considerando livelli diversi di aggregazione spaziale dei dati, ossia: alla scala urbana (dati Eurostat); a livello di aree urbane funzionali o FUA (dati OECD e Eurostat); a livello di metroregioni (dati Eurostat).

Come risultato si è visto che, in modo sostanzialmente indipendentemente dalla dimensione metropolitana studiata, delle 11 metropoli italiane incluse nell'elaborazione, le quattro del Meridione confluiscono sempre nel cluster delle "città svantaggiate" insieme con le metropoli greche e alcune metropoli spagnole (Valencia, Siviglia, Málaga e Las Palmas). Roma rientra nei cluster dei "poli nazionali", con Madrid, Barcellona e Berlino. Bologna e Firenze sono quasi sempre incluse nel cluster delle "città industriali". Lo stesso può dirsi per Torino, Genova e Venezia. Milano in due casi rientra nel cluster delle città "ad alta vocazione industriale", una volta in quello delle "grandi città con tassi di disoccupazione elevati", una volta in quello delle "città con tenore di vita alto e bassa disoccupazione".

4.2 *La proposta.* — L'analisi di cluster è certamente un strumento potente, ma senza un modello interpretativo del fenomeno urbano può risultare inefficace.

La parola metropoli viene da *mitro-polis*, la città madre, la città capitale, la città origine. Un'origine che non va intesa in senso etnico o residenziale, ovvero come luogo esclusivo dell'identità, ma soprattutto in senso sociale, culturale, e non ultimo, economico. La metropoli è un laboratorio aperto più che un luogo ove si difendono tradizioni e culture. La metropoli è allora il "luogo che dà luogo" alle innovazioni, che genera il nuovo (Dematteis, Ferlaino, 1991). "Per il concetto di moderna metropoli non è determinante il numero degli abitanti, ma lo spirito metropolitano" (Scheffler, 1913). Ciò che rende concettualmente un agglomerato urbano una metropoli non sono le forze che esso esprime a livello regionale ma, almeno, nazionale o internazionale. È quando la comunicazione rompe il principio di contiguità territoriale che emerge la metropoli. In senso economico "nelle metropoli si organizza prima di tutto l'interesse commerciale e industriale orientato in senso internazionale" (*ibidem*). In questa definizione esistono già gli elementi fondanti del termine più attuale di metropoli: a) sono luoghi di decisione, in cui si organizzano quindi gli interessi economici; b) sono luoghi orientati all'esterno verso connessioni di carattere internazionale; c) sono luoghi in cui si definisce l'offerta e la domanda di beni e servizi; d) sono singolarità topiche da cui si dispiega il "nuovo": idee, tecnologie, organizzazione, modelli di comportamento ecc.

Non basta la connessione con le reti lunghe, occorre una struttura, un modello, una qualità, che interagisca con queste reti innovando e aumentando la produttività territoriale. Un utile modello a questo fine è quello della tassonomia Pavitt, secondo cui è possibile distinguere le attività produttive e, conseguente i territori in esse specializzati, in: a) *supplier-dominated*; b) *scale-intensive*; c) *specialized suppliers*; d) *science-based*.

L'idea è quella di valorizzare (con politiche e investimenti) le Città metropolitane non tanto in quanto enti amministrativi o contenitori di una presunta identità comune, ma in quanto espressione di un tipo di crescita specializzata. In quest'ottica in passato le città del Nord del Paese emergevano soprattutto nel Nord-ovest per produzioni con grandi economie di scala (mezzi di trasporto, metallurgia ecc.) e nel Centro-nord-est per modelli distrettuali che oggi o non esistono più o sono in forte ristrutturazione. Sia i modelli produttivi con grandi economie di scala che quelli distrettuali sembrano muoversi verso segmenti della catena del valore sui cui possono posizionarsi con successo: quello dei *fornitori specializzati* su cui centrale è la capacità innovativa e l'adesione alla Strategia S3 e quello dei nuovi cluster produttivi *green*. Tutto questo prefigura un cluster ampio delle città metropolitane del Centro-nord (Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze) caratterizzato da un mix plurispecializzato industria-turismo, con un ancoraggio maggiore al continente europeo (rispetto ai legami storici di prossimità dei diversi territori). L'altro cluster è fatto dalle Città metropolitane del Centro-sud dove si concentrano importanti centri di ricerca pubblici (CNR e Università) e dove il settore di specializzazione potrebbe essere quello della scienza e della ricerca di base legato alla capacità artigianale (e di

piccola e media impresa) del fare, con un ancoraggio più forte al bacino del Mediterraneo. Certamente, si tratta di prime ipotesi che andrebbero verificate con un Piano strategico nazionale delle città metropolitane e, soprattutto, sostenute con consistenti investimenti dedicati. Quello che è però è certo che la green economy e la S3 rappresentano importanti opportunità di riposizionamento competitivo delle città metropolitane, ma solo a patto che non si dismetta un modello basato sui singoli interventi e si privilegi una logica di cluster.

BIBLIOGRAFIA

- ANCI, THE EUROPEAN HOUSE-AMBROSETTI, INTESA SANPAOLO, *Libro Bianco "Città Metropolitane, il rilancio parte da qui"*, Brescia, 2016.
- BERTA G., *La questione settentrionale. Economia e società in trasformazione*, Milano, Feltrinelli, 2008.
- BORRI D. FERLAINO F. (a cura di), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, Milano, Franco Angeli, 2009.
- CAMAGNI R., "Per un concetto di capitale territoriale", in BORRI, FERLAINO (2009), pp. 47-65.
- CAPPELLIN R., FERLAINO F., RIZZI P. (a cura di), *La città nell'economia della conoscenza*, Milano, Franco Angeli, 2012.
- CEE, 2007, "Situazione delle città europee. Relazione di sintesi", Bruxelles, CEE, 2012.
- CONTI S., Il Piemonte nella rete urbana europea, in IRES, *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1986*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1989, pp. 397-414.
- CONTI S., SPRIANO G., *Effetto città. Sistemi urbani e innovazione: prospettive per l'Europa degli anni novanta*, Torino, Fondazione Agnelli, 1990.
- CRESCIMANNO A., FERLAINO F., ROTA F.S., *La montagna del Piemonte. Varietà e tipologie dei sistemi territoriali locali*, Torino, IRES Piemonte, 2010.
- CSS, *Società e territori da ricomporre. Libro bianco sul governo delle città italiane*, Commissione di lavoro CSS sul "Governo delle città", sintesi del rapporto conclusivo, Roma, 2011.
- DE BERNARDI L., "Appendice. Un esercizio di cluster analysis", in AA.VV., *Check-up. Diciassettesimo Rapporto Giorgio Rota*, Torino, Centro Einaudi, 2017, pp. 169-210.
- DEMATTEIS G., FERLAINO F., *Le aree metropolitane tra specificità e complementarità. Il caso italiano alla luce della Legge n. 142/1990*, Dibattiti n. 2, Torino, IRES Piemonte, 1991.
- FERLAINO F., "Dialogia geo-economica e amministrativa nell'Italia del secondo dopoguerra", in CASTELNOVI M. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana, 2013, pp. 27-44.
- FERLAINO F., ROTA F.S., "La competitività delle città metropolitane italiane nel contesto europeo", in CAPPELLIN R. et al. (a cura di), *Investimenti, innovazione e nuove strategie di impresa. Quale ruolo per la nuova politica industriale e regionale?*, Milano, Egea, 2017, pp. 301-316.
- FERLAINO F., CRESCIMANNO A., DONDONA C.A., LELLA L., ROTA F.S., *Documento di inquadramento socioeconomico e territoriale per il piano strategico della Città metropolitana di Torino (PsCMT0)*, 2016, <http://www.ires.piemonte.it>.
- GIP-RECLUS, *Les villes européennes. Rapport pour la DATAR*, Paris, La Documentation Française, 1989.
- ISTAT, *La nuova geografia dei sistemi locali*, Roma, ISTAT-STEALTH, 2015.
- "La città rinasce sui binari dismessi", *Il Sole 24 Ore*, 16 dicembre 2015.
- MUSCARÀ C., *Il paradosso federalista*, Venezia, Marsilio, 2001.
- PERULLI P., PICHIERRI A. (a cura di), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Torino, Einaudi, 2010.
- ROZENBLAT C., CICILLE P., *Les villes européennes. Analyse comparative, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)*, Paris, La Documentation française, 2003.
- SCARAMELLINI G., "La megalopoli padana nella globalizzazione e nella crisi del XXI secolo. Riflessione sui modelli interpretativi applicati al territorio dell'Italia del nord", *Rivista Geografica Italiana*, 2015, n. 122, pp. 423-464.
- SCHEFFLER K., "La metropoli", in CACCIARI M., *Metropolis*, Roma, Officine Edizioni, 1973 (ed. or. 1913).
- SOMMA P., *La città del Sole (24 ore)*, 31 gennaio 2016, <http://www.eddyburg.it/2016/01/la-citta-del-sole-24-ore.html>;
- STARICCO L., "Torino nelle graduatorie internazionali", in AA.VV., *Check-up. Diciassettesimo Rapporto Giorgio Rota*, Torino, Centro Einaudi, 2017, pp. 117-166.
- TAYLOR P.J., *World City Network: A Global Urban Analysis*, London, Routledge, 2003.

IRES Piemonte: ferlaino@ires.piemonte.it, francesca_rota@yahoo.it

RIASSUNTO: In molte regioni europee il reiterarsi della crisi in un quadro competitivo globalizzato ha favorito il diffondersi dei processi di *rescaling* delle politiche territoriali. In Italia e in Europa, l'esposizione dei territori alle pressioni competitive esterne si accompagna al concomitante ampliamento (*rescaling* ascendente) del ritaglio territoriale ritenuto funzionale agli obiettivi dello sviluppo e della *governance*. Il sistema "core + hinterland" delle città grandi e medie cede così il passo a compagini più ampie, quali ad esempio i bacini di gravitazione e auto contenimento dei flussi fotografati dai sistemi

locali del lavoro. Il presente lavoro si concentra sul *rescaling* ascendente operato dall'amministrazione regionale piemontese quale mezzo per ripensare la base territoriale della propria competitività. In quest'ottica va infatti letta la volontà della Regione di rilanciare, in occasione della revisione quinquennale del PTR approvato nel 2010, i 33 ambiti di integrazione territoriale (AIT) utilizzati alla base del documento, non solo come strumenti di lettura del territorio ma anche come dispositivi progettuali, attraverso cui mettere a sistema risorse e finanziamenti. Rispetto ai SLL gli AIT hanno il vantaggio di tenere conto anche della storia dei territori, della loro identità e delle loro relazioni. Sono quindi tendenzialmente più stabili nel tempo e adatti a restituire le vocazioni produttive e territoriali locali. Allo stesso tempo però, identificare e studiare la trama fine delle vocazioni del territorio regionale può non essere sufficiente: quello che serve è un impiego degli AIT più fattivo e integrato rispetto agli altri strumenti della programmazione regionale.

SUMMARY: In many European regions, the swelling economic crisis in a globalized competitive framework favoured the spreading of rescaling processes of territorial policies. In Italy and Europe, the exposure of territories to exogenous competitive pressures is coupled with a concomitant functional regional upward rescaling aiming at satisfying governance and development goals. Thus, larger entities, such as gravitational areas and self-containment of Local Work Systems flows (WSL) tend to substitute the "core + hinterland" system of medium and large cities. This paper focuses on the upward rescaling designed by the Piedmont regional administration as a mean of rethinking the territorial basis of its competitiveness. Consequently, on the occasion of the five-year review of the PTR approved in 2010, it is worth to interpret the will of Piedmont region to relaunch the 33 Areas of Territorial Integration (AIT) at the base of the document, as a planning dispositive per se through which systematically manage funds and resources, and not merely as a reading tool to observe the territory. When compared to SLLs, AITs have the advantage of taking into account also the history, the identity, and the relationships of territories. Thus, AITs tend to be more stable over time, and to match better local productive traditions and vocations. However, identifying and studying the fine texture of regional vocations may not be enough; indeed, what is needed is a more pragmatic and synergetic integration of AITs within the tools of regional planning

Parole chiave: *rescaling*, *governance*, ambiti di integrazione territoriale, città metropolitana, competitività, cluster

Keywords: *rescaling*, *governance*, areas of territorial integration, metropolitan city, competitiveness, cluster