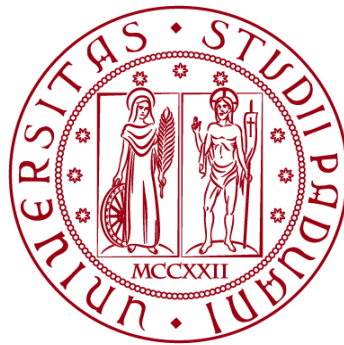


**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI**  
**INTERNAZIONALI**

Corso di Laurea Magistrale in  
**Scienze del governo e Politiche Pubbliche**



**LA CITTÀ GLOCALE ALLA RICERCA DI**  
**UNA GOVERNANCE ADEGUATA**

Relatore: prof. Patrizia  
Messina

Laureando: Giovanni D'Agostino  
Matricola 2066057

Anno Accademico 2023/2024



# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	2
<b>1 - CITTÀ GLOCALE, CITY REGION, CITTÀ INFINITA. PER UNA DEFINIZIONE FUNZIONALE</b> .....	9
<b>1. Dal Comune alla Città: il processo di metropolizzazione e le reti di città</b> .....	9
<b>2. Dalla stanzialità alla mobilità</b> .....	14
<b>3. Economie in cerca di città</b> .....	19
<b>4. Come rigenerare/rifondare la comunità urbana?</b> .....	24
<b>2 – POLITICHE EUROPEE PER LO SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE</b> .....	31
<b>1. Le città nello sviluppo regionale dell’UE</b> .....	31
<b>2. Indice di competitività regionale: il peso delle città</b> .....	38
<b>3. Le politiche europee per le città: Urban e URBACT</b> .....	43
<b>4. Strategia di sviluppo urbano sostenibile (SUS) e Autorità Urbane</b> .....	49
<b>5. Casi europei di City Region</b> .....	59
<b>6. Riforme di riordino territoriale e confronto con il caso francese</b> .....	63
<b>3 – LO SVILUPPO URBANO NEL CONTESTO DEL VENETO</b> .....	69
<b>1. Le Città Metropolitane di diritto: la legge Delrio (L.56/2014)</b> .....	69
<b>2. Il contesto urbano e rurale del Veneto: l’area metropolitana di fatto del Veneto centrale</b> .....	76
<b>3. Quale governance per l’area metropolitana policentrica del Veneto centrale?</b> .....	81
<b>CONCLUSIONI</b> .....	89
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	93
<b>SITOGRAFIA</b> .....	95

## INTRODUZIONE

Nel tempo dominato dalle *holding company* che aggirano con facilità le decisioni dei governi statali, costretti a dar vita a unioni politiche sopranazionali nell'ardua missione di dare un ordine al mondo, concentrarsi sullo sviluppo locale sembra paradossale. L'oggetto di questa ricerca potrebbe apparentemente mostrarsi come un ostinato tentativo di negare i cambiamenti avvenuti negli ultimi due decenni. Nascondersi nella culla rappresentata dalle nostre città perché quello che c'è fuori ci fa paura e allora ci attacchiamo a ciò che ci sta vicino e appare familiare. La missione non è certo quella di risvegliare il campanilismo dei Comuni italiani, anzi. Sulla base dei cambiamenti apportati dalla globalizzazione, proveremo a disegnare un nuovo modello di sviluppo urbano in grado di sprigionare le potenzialità dei territori, spesso rimaste inesprese perché incastrate in ottuse politiche conservative che soffocano l'innovazione.

Le città hanno assunto un ruolo di primo piano nel panorama internazionale in qualità di attori capaci di farsi promotori dello sviluppo socioeconomico di un territorio. Da sempre rappresentano un termometro dei grandi processi che cambiano il mondo, incamerando innovazione e crescita.

La realtà è cambiata radicalmente ma le istituzioni, specie quelle comunali, sono rimaste immutate e quindi inadeguate a fronteggiare le nuove sfide. Tra gli effetti più evidenti che il processo di globalizzazione e, in particolare, il nuovo ordine del capitalismo mondiale stanno generando sui sistemi territoriali, si riscontrano: il processo di regionalizzazione e la formazione delle città globali.

Lo sviluppo locale è penalizzato dall'inadeguatezza della governance, ancorata ad un modello di gestione tradizionale del potere costretto all'interno di rigidi confini amministrativi divenuti ormai obsoleti.

Per governare i fenomeni scatenati dalla globalizzazione abbiamo bisogno di una classe politica con una nuova visione che, libera da bieche logiche elettorali, connette le comunità locali per costruire progetti il più condivisi possibile.

La velocità di spostamento di capitali e informazioni mette in secondo piano l'elemento spaziale che viene svuotato del suo significato originario. Ogni "locale" può essere messo in rapida comunicazione con un altro "locale", anche se questo si trova migliaia di chilometri di distanza. Il venir meno del bisogno di contiguità spaziale rende più flessibili le aziende che andranno alla ricerca di quei territori in cui le condizioni materiali e immateriali renderanno più fruttuosi gli investimenti. Per diventare attrattive ed innescare processi di crescita virtuosi è necessario offrire servizi efficienti diretti a imprese e cittadini.

Le città "glocali", mettendo in rete le proprie specificità in una dimensione globale, possono essere quegli attori in grado di dar vita ad una strategia di sviluppo del territorio.

Questo è possibile se riescono a trasformarsi in *City Region* (Perulli, 2012) esercitando le proprie competenze all'interno di un territorio non ricalcato sulle identità amministrative ma alla ricerca di aree funzionali che si estendono inseguendo flussi di persone, risorse e informazioni.

I servizi essenziali scadono per mancanza di fondi, le attività economiche non hanno la forza di affermarsi autonomamente all'interno dei nuovi mercati e molti giovani si rassegnano a lasciare i paesi d'origine per realizzare i propri progetti altrove.

Le riforme attuate in Italia, concentrate troppo sulla riduzione della spesa pubblica e poco sulla definizione di un progetto di sviluppo strategico del territorio, non hanno ottenuto gli effetti sperati. Le radicate identità locali, prodotte di una lunga storia comunale, osteggiano esperimenti di riordino territoriale che perseguono una struttura di esercizio del potere a rete. Disorientate da un radicale cambiamento del mondo del lavoro e della società, le comunità locali tendono a non fidarsi degli elitistici programmi calati dall'alto. Non vedono i benefici di una condivisione nell'esercizio del potere, per esempio, per quanto riguarda la pianificazione urbanistica e infrastrutturale, lo smaltimento dei rifiuti e la gestione dei trasporti

pubblici. È essenziale per raggiungere l'obiettivo coinvolgerle nell'elaborazione del nuovo disegno istituzionale.

L'Unione europea lo ha capito e ormai da più di vent'anni promuove una strategia *place based* (Barca, 2009) che persegue obiettivi e bisogni locali individuati attraverso un processo partecipativo. Ingenti sono i finanziamenti erogati dalla Commissione europea destinati alle realtà urbane con l'obiettivo di favorire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. I processi di europeizzazione determinati dall'adozione a livello nazionale, regionale e locale delle procedure europee, apportano cambiamenti indirizzati verso una gestione integrata dei servizi, multidisciplinare e multi-attore.

Le città subiscono con maggiore intensità i problemi scatenati dal sistema di produzione capitalistico. Inquinamento, traffico, insicurezza, squilibri sociali e degrado urbano.

Il “metabolismo cittadino” (Mancuso, 2023) che misura i flussi energetici e di materiali in ingresso e uscita, è in costante disequilibrio. Il modello di sviluppo attuale sta tradendo quanto promesso nel Rapporto Brutland:

Lo sviluppo sostenibile è quello sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri.

Dobbiamo riprogrammare uno sviluppo improntato a migliorare la qualità della vita dei cittadini, rispettoso dell'integrità ambientale e culturale dei luoghi, fondato su una fitta rete di relazioni che legano gli attori pubblici con quelli privati, e questi con associazioni e categorie economiche. È necessario superare non solo a parole il concetto di sviluppo basato esclusivamente sull'incremento del pil che, nonostante l'introduzione nel 1990 dello Human Development Index, sembra rappresentare ancora l'unico indice degno di nota nell'analisi economica. La narrazione mediatica continua a determinare il successo dell'azione governativa dall'incremento del prodotto interno lordo. Le parole pronunciate da Robert Kennedy il 14 marzo 1968 presso la Kansas University sono illuminanti:

Il PIL mette nel conto le serrature speciali per le nostre porte di casa, e le prigioni per coloro che cercano di forzarle [...]. Comprende programmi televisivi che valorizzano la violenza per vendere prodotti violenti ai nostri bambini. Cresce con la produzione di napalm, missili e testate nucleari, comprende anche la ricerca per migliorare la disseminazione della peste bubbonica, si accresce con gli equipaggiamenti che la polizia usa per sedare

le rivolte, e non fa che aumentare quando sulle loro ceneri si ricostruiscono i bassifondi popolari. Il PIL non tiene conto della salute delle nostre famiglie, della qualità della loro educazione o della gioia dei loro momenti di svago. [...] Non comprende la bellezza della nostra poesia o la solidità dei valori familiari, l'intelligenza del nostro dibattere o l'onestà dei nostri pubblici dipendenti. Non tiene conto né della giustizia nei nostri tribunali, né dell'equità nei rapporti fra di noi. Il PIL non misura né la nostra arguzia né il nostro coraggio, né la nostra saggezza né la nostra conoscenza, né la nostra compassione né la devozione al nostro paese. Misura tutto, in breve, eccetto ciò che rende la vita veramente degna di essere vissuta. Può dirci tutto sull'America, ma non se possiamo essere orgogliosi di essere americani.

Data l'interconnessione dei problemi che affliggono le città, per raggiungere l'obiettivo prefissato dobbiamo perseguire una radicale trasformazione del sistema in ogni anello del sistema economico. Un cambiamento duraturo non può che partire da una nuova consapevolezza nel cittadino, il quale deve sentirsi responsabile del buon esito di un progetto futuro di sostenibilità.

La Regione rappresenta, considerando le ampie competenze riconosciutele sulla gestione dei fondi europei, un attore centrale di congiunzione tra le istituzioni europee e i territori.

La pianificazione socioeconomica dovrà basarsi su un'analisi volta a individuare le interdipendenze tra Comuni così da amalgamarle in un'un'area funzionale con nuovi organismi sovra comunali detentori di maggiori competenze e quindi possibilità per governare le grandi questioni territoriali.

Una realtà locale cresce quando i cittadini possono godere di un ambiente sano, servizi efficienti, un clima culturale vivace e numerose occasioni dove possano sviluppare quel civismo che rende il cittadino artefice del proprio destino.

L'introduzione dell'elezione diretta dei Sindaci ci ha illuso che l'uomo forte possa stabilire ordine ed efficienza politica amministrativa da un giorno all'altro. Soltanto la consapevolezza di quello che sono gli ingredienti necessari per un processo di sviluppo locale ci sgancia da questa trappola intellettuale e ci indica la strada, sicuramente più faticosa, della ricerca di governance, ossia progetti e prassi condivisi tra attori pubblici e privati. Non esiste il salvatore della patria, dobbiamo concentrarci per dar vita ad una cultura che scateni innovazione e buona amministrazione.

Quando pianifichiamo il futuro dei territori dobbiamo definire norme e processi decisionali tenendo ben in considerazione le caratteristiche territoriali e la storia del luogo sul quale andiamo a insistere. Lo sviluppo abbandonato a sé stesso, privo di una politica propositiva, genera conseguenze incontrollabili che danneggiano il territorio. Sono necessarie “politiche intenzionali” capaci di definire una strategia che dia una forma e una direzione allo sviluppo. Attivazione di risorse endogene, attrazione di investimenti esterni e riscoperta del patrimonio culturale e paesaggistico sommerso rappresentano le tappe fondamentali del nostro percorso. Il Veneto rimane incastrato in un modello di sviluppo oramai fuori dal tempo. La frammentazione amministrativa non è stata ricucita da una politica, per molti anni leghista, interprete di un mondo campanilistico che non vuole fare i conti con l’attuale inadeguatezza della governance di fronte ai cambiamenti generati dalla globalizzazione. La conservazione come espressione di mancanza di visione e paura dell’avvenire conduce alla stagnazione.

La realtà policentrica del Veneto centrale non è riuscita a mettersi in rete rimanendo suddivisa in varie realtà urbane, potenzialmente complementari, in competizione l’una con l’altra.

Imparando dall’esperienza delle *City Region* europee più brillanti, cercherò di individuare gli ingredienti che alimentano un progetto di sviluppo territoriale sostenibile di successo. Ciò richiede un progetto condiviso tra la città e la campagna attraverso una gestione integrata dei servizi e una pianificazione urbanistica sensibile verso il consumo del suolo.

In Veneto l’attore pubblico, da sempre artefice di una politica distributiva, si è rivelato incapace di aiutare le imprese locali a rinnovarsi ed affermarsi all’esterno. L’elemento che accomuna le *City Region* di successo è la spiccata propensione all’innovazione che per svilupparsi, oltre ad investimenti in conoscenza, richiede un’integrazione sinergica tra Università e impresa.

La ricerca di una governance adeguata deve passare anche per un rinnovamento dei partiti politici scaduti uno spettacolo lontanissimo dai principi che dovrebbero guidare chi gestisce la “cosa pubblica”. La questione morale non dev’essere considerata un tema secondario in quanto premessa essenziale per la costruzione di un progetto politico credibile. Enrico Berlinguer nel 1979 in una celebre intervista



resa a Eugenio Scalfari solleva i mali dell'allora politica italiana. Il quadro presentato più di 40 anni appare in sostanza, con i dovuti adattamenti storici, per nulla lontano da quello odierno,

i partiti hanno degenerato e questa è l'origine dei malanni d'Italia...sono soprattutto macchine di potere e di clientela: scarsa o mistificata conoscenza della vita e dei problemi della società e della gente, idee, ideali, programmi pochi o vaghi, sentimenti e passione civile, zero. Gestiscono interessi, i più disparati, i più contraddittori, talvolta anche loschi, comunque senza alcun rapporto con le esigenze e i bisogni umani emergenti, oppure distorcendoli, senza perseguire il bene comune. Tutte le "operazioni" che le diverse istituzioni e i loro attuali dirigenti sono chiamati a compiere vengono viste prevalentemente in funzione dell'interesse del partito o della corrente o del clan cui si deve la carica". (Berlinguer, 1981, pp.1-4)

Anche se il tema della questione morale verrà solamente sfiorato nel corso delle prossime pagine, ho ritenuto doveroso prima di cominciare questo "viaggio", ricordarci che ogni ragionamento politico e istituzionale perde valore e fallisce se coloro che decidono non sono guidati da passione e integrità morale.

Può sembrare a tratti utopistico inseguire un cambiamento di così ampia portata, soprattutto in una realtà come quella italiana dove il sistema governativo da decenni si attacca con le unghie e i denti alla conservazione dello status quo, ma ci proveremo. Il successo di un nuovo modello di sviluppo territoriale dipende dalla tenuta del progetto europeo che gelidi venti sovranisti stanno facendo scricchiolare.



# **1 - CITTÀ GLOCALE, CITY REGION, CITTÀ INFINITA. PER UNA DEFINIZIONE FUNZIONALE**

## **1. Dal Comune alla Città: il processo di metropolizzazione e le reti di città**

L'avvento della globalizzazione ha rovesciato in brevissimo tempo l'ordine socioeconomico tradizionale. Flussi di persone, capitali e mezzi scorrono come fiumi carsici esondando oltre i confini nazionali, senza che la politica inizialmente avesse gli strumenti per rintracciarne l'origine e quindi predisporre le adeguate contromisure per evitare di esserne travolti. La dimensione statutaria ne esce fortemente indebolita e i confini nazionali si sbiadiscono.

La globalizzazione è quel fenomeno di progressivo aumento delle interazioni tra individui a livello globale reso possibile da un incredibile sviluppo tecnologico e telematico. La riduzione dei costi di spostamento e l'aumento della velocità di movimento di persone e capitali hanno determinato l'unificazione dei mercati a livello globale. La contrazione del tempo e dello spazio non riguarda solamente la dimensione economica ma anche quella individuale del quotidiano.

L'introduzione di internet e lo sviluppo nelle telecomunicazioni hanno accelerato incredibilmente la velocità con cui le informazioni si propagano.

Spesso quando si parla di globalizzazione si trascurano le conseguenze esercitate sui territori, concentrandosi quasi esclusivamente sulle dinamiche macroeconomiche. Bisogna senza dubbio avere uno sguardo più ampio sul mondo per comprendere i cambiamenti in corso ma allo stesso tempo non dimenticare dell'importanza dei territori che rimangono la base principale di mobilitazione politica. Le reazioni ai processi messi in moto sono ambivalenti:

Chi dispone delle conoscenze, competenze e capacità per muoversi dall'interno dei flussi globali vede un ampliamento delle opportunità per generare profitto. Tutti gli altri finiscono per rimanere inchiodati alla

dimensione locale in cui si trovano, tagliati fuori dalla nuova realtà senza tempo e confini. (Bauman, 2000, p. 46)

Lo sviluppo urbano deve reagire e ridefinirsi all'interno di una dimensione globale. Con questo termine intendiamo la valorizzazione delle risorse materiali e immateriali locali in chiave globale, ossia alla ricerca di quelle opportunità nate con il mercato comune. Con l'avvento della società moderna il centro non è più uno solo, si moltiplica così da rendere difficile una netta delimitazione della città. La tendenza a cui abbiamo assistito negli ultimi due decenni è l'emergere di città diffuse che non coincidono più con i confini amministrativi ma si estendono lungo direttrici extra comunali. L'impalcatura governativa è inadatta a interpretare i fenomeni internazionalisti che attraversano le nostre città. È necessario un cambio di paradigma che ridefinisca l'assetto istituzionale, la cultura politica degli attori e i modi di regolazione. Si sta divaricando sempre più la distanza tra la portata dei fenomeni e la capacità del potere nel riuscire ad afferrarli.

L'attore pubblico nella sua concezione più tradizionale è inadatto a far emergere il potenziale urbano nel nuovo mondo globalizzato. Il raggiungimento di tale obiettivo richiede uno sforzo cognitivo notevole per una classe politica geneticamente conservativa. La governance attuale è pensata per un sistema economico di stampo fordista la cui caratteristica centrale era la produzione industriale di massa ben radicata sul territorio e basata sull'impiego di lavoro ripetitivo. Il post-fordismo apporta maggiore flessibilità produttiva e organizzativa che richiede un sistema di regolazione politica altrettanto flessibile, capace di favorire la connessione tra attori di vario livello, pubblici e privati. La realtà di oggi non richiede più la continuità spaziale per interagire col prossimo, siamo tutti interconnessi. Il modello di regolazione di tipo piramidale si destruttura assumendo la forma di una rete.

La governance è l'insieme dei processi attraverso cui nelle democrazie occidentali contemporanee attraverso l'interazione sinergica tra il settore pubblico e quello privato vengono prese le decisioni per la collettività. Dobbiamo mettere in discussione quelle costruzioni teoriche e pratiche che il tempo e la cultura ce le hanno fatte apparire come immanenti. La forma del comune italiano e la modalità di esercizio del potere sono inadatti per gestire efficacemente i servizi destinati a cittadini e imprese. Le resistenze dei partiti tradizionali ad un riordino territoriale

basato su una strategia di sviluppo integrata sono intense.

Scucire e ricucire il processo di produzione delle politiche pubbliche rischia di mettere in discussione consistenti sacche di voti sotto il controllo dei potentati locali. La storia ci insegna che il decadimento di una società scaturisce dall'incapacità della classe dirigente di apportare soluzioni innovative alle nuove sfide che la impegnano. E di innovativo nel sistema di potere degli ultimi anni c'è ben poco. La classe politica odierna risponde ai problemi che affliggono la società proponendo le solite consumate ricette.

Per il fine di questa ricerca dobbiamo scindere il concetto di Comune da quello di Città. Con il primo intendiamo quella costruzione istituzionale, politica e amministrativa artificiale le cui funzioni sono disciplinate dall'art. 118 della Costituzione,

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. (Art. 118 Costituzione).

I Comuni italiani storicamente, rispetto a tante altre nazioni europee, detengono poteri molto rilevanti che hanno visto crescere negli ultimi anni sulla base di quel principio di sussidiarietà benedetto dall'Unione europea. La longevità dell'esperienza comunale e la costante contrapposizione col potere centrale sono all'origine del radicamento di quell'identità localistica che caratterizza il nord Italia. È intorno all'anno 1000 che l'impetuosa crescita urbanistica dei borghi, l'apertura di numerosi cantieri che innalzano torri e castelli sopra le dimore dei nobili e l'affermazione di nuovi mestieri, fa emergere l'esigenza di amministrarsi con più autonomia. L'espansione e l'energia dei Comuni, dovuta alla forza economica, sociale e culturale delle città insieme alla debolezza del potere centrale, si traduce in ricerca di autonomia amministrativa. Al nord questa tendenza è rimasta impressa nel corso dei secoli tanto da sfociare in una agguerrita resistenza contro la realizzazione di qualunque progetto di riordino territoriale.

Con l'avvento della globalizzazione le decisioni adottate dai Comuni rivelano la loro inefficacia nella regolazione dei flussi.

Di fronte le dicotomie locale/globale, luoghi/flussi, stanzialità/mobilità, rigidità/flessibilità, la dimensione comunale risulta inadeguata: "In Italia non ci

sono più città ma aree urbane in attesa di diventare città” (Calafati, 2009).

Bisogna determinare l’entità e la direzione dei flussi, individuare le potenzialità inespresse dei territori e i nodi di trasporto strategici a cui si devono agganciare per poi ridefinire le competenze e le funzioni delle aree urbane. Siamo alla ricerca di città funzionali capaci di governare i nuovi flussi globali. L’indice di competitività regionale evidenzia che il successo di un territorio passa per l’attivazione di processi di metropolizzazione. È un fenomeno che non ha nulla a che vedere con l’urbanizzazione o la cementificazione. Consiste nell’addensamento e nella coalescenza di funzioni e servizi urbani pensati per aree vaste di dimensione metropolitano/regionale. Per esempio, un comune con un’alta capacità attrattiva su lavoratori e turisti come può pensare di riuscire a garantire servizi efficienti se non programma insieme ai Comuni limitrofi il trasporto pubblico e lo smaltimento dei rifiuti. E dall’altro punto di vista, un piccolo Comune come può sopravvivere economicamente se non si aggancia a quello più grande e ricco. È necessario ripensare ad una strategia di sviluppo territoriale che abbraccia aree più vaste del Comune o della Città Metropolitana com’è stata concepita dalla Riforma n. 56/2014 che in seguito vedremo da più vicino.

Per dare sostanza a questo proposito è necessaria una rivoluzione cognitiva che possa far comprendere alla miriade di Comuni che costellano la penisola italiana che conviene cooperare e mettersi insieme nel perseguimento di obiettivi condivisi. Qualche passo avanti in tal senso è stato compiuto ma le resistenze contro la realizzazione di un reale progetto di metropolizzazione rimangono intense. Molteplici sono i servizi penalizzati da una gestione rigidamente comunale e che richiedono un profondo cambiamento gestionale.

La flessibilità è una caratteristica essenziale del nuovo modello di regolazione politica.

L’aumento della complessità sociale mette in crisi perciò i sistemi politici occidentali sotto un duplice aspetto: dal lato della produzione degli output, intesa come produzione legislativa che, aumentando la burocratizzazione del sistema, ne riduce la flessibilità; ma anche dal lato della struttura amministrativa centralizzata che ha caratterizzato la razionalità della forma-Stato di dominio politico propria dei sistemi politico-amministrativi moderni (Weber): il decentramento amministrativo diventa, quindi, un imperativo funzionale determinante per garantire la risorsa fondamentale

per la sopravvivenza dei sistemi complessi: la flessibilità (Messina, 2011, p. 209).

Le Regioni in qualità di attore di collegamento tra città e flussi europei dovranno assumersi la responsabilità politica di guidare questo processo.

Il successo economico delle città dipenderà dalla realizzazione di sistemi di gestione di servizi integrati tra Comuni in un'ottica di area vasta che non deve porsi confini a priori. Ci si dovrà attrezzare per operare in una dimensione globale, in cui ogni "locale" può comunicare e connettersi con ogni altro "locale", senza la necessità di continuità spaziale. Perde di significato il confine che rimane molto spesso un ostacolo amministrativo alla realizzazione di quel sistema funzionale territoriale ambito.

Aldo Bonomi associa la Città del nord Italia all'aggettivo "infinita" volendo così indicare l'indeterminatezza delle nuove realtà urbane, esito dei processi di globalizzazione. La cosiddetta Città Infinita insiste sul concetto di globale, che non va interpretato come una semplice somma tra globale e locale. La reazione ideale di un territorio all'intensificazione dei flussi di comunicazione è ridefinire la rete che lega gli attori locali in una dimensione di complementarità e interdipendenza.

Ebbene la dimensione globale è quello che risulta da questo esito positivo dell'apertura: un'area territoriale che ha saputo mettere a valore le sue specificità interne nel confronto con quello che fuori si è cercato o con quello che da fuori si era intanto affacciato sulla scena locale" (Bonomi, 2004, p. 13).

Il buon esito di uno progetto così rivoluzionario richiede un dialogo costante con le comunità locali che spesso appaiono ostili ai tentativi di ridefinizione delle competenze. Comprensibilmente disorientate dall'avvento della globalizzazione che ha alterato sotto molti aspetti il loro vivere quotidiano, le comunità nervosamente respingono le avances delle grandi città di costruire una pianificazione comune. Il nocciolo della questione sta nell'inadeguatezza della dimensione metropolitana attuale, carente di democraticità e di un reale coinvolgimento dei Comuni periferici. Il passaggio da un tipo di governance piramidale e quindi rigido ad un altro a rete e flessibile implica un'azione collettiva condivisa dai diversi attori protagonisti, pubblici e privati, i quali in una nuova condizione di responsabilità, promuovono una visione di sviluppo comune.

Le riforme istituzionali necessarie a strutturare un modello di governance vincente

sono: potenziare le città funzionali per superare lo svantaggio competitivo italiano, spostarle dall'ombra delle Province, ripensare quest'ultime come un'unione di Comuni uniti spontaneamente sul modello francese ed accorpate le attuali 20 Regioni in macroregioni.

## **2. Dalla stanzialità alla mobilità**

Fino alla fine XX secolo eravamo convinti di essere i padroni dello spazio fisico che ci circondava. L'urbanistica contemporanea ci aveva dato l'illusione di poter organizzare a nostro piacimento la dimensione fisica delle città e così di poter governare le dinamiche che circolavano al suo interno. La globalizzazione ha sprigionato flussi di vario carattere e intensità, inafferrabili ad una politica improntata su un approccio tradizionale di programmazione urbanistica. I flussi che passano per i nostri territori non sono più confinabili e si proiettano a livello globale. L'aumento esponenziale della mobilità e la diffusione dei mezzi di comunicazione hanno ridefinito i concetti di tempo e spazio.

Prima dell'avvento della globalizzazione la città era interpretata solamente in funzione dello spazio urbano e la misura del suo successo era la propensione a inglobare tutto quello che la circondava.

L'inflessione demografica e l'affermazione dei principi di sostenibilità modificano il paradigma alla base dell'espansione della città. La smania di crescita nello spazio viene rimpiazzata dalla necessità di organizzazione.

Si è alla ricerca di un nuovo equilibrio, difficile da raggiungere e conservare nel tempo perché continuamente messo in discussione da fenomeni internazionali fuori dal controllo della politica locale.

Movimenti di persone, risorse ed energia sono il prodotto dell'interazione di una serie di forze economiche e sociali complesse di difficile catalogazione.

È arduo ripensare lo sviluppo economico di un territorio se la modalità con cui vengono raccolti i dati legati ai flussi rimane la medesima.

La statistica economica per molto tempo incanalava i dati dandosi un ordine basato sui confini amministrativi. Questo approccio ha ignorato l'evoluzione nell'estensione dei flussi che hanno raggiunto una portata transfrontaliera. Una visione più ampia con strumenti aggiornati hanno potuto dare una direzione e una



misura a questi flussi, evidenziando la disfunzione della gestione tradizionale dei servizi.

L'aggiornamento del sistema di rilevazione ha quindi consacrato il passaggio dalla stanzialità alla mobilità.

L'osservazione del fenomeno urbano fa emergere sempre con maggiore chiarezza che il suo processo evolutivo e la sua organizzazione non è più diretta conseguenza di una diversa configurazione degli spazi, anzi, al contrario sono gli spazi a configurarsi in ragione delle nuove "domande", dell'adattamento al gioco di attrazioni, di affinità, di possibilità di connessioni o di comunicazioni fra gli elementi, della necessità sempre maggiore di movimento. (Gargiulo, 2007, p. 9).

È necessario ampliare il nostro sguardo per individuare le varie declinazioni in cui si esprime la mobilità.

Per interpretare la realtà odierna bisogna leggerla in una prospettiva dinamica di cambiamento. Le connessioni che legano i nodi della rete consentono ai territori di poter esprimere le proprie potenzialità e costruire una traiettoria di sviluppo.

Una fitta rete di relazioni economiche, sociali, tecnologiche e culturali innerva il sistema infrastrutturale transfrontaliero. L'apertura dell'economia ad un mercato unico di stampo neoliberista aumenta le interdipendenze città, le quali rafforzano il sistema di trasporto rendendo i movimenti meno costosi e più rapidi. Assistiamo ad un considerevole aumento nell'estensione di strade, porti e aeroporti. L'organizzazione dello spazio si rimodella sulla base di nuovi principi orientati alla flessibilità e al consumo. Le opportunità di sviluppo di un territorio dipendono dalla sua capacità di intessere relazioni. L'accelerazione e la moltiplicazione dei movimenti riguardano merci, capitali, informazioni e individui.

L'incremento del commercio mondiale è stato possibile grazie ad un incredibile efficientamento del sistema infrastrutturale mondiale. Le navi commerciali hanno aumentato notevolmente la capacità di trasporto e il numero di transazioni. I porti hanno ricevuto enormi investimenti attirando le mire delle grandi potenze, consapevoli della rilevanza geopolitica. Non a caso la Cina possiede 8 tra i primi 20 porti del mondo, movimentando il 55% del traffico mondiale. Il controllo dei cosiddetti colli di bottiglia mette in palio il titolo di potenza mondiale.

L'intermodalità è un altro fattore innovativo che ha favorito l'aumento del movimento commerciale mondiale. Consiste nel trasferimento di unità di carico

standard come container, casse mobili e semi-rimorchi, da un mezzo di trasporto all'altro, senza la necessità di smistare il contenuto al loro interno. La grande novità consiste nella sua capacità di superare la plurimodalità, determinando il passaggio da un modo di trasporto a un altro, senza la manipolazione delle merci. Oggi gli interporti sono diventati nodi nevralgici del commercio mondiale svolgendo un'intesa azione attrattiva verso altre attività che possono godere dei loro servizi. Anche il traffico aereo, seppur in misura minore rispetto a quello marittimo, ha aumentato il tonnellaggio di trasporto merci di 8 volte dal 1975 al 2004, un incremento annuo del 7,34%. Si dedica soprattutto del trasporto di materiale di alta qualità con peso specifico limitato come pezzi elettronici e componentistica.

Il trasporto su gomma rimane in Italia la modalità principale per il movimento di merci e persone. Secondo i dati Eurostat, nel 2020 in Italia sono state trasportate su gomma 133.265 milioni di tonnellate per chilometro (tkm) di merci, pari all'86,5% del totale, contro una media europea del 76,4%.

Le linee ferroviarie si sono estese e modernizzate fino a connettere ragioni di paesi diversi con l'alta velocità.

L'innovazione nei trasporti così come ha accelerato lo scambio di merci allo stesso modo ha favorito il movimento delle persone. Spinte dalla ricerca di maggiori opportunità lavorative, si spostano in quelle città più virtuose, capaci di attrarre, attraverso un'efficiente offerta di servizi, imprese e istituti di ricerca. Il pendolarismo è una dinamica che vede mettersi in moto tutti i giorni, con l'auto o il trasporto pubblico, migliaia di individui verso i grandi centri urbani dai piccoli Comuni limitrofi.

Il movimento non è più dettato esclusivamente dal perseguimento del profitto ma si rivolge anche al soddisfacimento di necessità immateriali.

L'aumento quantitativo e qualitativo della domanda di spostamento si può ricondurre anche all'aumento di tempo non lavorativo e del reddito medio, ad un livello d'istituzione superiore e alla ricerca costante di scambio relazionale. Gli individui hanno ridefinito le priorità esistenziali dando maggiore importanza al tempo libero, il benessere mentale e la ricerca personale. Si sente il bisogno di viaggiare di più per provare nuove esperienze e scoprire culture diverse.

Milioni di persone si spostano ogni giorno per andare a visitare luoghi più o meno lontani grazie ai voli low-cost che hanno destagionalizzato il turismo internazionale, esercitando una pressione costante sulle città turistiche.

Venezia rappresenta un caso emblematico della difficoltà di riuscire a contemperare l'interesse economico con il benessere della comunità locale.

L'arrivo di milioni di turisti ogni anno rispetto ai risicati posti a disposizione per soggiornare, ha dato un'ulteriore spinta allo spopolamento già in corso dagli anni '70. Il mercato immobiliare ha registrato un aumento vertiginoso del valore degli immobili e degli affitti così che migliaia di veneziani hanno scelto di vendere un modesto appartamento in Centro Storico per comprare con gli stessi soldi un immobile molto più confortevole in terraferma. E chi compra? Solitamente investitori intenzionati a trasformare l'appartamento in bed and breakfast. Altri mettono in affitto ai turisti l'appartamento per spostarsi e vivere in terraferma, garantendosi un introito a vita molto ingente. I residenti soffrono la trasformazione della città diventata sempre più su misura di turista: l'affollamento dei mezzi pubblici, la lievitazione dei prezzi per qualunque genere alimentare, la scomparsa di molti negozi destinati a chi vive in città tutto l'anno come il panificio, la macelleria o la sartoria per fare degli esempi. L'anagrafe comunale ha contato i residenti in Centro Storico, nel 2023 sono scesi sotto le 50000 unità.

Entra così in crisi il modello tradizionale di gestione dei flussi, il quale deve rinnovarsi per riuscire ad assorbire una mole sempre maggiore di individui e ritrovare un equilibrio tra le varie componenti della società.

L'accelerazione del movimento riguarda anche il trasferimento dei capitali. La libera circolazione ha dato vita a un universo finanziario miliardario dove le grandi compagnie d'affari, spostando enormi capitali in pochi secondi, sono in grado di influenzare le scelte politiche dei governi statali. La degenerazione della deregolamentazione finanziaria vede continui giochi speculativi e trasferimenti incauti di denaro che possono generare crisi economiche globali come quella del 2008. La fluidità del capitale spinge le città ad entrare in competizione tra loro per attrarre imprese alla ricerca di agevolazioni creditizie e sgravi fiscali.

Anche le informazioni volano alla velocità della luce. L'accesso alla telefonia mobile e ad internet è accessibile anche agli abitanti delle zone rurali. Il reperimento

di informazioni in tempo reale ci rende tutti connessi nello stesso momento. La richiesta di sempre maggiore velocità di comunicazione rende le reti a Banda Ultralarga un'infrastruttura indispensabile per imprese, pubblica amministrazione e cittadini.

I territori vedono nel passaggio dalla stanzialità alla mobilità delle enormi opportunità ma allo stesso tempo nuovi problemi difficili da governare.

Il traffico automobilistico e di conseguenza l'inquinamento atmosferico rappresentano problemi cronici per le città. I centri abitati sono soffocati da livelli di pm10 oltre il consentito per gran parte dell'anno. La salute dei cittadini è costantemente in pericolo e le misure adottate dai Comuni sono dirette a tamponare piuttosto che a incidere sulle fondamenta per trovare una soluzione radicale. L'attuale impianto di gestione del trasporto pubblico è inadeguato per assorbire così tante persone.

Nascono così nuove forme di conflitto globali tra le forme del passato e quelle del presente. In una situazione di marcata contrapposizione tra stanzialità e mobilità vediamo funzioni che postulano la prima come il turismo ed altre che non la considerano come i servizi socio-sanitari. La flessibilità del lavoro si scontra con la rigidità dell'abitare. Il rapporto tra pendolari, migranti e residenti è in costante disequilibrio.

Un'efficace regolazione politica dello sviluppo di un territorio deve essere in grado di ricomporre i valori di una convivenza organizzata in un mondo radicalmente diverso rispetto al passato.

L'estensione e l'origine dei flussi richiede di rinnovare il sistema di gestione dei servizi, orientandolo verso una dimensione sopra comunale, coerente con la portata dei nuovi fenomeni.

Le funzioni seguono logiche a-territoriali dove lo spazio è un concetto da superare. I territori conservano la loro rilevanza come luoghi di insediamento e di mobilità sempre più accentuata di persone, merci e segni. Paolo Perulli riesce a vedere un mondo fatto di città-regioni globali, che non sono più città e non sono più Regioni. E che cosa sono?

Sono degli amalgami di economia e società, delle misture (il tema della mescolanza, dei misti, del luogo degli opposti è tipico del pensiero contemporaneo come in Derrida). Esse non hanno una precisa

rappresentazione politica e istituzionale: forse la stanno cercando. E tendenzialmente sono «città-regioni globali» nel senso che i flussi che passano per questi territori non sono localizzati territorialmente, tanto meno confinabili in una dimensione cittadina o regionale, ma sono appunto globali. (Perulli, 2012, p. 12).

L'interpretazione dei fenomeni urbani non può più affidarsi alla componente fisica. L'evoluzione urbana si organizza non più attorno alla spazialità ma all'organizzazione, cioè la capacità di collegare sinteticamente le varie parti del tutto. L'esigenza più impellente è la domanda crescente di mobilità, sia per soddisfare un bisogno endogeno sia per collegarsi alla rete dei flussi globali.

La città così si sta trasformando ridefinendo le proprie caratteristiche essenziali in funzione dei flussi di spostamento. Il loro dispiegarsi ridetermina l'economia urbana arrivando a influenzare l'arredo urbano.

Le realtà urbane hanno dovuto attrezzarsi per riuscire a costituire un nuovo modello di sviluppo urbano che potesse coniugare il movimento con la sostenibilità ambientale.

### **3. Economie in cerca di città**

Non è facile addentrarsi nella progettazione economica delle città perché per molto tempo è stato assegnato scarso peso alla dimensione urbana dello sviluppo. Va per la maggiore un approccio analitico più attento alle dinamiche macroeconomiche scaturite a livello statale. Il blocco cognitivo circa “la questione urbana” ha portato ad un aggrovigliarsi dei problemi di sviluppo delle città. L'economia in quanto disciplina che studia l'accumulo della ricchezza, sebbene con forti resistenze, non ha potuto esimersi dallo studio dei meccanismi che generano lo sviluppo urbano. Nel mondo la ricchezza si concentra in pochissimo spazio e questo coincide con le città. La densità, ovvero l'assenza di spazio e distanza tra le persone, è la condizione della produzione perché ci permette di essere connessi e condividere, riducendo i costi delle interazioni.

Antonio Calafati in “Economie in cerca di città” (2009) sottolinea l'urgenza di rideterminare dal punto di vista spaziale, relazionale e istituzionale il territorio così da permettere alle città di manifestare tutto il loro potenziale. La competizione

territoriale scatenata dall'internazionalizzazione dell'economia ha riversato sugli enti territoriali la responsabilità di definire la strategia di sviluppo.

Le imprese sono in costante movimento e cercano città intelligenti in grado di offrire mobilità sostenibile, centri di innovazione e ricerca, capitale sociale e lo slancio per sapersi agganciare al mercato globale. La competitività regionale dev'essere pensata in chiave globale non più europea. Le città così diventano il motore dello sviluppo nel mondo.

Non possiamo più decidere se farne parte. È assurdo sprecare tempo e risorse per mettersi al riparo, ci siamo dentro volenti o nolenti. Possiamo essere vittima dei movimenti globalisti opponendo resistenza oppure sfruttarne le opportunità, cercando di cavalcarli.

La disintegrazione verticale del processo di produzione mette in moto pezzi di aziende alla ricerca delle condizioni ideali per potersi esprimere. I costi di transizione che fino a vent'anni fa rendevano troppo onerose per un'azienda spostare parte dei propri segmenti, oggi lo permettono con costi notevolmente minori.

Le realtà urbane devono definire la strada da intraprendere per diventare dei luoghi attrattivi per quell'economia vagante. La manifattura si è spostata nei paesi in via di sviluppo per poter godere di manodopera a basso costo. Nelle città occidentali rimangono le catene di comando e la fase di progettazione con i servizi alle imprese. Dal trattato di Maastricht in poi le imprese europee sono state risucchiate nel mercato globale senza possedere gli strumenti per riuscire ad affermarsi. Le condizioni competitive cambiarono repentinamente scoprendo le aziende italiane alla concorrenza estera. Tante città non hanno colto la natura dei fenomeni economici in corso e si sono illuse che le attività strategiche e di controllo gestionale delle nostre imprese non potessero scappare.

Non più vincolata dalla prossimità spaziale dei processi di produzione materiale, la produzione immateriale diventa libera di cercare luoghi dotati di esternalità e configurazioni relazionali più corrispondenti alle sue esigenze. Se viene meno il vincolo della prossimità fisica al luogo della produzione materiale, anche la relazione tra la produzione del bene immateriale e il luogo di origine dell'impresa può essere riconsiderata da chi determina le strategie dell'impresa. (Calafati, 2009, p. 31).

L'integrazione economica ma anche sociale e culturale rende molto più facile per le imprese spostare la base dei propri affari. Nasce così una forte competizione tra le città europee per accaparrarsi gli investimenti delle aziende straniere.

Le imprese non più vincolate alla spazialità sono libere di muoversi verso quei territori dove possono programmare dividendi più elevati. Le nuove forme di impresa a rete godono degli effetti della prossimità geografica, ma si afferma anche una crescente importanza della prossimità strategica: la capacità di operare interventi sinergici tra territori e settori differenti ma complementari per produrre beni per la collettività e per aumentare la portata geografica. I territori diventano così crocevia territoriali delle reti di impresa allungate. Ma la prossimità strategica non si consegue spontaneamente: richiede che siano disponibili nel territorio risorse organizzative e conoscenze manageriali adeguate.

Le conseguenze sociali ed economiche le subiscono i territori da cui le imprese si allontanano senza che quest'ultime siano toccate dalle macerie lasciate,

la mobilità acquista dagli investitori - coloro che cioè dispongono di capitali, del denaro per investire - è emblematica della nuova divaricazione tra potere e obblighi sociali, una cesura senza precedenti nella storia perché i potenti si sottraggono radicalmente ad ogni vincolo...sta emergendo una nuova asimmetria tra la natura extraterritoriale del potere e la permanenza dei vincoli territoriali in quella che è "la totalità della vita, una assiemerai che il nuovo potere, libero com'è da legami e in grado di muoversi in tempi brevissimi e senza preavviso, può sfruttare senza preoccuparsi delle conseguenze (Bauman, 1998, pp. 12-13).

La caratura di una città dipende dal capitale relazionale, ossia dalla consistenza e qualità delle relazioni tra gli individui. L'identità urbana è caratterizzata dalle relazioni effettive correnti tra individui intenti a scambiarsi beni di vario genere e quelle potenziali, ossia le relazioni che potrebbero instaurarsi un domani al fine di estendere il proprio spazio d'azione.

In un contesto dinamico il fattore relazionale favorisce lo sviluppo dell'economia locale e la rende più resistente ai mutamenti esterni. Rispetto al modello aziendale fordista quello delle città contemporanee richiede una spiccata identità urbana. La disintegrazione verticale aziendale caratterizzata da un'autonomizzazione della fase produttiva industriale da quella del terziario auspica politiche pubbliche urbane indirizzate ad accrescere l'identità urbana. Alcune aziende ricercano condizioni monetarie e del costo della manodopera che permettano di ridurre i costi di

produzione. Altre cercano città intelligenti che offrono esternalità urbane di qualità e un capitale relazionale ben stratificato, sia effettivo che potenziale. Quelle più competitive offrono un elevato grado di apertura verso l'esterno che implica anche una maggiore esposizione agli shock endogeni. Perciò un modello economico urbano con questa inclinazione dev'essere flessibile e con una grande capacità di adattamento.

Oggi non vanno trascurate nemmeno le condizioni extralavorative a cui il capitale umano in movimento, soprattutto quello di alto profilo, è molto attento. La qualità nell'erogazione dei servizi al cittadino e un contesto urbano propositivo dal punto di vista culturale sono fattori che non vanno trascurati per costruire una città attraente dal punto di vista lavorativo.

Le variabili demografiche, economiche, umane, culturali, finanziarie, urbanistiche e ambientali che costituiscono lo sviluppo locale richiedono una governance adeguata che sappia gestire i violenti disequilibri provenienti dall'esterno. L'inadeguatezza delle norme informali e formali rispetto al nuovo sistema di competizione territoriale italiano mette in crisi lo sviluppo urbano.

Non sembra esistere più alcuna struttura economica che possa mettere una città al riparo dalle pressioni della globalizzazione: quasi tutte le città europee sono diventate, appunto, "globalizzate", sulle quali incombe la prospettiva di una crisi urbana. (Calafati, 2009, p. 54).

Un aspetto fondamentale nella realizzazione di un modello di sviluppo vincente è la promozione dell'immagine. Una città deve dotarsi di un'identità definibile al di fuori dei suoi confini. Ciò permette agli attori economici di quel territorio di identificarsi nei valori di un progetto unitario e di sapersi "vendere" all'esterno. La crescita urbana è stata abbandonata a sé stessa, libera di manifestarsi in ogni sua forma e dimensione. Una pianificazione economica cittadina richiede tempo, denaro, visione e i pilastri sul quale deve poggiarsi sono innovazione e sostenibilità. L'innovazione ha più speranze di nascere in un ecosistema dove esiste una maggiore permeabilità delle strutture formative con le imprese. Il mondo del lavoro deve entrare negli Atenei e viceversa così da generare un clima di stimolo reciproco. È ideale un'offerta universitaria complementare pronta ad esercitare quell'apporto innovativo necessario alla competitività delle aziende. Inoltre, per essere competitiva deve dotarsi di infrastrutture in grado di metterla in collegamento con



gli snodi nevralgici del mercato europeo e globale.

Dal punto di vista infrastrutturale e logistico, le città dovranno rinnovare quelle aree più adatte ad agganciarsi ai flussi globali, per facilitare lo scambio di persone e merci, trasformandosi in luoghi fortemente interconnessi, dotati di avanzate strutture logistiche e delle più evolute soluzioni tecnologiche.

Le città assumono un ruolo chiave per la localizzazione delle funzioni di comando e delle infrastrutture strategiche, tracciando una nuova geografia che segue i flussi dell'economia mondiale, dove la scelta della localizzazione segue le leggi del massimo profitto.

I sistemi territoriali locali si sono rivelati una realtà ad elevato potenziale competitivo in grado di emergere nel globale. Il sistema locale in un'organizzazione a rete può essere sia nodo che rete, divenendo all'interno di una dimensione globale un nodo che interagisce attraverso relazioni orizzontali con gli altri nodi della stessa rete; in una dimensione locale, uno stesso nodo può essere o rete del suo stesso sistema dove nodi sono i diversi soggetti che lo compongono ovvero i diversi poli funzionali che caratterizzano la città policentrica, o nodo di una rete che connette il sistema locale con altri sistemi locali, geograficamente prossimi, che attraverso queste connessioni aumentano le proprie potenzialità competitive, ovvero il sistema insediativo policentrico.

Particolare attenzione va posta alle piccole e medie città, composizione prevalente nello spazio europeo. Non è necessario essere Milano per riuscire ed affermarsi come realtà urbana globale. Le medie città sfruttando al meglio le risorse territoriali ed esprimendo l'unicità delle rispettive identità possono entrare da protagoniste nella competizione internazionale. Le città globali convivono con realtà urbane più piccole che se flessibili e capaci di aprirsi verso l'esterno, possono approfittare delle risorse sprigionate dalle global city.

Negli ultimi decenni i processi sociali ed economici si stanno riorganizzando secondo logiche di rete che vanno oltre i confini nazionali,

Il collegamento in reti è fondamentale per l'esistenza della città, e tende a sostituire la vecchia centralità intesa come servizio a una regione circostante o a un immediato hinterland. I centri, del resto, corrispondono oggi a città globali che detengono l'intera gamma delle funzioni superiori e di comando; ma essi possono essere anche pensati come centri di sistemi reticolari i cui nodi sono rappresentati da città di minori dimensioni. Il modello gerarchico-

areale spiega sempre meno queste relazioni reticolari. Esse sembrano svilupparsi in due direzioni: metropoli generaliste (o città globali) collegate a una rete di città più specializzate, o reti di città che strutturano le proprie relazioni tra grappoli di città non gerarchizzate (Perulli, 1998, p. 39).

La città torna così ad essere un luogo denso di importanza, in cui si territorializzano le dinamiche globali e avviene l'integrazione tra contesti locali e globali, grazie proprio alla struttura reticolare.

Le città globali ed eventuali realtà extra regionali come può ripensarsi il nord Italia, riescono ad esprimersi al meglio, godendo dei vantaggi determinati dall'apertura al mercato globale, organizzandosi in sistemi reticolari. I nodi della rete sono connessi trans-localmente e trans-nazionalmente così da disegnare nuove relazioni economiche e di potere. I nodi hanno peso e ruoli diversi, alcuni detengono quella massa di capitale territoriale che permettono di definire relazioni globali e proiettarsi all'esterno, altri di dimensioni più contenute si agganciano ai primi, sfruttando legami già tracciati e asset materiali e immateriali di primo livello. Non ci è data più la scelta se aderire a questo "gioco globale", ne siamo dentro, irrimediabilmente.

In Italia l'apporto delle città all'economia del paese è importante ma inferiore rispetto a quello dei paesi più avanzati. I nodi irrisolti che limitano lo sviluppo delle città italiane possono essere ricondotti alla carenza infrastrutturale nel trasporto pubblico e l'assenza di un'adeguata governance di sviluppo territoriale.

Le politiche urbane sono una questione che devono riguardare l'economia nazionale per entrare far parte di una pianificazione di lungo periodo che tenga conto delle peculiarità territoriali.

#### **4. Come rigenerare/rifondare la comunità urbana?**

Il movimento ha messo in crisi la comunità. Max Weber la definisce quella relazione sociale che poggia su una comune appartenenza soggettivamente sentita degli individui che ad essa partecipano.

La modernità ha stravolto lo spazio alterando i rapporti sociali tra gli individui. Franco La Cecla (2015), antropologo culturale e architetto, auspica un allargamento dell'urbanistica alla sociologia e all'antropologia, per provare a salvare ciò che rimane della nostra comunità. L'urbanistica moderna si sta concentrando troppo

sugli slogan delle forme e pochissimo sull'importanza di dar vita a spazi puri che possano essere occupati dai cittadini, senza uno scopo particolare, solamente per esercitare il proprio diritto alla città. Troppo focalizzata sull'estetica, si barrica e si difende dietro statistiche, mappe, tendenze e flussi ed è incapace invece di entrare nella vita fisica delle persone rispetto ai luoghi fisici della città. Nel progettare le nostre città, dobbiamo accontentarci della normalità, non per forza pensare straordinariamente ma accettare la banale fisicità del quotidiano.

È con l'avvento della rivoluzione industriale che le città si ammalano, di inquinamento, insicurezza, malattie, sporcizia, sovraffollamento. La Gran Bretagna non a caso il primo paese che ha vissuto la rivoluzione industriale, per affrontare con più incisività i nuovi mali delle città, ha delegato consistenti poteri alle autorità cittadine. La Germania guglielmina poco dopo comincia a dotarsi di regolamenti urbani per modellare lo spazio urbano. Ci si rende conto che nella costruzione delle città non si può pensare per compartimenti stagni ma è necessario un approccio multidisciplinare che leghi statistica, economia, igiene, diritto amministrativo, ingegneria e architettura in un unicum. Tuttavia, lo spazio urbano fino alla fine del XIX secolo rimane un sapere troppo frammentato per poter rappresentare un punto di riferimento comune.

È col nuovo secolo che l'urbanistica comincia a diventare un sapere scientifico e così a fornire sempre più strumenti alle amministrazioni cittadine per governare l'urbanizzazione. L'esigenza è sempre più quella di trovare un'armonia tra le forme e una popolazione in costante ascesa. Con l'esposizione internazionale di Berlino nel 1910 prende sostanza l'idea di considerare la città come un insieme unitario con parti edificabili, linee di trasporto, zone di svago ed aree verdi.

I Congressi Internazionali di Architettura diedero una forte spinta all'evoluzione dell'urbanistica funzionalista, costruendo un linguaggio il più possibile comune e definendo gli elementi principali della città intelligente: lavoro, abitazione, svago e mobilità. La seconda metà del XX secolo è caratterizzata dalla ricostruzione post-bellica dopo la distruzione portata dalla Seconda guerra mondiale. Fu un'occasione per mettere in pratica tutte le teorie urbanistiche rimaste fino a quel momento sulla carta. Comincerà ad affacciarsi la tensione tra chi reagirà con ostilità all'imperante

ascesa della tecnologia e chi abbraccerà lo sviluppo tecnologico come via salvifica per liberarsi dalle storture della contemporaneità.

La ricostruzione postbellica e il sorprendente sviluppo economico apportato dalla società dei consumi hanno riformulato le leggi di regolazione dello spazio. Mentre un tempo era lo spazio pubblico a determinare l'organizzazione della città, dal secondo dopoguerra i piani regolatori sono stati dettati dalla legge del profitto che ha spazzato via l'integrità culturale del territorio.

L'introduzione della macchina ha stravolto il significato sociale e quindi politico della condivisione degli spazi, l'individuo come animale sociale si trasforma in ingranaggio del capitalismo. Con Henry Ford l'auto diventa accessibile a tutti, le città così vengono ripensate in funzione delle auto. Questa diventa simbolo di successo, individualismo e autonomia. Mumford, architetto e urbanista romantico, di fronte questo processo ormai irreversibile urlò "lasciate perdere la maledetta auto e costruite le città per gli innamorati e per gli amici". Io aggiungere "e per la democrazia". Lo scambio continuo di idee tra individui e l'interrogarsi collettivamente sulle questioni che riguardano il bene comune, rappresentano il sale della democrazia. Ma questo è necessario avvenga in uno spazio fisico, uno di fronte all'altro. La forza esplosiva della piazza non può essere sostituita dal virtuale, universo dove i più sputano quello che passa loro per la testa solamente come esercizio di libero sfogo e non faticosa ricerca di ricomposizione delle idee. L'urbanistica insieme alla politica che la esprime con i piani regolatori, non compie le giuste valutazioni sociali. La valutazione di impatto sociale prende in considerazione le conseguenze nell'interazione tra individui, materializzando quest'ultimi nello spazio così da produrre una realtà democraticamente vivace. L'Italia spesso dimentica la VIS, nonostante sia stata più volte raccomandata da Bruxelles. Gli analisti in un rapporto consegnato alla Commissione europea nel 2016 evidenziano la mancanza di Italia di una cultura della pianificazione e del monitoraggio e specificatamente alla Vis constatano la riluttanza degli organi di governo a renderne pubbliche le conclusioni. Le amministrazioni comunali sono troppo concentrate nel lanciare progetti architettonici esteticamente appariscenti per "far colpo" in seno all'opinione pubblica, dimenticandosi di dar valore alla socialità dei cittadini. I milanesi City Life e Bosco Verticale rappresentano l'elitismo della

progettazione urbanistica dei nostri giorni, scevra di prassi democratica e capeggiata dalle grandi corporazioni finanziarie.

Ci siamo dimenticati di un aspetto imprescindibile per il benessere delle nostre città, la condivisione degli spazi. Che fine ha fatto la comunità? Nell' arduo tentativo di rispondere a questa domanda un aiuto ci viene da Marco Aime, antropologo culturale. Un duro colpo viene apportato dall'avvento della società urbano industriale che ingigantisce le città così da far precipitare nello spaesamento chi le abita. La fabbrica e quindi la produzione cominciano a definire lo spazio e il tempo, frammentandoli. La velocità finalizzata al profitto, esigenza primaria del cittadino moderno, allenta i legami sociali. Il colpo di grazia viene dato dalla rete, che con gli smartphone, ci conduce all'alienazione nel pubblico. Muta anche la concezione del tempo, prima scandita dai cicli naturali ora dalla domanda di mercato. Tutto è diventato frenetico, distaccato, anonimo. Vanno scomparendo i rituali, quelle rappresentazioni scenografiche in cui la comunità, ripercorrendo un momento storico, rimettono in scena l'idea che la comunità ha di sé stessa. Esemplificativa al riguardo è l'esperienza resa da Victor Turner, antropologo scozzese, il quale studiando la comunità dei ndembu nello Zambia esplica il significato del rituale della danza della pioggia. I membri della comunità zambiana lanciandosi in una danza collettiva non credono di possedere realmente poteri mistici ma

l'attesa delle precipitazioni in un clima tropicale è un momento drammatico, da cui dipende la sopravvivenza dell'intera comunità. Proprio per questo l'intera comunità deve mettersi in scena, vedersi, contarsi, per sapere che nessuno è da solo, ma fa parte di un gruppo, il che aiuta ad allontanare le paure" (Aime, 2019 p. 39).

Non auspico un ritorno al tribalismo e all'irrazionalità, ma rilevo di come una comunità per sentirsi tale ha bisogno di vivere insieme le stesse emozioni. Le piccole realtà cittadine, in particolare del sud Italia, hanno conservato in parte queste pratiche di condivisione dei valori identificativi della comunità, a differenza delle città, ormai luoghi in cui il cittadino fa fatica a riconoscersi. Nel paese d'origine di mio padre, nella profonda Irpinia, Castelvete sul Calore, sono stato testimone di queste pratiche a tratti pagane, in cui la comunità si stringe con una tale intensità emotiva in danze pittoresche o lunghe processioni al cospetto del Santo cittadino, da scoprire quel bisogno di comunità che io, individuo di città, ho perso. Non che non ci siano più momenti celebrativi, basti pensare al Redentore di

Venezia, ma questi sono sempre più momenti formali ed estetici, espressione di un passato ormai privo di significato. Nel ripensare le nostre città dovremmo ricostituire quegli spazi capaci aggregare i cittadini così da rivitalizzare lo spirito solidaristico e identificativo che deve legare gli individui di una società affinché questa sia libera e propositiva.

Il crescente egotismo e l'atomizzazione della società restringono radicalmente gli spazi dell'agire comune e impediscono, con ciò, che si costituisca un contropotere, che sarebbe sul serio in grado di mettere in questione l'ordinamento capitalistico. Il socius cede il passo al solus, non la moltitudine, quanto piuttosto la solitudine contraddistingue la forma sociale odierna, sopraffatta dalla generale disgregazione del comune e del collettivo. La solidarietà scompare: la privatizzazione si estende fino all'anima" (Byung-chul Han, 2015, p.27).

Il delicato equilibrio che deve ricercare la città moderna si insinua tra il desiderio di protezione che la città deve garantire, quel senso di comunità in cui possiamo riconoscerci e la necessità di trasformarsi in una macchina efficiente che ci permetta di massimizzare i nostri interessi, in particolare economici. Ogni senso della relazione umana si riduce alla produzione-scambio-mercato. L'effetto dirompente dell'industrializzazione e l'affermazione del pensiero economicistico capitalista moderno ha trasformato la storia, i monumenti, in museo, smettendo di stimolare la nostra fantasia. Il mercato, lo scambio, la vendita e l'acquisto, la produzione divorano gli spazi storici relegati ai centri storici.

La suddivisione classica dello spazio della città basata sulle diverse funzioni, produttiva, residenziale, terziaria, nella "città territorio" è saltata.

Sembra impossibile governare i movimenti, continui ed improvvisi, che agitano le post metropoli dove non esiste più il silenzio, i luoghi in cui abbandonarsi sono sempre meno, la velocità prevale su ogni legge, tanto che "ogni luogo al suo interno sembra destinato ad accartocciarsi, a perdere di intensità fino a trasformarsi in null'altro che in un passaggio, un momento della mobilitazione universale" (Cacciari la Città, p. 23). Ogni luogo dev'essere al servizio della trasmissione della informazione, che ha bisogno di correre sempre più veloce, ogni cosa su cui si impatti diventa un ostacolo da eliminare o trasformare. Le conseguenze di esserci dimenticati degli spazi e non averli protetti da questi movimenti anarchici si possono toccare con mano. Diventa sempre più difficile definire e perseguire una

concreta pianificazione urbanistica nel momento in cui la deindustrializzazione ha disseminato le funzioni produttive ovunque.

Che cosa chiediamo alla città? Chiediamo di essere uno spazio nel quale ogni forma di ostacolo al movimento, alla mobilitazione universale, allo scambio sia ridotto ai minimi termini, o chiediamo ad essa di essere uno spazio in cui ci siano luoghi di comunicazione, luoghi pregnanti dal punto di vista simbolico, dove vi sia attenzione all'otium? (Massimo Cacciari, 2009, p. 27).

Per salvare ciò che desideriamo ancora della comunità dobbiamo identificare l'esercizio delle funzioni di tipo strategico come un'occasione per manifestarne lo spirito. Accettando ormai di rinunciare in parte al concetto originario di comunità, bisogna riconoscere le funzioni strategiche, vale a dire le prestazioni finalizzate alla produzione di beni pubblici come le risorse attraverso cui la comunità afferma le proprie ragioni e le autonomie funzionali non possono che esserne i principali soggetti responsabili.





## **2 – POLITICHE EUROPEE PER LO SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE**

### **1. Le città nello sviluppo regionale dell'UE**

Le politiche europee di coesione economica e sociale sono la principale fonte di spesa dell'Unione europea. Appianare gli squilibri socioeconomici tra Regioni è risultato fin da subito un obiettivo primario per perseguire l'unità politica ed economica.

Dall'istituzione della Comunità europea si rilevano sostanziali differenze infrastrutturali, economiche e demografiche tra le varie aree europee.

Le istituzioni di Bruxelles hanno dato vita a meccanismi di solidarietà volti ad appianare tali differenze: nel 1957 il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e nel 1975 si aggiunge il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

Attualmente i fondi strutturali europei sono così suddivisi:

-Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR): contribuisce alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti

-Fondo sociale europeo Plus (FSE+): sostiene l'occupazione, aiuta i cittadini a trovare posti di lavoro, sviluppa nuove competenze e metodi di lavoro

-Fondo di coesione (FC): istituito allo scopo di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea per promuovere lo sviluppo sostenibile

-Fondo per la giusta transizione (JTF): mira a fornire sostegno ai territori che devono far fronte a gravi sfide socioeconomiche derivanti dalla transizione verso la neutralità climatica.

-Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

-Fondo Europeo Affari Marittimi Pesca e Acquacoltura (FEAMPA).

Nel 1986 con l'Atto Unico Europeo la coesione economica e sociale è entrata a far parte delle competenze della Comunità europea. L'AUE diede una nuova visione

di Europa, incentrata sulla coesione socioeconomica e sulla riduzione delle divergenze sia legislative che territoriali.

Il 1988 è un anno cruciale nella evoluzione del processo di coesione europea: il FSE viene esteso alla dimensione sociale, si allungano i tempi di programmazione definendo interventi a lungo termine, si concentrano gli investimenti su un ristretto numero di obiettivi e assistiamo ad una condivisione delle responsabilità di programmazione con gli Stati e le Regioni. È da questo momento in poi che gli attori locali e regionali si affermeranno come attori centrali nella elaborazione delle politiche di coesione europee.

Brevemente riassumo la genesi della programmazione di coesione europea dal momento che sono parte del processo che porrà le città al centro del dibattito politico europeo.

La prima programmazione '89 - '93 vede la concretizzazione dei progetti in programmi, attraverso la predisposizione a qualsiasi livello decisionale di procedure per la gestione dei fondi, la sorveglianza e il controllo. Il bilancio totale dei Fondi strutturali ammonta a 69 miliardi di ECU, pari al 25% del bilancio dell'UE.

La programmazione per il periodo '94 - '99 destina il doppio delle risorse annue della programmazione precedente, 168 miliardi di ECU<sup>9</sup>. Lo strumento finanziario di orientamento per la pesca e il Fondo di coesione vengono inseriti nell'ambito della politica di coesione. È stato introdotto un sesto obiettivo pensato per le Regioni a bassissima densità di popolazione, novità destinata ad alcune aree di Finlandia e Svezia, nuovi membri dell'UE.

Il periodo 2000 - 2006 è imperniato su Agenda 2000, un documento programmatico che ha riguardato in particolare la politica agricola con lo scopo di stimolare la competitività europea, semplificare la normativa e porre una maggiore sensibilità verso le tematiche ambientali. Il riconoscimento di una maggiore autonomia a livello locale e una programmazione più flessibile hanno rappresentato le novità di questa nuova fase di coesione.

La programmazione 2007-13 si concentra soprattutto nella promozione di crescita, occupazione e innovazione. L'allargamento dell'Unione europea ha aumentato il

divario economico e occupazionale tra Regioni richiedendo uno sforzo finanziario ancora maggiore nella politica di coesione.

La programmazione 2014-2020 punta ad una crescita inclusiva, intelligente e sostenibile. Sono stati definiti undici obiettivi tematici:

- 1) Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
- 2) Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime
- 3) Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura
- 5) Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura
- 6) Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori
- 7) Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi
- 8) Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori
- 9) Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione
- 10) Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente
- 11) Rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche e degli stakeholders e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

Per la programmazione 2021 - 2027 la Commissione individua 5 obiettivi strategici al posto degli 11 obiettivi tematici del periodo di programmazione 2014 - 2020:

- 1) un'Europa più competitiva e intelligente, attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa;
- 2) un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni, attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;
- 3) un'Europa più connessa, attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale;
- 4) un'Europa più sociale e inclusiva, attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali;

5) un'Europa più vicina ai cittadini, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

Nel corso degli anni le politiche regionali finanziate dall'UE hanno coinvolto sempre di più le città. Rappresentando il motore propulsivo dell'economia regionale e nazionale non potevano essere escluse dalla progettazione territoriale di coesione europea. Attori catalizzatori della maggior parte delle risorse materiali e umane, sono le protagoniste dello sviluppo economico del territorio ma allo stesso tempo vittime delle conseguenze soprattutto in termini ambientali e sociali. Le caratteristiche peculiari del modello di sviluppo urbano europeo sono la concentrazione di quote significative della popolazione e del sistema produttivo nelle città, grandi agglomerazioni metropolitane e reticolo di città di medie dimensioni fortemente integrate sul piano demografico, economico e funzionale. Gli obiettivi fissati all'agenda europea puntano a rafforzare le istituzioni locali come soggetti chiave delle strategie di investimento locale, così come della gestione dei servizi collettivi, arrivare a risultati condivisi, inserire gli investimenti aggiuntivi e politici ordinati all'interno di un progetto unitario e limitare l'occupazione di suolo.

I cardini della strategia comune dell'Agenda Urbana per i Fondi Comunitari 2014-2020 si sono articolati in 3 driver di sviluppo:

- Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i risedenti e gli utilizzatori della città
- Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati
- Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

Dal 2013 tutto il territorio regionale può essere oggetto di investimenti provenienti dai fondi strutturali europei. Fino a quel momento il denaro era destinato esclusivamente alle aree più povere che coincidevano nel caso del Veneto con il Polesine e le zone montuose. L'eliminazione del concetto di zonizzazione è rivoluzionaria perché definisce un nuovo approccio allo sviluppo. Ora si progetta in modo strategico e integrato. Precedentemente la logica era settoriale cioè ogni settore perseguiva in modo isolato il proprio specifico obiettivo. L'interconnessione che caratterizza la nuova realtà globalizzata ci obbliga a programmare lo sviluppo territoriale instaurando un dialogo costante tra tutti gli attori pubblici e privati

radicati nel luogo sul quale andiamo a insistere.

L'Unione europea ci dà la possibilità di finanziare lo stesso progetto attingendo da più fondi. ITI è uno strumento attuativo che consente di riunire le risorse sotto più assi prioritari di uno o più programmi operativi per la realizzazione di interventi multidimensionali e intersettoriali. Esiste quindi la possibilità di combinare fondi di assi prioritari e programmi operativi supportati dal FESR, FSE e il Fondo di Coesione anche attraverso il FEASR e il FEAMP. L'obiettivo è limitare la dispersione delle risorse in tanti interventi slegati l'uno dall'altro per dar vita a soluzioni strutturali destinate a dare i propri frutti nel medio lungo periodo.

Nel 2016 ad Amsterdam i paesi membri hanno stretto un patto per l'Agenda Urbana dell'Unione europea. Non è una fatalità che si sia scelta la dimensione cittadina in un momento di forte difficoltà per il progetto europeo dopo la Brexit. Si riparte dal livello più vicino ai cittadini così che le decisioni adottate a Bruxelles possano essere più rispondenti alle esigenze delle comunità locali. Le priorità tematiche poste al centro dell'Agenda Urbana europea fissata dal Patto al momento sono le seguenti : 1) inclusione dei migranti e dei rifugiati 2) qualità dell'aria 3) povertà urbana 4) alloggi a prezzo accessibile 5) economia circolare 6) adattamento ai cambiamenti climatici 7) transizione energetica 8) mobilità urbana 9) transizione digitale 10) acquisti pubblici 11) lavori e competenza nell'economia locale 12) uso sostenibile dei terreni e soluzioni ecologiche.

I temi e le priorità d'intervento dell'Agenda Urbana sono declinati in programmi operativi regionali secondo le specificità di ciascuna regione all'interno della cornice comune stabilita dall'AdP. Il 26 novembre 2021 i ministri dell'UE responsabili per le questioni urbane hanno adottato l'Accordo di Lubiana e il relativo Programma di lavoro pluriennale, dando un nuovo impulso all'Agenda Urbana europea. Confermando i punti focali del Patto di Amsterdam, il nuovo Accordo erige altri pilastri per la programmazione 2022-2026, ovvero una migliore regolamentazione attraverso un allineamento tra le politiche urbane e il resto della normativa UE, migliori finanziamenti consistenti in una più razionale e snella gestione dei fondi e una migliore conoscenza intensificando la rete tra città europee. Nuovi temi si affacciano sulla scena urbana europea come, Cities of Equality per combattere le disuguaglianze basate su sesso, etnia, identità di genere, Food per

creare un sistema di produzione, distribuzione e consumo del cibo sostenibile, Greening Cities per intensificare gli sforzi destinati a contrastare il cambiamento climatico investendo nella creazione di area verdi e limitando l'emissione di polveri sottili, Sustainable Tourism per gestire il fenomeno dell'overtourism. L'Accordo di Lubiana pone una forte attenzione all'inclusione delle città di piccole e medie dimensioni per renderle partecipi delle nuove forme di cooperazione multilivello considerate fondamentali. La Programmazione Urbana 2021-2027 ha confermato due strumenti territoriali del ciclo 2014-2020, ovvero ITI e CLLD, che hanno offerto a Comuni e comunità locali l'opportunità di partecipare alla co-progettazione degli interventi territoriali. È stato inoltre previsto un terzo strumento a sostegno delle iniziative intraprese dallo stato membro così da riconoscere una certa flessibilità nel definire forma e livello locale. Il Regolamento 2021/1058 sostiene la necessità di favorire i collegamenti tra aree urbane e aree rurali, per consentire ai territori di affrontare adeguatamente le sfide economiche, ambientali, climatiche e demografiche, per questo, sarà centrale il sostegno alle "aree urbane funzionali" data la loro importanza nel rafforzare i suddetti collegamenti e nello stimolare la cooperazione tra autorità locali e partenariato. L'Accordo di Partenariato dell'Agenda urbana 2021-2027 per l'Italia ha confermato il programma nazionale per le città, con il PN "Metro plus e città medie Sud", con una dotazione finanziaria pari a €3.002.500.000, di cui risorse FESR pari €1.590.000.000. È prevista la realizzazione di 38 Programmi Regionali cofinanziati da Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e Fondo sociale europeo plus (FSE+) e 9 Programmi Nazionali. Il Fondo per una transizione giusta (JTF) cofinanzia un unico Programma Nazionale "Just Transition Fund Italia". A questi, nell'ambito dell'Obiettivo della Cooperazione Territoriale Europea (CTE), si aggiungono 10 Programmi a titolarità italiana e 9 Programmi cui l'Italia partecipa nell'ambito di tale obiettivo. La Commissione europea ha ribadito più volte che le città sono il motore dello sviluppo sostenibile e la dimensione più adatta per operare strategicamente è quella metropolitana. In Italia come vedremo in seguito, le Città Metropolitane sono state sostituite alle Province seguendo un percorso di riduzione della spesa che però non è stato affiancato da un ragionamento strategico volto alla ricerca di un'area funzionale. Il mercato non è più solo europeo, ormai bisogna

estendere l'orizzonte di programmazione ad una dimensione globale. Numerose sono le iniziative finanziate dalla Commissione per rendere le aree urbane sempre più globali. I trasporti sono un tassello fondamentale per collegare le città agli snodi strategici che costituiscono la rete del commercio globale. È stata istituita una rete europea che collega le città dei paesi membri, le quali instaurano rapporti di reciproco scambio e confronto.

Fin dal principio le istituzioni europee hanno cercato di sintonizzarsi con i territori aderendo ad un approccio *place-based*, ossia una strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo improntata al perseguimento di obiettivi e bisogni locali destinati alla promozione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. È fondamentale permettere ai territori di partecipare alla genesi della normativa affinché vengano messe in luce le esigenze dei vari settori locali.

Uno sviluppo locale di tipo partecipativo rende le comunità locali artefici del loro destino rinsaldando il rapporto di fiducia tra i vari attori coinvolti, esaltando le competenze tacite e dinamiche di prossimità, sprigionando processi emulativi che scatenano un effetto moltiplicatore. Tuttavia, bisogna essere consapevoli anche dei rischi: alcuni portatori d'interesse in particolare quelli minori rischiano di non essere coinvolti, alcuni cercheranno solamente di intercettare i fondi disinteressandosi del risultato è una partecipazione troppo allargata può risultare caotica.

L'Unione europea rappresenta un fattore esterno di innovazione istituzionale. Con europeizzazione intendiamo

la costruzione, diffusione e istituzionalizzazione di regole formali e informali, procedure, paradigmi di policy, stili, 'modi di fare', sistemi di credenze condivisi e norme che sono state precedentemente definite e consolidate nel processo decisionale europeo e, poi, incorporate nelle narrative, nelle identità, nelle strutture politiche e nelle policies nazionali e locali". (Messina, 2011, p. 17).

Lentamente la politica europea sta modificando il modo di pensare e di procedere delle istituzioni dei paesi membri ad ogni livello di governo. Rappresenta un'opportunità di cambiamento anche per gli attori economici e le associazioni di categoria. Il sistema amministrativo italiano è capace di perseguire con efficacia gli obiettivi definiti dalla programmazione europea di coesione?

La relazione fornita nel febbraio 2023 dal Ministro per gli Affari europei, il Sud e

il Pnrr Raffaele Fitto è impietosa. L'Italia risulta ben al di sotto della media europea per efficienza nell'utilizzo delle risorse europee, una percentuale di spesa pari al 55% del programmato, contro una media europea del 69 per cento. Come rilevato dal Sole 24 ore il documento di Fitto presenta un quadro particolarmente critico che sancisce:

il tradimento del principio dell'addizionalità dei fondi...e la trappola dello sviluppo in cui sono finiti i territori meridionali che, anche ma non solo per effetto della crisi innescata dal Covid-19, stanno paradossalmente vedendo crescere e non diminuire il divario con le aree più sviluppate del Paese. (Fontina, 2023).

L'Italia risulta ancora fortemente impreparata nel capitalizzare i programmi concordati con la Commissione europea. La causa di tale ritardo è riconducibile soprattutto ad un apparato amministrativo scarno, disorganizzato e privo delle figure necessarie per gestire le risorse provenienti dai Fondi di Coesione. I ritardi di presentazione dei progetti connessi alla spesa dei fondi del PNNR, resi evidenti dall'ultima relazione della Corte dei conti, sono riconducibili all'impreparazione della Pubblica Amministrazione. Sembra impossibile ma il problema è che non siamo in grado di spendere i finanziamenti. La patologica lentezza della PA nella realizzazione dei progetti rischia di far perdere all'Italia ingenti risorse. I Comuni in breve tempo sono stati travolti da una marea di progetti dimostrando mancanza di competenze gestionali e tecniche, in particolare nelle Regioni del Sud. La modalità di assunzione dei bandi pubblici è inadatta nel selezionare le figure necessarie per gestire i nuovi processi amministrativi. I governi piuttosto che pensare ai modi per zittire gli organi di controllo dovrebbero intraprendere una seria riforma della Pubblica Amministrazione.

## **2. Indice di competitività regionale: il peso delle città**

L'indice di competitività regionale è uno strumento disciplinarmente trasversale che ci aiuta a comprendere dov'è necessario apportare il cambiamento per innescare processi di sviluppo virtuosi. Semplicisticamente si può dire che l'ICR incarna la capacità di una Regione nel rendere attraente per le imprese investire in un determinato territorio, garantendo allo stesso tempo ai cittadini un luogo positivo dove lavorare e vivere. La preziosa novità apportata dall'ICR consiste nel fatto che



viene determinato un valore capace di definire la competitività di un territorio prendendo in considerazione aspetti che vanno oltre i tradizionali e ormai obsoleti indicatori di produzione. È il frutto di un'analisi a 360 gradi delle diverse realtà regionali basata su un approccio integrato multidisciplinare.

L'indice di sviluppo regionale è un innovativo strumento che permette alle Regioni di fare i conti con i propri deficit strutturali. L'analisi prende in considerazione indicatori che rilevano aspetti non solamente legati al profitto ma anche al benessere cittadino e alla sostenibilità ambientale. Fornisce un apporto prezioso alle classi dirigenti regionali e locali nella programmazione degli investimenti futuri.

Si compone di ben 68 indicatori, di cui 48 a carattere regionale e 20 a carattere nazionale. Sono raggruppati in undici pilastri, che si riferiscono a tre sottoindici: Base, Efficienza e Innovazione. Il primo sottoindice, "base", è composto dai seguenti pilastri: istituzioni, stabilità macroeconomica, infrastrutture, salute ed educazione di base. Con Istituzioni viene definita la qualità e l'efficienza delle stesse, valutando quanto è diffusa la corruzione nei gangli nevralgici del potere e la coerenza del quadro normativo generale, aspetti non trascurabili nel favorire un'impresoria diffusa.

Il pilastro "stabilità macroeconomica" rappresenta la salute dell'economia generale, presupposto per garantire la fiducia nei mercati e attrarre investimenti. Nel pilastro "infrastrutture" è racchiusa una valutazione qualitativa circa la presenza di strade, ferrovie e aeroporti, il cui funzionamento è fondamentale per il trasporto di servizi, beni e persone.

Il pilastro "salute" si sofferma in particolare sulle condizioni lavorative, estrapolando a tal fine indicatori utili a determinare il benessere e la salute dei lavoratori.

Il pilastro "educazione di base" prende in considerazione l'efficacia e la qualità del sistema educativo nel preparare e orientare lo studente nel prosieguo della sua carriera scolastica e lavorativa. Il sottoindice "efficienza" è composto dai pilastri: educazione superiore, efficienza del mercato del lavoro, grandezza del mercato. Nella definizione dell'educazione superiore vengono presi in considerazione quegli indicatori che misurano il contributo dell'istruzione alla produttività e alla crescita economica. Come il sistema educativo riesce a formare il futuro lavoratore in

termini di abilità e competenze innovative. Gli indicatori legati al pilastro “efficienza del mercato del lavoro” definiscono la capacità del sistema economico di attrezzarsi per un’allocazione intelligente delle risorse. Il pilastro “dimensione del mercato” descrive la dimensione per l’appunto del mercato, dello spazio all’interno del quale le imprese possono espandersi. Infine, in merito al sottoindice Innovazione, ci si sofferma su: preparazione tecnologica, sofisticazione delle imprese, innovazione.

Il primo misura quanto famiglie e imprese utilizzano le tecnologie esistenti. Del pilastro “sofisticazione delle imprese” si individuano gli indicatori che determinano il livello di diversificazione e specializzazione delle imprese all’interno di un’economia. Infine, con il pilastro “innovazione” viene rappresentata la capacità innovativa di una regione e come essa alimenti la diffusione della tecnologia all’interno della regione stessa.

Dal Rapporto 2022 redatto dalla Commissione europea, Giuseppe Chiellino (2023) sul Sole 24 ore, rappresenta un’Europa suddivisa in zone in relazione all’RCI: gli Stati Ue dell’Europa Centrale e del Nord che possiedono un RCI molto elevato rispetto alla media europea, i paesi dell’est con un RCI inferiore alla media ad eccezione delle Regioni in cui si trovano le capitali, i paesi del sud, tra cui l’Italia, con un RCI sotto alla media europea ad eccezione di Catalogna, Regione di Madrid, Lombardia e l’Area Metropolitana di Lisbona.

Le città dove troviamo il terziario avanzato appartengono alle Regioni più sviluppate perché più ricche di servizi pubblici per le imprese. La conoscenza per generare benefici economici dev’essere applicata e trasformata in innovazione. Rodriguez-Poze e Wilkie hanno sottolineato i fattori che spiegano lo svantaggio competitivo dei paesi del Sud Est dell’UE: deficit di capitale umano e carenza di competenze, tessuti economici più deboli soprattutto le piccole e medie imprese, strutture istituzionali carenti è scarsamente capaci, scarsa relazione tra università-imprese e territorio e inadeguatezza istituzionale per i nuovi spazi urbani funzionali.

L’Italia ha recuperato 3 punti nel triennio 2016-2019 per poi retrocedere, seppur di poco, in quello successivo (2016: 81,2 - 2019: 84,9 - 2022: 84,1). A livello nazionale preoccupa la qualità delle istituzioni e la disponibilità tecnologica. Unica

nota positiva la qualità del sistema sanitario nazionale che rimane al di sopra della media europea.

Concentrandoci sul Veneto possiamo ritenerci soddisfatti per quanto concerne il Market size e la salute, molto meno invece in technological readiness, capacità istituzionale e macroeconomia. Nel 2016 preoccupa fortemente l'involuzione che ha riguardato il fattore infrastrutturale e il Labour Marker.

L'innovazione e la capacità istituzionale costituiscono la base su cui programmare un progetto economico e sociale virtuoso.

Patrizia Messina (2022) individua le cause del deficit di competitività del Veneto nella scarsa capacità di attrarre laureati, nella debolezza intese programmatiche e d'area, nella lentezza delle pratiche decisionali multi-attore e nell'ancora accentuata frattura tra campagna e centro urbano. Le Regioni con un indice di competitività maggiore sono quelle che racchiudono città dove si concentra il terziario avanzato. La competitività regionale è correlata alla presenza di questi motori della conoscenza e alla fornitura di beni collettivi per lo sviluppo.

Bisogna scoraggiare i finanziamenti a pioggia perché non generano sviluppo. Se il territorio non offre servizi alle imprese è difficile che le imprese riescano a produrre innovazione, in particolare le piccole e medie perché non hanno la capacità di generarla autonomamente.

Se il sistema produttivo non punta sull'innovazione rende superflui gli investimenti in ricerca e sviluppo e vanifica il potenziale umano dei laureati che faranno fatica a trovare lavoro. I politici spesso sono restii a investire in ricerca e sviluppo perché sono misure i cui effetti si raccolgono nel tempo e perciò non portano voti immediati. Così ci si affida a prodotti di bassa qualità, sensibili al prezzo ed esposti alla competizione globale.

Soffermandosi sulla programmazione 2014-2020, il Veneto non mantiene le promesse come previsto dal regolamento UE 1301/2013 che aveva imposto l'investimento dell'80% delle risorse in ricerca e sviluppo, agenda digitale, competitività delle PMI e transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio. La frammentazione amministrativa del territorio e l'inadeguatezza istituzionale rendono difficile il perseguimento di un progetto unitario. Soffermandoci sull'articolazione della spesa regionale di investimento del Veneto

in ricerca e innovazione, appare evidente la carenza degli investimenti rispetto a Regioni leader come l'Emilia-Romagna e la Lombardia. L'Emilia-Romagna si contraddistingue per essere l'unica Regione italiana a destinare parte del budget anche per infrastrutture pubbliche di ricerca perché i centri servizi d'impresa sono stati avviati dall'85.

La dimensione territoriale soprattutto quando si parla di sistemi economici di piccole imprese hanno bisogno di un territorio erogatore di servizi dal momento che non sono in grado di produrli autonomamente. C'è uno svantaggio competitivo dovuto a una bassa spesa in ricerca, sviluppo e formazione e inadeguatezza per nuovi spazi urbani funzionali con cui intendiamo un centro urbano ad alta densità abitativa e una zona circostante caratterizzata da un intenso fenomeno di pendolarismo spinto da esigenze occupazionali e formative.

È stato rilevato che le città universitarie hanno un ruolo importante nella creazione di uno spazio urbano funzionale e questa opportunità è stata poco fruttata. Quindi ove possibile è necessario generare nuovo spazio urbano attraverso reti di servizi a partire dalle università.

Un problema concettuale della Regione Veneto è che considera ricerca e sviluppo come un settore di policy, rinunciando così ad una visione integrata. La ricerca è sterile se non accompagnata da un processo di innovazione istituzionale consistente in un'offerta di servizi alle imprese e di un welfare di buon livello.

L'adeguatezza istituzionale si basa su un coordinamento in rete tra attori pubblici e privati. Le esperienze delle Regioni con un elevato indice di competitività dimostrano il ruolo fondamentale ricoperto dalle università nel riuscire a essere centri nevralgici nel connettere i centri di ricerca con le imprese e nel dar vita ad alleanze strategiche territoriali che favoriscono la nascita di aree funzionali. Nell'ambito del Laboratorio Unicity<sup>1</sup> è stato analizzato il fenomeno della migrazione universitaria constatando come gli studenti veneti che si iscrivono fuori Regione sono più numerosi di quelli che da fuori Regione vengono a studiare in Veneto (Carbone, Messina 2022). Ciò si verifica non per la scarsa attrattività degli atenei veneti che si collocano tra i migliori ma per la concorrenza tra università limitrofe, l'inadeguatezza amministrativa del sistema urbano e la minore capacità

---

<sup>1</sup> <https://www.unicitylab.eu/news/>

del sistema produttivo regionale ad attrarre laureati. Le imprese venete offrono meno opportunità di lavoro di quelle emiliane e lombarde, in termini qualitativi. Il Veneto può disporre di capitale materiale e immateriale per potere dar vita ad una gestione integrata dei servizi all'interno di un'area vasta con le università protagoniste. Tuttavia, per realizzare questo progetto è necessario fare i conti con alcune criticità: la bassa incidenza di laureati sulla popolazione, una dotazione tecnologica insufficiente per sostenere l'innovazione, la frammentazione amministrativa, una scarsa relazione tra città e campagna e una difficile relazione tra università e imprese.

### **3. Le politiche europee per le città: Urban e URBACT**

La Commissione europea ha riposto grande fiducia negli enti locali in virtù delle sfide impellenti che dovranno affrontare: cambiamento climatico, invecchiamento della popolazione, disuguaglianza, traffico e insicurezza. Ha così destinato ingenti risorse attinte dai Fondi Strutturali a progetti per le città.

L'approccio URBACT promuove l'integrazione politica verticale tra i vari livelli di governance orizzontale stimolando una pianificazione urbana multidisciplinare. La condivisione delle esperienze di successo di cui le città sono protagoniste rappresenta un percorso formativo importante. Basandosi sui 3 concetti chiave integrazione-partecipazione-apprendimento, fornisce indicazioni, strumenti, modelli, suggerimenti, spiegazioni per trovare la strada migliore nell'affrontare le sfide urbane.

Il programma URBACT è stato lanciato nel 2002 per favorire lo scambio di idee e buone pratiche tra città così da preparare gli stakeholder locali alla progettazione e all'attuazione di politiche integrate e partecipative.

Il primo ciclo di URBACT – URBACT I – svolto dal 2002 al 2006, si è basato su progetti pilota dell'UE iniziati alla fine degli anni '80 che hanno sviluppato un approccio integrato alla rigenerazione urbana. Ha supportato 217 città partner di 38 reti.

URBACT II 2007-2013, coinvolgendo 519 città partner di 46 reti, ha ampliato la portata del programma precedente, concentrandosi sullo sviluppo urbano sostenibile in un'ampia gamma di settori politici e includendo per la prima volta iniziative di rafforzamento delle capacità gestionali.

URBACT III 2014-2020, concentrandosi sulla condivisione di buone pratiche attraverso reti di trasferimento e sull'attuazione di piani d'azione integrati, ha sostenuto 678 città partner in tutta Europa provenienti da 83 reti. La sintesi della valutazione e la valutazione dell'impatto forniscono preziose informazioni sul programma.

L'ultima programmazione URBACT ha voluto soffermarsi soprattutto sul miglioramento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche.

URBACT è un attore di rilievo nei partenariati dell'Agenda Urbana per l'UE e contribuisce al rinnovamento della Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili, un documento cardine nella programmazione urbana europea.

Collabora anche con altri programmi e organizzazioni, tra cui l'Iniziativa urbana europea, ESPON, INTERACT, INTERREG EUROPE, Horizon Europe, il Consiglio dei Comuni e delle città europee e il Comitato delle Regioni.

Incoraggia le città a ripensare le strutture di governance centralizzata e a passare a modelli più inclusivi. L'approccio partecipativo di URBACT promuove uno sviluppo urbano sostenibile attraverso azioni collaudate con la popolazione locale e pratiche di democrazia diretta. La partecipazione dei cittadini e degli stakeholder attiva meccanismi di corresponsabilità, preziosi per costituire una compattezza d'intenti. Tra i principali risultati di cui si può vantare il progetto URBACT possiamo apprezzare la diffusione di politiche di sviluppo che pretendono una forte partecipazione degli attori locali. Quest'esperienza rende più preparati i Comuni italiani a utilizzare le risorse nazionali ed europee in materia di sviluppo urbano sostenibile.

Le classi dirigenti urbane hanno bisogno delle giuste competenze per apportare cambiamenti positivi e promuovere pratiche più integrate e partecipative. Questo è il motivo per cui URBACT propone attività e strumenti di rafforzamento delle capacità per i rappresentanti delle città e i professionisti urbani.

Per ispirare professionisti e decisori nell'UE, URBACT mette in rete le esperienze di maggiore successo, condividendo conoscenze urbane e lanciando raccomandazioni politiche.

Urban Innovative Actions (UIA) è un'iniziativa dell'Unione europea che fornisce alle aree urbane di tutta Europa risorse per testare soluzioni innovative per

affrontare le sfide urbane. Poggiandosi sull'articolo 8 del FESR, la Commissione europea ha previsto progetti nell'ambito dello sviluppo urbano sostenibile destinando 372 milioni di euro per il periodo 2014-2020.

Dal 2015 al 2020 sulla base dei temi proposti dalla CE numerose città sono state finanziate nella realizzazione di progetti di sviluppo urbano. Circa 359 milioni di persone, il 72% della popolazione totale dell'UE, vivono in città, paesi e periferie. Le aree urbane devono affrontare sfide molteplici e interconnesse legate all'occupazione, alla migrazione, alla demografia, all'inquinamento dell'acqua e del suolo. Allo stesso tempo sono propulsori di nuove idee e soluzioni, luoghi dinamici in cui i cambiamenti avvengono su scala più ampia e seguendo un ritmo rapido. Anche se la politica urbana non è propriamente una competenza dell'Unione europea, negli ultimi trent'anni si sono visti concreti sforzi nello sviluppo di una dimensione urbana. La coesione economica, sociale e territoriale non può avere un impatto reale senza le autorità urbane, e nell'UE oltre la metà degli investimenti pubblici totali viene effettuata da autorità subnazionali come i paesi e le città. Nonostante la ricerca sulle questioni urbane sia ben sviluppata, le soluzioni più innovative non sempre vengono messe in pratica perché le autorità urbane sono riluttanti a utilizzare i propri fondi per testare idee innovative ma allo stesso tempo rischiose.

L'obiettivo principale dell'UIA è fornire alle aree urbane di tutta Europa risorse per testare soluzioni innovative alle principali sfide urbane e vedere come queste funzionano nella pratica e reagiscono alla complessità della vita reale.

I beneficiari sono autorità urbane all'interno di uno dei paesi membri dell'UE con più di 50.000 abitanti, o un raggruppamento con una popolazione totale di almeno 50.000 abitanti.

Che tipo di progetti finanzia l'UIA?

-Innovativi: le autorità urbane possono proporre soluzioni che si sono evolute nel tempo sulla base delle lezioni apprese dall'esperienza o soluzioni completamente nuove mai testate prima nel campo politico.

-Partecipativi: definire meccanismi efficaci di consultazione, coordinamento e progettazione.

-Di buona qualità: soddisfare i principali standard di qualità, quali un'interrelazione chiara e logica di obiettivi/attività/risultati, prove del lavoro preparatorio, ambizioni realistiche, strutture e procedure di gestione efficaci e un buon rapporto qualità-prezzo.

-Misurabili: le autorità urbane devono dimostrare come ogni cambiamento nella situazione locale sia direttamente attribuibile alla nuova soluzione sviluppata e come i risultati possano essere misurati, quantificati e valutati.

-Trasferibili: le autorità urbane dovrebbero dimostrare il rilievo a livello europeo del tema su quel si basa il programma e che le risorse necessarie per l'attuazione dei progetti possono essere reperite in altri contesti locali.

Data la complessità delle sfide urbane, le Autorità Urbane non hanno tutti gli strumenti per agire da sole. È necessario vengano coinvolti tutti i principali soggetti interessati che possono apportare competenze e conoscenze sulla specifica questione politica. Questi includono agenzie, organizzazioni, settore privato, istituti di ricerca, ONG.

La Commissione europea con i Progetti Pilota e le Iniziative Comunitarie URBAN ha consentito di acquisire esperienze pratiche. I principali risultati hanno mostrato che era necessario avere un approccio integrato orizzontale e verticale allo sviluppo urbano sostenibile. Nel periodo di programmazione 2007-2013 dei Fondi Strutturali Europei è stata data la possibilità a tutti gli Stati membri e alle Autorità di Gestione di prevedere misure a sostegno dello sviluppo urbano sostenibile. Negli attuali regolamenti FESR per il periodo 2014-2020, sono state previste maggiori risorse finanziarie e nuovi meccanismi di erogazione come l'investimento territoriale integrato.

La proposta di Agenda Urbana dell'UE mira a rafforzare la dimensione urbana delle politiche dell'UE in tre modi:

- Migliore regolamentazione: migliori collegamenti tra la progettazione delle politiche europee e le pratiche urbane
- Migliore accesso e utilizzo dei fondi europei per garantire risultati più ampi possibile
- Migliorare la conoscenza sulle questioni urbane a livello dell'UE e incoraggiare le città di tutta Europa a condividere le migliori pratiche.



Nel 2015, le Autorità Urbane interessate e gli Stati membri hanno individuato 12 temi che rappresentano le sfide Comuni che le città si trovano ad affrontare: qualità dell'aria, innovazione e appalti pubblici responsabili, economia circolare, integrazione di migranti e rifugiati, adattamento climatico, lavoro e competenze nell'economia locale, transizione digitale, questione abitativa, transazione energetica, uso sostenibile del territorio, mobilità urbana, povertà urbana.

In questo modo l'UIA, adottando un approccio bottom-up, offre alle AU l'opportunità di esprimere il proprio potenziale, testando nuove idee e soluzioni. La conoscenza e le esperienze nate nei programmi nell'UIA verranno utilizzate per alimentare il lavoro e la discussione dei partenariati nel quadro dell'Agenda Urbana dell'UE.

Risulta interessante puntare i riflettori su un progetto UIA per poter dare concretezza a quanto precedentemente esposto. Verona ha cercato di dare una risposta ad una questione sociale e umana nel tempo destinata a diventare sempre più pesante: la solitudine. Il finanziamento UIA ha l'obiettivo di contrastarla attraverso azioni coordinate che prevedano il coinvolgimento dei cittadini. I principi sui quali si basa il progetto sono solidarietà, fattibilità e sostenibilità.

Il terzo distretto, individuato come il più rappresentativo delle caratteristiche demografiche della popolazione urbana, sarà teatro di interventi concreti diretti alle fasce più vulnerabili.

I Paesi dell'Unione europea stanno assistendo a cambiamenti nelle strutture familiari che possono essere così sintetizzati: una riduzione generalizzata della dimensione media della famiglia con un conseguente aumento del numero delle famiglie, un processo di progressivo invecchiamento e un notevole aumento del numero di persone che vivono sole. Questi cambiamenti sono legati sia a fattori demografici come la diminuzione del numero medio di figli e l'aumento dell'aspettativa di vita sia sociali. Tale tendenza è particolarmente evidente a Verona: nel 2018 la dimensione media della famiglia è stata di 2,1 componenti, con un aumento del numero delle famiglie unipersonali, il tasso di anziani è stato del 25,4%, l'indice di vecchiaia era di 204,83 anziani per 100 giovani 0-14 anni e il tasso di fertilità di 1,28. Tali mutamenti demografici hanno spinto la classe politica locale ad esaminarne gli effetti nel medio-lungo periodo individuando

problematiche legate alla salute, il benessere e la qualità della vita. Secondo il Rapporto 2018 dell'Istituto nazionale di statistica, il 17,2% degli italiani si sente privo o di avere poco sostegno e, nel confronto con l'Ue, l'Italia mostra una maggiore vulnerabilità.

La sfida è rilevare la solitudine rendendola una misura di benessere/malessere; migliorare il benessere individuale/collettivo, prevenendo l'erosione del tessuto sociale, attraverso un insieme di interventi volti a contrastare la condizione di povertà e gli aspetti della vita ad essa correlati.

Il modello sociale e territoriale che verrà sperimentato ha una spiccata capacità di adattamento al cambiamento demografico ed è finalizzato alla prevenzione e alla cura della solitudine, nella convinzione che un ambiente accogliente, inclusivo e premuroso aiuti a prevenire stati degenerativi di benessere /salute.

Partendo dall'analisi delle cause scatenanti la solitudine, il progetto definirà le dimensioni della solitudine che contribuiranno all'Indice dei Livelli di Solitudine. Verranno utilizzati questionari approfonditi per fornire evidenza del vissuto di solitudine esistente nell'area prescelta. I dati raccolti sul terzo distretto contribuiranno inoltre, per inferenza statistica, ad un pool di informazioni sulle caratteristiche della popolazione urbana e sulle sue evoluzioni fenomeniche, da utilizzare per i processi decisionali e l'erogazione di servizi.

Azioni specifiche sul campo attiveranno la “gestione della solitudine” con un focus specifico sulla prevenzione e sul trattamento, raggiungendo aspetti chiave della vita (condizioni materiali, qualità della vita, sostenibilità della vita). Queste azioni insisteranno su quei luoghi potenzialmente fonte di socialità come i complessi condominiali e le aree verdi. Si cercherà di stimolare le relazioni tra pari, tra vicini e intergenerazionali. Anche lo spazio digitale solitamente dimensione in cui gli individui si estraniano, alimentando l'allenamento dei legami interpersonali, verrà intelligentemente sfruttato facilitando la connessione di spazi e relazioni fisiche. Gli attori coinvolti in questo processo sono stati l'agenzia per l'edilizia sociale ATER, l'Università degli Studi di Verona, 5 cooperative sociali, Aribandus Attenzione, Energia sociale, MAG, Sol.Co. Consorzio e un'associazione locale Verona Fablab.

I principali risultati attesi sono la creazione di precondizioni per nuove interazioni sociali e generazioni sociali, la riduzione del degrado urbano e della percezione, una crescita delle ore trascorse in contesti relazionali per i destinatari rientrati all'interno della soglia critica come gli anziani, attrattività del territorio e quartieri resi più a misura di famiglia, miglioramento delle condizioni di vita delle famiglie a basso reddito con pari risorse incremento di comportamenti virtuosi/sostenibili e pratiche di solidarietà/scambio. Quasi 6000 le famiglie saranno raggiunte dal progetto per il quale è stato previsto un bilancio totale di Euro 3.999.778,52.

#### **4. Strategia di sviluppo urbano sostenibile (SUS) e Autorità Urbane**

La ricerca della sostenibilità è il principio cardine dell'ultima programmazione politica ed economica dell'Unione europea. La comunità scientifica ormai da diversi anni chiede alla politica di trasformare radicalmente il sistema economico mondiale e ci ricorda ripetutamente che il tempo rimasto per evitare di raggiungere il punto di non ritorno si sta assottigliando. Le conseguenze climatiche e ambientali causate dall'azione dell'uomo stanno compromettendo la sopravvivenza delle future generazioni.

L'UE ha accelerato, nonostante alcune interruzioni dovute soprattutto alle conseguenze della crisi pandemica e del conflitto russo-ucraino, la trasformazione verso un'economia a zero emissioni. Il Green Deal europeo prevede un terzo dei 1800 miliardi di euro di investimenti del piano per la ripresa NextGenerationEU e del bilancio settennale dell'UE.

Le realtà urbane costituiscono lo spazio all'interno del quale si produce, consuma e inquina di più. Pertanto, la futura pianificazione economica per raggiungere i tanto decantati obiettivi ambientali ha dovuto dedicarsi specificatamente alle città. È stata così promossa la Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile, SUS.

Con la programmazione 2014-2020 la politica di coesione ha introdotto l'obbligo dello sviluppo urbano sostenibile con il 5% del Fondo europeo di Sviluppo Regionale per ogni stato membro. Sono previsti circa 115 miliardi di EUR destinati alle città, di cui 17 miliardi sono gestiti a livello locale dalle autorità urbane attraverso più di 950 strategie di sviluppo urbano integrato e sostenibile.

La questione urbana è entrata nel dibattito europeo dagli anni '90. Il primo frutto di un inteso confronto sulle città e il loro sviluppo tra i rappresentanti degli stati membri è il progetto URBAN precedentemente descritto.

Nel 2007 viene firmata la Carta di Lipsia che definisce due principi fondamentali, l'applicazione di una politica di sviluppo olistica e integrata e la particolare attenzione rivolta ai quartieri difficili. Col successo di URBACT i finanziamenti per le città vengono inseriti nella politica di coesione.

Un'altra tappa fondamentale nel processo di costruzione di un'identità urbana europea è l'avvio dell'Agenda Urbana dell'Ue nel 2016 che sancisce l'adozione di un approccio integrato allo sviluppo urbano multisetoriale e multi-attore capace di costruire progetti di area vasta.

Fondamentale è realizzare progetti complementari in grado di amalgamarsi in un unicum che persegua il medesimo obiettivo strategico. Abbracciando un approccio *placed based*, l'Ue cerca di rendere le comunità locali protagoniste del cambiamento e innescare processi innovativi in seno alle amministrazioni pubbliche.

La SUS si integra armoniosamente con le agende globali come AGENDA 2030 e gli Accordi di Parigi. L'obiettivo è definire un unico modello di sviluppo globale che possa riprodursi a livello locale così da permettere ad ogni attore posizionato su ogni livello di recitare la propria parte.

Le strategie di sviluppo sostenibile vengono attuate da soggetti differenti, solitamente Autorità Locali (AL) e Autorità di Gestione (AG). L'Italia rappresenta un caso anomalo all'interno del panorama europeo dal momento che è l'unico Stato membro ad attuare il SUS tramite sia un PO nazionale comprendente 14 strategie sia attraverso PO regionali.

Tra i fattori che possono mettere in pericolo il raggiungimento degli obiettivi prefissati dai progetti SUS troviamo la macchinosità del meccanismo di erogazione del fondo e l'esiguità dei finanziamenti destinati alla realizzazione dei singoli progetti. La dispersione delle risorse, spezzettate in diversi progetti senza un filo conduttore, può vanificare il raggiungimento di un obiettivo di lungo periodo in linea col disegno europeo. Per questo motivo è auspicabile che le strategie SUS siano associate ad altri quadri di politiche e flussi di finanziamento.

É necessaria un' autorità di livello superiore come potrebbero essere la regione o un nuovo ente funzionale che sappiano coordinare le diverse opportunità territoriali facendole rientrare in un progetto unitario.

Al riguardo un esempio di successo è rappresentato dalla rete "Réseau Europe urbain" che in Francia riunisce tutti gli attori coinvolti nell'implementazione urbana della politica di coesione come le associazioni di Comuni, ordini professionali, strutture di sostegno regionale ecc. Il dialogo costante tra i protagonisti del SUS è fondamentale per il consolidamento della capacità strategica.

La Rete di Sviluppo Urbano (UDN) raggruppa le città e aree urbane di tutta l'Ue con lo scopo principale di monitorare l'attività di attuazione dei fondi Ue e favorisce il dialogo tra le varie realtà urbane europee. La UDN organizza conferenze, incontri, eventi tecnici in cui le varie amministrazioni si confrontano e condividono le proprie esperienze favorendo così la diffusione di nuove conoscenze e l'attivazione di buone pratiche.

Affinché una strategia SUS possa avere successo è necessario prima di attuarla che si identifichino chi sono gli attori locali in gioco e in quale struttura amministrativa e di governance si trovano ad operare.

Le Autorità urbane incaricate di attuare i progetti SUS devono essere individuate superando il limite amministrativo tracciato dai confini comunali e seguendo i principali flussi di risorse, persone ed energia.

Le strategie di sviluppo locali devono essere coerenti con le agende nazionali e regionali. In Italia sarebbe auspicabile, senza negare le diversità che caratterizzano le varie realtà urbane, definire un'agenda urbana nazionale coerente con gli obiettivi Ue così da indirizzare e coordinare l'azione dei fondi.

L'estensione territoriale delle politiche SUS dipende dall'obiettivo del singolo progetto e dalla conformazione istituzionale del contesto sul quale si inserisce. Adottare un approccio territoriale significa che le possibilità di sviluppo devono essere legate a una dimensione spaziale e ad uno specifico contesto territoriale. La dimensione ideale sul quale progettare una politica SUS è quella funzionale, comprendente insieme di Comuni, aree metropolitane o reti di città. Sono spazi interconnessi che condividono problemi comuni di varia natura ma divisi da rigidi

confini amministrativi. Assistiamo ad una discrepanza tra i luoghi dove gli individui vivono e quelli dove trovano occasioni di lavoro e possono godere dei servizi. Le SUS sono destinate sostanzialmente verso tre tipologie di interventi: i quartieri specie quelli degradati, le aree funzionali e l'integrazione tra zone urbane e rurale. Nella prima tipologia d'intervento l'attenzione è rivolta alle zone della città più in difficoltà dal punto di vista socioeconomico. L'obiettivo primario è evitare l'emarginazione garantendo servizi che favoriscano l'integrazione col resto della città. L'azione rivolta ai quartieri riconosce il valore apportato dal volontariato e la società civile, rende possibile l'integrazione dei progetti e li proietta verso l'esterno cogliendo le interdipendenze tra le diverse aree urbane.

Le aree funzionali sono spesso composte da più centri urbani di rilievo circondati da territori limitrofi su cui esercitano un'intensa attrazione, caratterizzata da un alto numero di persone che vive al di fuori del centro urbano ma si muove quotidianamente lungo le direttrici. Si evidenziano livelli elevati di pendolarismo verso i centri urbani densamente popolati (zone di migrazione pendolare). Queste entità geografiche non riescono a costituire un corpo unitario in grado di gestire in modo cooperativo flussi e opportunità socioeconomiche. La programmazione 2014-2020 ha investito circa il 20% in strategie SUS destinate ad aree funzionali. L'UE sta tentando di far emergere, attraverso varie iniziative, le interdipendenze esistenti tra le varie realtà comunali così da favorire percorsi comuni di sviluppo e pianificazione. Gli ostacoli maggiori che si frappongono alla realizzazione di esperienze funzionali sono soprattutto: frammentazione, disparità e concorrenza interna, mancanza di coordinamento, capacità e comunicazione, mancanza di leadership e di sostegno da parte dei livelli superiori di governo.

L'espansione urbana, la mobilità e l'offerta scolastica sono questioni che devono essere organizzate attraverso sistemi di gestione integrati privi di costrizioni amministrative. Prima di lanciare una strategia SUS è necessario analizzare il territorio destinatario, cogliere le interdipendenze economiche e sociali, identificare gli attori pubblici e privati per realizzare una governance adeguata. Infine, non bisogna trascurare l'importanza della raccolta di dati e lo sviluppo di indicatori. Questo apporto può essere dato dalle università e gli istituti di ricerca che con

tecniche moderne di raccolta dei dati possono effettuare indagini territoriali e monitorare i progressi, sollevando eventuali criticità della strategia adottata.

In Italia rimane accentuata la frattura tra il nord e il sud Italia ma anche tra la città e la provincia. È stato rilevato che più il Comune cresce maggiore è il consenso verso i partiti europeisti mentre aumenta il consenso nei confronti dei partiti cosiddetti sovranisti nei piccoli Comuni delle aree interne.

Questo dato denota una divergenza nella visione del mondo tra zone rurali e centri urbani. È un dato che riguarda un po' tutti i paesi come si è potuto vedere con la Brexit e l'elezione di Trump negli Stati Uniti. La resistenza al cambiamento è particolarmente forte nelle fette di popolazione tra i 45 e i 60 anni, in particolare bianchi appartenenti all'ex classe media impoverita. Ma dove sta la spiegazione a questa tendenza.

Marco Almagisti (2019), sostiene che si tratta di una conseguenza dell'impatto della globalizzazione,

Chi vive fuori dai centri principali, subisce le conseguenze negative della globalizzazione; cioè si sente ai margini delle occasioni che maturano in città. Esempio: se è di Torino, ha la stazione della Tav; se sta in Val Susa, ha i cantieri e i fastidi. Oppure, parlando di immigrati: l'idea che possano rappresentare una minaccia per la comunità locale è vissuta in maniera più dolorosa in realtà che vivono situazioni di disagio in sé, perché non hanno l'attenzione e la cura in genere riservata alla città.

Il legame tra zone urbane e rurali è di fondamentale importanza nella realizzazione di una strategia SUS efficace. La crescita delle città ha inglobato parte dell'hinterland e reso maggiormente collegate le campagne, abbattendo quella distinzione un tempo così nitida tra realtà urbana e zona rurale. Alcune zone interne però, in particolare quelle limitrofe alle piccole città, si sono lentamente spopolate con conseguente erosione dei servizi essenziali come istruzione e sanità.

I fili che legano la città alla campagna vengono percorsi da flussi demografici, di mobilità, di servizi ambientali e culturali.

Sia la programmazione 2014-2020 del FESR sia quella 2021-2027 del FEASR menzionano espressamente la necessità di collegare sempre più la campagna alla città. Le sfide principali nel perseguimento di tale obiettivo sono: definire una programmazione territoriale comune che salvaguardi il consumo di suolo, garantire

connettività e collegamenti infrastrutturali tra campagna e città, progettare un piano di sviluppo interdipendente.

I partenariati urbano-rurali si rivelano più efficaci quando sono previsti accordi formali di riconoscimento o di cooperazione, quando assumono la forma di un livello istituzionale territoriale e quando vi è una forte leadership politica.

I due principali strumenti attuativi per perseguire l'integrazione urbano rurale sono l'ITI e il CLLD. Il primo riconosce alle autorità la possibilità di definire strategie urbane e territoriali in grado di integrare diversi fondi, tra cui il FESR e il FEASR. Il CLLD, trae le proprie origini dal programma LEADER e può prevedere il ricorso a più fondi e l'utilizzo per qualsiasi tipologia di territorio.

Molteplici sono gli interventi che possono favorire un progetto di sviluppo unitario tra campagna e città:

sviluppo economico e l'innovazione (ad es. PMI, trasferimento di tecnologie, soluzioni TIC, sistema agro-alimentare, economia verde, industrie culturali e creative), la fornitura di servizi e infrastrutture pubbliche (ad es. istruzione, formazione, servizi sociali per la salute e gli anziani, innovazione sociale, mobilità), e la gestione sostenibile delle risorse naturali e culturali (ad es. gestione delle acque, energie rinnovabili, efficienza energetica, cambiamenti climatici, prevenzione dei rischi, siti naturali e culturali).” (Commissione europea, 2020).

Forti perplessità lascia la decisione della Regione Veneto di far coincidere automaticamente le aree funzionali con le Città Metropolitane rinunciando così alla realizzazione di un disegno gestionale improntato sui flussi socioeconomici.

Sulla base dell'Avviso della Giunta Regionale del 2021 sono state individuate 11 Aree urbane funzionali allo Sviluppo Urbano Sostenibile. Si tratta di Aree omogenee che superano i confini comunali, coinvolgendo 125 Comuni e popolazione per 2,5 milioni di abitanti.

Le Aree urbane della programmazione 2014-2020, Padova, Verona, Venezia, Treviso, Vicenza e Asolano-Castellana-Montebellunese, sono state confermate ed ampliate.

Le nuove Aree urbane della programmazione 2021-2027 sono state create intorno ai due Capoluoghi, Belluno e Rovigo, non partecipanti alla precedente programmazione, e ad altri centri come Bassano del Grappa, San Donà e Conegliano.



Allo Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) sono dedicate risorse comunitarie e nazionali complessive per circa 173 milioni di Euro, di cui 166,76 milioni del PR Veneto FESR e 6,16 milioni del PR Veneto FSE plus.

Le Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile della Programmazione 2021-2027 sono redatte attraverso un processo di co-progettazione e cooperazione tra Aree Urbane e Regione del Veneto al fine di individuare congiuntamente le soluzioni strategiche più coerenti con il contesto di pianificazione, le esigenze e le potenzialità di ciascuna Area e con i PR Veneto FESR e FSEplus.

Per riuscire a perseguire con efficacia quando suddetto è necessario poter contare su una governance adeguata. Questa dev'essere ben armonizzata tra i vari livelli di governo così che tutti vadano nella stessa direzione e perseguano il medesimo obiettivo. Nell'attribuzione delle competenze è essenziale considerare la capacità di governo degli enti locali che, se non sufficientemente strutturati, vanno supportati dai livelli superiori nella realizzazione dei progetti europei. Uno dei problemi principali per il buon funzionamento di un modello multilivello è la sovra regolamentazione che può essere arginata favorendo processi di informatizzazione delle pratiche burocratiche e snellendo la normativa.

L'approccio alla programmazione urbana dev'essere multi-attore ossia coinvolgere il maggior numero di attori nella struttura di governance in una dimensione di reciprocità e fiducia. La sfida è riuscire a rendere partecipi tutti i portatori d'interesse e garantire un efficiente funzionamento della macchina amministrativa. Il Codice europeo di condotta sul paternalismo nell'ambito dei fondi SIE ha definito le seguenti regole giuridicamente vincolante: essere trasparenti nella selezione dei partner, fornire informazioni sufficienti ai partner e concedere loro il tempo necessario per esprimere le proprie opinioni nel processo di consultazione, garantire il coinvolgimento dei partner in tutte le fasi del processo, dalla pianificazione alla valutazione, promuovere il capacity building presso i propri partner, creare piattaforme per agevolare l'apprendimento reciproco e lo scambio delle migliori pratiche.

Un'altra questione sulla quale l'Italia arranca è il processo di valutazione delle politiche pubbliche. I capi partito non appena ricoprono ruoli di potere condizionano la libertà d'analisi degli organi tecnici, sostituendo non appena

possibile i loro vertici. Per non parlare della distanza abissale tra il mondo accademico e i politici, condizione che vede responsabili i secondi, disinteressati verso analisi troppo strutturate e scarsamente spendibili elettoralmente. L'Ue ha investito molto per far diventare la valutazione un tassello imprescindibile per qualunque produzione e attuazione legislativa.

I regolamenti europei in materia di Fondi Strutturali prevedono, molto di più rispetto al passato, operazioni valutative durante la fase di attuazione così da determinarne efficienza, efficacia e impatto. È prevista nella Sezione II Progresso strategico Capo II articoli 54, 55, 56 e 57 e nel Titolo III Sorveglianza, Valutazione, Informazione e Comunicazione Capo I nell'articolo 114 del Reg. (UE) n. 1303/2013 "Disposizioni comuni".

Sono stati definiti strumenti condivisi per la valutazione così da poter confrontare le esperienze dei vari paesi membri. La valutazione è strutturata nelle seguenti fasi: -valutazione ex ante. Definita scrupolosamente dalla Commissione europea nel "Guidance document on ex ante evaluation", è obbligatoria al momento della presentazione dei Programmi Operativi. La novità rispetto alla programmazione passata riguarda l'attenzione posta all'adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari della gestione del PO.

-valutazione in itinere monitora i primi effetti dei programmi intrapresi verificando se sono diretti verso gli obiettivi predefiniti e permette di apportare in corso d'opera i relativi aggiustamenti.

-valutazione ex post, condotta dalla Commissione europea e/o dagli Stati membri insieme alla Commissione, è volta a valutare l'efficacia e l'efficienza dei Fondi SIE in termini di contributo al conseguimento delle priorità e obiettivi della strategia. L'amministrazione protagonista del progetto finanziato coi fondi SIE ha inoltre l'obbligo di definire un Piano di valutazione in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 56 del Reg. n. 1303/2013. Nel tempo la valutazione è diventata un elemento imprescindibile nella strutturazione dei fondi comunitari ed ha rappresentato uno strumento sempre più importante per il miglioramento della programmazione di coesione europea.

Ma come siamo messi in Italia? Per rispondere a questa domanda è proficuo analizzare l'ultimo resoconto redatto da ASviS nel 2022. Il rapporto esordisce

manifestando profonda preoccupazione riguardo al futuro del pianeta. Il tempo a disposizione per modificare il sistema economico globale sta finendo e le conseguenze preventivate in assenza di questo tanto proclamato cambiamento sarebbero drammatiche. Il positivo inizio per il raggiungimento degli obiettivi prefissati da AGENDA 2030 ha lasciato il posto ad una situazione di profonda incertezza con lo scoppio della guerra russo-ucraina e i risvolti dei due anni pandemici. Gli investimenti in programmazione finanziati con i soldi del PNNR rischiano di essere infruttuosi, destinati più a tamponare e dare un po' di ossigeno ai settori in crisi, che a incidere sulle fondamenta del sistema produttivo.

L'analisi prodotta da ASviS nel 2023 ci ragguaglia sulla situazione dell'Italia nel raggiungimento degli obiettivi definiti da Agenda 2030. Ci soffermeremo sull'undicesimo Goal "Città e comunità sostenibili", un indicatore sintetico che racchiude i seguenti dati: indice di abusivismo edilizio, Incidenza delle aree di verde urbano sulla superficie urbanizzata delle città, Superamenti del valore limite giornaliero previsto per il PM10 nei Comuni capoluogo di provincia, Posti km offerti dal Trasporto pubblico locale, Difficoltà di accesso ad alcuni servizi, Persone che si spostano abitualmente per raggiungere il luogo di lavoro solo con mezzi privati.

La posizione dell'Italia al riguardo è deludente considerando la sostanziale stabilità dell'indicatore nel periodo 2010-2022. L'inquinamento atmosferico rappresenta ormai un problema endemico in particolare nella Pianura Padana e nelle grandi città. Sono 60000 morti prematuri all'anno causati dall'inquinamento, soprattutto per l'esposizione alle polveri sottili.

Il consumo di suolo continua a crescere alla velocità di 70 km quadrati nel 2021 a causa dell'assenza di una normativa efficace e di una legge nazionale di principi sul governo del territorio.

Il rapporto sottolinea la mancanza di una cabina di regia tra i Ministeri nel perseguimento della Strategia 2030. Nel perseguimento della strategia dettata da Agenda 2030 da parte dei vari Ministeri pesa la mancanza di una cabina di regia che possa dare unità e coerenza agli investimenti.

Anche la mobilità registra evidenti carenze nell'offerta e nella qualità, situazione che alimenta l'uso del mezzo privato e di conseguenza l'incremento

dell'inquinamento. Nel 2022 Istat rileva un'elevata insoddisfazione nell'utilizzo dei mezzi pubblici registrando l'insoddisfazione delle famiglie italiane il cui 30,7% lamentava di avere difficoltà di collegamento con mezzi pubblici nella zona in cui risiede, con quote relativamente più alte nelle Regioni del Mezzogiorno (39,2% in media; 52,7% in Campania). Salvo un'accelerazione improvvisa degli investimenti nel comparto dei trasporti pubblici gli obiettivi prefissati sono destinati ad essere disattesi.

Anche l'urbanistica non regala grandi soddisfazioni con l'inadeguatezza del livello di sostenibilità ambientale ed efficienza energetica registrato nelle città italiane. Soffermandosi sui territori non urbanizzati la Strategia nazionale per le aree interne ha portato ingenti finanziamenti con le programmazioni 2014-2020 e 2021-2027. Tuttavia, come sottolineato precedentemente il rischio è rappresentato dalla dispersione delle risorse che distribuite a pioggia ai vari Comuni vanificano il raggiungimento di un cambiamento sistemico.

Per quando riguarda il verde urbano i dati forniti se da un lato si rileva una maggiore sensibilità degli amministratori dall'altro si può oggettivamente constatare che la superficie di verde pubblico nei Comuni capoluogo di provincia è rimasta sostanzialmente stabile.

Le proposte avanzate da ASviS si possono sintetizzare nei seguenti punti programmatici:

- istituire una cabina di regia composta dai rappresentanti dei Ministeri così da instaurare un coordinamento tra i diversi programmi;
- interrompere il consumo di suolo approvando una norma che lo disciplini a livello nazionale;
- investire in un piano straordinario di edilizia popolare;
- puntare sulla mobilità sostenibile presentando un'offerta diversificata che riduca l'uso dell'auto;
- rendere più stringenti i limiti di emissione di CO<sub>2</sub>.

La pandemia e il conflitto russo-ucraino hanno messo in secondo piano la questione ambientale facendo quasi scomparire i temi del cambiamento climatico e dell'inquinamento dal dibattito pubblico. Non ci sono più dubbi sul fatto che abbiamo deciso di intraprendere la strada della catastrofe ambientale.

## 5. Casi europei di City Region

L'Indice di competitività regionale, già trattato nel capitolo precedente, traccia una frattura tra le Regioni europee centrali da una parte e quelle mediterranee e balcaniche dall'altra. Il Nord Italia si assesta in una buona posizione all'interno del panorama economico europeo, anche se dimostra un basso profilo istituzionale e macroeconomico dovuto principalmente alle gravi patologie che affliggono il sistema paese: corruzione, burocrazia e debito pubblico. I dati evidenziano che sono state premiate quelle realtà che hanno saputo creare aree funzionali tra poli interdipendenti attraverso la fornitura di "beni collettivi per la competitività". Una pianificazione comune tra città e campagna ha reso più efficiente la gestione dei servizi e garantito uno sviluppo territoriale più rispettoso dell'ambiente. Tuttavia, per poter realizzare un cambiamento di questo tipo è necessario rendere partecipi le comunità locali periferiche che spesso dimostrano diffidenza in quanto inconsapevoli delle enormi opportunità in un progetto condiviso con le città.

Patrizia Messina (2020) prende in considerazione 4 progetti rilevanti di *City Region* europee che si sono affermate attraverso processi di integrazione tra città ed aree rurali: Métropole Européenne de Lille e Eurometropolis Lille- Kortrijk-Tournai, Öresund Region o Greater Copenhagen, Randstad Holland, BrabantStad – Mosaic Metropolis.

La Mel è un'unione intercomunale di tipo metropolitano che comprende una conglomerazione transfrontaliera franco-belga. Ne fanno parte le città francesi situate nel dipartimento del Nord nella regione dell'Hauts-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. Lille ha un passato industriale nel settore del tessile entrato in crisi già a partire dalla fine del XX secolo. La città ha saputo reagire brillantemente avviando un processo di riconversione industriale. A questo si è affiancata una riorganizzazione funzionale tradottasi in un'area metropolitana con un Consiglio Metropolitano, un Presidente ed un Ufficio di presidenza. Mel dà il la alla realizzazione di un progetto euro-regionale, Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai (Elkt) comprendente città e

Comuni francesi, fiamminghi e valloni. La Strategia 2014-2020 mette in luce i cardini del progetto d'integrazione socioeconomico del Elkt:

- programmi d'intesa nell'innovazione, formazione e ricerca

- mobilità sostenibile e soft link

- cura dell'ambiente.

Il successo di Elkt è stato favorito dalla realizzazione dell'Eurotunnel nel Canale della Manica e la linea alta velocità TGV Parigi-Londra.

Una pianificazione territoriale unitaria ha regolamentato con maggiore efficacia il consumo del suolo, dando un ordine al fenomeno dello sprawl. Un ulteriore aspetto da non trascurare è la promozione culturale dell'area che offre un'originale moltitudine di culture.

Öresund Region o Greater Copenhagen è una regione comprendente parte della Danimarca orientale il cui fulcro economico è Copenhagen e la provincia meridionale svedese della Scania. I due territori divisi dallo stretto di Oresund nel 2009 sono stati collegati da un ponte. Questa grandiosa opera infrastrutturale ha rafforzato un processo d'integrazione cominciato nel lontano 1993 col forum di politica regionale chiamato Comitato Øresund composto da politici appartenenti alle due parti. Il progetto è decollato quando è stato riconosciuto e avvalorato dall'Unione europea che ha finanziato diversi interventi tra cui la rete europea dei servizi per l'impiego Eurores (1997), Interreg II (1994-1999) e Interreg IIIA. Dopo la costruzione del ponte si è registrato un incremento del pendolarismo del 43% determinato dalla ricerca di maggiori opportunità lavorative ed extra lavorative per gli svedesi e di prezzi immobiliari più favorevoli per i danesi. Inoltre, la decisione di fondere i porti di Copenhagen e di Malmö attraverso una gestione unica ha incrementato il commercio e favorito ulteriormente il processo d'integrazione economico. Per non suscitare reazioni identitarie che avrebbero potuto ostacolare il buon andamento, è stato promosso un progetto di scambio culturale attraverso un consorzio di dodici Università.

Randstad Holland è un perfetto esempio di policentrismo metropolitano caratterizzato dalla presenza di quattro grandi città Amsterdam, Rotterdam, L'Aia e Utrecht, una serie di città medie tra cui Haarlem, Leida, Delft, Dordrecht e una vastissima area agricola rurale. Il progetto d'integrazione è iniziato negli anni '30

ed era destinato principalmente a contrastare il sovrappopolamento di Amsterdam e proiettare la concorrenza tra le città olandesi verso l'esterno. Dal punto di vista economico le città parti del Randstad riescono ad aggregarsi in modo complementare: L'Aia spicca per le funzioni di governo e amministrative, Amsterdam occupa un enorme peso finanziario, Rotterdam può contare sul porto e l'industria pesante, Utrecht si distingue per essere un luminoso centro culturale mentre Leida, Haarlem e Hilversum per l'industria leggera.

La funzionalità del sistema Randstad è possibile grazie ad una efficiente gestione comune dei trasporti e del traffico. Il potere viene esercitato da un Comitato esecutivo composto da 5 membri che non esercita poteri decisionali vincolanti ma adotta raccomandazioni destinate alle 12 istituzioni rientranti nel territorio della Regione. Una delle sfide più difficili che ha dovuto affrontare questa realtà è il consumo del suolo. Per fermare l'espansione edilizia verso la cosiddetta area verde rientrante all'interno del quadrilatero, è stato definito un rigido procedimento che regola il permesso di costruire, promosso anche dall'iniziativa comunitaria Vinex, basato sui seguenti principi:

- 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). (Messina, 2020, p.36).

Sono state costituiti centri di gestione amministrativa a livello di *City Region* per concordare con i privati progetti immobiliari e infrastrutturali all'interno di una logica di condivisione di costi e benefici.

Il Brabante settentrionale è una provincia dell'Olanda settentrionale, tra le più ricche e tecnologicamente avanzate d'Europa. Il BrabantStad è un progetto a rete che unisce la Provincia del Nord Brabant con Eindhoven, Helmond, 'sHertogenbosh, Tilgurge Breda. Ricerca e innovazione sono promosse dal gigante dell'elettronica Philips che si muove in sinergia con l'Università della Tecnologia di Eindhoven. Il Mosaic Metropolis è un progetto che persegue un percorso di sviluppo del territorio sostenibile soprattutto attraverso il rafforzamento del trasporto pubblico. Curiosa è la particolare forma di governance che affida la

gestione integrata dei servizi alla multiutility del servizio idrico, così da sfruttare la flessibilità organizzativa e la natura rappresentativa.

Appoggiandosi all'analisi della Professoressa Messina (2020), proviamo a identificare i fattori comuni sui quali si è fondato lo sviluppo socioeconomico delle 4 realtà appena descritte. La capacità di fare rete è una condizione cognitiva e culturale essenziale per costruire un progetto di *City Region* vincente. Questa è il prodotto di un processo storico che viene da lontano. L'evoluzione amministrativa italiana si è sviluppata attorno ai Comuni all'interno di una struttura gerarchico piramidale che sebbene mutata ancora risuona, ostacolando processi di cooperazione multi attore. Sorprendente risulta la flessibilità istituzionale dimostrata dai 4 casi poc'anzi affrontati, un esempio è la gestione integrata dei servizi nel caso del Babantstad affidata alla multiutility del servizio idrico integrato. L'inadeguatezza istituzionale è il risultato anche di una cultura politica legata alla conservazione dello status quo, gelosa custode di privilegi partitici, avversa a quella libertà che libera il pensiero dalla tradizione e dà vita a nuovi modelli.

È importante che il sistema universitario sia ben incastrato all'interno del processo di sviluppo della conoscenza delle imprese. Per raggiungere questo obiettivo la politica dovrà essere attiva nel favorire un movimento sinergico tra atenei e attori economici così da mantenere sempre fertile il tessuto economico. Senza ricerca non c'è innovazione e senza innovazione non c'è competitività.

Le infrastrutture strategiche come l'esempio citato del Ponte di Oresund che collega Copenaghen alla provincia meridionale della Scania, sono essenziali per collegarsi ai flussi di merci e capitali globali. In Italia il dibattito sulle grandi opere è puntualmente polarizzato tra la fazione dei costruttori e quella dei sabotatori senza che mai si apra una seria analisi circa i costi e benefici. L'esperienza italiana è altresì condizionata da un recente passato costellato da tangenti e sprechi, speculazioni e gravi inefficienze. La questione morale non è un aspetto da sottovalutare di fronte la dispersione di risorse destinate alle grandi opere infrastrutturali.

È facile constatare che ognuno dei quattro progetti persegue un obiettivo di sviluppo urbano rurale dove la campagna non entra come area marginale all'interno del progetto di area vasta urbana ma si inserisce all'interno di "un gioco cooperativo a



somma positiva (win-win) in una prospettiva di sviluppo urbano policentrico e sostenibile.” (Messina, 2020, p. 45).

Trascurato ma non meno rilevante è il fattore identitario. La comunità locali spesso percepiscono progetti di questo tipo come costruzioni elitistiche calate dall’alto destinate a stravolgere la cultura e l’identità del territorio per inseguire un modello economico globalista che ci vuole tutti uguali. Queste preoccupazioni sono fondante e non devono essere ignorate dalla classe politica che deve instaurare un dialogo costante con le comunità rurali per renderle partecipi del cambiamento.

## **6. Riforme di riordino territoriale e confronto con il caso francese**

Risulta interessante, a fini della nostra analisi, comparare il processo di riforma istituzionale italiano con quello francese considerando le politiche di riordino territoriale come strategie di sviluppo regionale. Seguiremo l’evoluzione di riordino istituzionale avvenuta in due realtà che provengono dalla medesima matrice amministrativa, Francia e Italia. Patrizia Messina (2020) si interroga su quanto gioca la riduzione del numero dei Comuni, soprattutto piccoli, nelle politiche di sviluppo regionale?

Sia nel caso francese che in quello italiano possiamo constatare il perseguimento del medesimo obiettivo, ricercare una dimensione sub-statale e sovra-comunale più idonea a gestire i servizi rivolti alle persone e alle imprese. Tuttavia, le strade seguite sono state differenti così come i risultati rispetto all’obiettivo definito. Ormai dubbi non ci sono sulla necessità di organizzare una gestione integrata nei trasporti, lo smaltimento dei rifiuti, la ricerca scientifica, la pianificazione urbanistica e molto altro. Questo è possibile, per esempio, aggregando le competenze tra Comuni, costruendo unioni finalizzate allo sviluppo strategico del territorio e ridefinendo l’estensione delle Città Metropolitane. Gli studiosi convergono su un modello di sviluppo territoriale guidato da città funzionali che superano il tradizionale concetto di esercizio del potere locale all’interno di rigidi confini amministrativi per ridefinirsi sulla base dei flussi globali di merci, persone e risorse. L’adeguatezza istituzionale è quella configurazione nell’esercizio del potere e nei meccanismi di produzione delle decisioni destinati alla collettività che

permette di regolare con successo fenomeni di natura economica, sociale e culturale.

Con l'avvento della globalizzazione che ha generato flussi di informazioni e persone in rapido e costante movimento, l'impalcatura istituzionale tradizionale è risultata inadeguata. I paesi mediterranei in particolare hanno più sofferto le conseguenze apportate dalla globalizzazione perché basati su un sistema di gestione dei servizi gerarchizzato e poco flessibile. Un nuovo progetto istituzionale è risultato particolarmente difficile da realizzare in Italia anche per il peso politico rappresentato dagli enti locali che ancora emanano forti identità storico culturali. Quest'ultimo fattore è la conseguenza del fatto che i Comuni, in particolare nel nord Italia, erano presenti prima della fondazione del Regno D'Italia e sono sempre stati protagonisti nel funzionamento democratico della Penisola. L'eredità storica dei Comuni molto si è fatta sentire nel processo di riordino istituzionale a partire dalla fine del XX secolo.

Come anticipato, Francia e Italia appartengono allo stesso modello napoleonico di organizzazione dei governi locali caratterizzato da un'omogeneità territoriale basata sulla divisione in Comuni e Dipartimenti/Province organizzati secondo regole standardizzate emanate dal centro, un presidio statale sul territorio per mezzo dei Prefetti, nominati dal Governo centrale, impiegati in un'attività di controllo sugli organi comunali eletti democraticamente, un intreccio tra il decentramento e l'unità politica statale attraverso la doppia funzione di rappresentanza esercitata da Prefetto e Sindaco.

I Comuni e i Dipartimenti in Francia sono stati introdotti dopo la Rivoluzione francese. Il sorprendente numero di Comuni francesi (nel gennaio 2015 arrivano ad essere contati in 36.658) è dovuto al fatto che non esistono limiti di dimensione e numero di abitanti. A differenza della realtà comunale italiana esercitano scarsi poteri deliberati ed esecutivi.

Le Regioni sono state istituite nel 1969, così l'Esagono è stato suddiviso in 21 circoscrizioni. Nel 2008 sono state avviate riforme di riordino territoriale sotto la presidenza Sarkozy, il quale con il rapporto Balladur delinea il nuovo progetto istituzionale. Questo prevedeva la ridefinizione dell'estensione delle Regioni

attraverso l'accorpamento con i Dipartimenti e un'estensione dei poteri delle stesse soprattutto in tema di sviluppo territoriale.

L'obiettivo di tali riforme era ridurre la spesa pubblica e trovare una soluzione alla frammentazione amministrativa che rendeva impossibile un'efficace gestione dei servizi. Un primo tentativo forzoso fallimentare di riordino territoriale ha lasciato il posto alla ben più riuscita Legge Chevènement n. 99 del luglio 1999 che ha riconosciuto la libera facoltà dei Comuni di partecipare a programmi condivisi. Questo è il punto di partenza che darà il là all'istituzione degli Epci (Etablissement Public de Coopération Intercommunales), una specie di Unione di Comuni a cui sono stati riconosciuti poteri più ampi e consistenti incentivi fiscali e finanziari come la Dotazione Globale di Funzionamento (DGf) e la Tassa Professionale Unificata (Tpu). Nel 2015 con la modifica del Codice Generale delle Collettività Territoriali sono stati introdotti 4 tipologie di cooperazione intercomunale:

-Comunità dei Comuni per un territorio con minimo 15000 abitanti. In questo caso vengono riconosciuti poteri obbligatori di pianificazione economica e territoriale

-La Comunità d'agglomerato è prevista per un territorio con almeno 50000 abitanti. Oltre alle facoltà riconosciute alla precedente organizzazione si aggiungono poteri di sviluppo urbano

-La Comunità Urbana fino a 250000 persone amplia ulteriormente le proprie facoltà comprendendo anche "la gestione della rete dei servizi collettivi integrati: acqua, rifiuti, energia, protezione ambientale, protezione civile

-Metropoli con almeno 400000 abitanti arrivano a esercitare funzioni di enormi delegate dallo Stato Centrale e la Regione.

Il principio che lega queste riforme è il riconoscimento di tanta più autonomia quando più è esteso il territorio da gestire. Ciò ha portato ad esiti soddisfacenti come testimoniato dal trend di aumento di EPCI con maggiori dimensioni e competenze ed un aumento della fusione di Comuni (nel 2018 35228 Comuni e 1263 Epci). Passando all'Italia il percorso di riordino territoriale passa purtroppo attraverso riforme più attente alla riduzione della spesa pubblica che ad una funzionalità del sistema. La Legge 142/1990 cerca forzosamente di unificare i Comuni, risvegliando così i localismi identitari che portano all'insuccesso della riforma.

La legge Napolitano Vigneri del 1999 e poi la 267/2000 promuovono forme associative volontarie tra Comuni. Come un'ultima tappa di questo cammino nel 2010 la crisi finanziaria spinge il governo ad un ritorno alla costrizione con l'obbligo della gestione associata di Comuni sotto i 5000 abitanti. La fusione anche se in alcuni casi portata a compimento rimane un processo troppo rischioso sotto il profilo identitario che si manifesta formalmente nella consultazione referendaria prevista. Ridurre il numero di consiglieri comunali e prevedere un sistema elettorale maggioritario ha come conseguenza che gli abitanti dei Comuni più piccoli che si accorpano con quelli più grandi soffrono minore peso rappresentativo.

Tuttavia, se rimangono da soli i piccoli Comuni rischiano

la paralisi, l'irrelevanza territoriale e l'incapacità cronica di garantire servizi di qualità alla popolazione e alle imprese locali che tenderebbero a trasferirsi verso territori più competitivi. Un dilemma che per essere superato richiede tempo e adeguati incentivi selettivi coerenti tra loro.” (Messina, 2020, p. 1080).

Infine, la Legge Delrio il cui impianto approfondirò meglio in seguito, trasforma le province in enti di secondo livello e introduce le Città Metropolitane i cui territori vengono fatti coincidere banalmente con i confini provinciali, generando così una discrepanza tra il territorio metropolitano giuridicamente inteso e quello funzionale. L'unione dei Comuni è una soluzione più facile rispetto alle fusioni dal momento che viene salvaguardata l'identità locale e non è previsto un referendum popolare. Tuttavia, l'esperienza unionale ha funzionato solo fino a quando venivano erogati i finanziamenti, la cui cessazione comportava in molti casi oneri eccessivi per alcuni membri che decidevano così di abbandonare. Bisogna dire che ogni esperienza regionale può variare l'una dall'altra dal momento che è la Regione, attraverso il piano regionale di riordino territoriale, che assegna una dimensione al riordino territoriale.

Ora comparando i due processi evolutivi descritti, proviamo a evidenziare perché le riforme italiane hanno avuto meno successo di quelle francesi.

Entrambe partendo dallo stesso modello amministrativo napoleonico hanno cercato di ridurre il numero di Comuni e affidare la gestione dei servizi principali ad enti intercomunali. L'Italia ha seguito un percorso molto più altalenante dovuto alla diversità delle riforme regionali e un governo centrale meno determinato di quello francese nel perseguimento dell'obiettivo di riordino territoriale.

La riorganizzazione istituzionale italiana è stata guidata più dall'obiettivo di tagliare per ridurre la spesa pubblica che da quello di raggiungere un modello di gestione strategico per lo sviluppo del territorio. Ciò è stato favorito nel caso francese da molti incentivi fiscali e finanziari e il riconoscimento di uno spettro più ampio di competenze alle Epci.

Il sistema italiano inoltre spinge le Città Metropolitane a competere con le Regioni così detenendo il controllo della strategia metropolitana si limitano ad un superficiale riconoscimento istituzionale rinunciando ad un progetto che le veda protagoniste. Al contrario le Metropoli francesi, paragonabili alle Città Metropolitane, sono ben supportate dal governo che preme per un accorpamento delle Regioni e un sempre maggiore riconoscimento di competenze alle Metropoli appunto.

La differenza che più incide nel processo di riordino territoriale, come sottolineato da Messina, sta nel diverso peso attribuito ai Comuni italiani rispetto a quelli francesi, i primi decisamente più ricchi di funzioni. In Italia le competenze comunali sono le medesime indipendentemente dall'estensione territoriale e la densità abitativa. Il principio che ha guidato la trasformazione istituzionale francese è il riconoscimento di tanto più potere quanto maggiore è l'estensione territoriale e la soglia demografica.

Possiamo affermare con certezza statistica che la riduzione del numero dei Comuni aumenta la competitività ma non in modo automatico e diretto come ci dimostra il caso francese. Più che la riduzione dei Comuni,

ciò che conta per un efficace governo del territorio non è tanto la numerosità dei Comuni (tanto più se privi di competenze), quanto la capacità di messa in rete attraverso forme associative di tipo cooperativo, differenziate, fortemente incentivate in modo coerente e rese sostanzialmente obbligate.” (Messina, 2020, p. 1088).

I Comuni italiani dal più grande al più piccolo dotati dei medesimi poteri spesso organizzano lo sviluppo del territorio contrastandosi l'un l'altro. La Regione, assorbendo i processi di europeizzazione, deve impegnarsi nel favorire processi di metropolizzazione in cui i Comuni siano incentivati a cooperare tra loro e costruire forme di governo locale sovra-comunale adeguati a governare i flussi e gestire i servizi.

In Francia la frammentazione è apparente dal momento che la cooperazione intercomunale è molto sviluppata tanto da raggruppare dal 2005, 32223 Comuni in 2510 unioni intercomunali. Inoltre, Comunità Urbane con più di 500000 abitanti formano le Metropoli che sono un ente pubblico di cooperazione intercomunale (EPCI) con autonomia fiscale e competenze solitamente esercitate dai Dipartimenti e dalle Regioni.

### **3 – LO SVILUPPO URBANO NEL CONTESTO DEL VENETO**

#### **1. Le Città Metropolitane di diritto: la legge Delrio (L.56/2014)**

L'area metropolitana è la dimensione ideale all'interno del quale strutturare il nuovo modello di sviluppo sostenibile. Il dibattito sulle Città Metropolitane comincia negli anni '90, viene costituzionalizzato nel 2001 per concretizzarsi solamente nel 2014. I tempi lunghissimi occorsi per renderle effettive raccontano di un Paese resistente al cambiamento e incapace di rinnovarsi.

Nel 2015 si formano 14 Città Metropolitane che vanno a sostituire 14 vecchie Province. Quelle che non coincidono con le città capoluogo continuano a sopravvivere con poteri limitati.

I tentativi di abolire le Province fallirono in molte occasioni fino a quanto la maggioranza parlamentare, dopo la nota dell'allora presidente della Banca d'Italia, convogliò gli sforzi nella stessa direzione. L'abolizione verrà fermata dalla Corte Costituzionale che però non escluse la possibilità di una ridefinizione anche senza Legge Costituzionale. L'approvazione dei decreti-legge n. 201/2011 c.d. Salva Italia e il d.l. n. 95/2011 danno il via alla trasformazione delle Province. La Legge Delrio con l'introduzione dell'elezione indiretta degli organi di governo, ora scelti da sindaci e consiglieri comunali, sentenzia il passaggio da un ente di indirizzo politico a un altro meramente amministrativo.

Espressione dell'organizzazione statale napoleonica, le Province non sono più adatte a svolgere un ruolo di coordinamento tra Comuni in quanto costruzioni artificiali dissociate dai nuovi movimenti globalizzati di merci e persone. Vengono così scalzate nell'esercizio di molte funzioni dalle Città Metropolitane che costituiscono il 15 % del territorio italiano e occupano il 40 % della densità abitativa. Un'area metropolitana è un territorio in cui sono presenti una serie di Comuni limitrofi che potenzialmente potrebbero condividere interessi comuni nella gestione dei servizi rivolti a cittadini e imprese.

Il Sindaco della Città Metropolitana è il Sindaco del Comune capoluogo mentre l'organo consiliare viene eletto tra consiglieri e Sindaci dei Comuni membri. Per questo motivo viene definita la casa di rappresentanza dei Comuni. La dimensione metropolitana è ideale per la gestione integrata dei trasporti, l'erogazione dell'acqua e dell'elettricità, la programmazione macro-urbanistica e il perseguimento di politiche contrastanti il cambiamento climatico. Per funzionare richiede un approccio cognitivo innovativo, aperto ad un dialogo costante con attori economici e società civile, consapevole che per essere aree urbane competitive è necessario collegarsi con i flussi globali. Viene nominato soggetto promotore dello sviluppo economico, attrattore di investimenti strategici e generatore di coesione sociale. Le Città Metropolitane in Italia sono 14: Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia.

La Legge 7 aprile 2014, n. 56 (cosiddetta Legge Delrio) appare “una confusa riforma italiana” (Maurizio Mistri, 2013). La riforma delle Province è stata realizzata dal Parlamento italiano col solo obiettivo di ridurre il numero, trascurando l'esigenza di migliorare la funzionalità delle realtà locali. Mistri nel corso della sua analisi più volte tocca l'elemento antropologico della comunità politica metropolitana. Considera vitale per la riuscita dell'esperimento metropolitano che gli individui compresi al suo interno si identifichino nella comunità stessa. Facendo rifiorire le teorie politiche federaliste di Carlo Cattaneo, indica nella storia dei Comuni italiani medioevali, quel laboratorio che ha scaturito il germogliare di idee libertarie, l'aggregazione di interessi di artigiani e dei vari ordini professionali che non sarebbero mai emersi in uno stato accentratore. Così la riforma metropolitana non può funzionare sostituendo meccanicamente alle Province le Città Metropolitane e nemmeno basandosi su un superficiale calcolo demografico per decidere chi è metro e chi no. All'interno delle aree metropolitane assistiamo a più centri spesso in contrapposizione tra loro dove permane una difficile ripartizione del valore aggiunto tra i partecipanti. È importante assegnare ad ogni Comune un compito funzionale che ne rispecchi la storia e l'anima che incarna. L'errore della riforma delle Città Metropolitane è stato quello di aver adottato una scelta tecnocratica e artificiale che poco ha tenuto conto della



*connectedness* (Mistri, 2013), ossia la densità delle relazioni tra individui. Per avere successo è necessario adattare la struttura metropol-amministrativa ricalcando le aspettative e le inclinazioni delle popolazioni coinvolte. Con intelligenza e prassi democratiche bisogna dare il là ad una rivoluzione cognitiva e culturale che metta in luce i vantaggi nel vivere in una grande comunità. Solamente quando questa si sarà in parte realizzata allora il marchingegno metropolitano potrà dare i suoi frutti,

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.” (Messina, 2020, p. 40).

Aver ricompreso all'interno della stessa realtà metropolitana aree economicamente e culturalmente slegate tra loro è stato un errore. La più recente normativa è andata ad accavallarsi a quelle più recenti generando confusione nell'esercizio delle competenze e nella definizione dell'attività programmatica.

In più di un'occasione si è cercato di puntare sulla costruzione di un'area metropolitana vasta comprendenti i territori tra Venezia, Treviso e Padova. Tale visione era il frutto di una nuova consapevolezza maturata in seno alla politica e il mondo industriale in base alla quale l'approccio tradizionale di pianificazione territoriale risultava inadeguato come modello di regolazione della nuova realtà globalizzata.

Il progetto metropolitano introdotto giuridicamente con la Legge 56/2014 avrebbe dovuto perseguire il duplice obiettivo di ridefinire il perimetro amministrativo comunale e realizzare un nuovo piano di sviluppo attraverso una gestione integrata dei servizi. Una delle questioni più difficili da affrontare del nuovo impianto normativo è il rapporto tra la Regione e la nuova realtà metropolitana. In Veneto l'attore regionale non ha supportato come avrebbe dovuto il progetto Ve-Tre-Pa, soffiando su quel localismo campanilistico che svuota il sogno metropolitano. Alla Città Metropolitana non è stata data ancora l'opportunità di esistere di fatto. Da lontano appare come una sontuosa costruzione ultramoderna che piano piano rivela tutta la sua vacuità non appena ci si avvicina:

al momento si vedono solo i costi della riorganizzazione amministrativa. Si delinea perciò uno scenario che vede un rafforzamento del ruolo della Regione, una stasi delle competenze comunali, una frantumazione di

competenze in alcuni settori (come trasporti, scuole ecc.) in cui è rimasta la debole funzione provinciale. (Sorinai, Calzavara, 2022, pag. 57).

La Pandemia scatenata dal virus Covid19 ha messo in luce molte criticità nel coordinamento tra i vari livelli di governo, sottolineando la marginalità di quello metropolitano. Dopo un iniziale avvio ordinato e sinergico tra Regioni e potere centrale, abbiamo assistito ad una situazione di progressivo caos istituzionale in cui i governatori molto spesso si contrapponevano frontalmente alle decisioni di Palazzo Chigi, costretto in alcune occasioni a ricorrere al TAR. Bisogna rilevare che le difficoltà istituzionali incontrate durante gli anni pandemici sono imputabili oltre ad un farraginoso impianto multilivello che la Riforma Delrio ha solo in parte sanato, ad uno scarso senso delle istituzioni di una classe politica in perenne campagna elettorale.

I Comuni più virtuosi si sono attivati in particolare attraverso una serie di urgenti misure tributarie e di finanziamenti per ammortizzare le conseguenze economiche e sociali scatenate dalla pandemia in una situazione conflittuale tra Stato e Regioni. In tutto questo l'attore metropolitano non è stato messo nelle condizioni di potere essere incisivo,

da un lato, il dinamismo comunicativo della Regione e la continua sottolineatura di una (pretesa) maggiore efficienza della stessa rispetto al Governo nazionale hanno rafforzato la centralità politica e mediatica della Regione, portando a compimento nei fatti la trasformazione del presidente in governatore; dall'altro, le risposte alla pandemia hanno saltato il livello di metropolitano di governo, sia per la sua immaturità organizzativa e funzionale, sia perché un'importante fetta delle sue competenze - quelle legate alla scuola e al trasporto locale - è quasi costretta all'irrelevanza, per effetto dei tagli alla spesa che hanno accompagnato la politica nazionale sin dal 2010. La pandemia, in definitiva, ha tolto dallo scenario politico-amministrativo la Città Metropolitana, stretta tra conflitto Stato-Regione da un lato, e dinamismo dei più importanti Comuni dall'altro." (Sorinai S., Calzavara A., 2022, pag. 62).

I primi anni metropolitani segnano oltre ad una parziale inadeguatezza normativa della Riforma Delrio, l'assenza di uno sforzo istituzionale di mediazione politica e istituzionale volte al riequilibrio delle competenze, passo necessario affinché la legge di riordino potesse costituire il primo tassello di un processo di innovazione nei modi di concepire la governance territoriale. Il processo si è arenato e la Città metropolitana risulta oggi depotenziata rispetto alla vecchia Provincia, schiacciata dai problemi connessi alla complessa transizione organizzativa.

Il neocentrismo regionale ha affossato in parte quel progetto metropolitano che rimane attualmente il più adatto per organizzare uno sviluppo strategico del territorio. A detta di molti osservatori la Legge Delrio doveva aprire la strada ad una riforma costituzionale. Il tema del riordino territoriale sembra essere finito nel dimenticatoio dopo il fallimento del referendum costituzionale Renzi-Boschi. Nelle prossime righe punterò la lente d'ingrandimento sulla realtà della Città Metropolitana di Venezia. Questa comprende 44 Comuni per un'estensione di 2467 km quadrati con una popolazione di 854257 abitanti.

Possiamo suddividerla in 4 macroaree:

- Veneto Orientale, zona a nord est della Città di Venezia
- Venezia con Cavallino Treporti, Marcon, Quarto d'Altino e la stessa Venezia
- Mirano, comprendente i Comuni che vanno da Martellago, Noale, San Maria di Sala passano per Campagna Lupia, Campo Longo Maggiore Camponogara e arrivano fino a Fossò, Mira, Pianiga e Strà
- Chioggia che abbraccia Cavarzere e Cona.

La forza infrastrutturale dell'area si basa su collegamenti stradali di progettazione romana come la Romea che collega Campagna Lupia all'asse idroviario della Riviera del Brenta, l'Idrovia e il graticolato romano che attraverso il miranese fino a toccare la Provincia di Padova. Si aggiungono le autostrade del Nord Italia e del Nord Est d'Europa che passano per Venezia.

L'aeroporto di Venezia si distingue in Europa per efficienza e avanzamento tecnologico. Si posiziona come terzo aeroporto d'Italia per numero di passeggeri, cifra destinata ad aumentare in virtù degli investimenti degli ultimi anni.

Il porto di Venezia registra quasi il 5% dei volumi di commercio nazionali oltre ad essersi affermata come importante polo croceristico. Nell'area metropolitana è altissima la quota di passeggeri nei mezzi pubblici grazie alla diversificazione dell'offerta di trasporto.

La genesi legislativa della Città Metropolitana di Venezia può essere fatta partire con la prima Legge speciale per Venezia n. 171 che prevedeva un Comprensorio di Comuni per il risanamento e la tutela della zona. Nel 1974 la regione con una legge individuava altri Comuni anche extra-provincia come Mogliano Veneto e Codevigo.

Nel 2000 Venezia comincia a stringere rapporti più stretti con Padova e Treviso sottoscrivendo un Protocollo per la Promozione della “Città Metropolitana centro veneta”. Nel 2001, con l’approvazione della Legge Costituzionale n. 3, Venezia intraprende iniziative di coordinamento per la costruzione del nuovo ente metropolitano. Nel 2007 Padova e Venezia rafforzano il processo d’integrazione sottoscrivendo un protocollo d’Intesa per armonizzare la programmazione territoriale. Nel 2012 con l’istituzione delle Città Metropolitane e la soppressione delle Province si definiscono le funzioni dei nuovi organi di governo e l’ambito territoriale entro il quale andranno ad operare. La Legge 56/2014 consacra la nascita delle Città Metropolitane e la caduta delle Province omonime.

Le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee. (Legge 56/2014 art. 1 c.2)

I principi sanciti dallo Statuto che guidano l’azione della Città Metropolitana sono quello di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza.

Il quadro economico all’interno della Città Metropolitana può vantare un comparto turistico molto solido che occupa più della metà dello spazio di quello regionale. Venezia grazie all’incredibile patrimonio storico artistico è tra le città d’arte più ricercate nel mondo. Le località balneari quali Jesolo, Cavallino Treporti, Caorle e Bibione registrano altissime presenze turistiche in costante incremento. L’industria è ben radicata nella zona occidentale di Venezia con Spinea, Mirano, Fiesso d’Artico e in quella orientale attorno a San Donà di Piave e Portogruaro. Possiamo inoltre contare su tre distretti industriali: il distretto calzaturiero della Riviera del Brenta tra Venezia e Padova, il distretto dei sistemi d’illuminazione tra Venezia e Treviso e il distretto del vetro di Murano la cui distribuzione coinvolge anche parte della provincia di Padova. Possiamo constatare una forte complementarità tra l’economia veneziana, padovana e trevigiana. I servizi finanziari si concentrano nella Provincia di Padova, i servizi amministrativi e turistici nella Provincia di Venezia mentre Treviso offre avanzati servizi dedicati all’industria.

Il primo bilancio sulla Città Metropolitana di Venezia è deludente. Non è riuscita ancora ad affermarsi come attore protagonista dello sviluppo socioculturale del territorio. Le responsabilità sono da attribuire al legislatore per aver identificato semplicisticamente la Città Metropolitana con l'ex Provincia rinunciando così ad una doverosa analisi economica, culturale e antropologica che potesse per emergere un progetto ben calzante col territorio, alla Regione Veneto sempre dimostratasi avversa alla nuova creatura metropolitana e quindi poco incline a riconoscerle nuovi poteri e ai Comuni incastrati in un localismo conservativo restio alla cooperazione e condivisione. Per potersi realizzare, la Città Metropolitana ha bisogno dell'empatia della comunità, pena diventare agli occhi dei cittadini l'ennesimo tassello di quel mastodontico apparato burocratico tanto denigrato.

L'apparato ingegneristico progettato dal legislatore calza male con la realtà policentrica veneziana la quale richiederebbe

un'ingegneria istituzionale del tutto specifica a partire dal suo territorio in tutte le sue valenze; non certamente l'astrattezza anacronistica della visione montiana, già fuori luogo per le grandi città, ma del tutto estranea al laboratorio veneto." (Claut, 2016, p. 39).

Venezia ha bisogno della forza economica dell'entroterra industriale così come quest'ultima non può fare a meno del prestigio incarnato dalla storia veneziana. L'apparente frattura tra la città lagunare e il resto della Città Metropolitana dev'essere vista come un'opportunità da sfruttare e non un limite insormontabile. I confini dell'area metropolitana di Venezia devono essere ridefiniti per prevedere un allargamento anche alle Province limitrofe, la PATREVE, se realizzata, anche in momento successivo, potrebbe diventare il secondo polo d'Italia dopo la Città Metropolitana di Milano". (Baretta, 2016, p.34).

L'Università dev'essere posta al centro del progetto metropolitano in modo da metterla nelle condizioni di dare il proprio contributo culturale ma anche di svolgere un ruolo tecnico di progettazione ed analisi.

## **2. Il contesto urbano e rurale del Veneto: l'area metropolitana di fatto del Veneto centrale**

Il Veneto è una delle Regioni trainanti dell'economia italiana. Si colloca in terza posizione in Italia per ricchezza prodotta: il 9,2% del Prodotto Interno Lordo nazionale è stato prodotto in questo territorio.

I fattori sui quali si è fondato lo sviluppo del Veneto sono stati:

- un'ampia disponibilità di popolazione locale
- abilità artigianali e piccole imprese diffuse
- orientamenti culturali e religiosi omogenei
- territorio disponibile agli insediamenti.

Queste premesse sono mutate e la politica regionale non ha ancora metabolizzato le trasformazioni socioeconomiche degli ultimi due decenni. Prima di fare i conti col presente proviamo a ricostruire brevemente le tappe del processo evolutivo del Veneto dalla fine della Seconda guerra mondiale a oggi.

Dal '45 al '55 l'economia italiana ha bisogno di ristrutturarsi per passare da un regime autarchico al mercato aperto. È nei primi cinque anni del secondo dopoguerra che si pongono le basi del miracolo economico. In questo periodo è il nord-ovest ad ospitare i grandi poli industriali a differenza di un nord est che si caratterizza per un'economia ancora fortemente agricola che vede la presenza di qualche piccola impresa. È nel quinquennio '58-'63 che assistiamo al miracolo economico reso possibile da condizioni macroeconomiche favorevoli quali elevati investimenti, una relativa stabilità nei prezzi e un equilibrio del bilancio statale. Nel decennio '60 - '70 l'industria tradizionale di stampo fordista basata su un'organizzazione del lavoro tayloristico entra in crisi. L'esigenza di maggiore flessibilità favorisce le piccole e medie imprese più agili nel mercato e capaci di adattarsi agli shock esterni. Viene richiesto un prodotto differenziato non standardizzato, una tipologia ideale per il modello di produzione dei distretti industriali. Questa trasformazione azzoppa il nord ovest per lanciare il nord est che entra a far parte della cosiddetta Terza Italia, un'area che comprende il Triveneto, l'Adriatico dall'Emilia Romagna alle Marche, Toscana e Umbria. Un'economia diffusa poggiata su una crescente divisione del lavoro tra imprese di piccole e medie dimensioni. Il distretto industriale è un sistema produttivo caratterizzato da un'area ricca di imprese di piccole e medie dimensioni la cui specializzazione con la

conseguente collaborazione e competizione origina un ambiente favorevole alla crescita. Alfred Marshall (1930) uno degli economisti più virtuosi del suo tempo, sosteneva che il contesto che dava origine ai distretti è caratterizzata da tre elementi: presenza di manodopera specializzata, di fornitori specializzati, scambi e flussi tecnologici. Le industrie nei distretti si sviluppano all'interno di un'area geografica ben specifica e la gran parte di queste appartiene ad uno stesso settore. Un ingrediente fondamentale per lo sviluppo di un distretto è "l'atmosfera industriale", ossia competenze professionali, abitudini, cultura del lavoro e spirito imprenditoriale diffuso. Nonostante l'organizzazione fosse frammentata rendeva le imprese capaci sinergicamente e con flessibilità. L'economia veneta vive inoltre un processo di terziarizzazione determinato da un'espansione quantitativa degli addetti ai servizi impiegati in settori che l'industria ha scelto di esternalizzare e dalle attività legate alla logistica inserite nei centri dove passano i circuiti globali.

Dagli anni 2000 il Veneto, come in tutta la penisola, vive una notevole inflessione demografica. Viene meno così l'ampia disponibilità di manodopera, uno degli elementi fondamentali che ha caratterizzato l'impetuoso sviluppo economico veneto degli anni 80/90. Inoltre, il cambio generazionale tra chi ha fondato l'azienda familiare e coloro che l'hanno ereditata ha determinato un mutamento del modo di vivere e pensare. I giovani rispetto ai padri e alle madri hanno maturato altre esigenze oltre al lavoro. Attribuiscono molto più valore al tempo libero, al benessere fisico e mentale, cercando vie alternative per il raggiungimento della felicità.

Dagli anni 2000 al 2005 la locomotiva veneta rallenta. Per continuare ad essere competitivi è sempre più necessario investire sulla qualità facendo ricerca e aggiornando costantemente le risorse umane. Al riguardo pesa ancora troppo il passato che illude il Veneto di riuscire a farcela continuando a essere lo stesso. La domanda interna fiacca e gli scarsi tentativi di rinnovarsi non permettono alle aziende di essere competitive. Una sfida che mette in discussione i modi di sviluppo dei sistemi locali di PMI manifatturieri, diffusi nella campagna urbanizzata, che hanno basato fin ora il loro vantaggio competitivo sui bassi costi del lavoro con scarsi investimenti in ricerca e sviluppo.

Dal 2009 il Veneto comincia a convivere con la crisi. Si riaffaccia il dramma della

disoccupazione con il fallimento di molte aziende e la conseguente perdita di numerosi posti di lavoro. La politica in tutto questo continua ad essere percepita con disillusione e afasia. Il localismo antistatalista veneto abituato da sempre a politiche distributive ha più che mai bisogno di una guida politica che illumini le opportunità del nuovo mondo. La ricetta per un futuro vincente sta nell'innovare la tradizione, vale a dire nel riuscire a proiettarsi nel futuro attraverso ricerca e innovazione conservando quelle qualità che hanno reso il Veneto l'artefice dello sviluppo economico degli anni '80. Le imprese che sono riuscite a ripensarsi e superare la crisi hanno adottato investimenti in riorganizzazione produttiva e nell'elevazione del valore aggiunto del prodotto, in capitale umano e sua valorizzazione e nell'accorciamento della filiera. Il distretto si trasforma assumendo una fisionomia sempre più flessibile e adattiva alle relazioni con l'estero. Questo obiettivo è possibile se il territorio riesce ad offrire infrastrutture materiali e immateriali efficienti, regimi di tassazione agevolata e incentivi per attirare figure professionali di alto livello.

Con DGR n. 2415 del 16 dicembre 2014 la Giunta Regionale del Veneto ha individuato 17 distretti industriali del Veneto: Calzature Riviera del Brenta, Ceramica artistica Nove – Bassano del Grappa, Conegliano Valdobbiadene prosecco, Giostra del polesine Ittico Rovigo e Chioggia, Legno arredo del Trevigiano, Marmo Pietra del veronese, Meccanica alto vicentino, Mobile di Verona, Occhialeria Bellunese, Orafo Vicentino, Distretto Veneto della Pelle, Sportsystem di Asolo e Montebelluna, Vetro artistico di Murano e vetro del Veneziano. La classe politica regionale deve alimentare quelle condizioni per le quali rimanga conveniente per le imprese continuare ad operare all'interno di quei territori. Per affermarsi all'estero le imprese hanno cominciato ad adottare la strategia della multi-localizzazione ossia la costruzione di presidi all'estero attraverso cui possono agganciarsi più facilmente col mercato straniero che vogliono conquistare.

L'attore regionale deve farsi portavoce delle esigenze delle varie realtà produttive locali, stimolare la collaborazione tra questi e i centri di ricerca, aiutarli a intessere relazioni con gli altri attori economici e politici soprattutto oltre confine. Per dare un nuovo slancio al sistema economico industriale bisogna impegnarsi per



sviluppare una nuova vision d'impresa caratterizzata da investimenti in tecnologia e capitale umano, ricerca di nuovi mercati, passaggio dalla centralità del prodotto a quella del rapporto cliente-prodotto-servizio. La proiezione sui mercati esteri può realizzarsi modificando l'organizzazione, rafforzando la logistica e la commercializzazione dei prodotti. Va favorito un ecosistema dell'innovazione che preveda una maggiore permeabilità delle strutture formative con le imprese, un migliore raccordo con le strutture di trasferimento tecnologico, con la pubblica amministrazione e il mondo della finanza e del credito. Il valore dell'impresa non si ferma nel prodotto o nel servizio che realizza ma nella sua condivisione con le realtà sociali su cui insiste. Per cucire il progetto economico sul tessuto sociale bisogna prendere atto della metamorfosi della società veneta.

La Chiesa Cattolica è stata per molti anni un interlocutore essenziale nella fase di avvio del processo di sviluppo della società e dell'economia del nord est. Non solamente come detentore del potere spirituale ma anche fonte di relazioni sociali ed erogatore di servizi essenziali. Il processo di secolarizzazione ha portato ad un'erosione del ruolo esercitato dalla Chiesa, e il vuoto così creatosi non è stato rimpiazzato. Le esigenze di tante realtà locali in particolare di campagna non vengono soddisfatte. Le istituzioni devono ripensare il sostegno alle famiglie, rimpiazzando l'azione esercitata dalla Chiesa Cattolica negli anni del boom economico. La crisi del modo di regolazione tradizionale ha fatto emergere un aumento dei localismi e della frammentazione dei sistemi locali.

Un altro fattore che ha messo in crisi il sistema tradizionale veneto è l'immigrazione. Il crollo della natalità accompagnato dall'arrivo di migliaia di immigrati sta trasformando il tessuto etnico culturale della società. Il Veneto è la quarta regione in Italia per numero di stranieri residenti e il rapporto tra italiani e stranieri continuerà ad essere sempre più sfavorevole per i primi. Il tema occupazionale è sempre stato il filtro utilizzato per la gestione dell'immigrazione in Veneto. La massiccia richiesta di forza lavoro immigrato da parte delle imprese è costante. Di fronte il calo delle nascite, l'immigrazione appare come una manna dal cielo per la sopravvivenza del sistema produttivo, ma allo stesso tempo cela molte insidie. La questione identitaria è molto forte e va affrontata. Lo smarrimento generato da questo fenomeno preoccupa la popolazione locale che teme di veder

perdere le proprie tradizioni e venire surclassata culturalmente dalle popolazioni straniere. Preoccupazione legittima e bisognosa di una risposta concreta da parte delle istituzioni.

Oltre ai mutamenti economici e sociali, il Veneto dopo anni e anni di sviluppo incontrollato caratterizzato da una progressiva e sregolata cementificazione delle città e delle campagne, soffre un territorio saturo negli spazi e nelle infrastrutture. Uno sviluppo privo di una regia capace di regolamentarlo ha generato nel tempo un territorio iper-cementificato caratterizzato da un paesaggio rurale eroso e frammentato. Questo è il prodotto di una classe politica storicamente poco incline all'interventismo e dedita a misure distributive. Lo scarso intervento regolatore dell'attore pubblico sulla crescita urbana ha prodotto un territorio disperso dal punto di vista insediativo che soffre di traffico e smog. Ciò rende sempre più necessario una pianificazione di area vasta che superi un'organizzazione spaziale comunale. Le priorità per la prossima programmazione regionale sono le seguenti:

- collegare le zone rurali alle città così da attenuare le conseguenze connesse allo spopolamento e alla carenza di servizi
- attivare politiche d'integrazione per gli stranieri, superando l'approccio monolitico incentrato esclusivamente sul lavoro
- riprogettare lo sviluppo del territorio interrompendo il consumo di suolo e investendo in mobilità sostenibile.

Le città dovranno perseguire questi obiettivi operando in una dimensione globale e costituendo tra loro un sistema d'azione condiviso su area vasta. In Veneto assistiamo a situazione atipica di policentrismo metropolitano. Anche se solamente Venezia viene identificata sulla carta come Città Metropolitana, Padova, Verona e Treviso rappresentano per natura altri centri di grande rilevanza politica, economica e sociale meritevoli di essere trattati come metropolitani. Nella realtà policentrica veneta spesso i vari centri, incapaci di cooperare, finiscono per competere tra loro, rimanendo imbrigliati in un conservatorismo amministrativo che allontana soluzioni condivise. Occorre pensare in una prospettiva globale, ideando un sistema di reti a geometria variabile in chiave europea. La competitività di un territorio è basata sulla capacità di generare infrastrutture fisiche, ma anche immateriali, come la formazione di capitale umano qualificato, di servizi alle imprese e alle persone,

di welfare locale. Per poterlo fare è essenziale una struttura istituzionale di *City Region* intelligente.

### **3. Quale governance per l'area metropolitana policentrica del Veneto centrale?**

Il Veneto rappresenta un perfetto esempio di realtà policentrica caratterizzata dalla presenza di più centri urbani di medie dimensioni che esercitano un'intesa forza attrattiva nei confronti dei piccoli Comuni limitrofi.

Ciò si inserisce all'interno di un fenomeno pendolaristico dettato dalla ricerca di lavoro e servizi.

Il modello di sviluppo che l'ha caratterizzato fin qui è sempre stato privo di un reale coordinamento politico. Le reti comunitarie locali finiscono così per essere spesso in conflitto e in competizione tra loro.

È possibile scorgere molte complementarità tra le varie realtà provinciali tali da poter pensare ad un'area funzionale nel Veneto centrale.

Non sono stati pochi gli ostacoli incontrati nella realizzazione di tale progetto:

-il riordino territoriale determinato dalla Legge Delrio basato sull'identificazione giuridica del solo capoluogo come Città Metropolitana

-un'organizzazione territoriale regionale improntata in un'ottica Venezia-centrica, lontana dalla realtà socioeconomica di fatto.

-la componente storico-culturale caratterizzata da uno spiccato localismo avverso a progetti condivisi.

Il Veneto se vuole essere competitivo deve favorire la costruzione al suo interno di una rete di servizi che colleghi le diverse aree metropolitane e allo stesso tempo sappia proiettarsi al di fuori dei propri confini assumendo una postura internazionale.

La valorizzazione di un impianto territoriale come è quello del Nord, spontaneamente policentrico, richiede strategie di rete capaci di ampliare il potenziale competitivo di ogni singolo sistema locale, così da porre il territorio in condizione di fronteggiare le grandi polarità metropolitane che agiscono nello scenario globale. Ne deriva la necessità di «organizzare il policentrismo», creando circuiti sinergici sia a scala interregionale, sia a scala sub-regionale. (Perulli, 2012, p. 9).

Tracciare le infrastrutture strategiche del Veneto è utile per comprendere qual è il ruolo che può giocare nello scacchiere globale.

La relazione pubblicata nel 2023 da Unioncamere Veneto con il supporto tecnico e scientifico di Uniontrasporti ci aiuta ad individuare le potenzialità e il fabbisogno infrastrutturale e logistico del territorio.

I nodi infrastrutturali del Veneto contano:

-4 porti: quello di Venezia, ben inserito nel sistema dei trasporti europeo, porto marittimo e fluviale con funzione logistica nell'area interna al porto di Marghera; Chioggia, porto marittimo e fluviale; Porto Levante Terminal (porto privato marittimo e fluviale) e Rovigo, porto fluviale collegato all'interporto della città.

-4 interporti: Verona Quadrante Europa e Padova inseriti nel Core Network europeo; Rovigo e Portogruaro inseriti nel Comprehensive Network europeo.

-3 aeroporti: Venezia, Verona e Treviso, ben collegati al Network globale e in fase di espansione. Il Veneto rappresenta un ganglio della rete transeuropea di trasporto tenuto conto della posizione strategica, la solidità dei nodi infrastrutturali e la varietà di imprese radicate nel territorio.

Ricopre un ruolo di rilievo nel commercio europeo anche perché si colloca tra i tre "3 Corridoi del Core Network europeo", lungo le direttrici Nord-Sud ed Est-Ovest: Scandinavo-Mediterraneo, Baltico-Adriatico, Mediterraneo.

Può vantare un'ottima performance, la migliore a livello nazionale, per quanto riguarda il comparto trasporti e logistica. Venezia, Treviso e Padova spiccano sulle realtà periferiche come Belluno e Rovigo, posizionandosi sopra la media nazionale.

L'indagine sui fabbisogni infrastrutturali e logistici delle imprese è stata condotta su un campione di 12.000 imprese localizzate su tutto il territorio nazionale, di cui 1.000 in Veneto. Tra i principali fattori premianti delle province venete (Unioncamere Veneto, 2022): la dotazione tecnologica e l'intermodalità nei nodi logistici, la percentuale di rete ferroviaria elettrificata, la percentuale di copertura GSM-R sulla rete ferroviaria, l'incidenza delle perdite di rete nella distribuzione energetica, la maturità digitale del comune capoluogo. Dopo un intenso confronto tra Unioncamere, imprese e terzo settore sono stati individuate le priorità infrastrutturali destinate a rendere più fluido il flusso di merci intra ed extra regione e mitigare così problematiche quali inquinamento e traffico:

-Accessibilità al Brennero (A22 e ferrovia Fortezza-Verona). Di rilevanza internazionale, posizionato al centro delle Alpi, il passo del Brennero rappresenta uno snodo fondamentale per il commercio europeo essendo interessato da un quarto del traffico di merci transalpino. L'elevata quantità di camion lungo l'Autostrada genera inquinamento e traffico che ricadono pesantemente sulle comunità locali. È necessario rafforzare la linea ferroviaria di Accesso Sud Fortezza – Verona che prevede il quadruplicamento degli attuali due binari esistenti e l'adeguamento della linea storica. È auspicabile anche un miglioramento della viabilità sull'autostrada A22 del Brennero che attualmente penalizza fortemente il settore del trasporto e della logistica, attraverso la realizzazione della terza corsia tra Bolzano Sud e Verona Nord/A1.

-Accessibilità al nodo urbano di Verona. Di rilevanza regionale la SS434 Transpolesana è un'importante strada statale che collega Verona a Rovigo e rappresenta una delle arterie principali di penetrazione alla città di Verona. La statale soffre per gli elevati volumi di traffico che causano inquinamento ed incidenti. L'obiettivo è collegare l'A22 con l'A4 per ridurre il traffico nel basso veronese e nei Comuni limitrofi.

-Prolungamento A31 Valdastico verso Nord. Di rilevanza nazionale, l'autostrada A31 Rovigo - Piovene Rocchette, nota come Valdastico, attraversa le province di RO, PD e VI. L'opera permetterebbe di collegare le autostrade A31 e A22 così da migliorare la mobilità tra il Veneto e il Trentino Alto-Adige, creando opportunità di sviluppo economico per le imprese locali.

-Integrazione modale dell'aeroporto di Venezia. Sono in corso i lavori all'aeroporto Marco Polo di Venezia che si colloca secondo dopo Bologna per traffico cargo e traffico passeggeri. Nell'ambito del Polo Aeroportuale del Nord Est (Venezia / Treviso / Verona / Brescia), l'Aeroporto Marco Polo rappresenta il principale hub internazionale e intercontinentale. La creazione di un anello ferroviario tra la stazione di Mestre e l'aeroporto consentirà di realizzare un'interconnessione di circa 8 km lungo la linea ferroviaria Venezia Mestre - Trieste. Quest'opera favorirà l'integrazione modale treno/aereo e la programmazione di nuovi servizi passeggeri a media e lunga percorrenza.

-Efficientamento dei porti di Venezia e Chioggia. Il porto di Venezia fa parte della

rete trans-europea di trasporto (TEN-T), punto di riferimento per il commercio Est-Ovest, esprime una vocazione logistica ma anche turistica con l'hub croceristico. Anche il Porto di Chioggia ricopre un ruolo di primo piano collegandosi attraverso la navigazione interna al sistema industriale padano. L'ammodernamento dei porti di Venezia e Chioggia punta ad attrarre nuovi investimenti industriali offrendo un incremento nella funzione logistica e un miglioramento dei servizi ad alto valore aggiunto. Verrà favorita la cooperazione tra porti italiani e porti croati in materia di trasporto marittimo e multimodale sostenibile.

-Completamento SR 10 e Monselice-mare (SR 104). La bassa padovana offre un impianto infrastrutturale inadeguato in particolare per quanto riguarda il sistema ferroviario. Per favorire la crescita intermodale dell'interporto e rilanciare l'economia è necessario il prolungamento della SR10 fino a Legnago (VR) e la messa in sicurezza della Monselice-mare (SR104), interamente in provincia di Padova, arteria di collegamento tra la variante della SR10 Padana Inferiore e la SS16 Adriatica con la SR105 Cavarzere-Romea e con la SS309 Romea.

-Adeguamento e potenziamento SS309 Ravenna-Venezia. La Strada Statale 309 Romea, composta da un'unica corsia per senso di marcia, è nota per la pericolosità e i gravi incidenti. Il 35% dei 18000 veicoli che vi transitano tutti i giorni sono veicoli pesanti. Un intervento di ammodernamento della Romea è destinato a migliorare il traffico, rendere la guida più sicura e assorbire con maggiore capacità l'ingente quantità di mezzi pesanti.

Le imprese sono alla ricerca di territori all'interno del quale le amministrazioni cooperano per offrire servizi di qualità. Dall'analisi delle opportunità infrastrutturali del Veneto abbiamo constatato l'enorme potenziale insito in un progetto di area vasta che riesce a travalicare i confini amministrativi, anche regionali.

L'area padana può essere ormai definita come un'unica grande città, come una ininterrotta formazione urbana: gli spazi e i confini, che un tempo delimitavano città e paesi, non esistono più, si sono dissolti e unificati a seguito delle trasformazioni avvenute nella seconda metà del secolo trascorso, che hanno portato a una compenetrazione dei flussi tra i territori tale da indurre una de-spazializzazione e una riorganizzazione delle funzioni territoriali, tendenti alla saldatura delle tante città presenti nell'area in un unico sistema interconnesso esteso da Torino all'Adriatico". (Perulli, 2012, p. 73).

L'esperienza del distretto industriale della Riviera del Brenta ci rende consapevoli di quanto possa essere importante per un'impresa poter godere di un'area metropolitana dotata di una governance capace di costruire un progetto di sviluppo territoriale unitario.

Nella zona della Riviera del Brenta, comprendente 13 Comuni nel veneziano e 4 nel padovano, si è affermato un distretto industriale di successo, specializzato nella progettazione e produzione di calzature. Come evidenziato da Patrizia Messina (2011) sono state molteplici le difficoltà incontrate dagli imprenditori per riadattarsi alla nuova dimensione economica globalizzata. L'attore pubblico, frammentato in una miriade di Comuni senza reali poteri di riuscire a incidere su una realtà attraversata in ogni direzione da flussi globali, è risultato il grande assente in questa fase di transizione. È stata rilevata l'incapacità da parte delle associazioni di categoria rappresentanti le PMI di incidere presso le sedi decisionali nazionali o comunitarie così da tutelare gli interessi dei piccoli imprenditori.

Al momento attuale le piccole e medie imprese sono poco rappresentate e poco consultate da chi prende decisioni politiche e fa le leggi e i regolamenti. L'estraneità tra gli organismi decisionali e le pmi è direttamente proporzionale alla distanza, anche fisica, che separa gli imprenditori dai politici. (Patrizia Messina, 2011, p.94).

La Riviera del Brenta si è sentita tagliata fuori dal progetto di area vasta di Venezia e Padova. I Sindaci dei piccoli Comuni che costellano il territorio non sono in grado di farsi portavoce delle aspettative delle realtà che rappresentano. L'attore pubblico locale è stato così sostituito dalle reti di impresa legate dall'associazione Calzaturifici Riviera del Brenta che superando gli schemi territoriali delle tradizionali organizzazioni confindustriali, è riuscita a legare le risorse materiali e umane dell'area. È stata registrata la scarsa partecipazione dell'opinione pubblica e la cesura tra il settore pubblico e quello privato. Quest'ultimo non individua la politica un valido alleato nel perseguimento degli obiettivi aziendali. La definizione di un governo di rete non comporta la costituzione di un ente sovraordinato all'interno di una struttura gerarchicamente ordinata, bensì di un modello di governance cooperativo tra le varie realtà locali. La strada più efficiente consiste in un federalismo funzionale in cui si dà valore alle specificità di ogni realtà inserendole in un quadro globale. Soffermarsi sul caso della Riviera del Brenta è interessante perché ci indica la strada da percorrere per uno sviluppo competitivo

in un Veneto policentrico.

Padova e Venezia non hanno saputo valorizzare il potenziale nascosto in un'area vasta che le potrebbe vedere protagoniste di un'alleanza strategica viste le numerose somiglianze socioeconomiche come i numerosi stranieri regolari, la buona presenza d'impres e un buon tasso di apertura ai mercati.

Nonostante l'inadeguatezza istituzionale il distretto calzaturiero ha saputo reagire alla competizione straniera continuando a ottenere la fiducia dei grandi marchi della moda. Per concorrere al basso costo di manodopera offerto dai Balcani, la Riviera ha puntato con successo sulla qualità del Made in Italy.

A partire dagli anni 2000 le amministrazioni comunali di Padova e Venezia con la partecipazione anche di Treviso, avevano attivato un processo di integrazione in modo tale da rendere più funzionale la mobilità e sfruttare le interdipendenze tra i vari poli. Il progetto PaTreVe dopo poco tempo si arenò per i seguenti problemi: identità culturale fortemente radicata dei piccoli Comuni, incapacità di leggere il territorio in una logica più ampia, il mancato coinvolgimento della Regione e delle Province.

Il Veneto conta una moltitudine di piccole e medie imprese a conduzione familiare e a vocazione manifatturiera che tendono a conservare le stesse quote di mercato tradizionali, rinunciando ad investimenti in alta tecnologia e applicazioni innovative. Soffrono così la concorrenza con le imprese di altre realtà nazionali ed europee dotate di un'elevata specializzazione tecnologica. Le cause sono rintracciabili sia nello scarso supporto istituzionale sia nei bassi investimenti privati in ricerca. Nonostante abbia saputo esprimerlo in maniera differente attraverso processi informali come nell'ambito del design, il Veneto per rimanere competitivo deve assolutamente incrementare gli investimenti in ricerca e innovazione. Le imprese emergenti appartenenti ai settori che puntano sulla qualità richiedono sistemi informativi e tecnologici, strutture di connessione con reti globali, trasporto lavoro residenza proiettate in una dimensione globale. Il Veneto si trova a metà tra il riuscire a governare i vantaggi apportati dalla globalizzazione e l'inadeguatezza del sistema per gestire le conseguenze dei nuovi fenomeni.

Il governo leghista al potere da molti anni, basandosi su una cultura politica



fortemente localistica e attaccata alle tradizioni, sta rallentando la realizzazione di un'area funzionale policentrica con una gestione integrata dei servizi.



## CONCLUSIONI

Seguendo i flussi che attraversano le realtà urbane e sconfinano in una dimensione regionale/globale, abbiamo cercato di riprogrammare lo sviluppo territoriale tradizionale.

Abbiamo visto come la globalizzazione ha stravolto la realtà socioeconomica, determinando il passaggio dalla stanzialità alla mobilità. I Comuni non riescono più a controllare l'evoluzione economica e spaziale dentro i propri confini amministrativi perforati continuamente da flussi di individui, risorse e capitali. È necessario abbracciare un concetto di città funzionale che travalichi i confini comunali per lanciarsi in una dimensione metropolitana alla ricerca di una gestione integrata dei servizi. È ormai assodato che il piccolo medio Comune non regge per varie ragioni dovute all'influenza dei processi nazionali e internazionali. La Città Metropolitana può rappresentare quel neo-attore potenzialmente capace di supplire al deficit comunale. Le città diventano attori globali in competizione tra loro per attrarre imprese sempre più flessibili e libere di muoversi grazie alle innovazioni tecnologiche. Le "economie in cerca di città" vengono attratte da quei territori che offrono un'offerta di servizi efficienti sia materiali che immateriali. Trasporti, infrastrutture, connettività, cultura.

Le città vincenti si sono rivelate quelle che hanno saputo trasformarsi in global city attraendo le imprese più innovative e mettendole in rete. Il Nord Italia viene identificato da molti studiosi come un potenziale esempio di macro Regione grazie ad una fitta rete di piccole e medie imprese, l'offerta di servizi avanzati e nodi infrastrutturali strategici da cui passano tonnellate di merci per il resto d'Europa. Per valorizzare una realtà policentrica e potenzialmente globale come il nord Italia bisogna costruire una rete strategica capace di far emergere il potenziale di ogni singolo sistema locale, amalgamarlo e lanciarlo con unità sullo scenario globale. Il Nord offre alle aziende notevoli opportunità, Verona spicca nella logistica e finanza, Trento e Torino in ricerca e sviluppo, Padova nei servizi avanzati alle imprese, Vicenza nelle attività amministrative d'impresa, Bologna nella creatività, Venezia nel commercio e nell'importanza strategica dei suoi aeroporto e porto. È un'area dotata di reti di imprese e di reti di città che, se messe a sistema in una

effettiva divisione del lavoro, possono dar vita ad una grande e flessibile macroregione economica europea.

Per costruire un'area funzionale virtuosa bisogna porre un freno alla competizione a somma zero tra realtà urbane comprese all'interno della stessa *City Region*. Parliamo di città di servizi capaci di offrire alle imprese forza lavoro, infrastrutture, formazione e alle famiglie servizi pubblici e benessere. Nessuno è escluso in questo progetto, i centri metropolitani con i loro servizi più avanzati e le zone periferiche, ormai non più periferiche, con nodi manifatturieri, di servizi e suburbani periferici. L'addensamento e la coalescenza di funzioni ad un livello sovracomunale/metropolitano favorisce una migliore gestione dei servizi. Tale processo è spesso osteggiato da una politica timorosa di perdere i tradizionali bacini elettorali e un sentimento fortemente localistico, prodotto storico culturale soprattutto del Nord Italia.

L'appoggio delle comunità locali per costruire un nuovo progetto di sviluppo territoriale è fondamentale perché responsabilizza i cittadini rendendoli consapevoli dei vantaggi di una gestione cooperativa delle risorse e dei servizi.

La disgregazione della comunità determinata dalla drastica riduzione di spazi per la socializzazione, l'accelerazione e la moltiplicazione del movimento e il mutamento del tessuto etnico e culturale apportato dall'immigrazione hanno disorientato i cittadini, i quali si rinchiudono spesso in un conservatorismo fuori dal tempo che li trascina verso l'emarginazione. Non possiamo più scegliere se farne parte, dobbiamo attrezzarci per diventarne protagonisti.

L'Unione europea fin dagli anni '90 si è messa in collegamento con i territori adottando un approccio place based caratterizzato dalla partecipazione dei principali attori pubblici e privati nell'elaborazione delle politiche comunitarie. La città entra nel dibattito politico europeo tanto da godere a partire dagli anni 2000 dei finanziamenti provenienti dai Fondi strutturali.

La sostenibilità è il pilastro attorno al quale si costruisce il futuro delle città occidentali. Il traffico soffoca i centri urbani, il riscaldamento climatico rende invivibili molte zone, i rifiuti aumentano rendendo difficile lo smaltimento. Bisogna investire trasporto sostenibile, aumentare le aree verdi e sistema di produzione circolare.

I casi più virtuosi tra le città europee come la Randstad Holland, BrabantStad – Mosaic Metropolis basano il loro successo su processi di innovazione favoriti da una stretta connessione tra Università e imprese, una pianificazione territoriale sensibile alla salvaguardia dell'ambiente, trasporti efficienti e opere infrastrutturali strategiche collegate ai flussi globali. Questa ricetta ha potuto fruttare perché adottata da una governance incline alla cooperazione tra attori pubblici e privati in una cornice istituzionale altamente flessibile. L'Italia, oltre a sopportare il peso del debito pubblico, la corruzione e l'elevato carico fiscale, è incastrata in un'impalcatura istituzionale inadeguata. La Riforma Delrio fallisce nel momento in cui si limita ad un ragionamento prettamente economicistico e ignora le complementarità territoriali volte alla realizzazione di progetto di sviluppo duraturo.

L'esperienza di riordino territoriale francese riesce in quest'ultimo intento. Partendo da una condizione più favorevole determinata dalla presenza di Comuni con poteri limitati, l'Eliseo ha saputo favorire la messa in rete della miriade di realtà urbane riconoscendo varie tipologie di incentivi. Non è tanto il numero di Comuni a determinare l'efficacia della governance locale ma la capacità di costruire un sistema a rete che gestisca in maniera integrata i servizi.

Il Veneto si presenta come una realtà policentrica caratterizzata da più centri attrattivi ognuno con importati dotazioni infrastrutturali e umane. Una cultura politica fortemente localistica ha ostacolato la realizzazione di un progetto di area vasta che mettesse in collegamento le varie realtà urbane instaurando un modello di sviluppo territoriale integrato e duraturo.

La potenziale complementarità nell'offerta logistica, universitaria ed umana evidenziata nel corso della tesi richiede un cambiamento sostanziale che non può prescindere dall'acquisizione di nuovi modelli cognitivi di derivazione comunitaria, in particolare da parte della classe dirigente regionale, politica e amministrativa.

L'obiettivo della Regione dovrà essere quello di coniugare l'esigenza delle comunità locali di aderire ad un progetto rispettoso dell'identità economica e sociale del territorio con la necessità di proiettare quel progetto nel mondo. Per realizzare questo connubio è fondamentale raggiungere una comunità d'intenti tra

il settore pubblico e quello privato con una regia sovracomunale preparata a tale scopo. Il confine amministrativo va superato nella definizione di un progetto di area vasta che definisca reti di innovazione capaci di amplificare le opportunità delle singole realtà locali, sganciandole dall'isolamento conservativo.

Far saltare i confini amministrativi e definire un nuovo modello di governance locale significa alterare i consolidati rapporti di potere ormai incancreniti nel tempo e mettere in discussione l'attuale equilibrio politico. Chi cerca di ricreare le condizioni del passato in maniera puramente conservativa costringe il Veneto alla paralisi.

Il processo di europeizzazione non deve fermarsi e continuare a essere assorbito dalle istituzioni politiche italiane con un coinvolgimento sostanziale e non semplicemente formale. L'unità politica ed economica europea è la condizione fondamentale per continuare il processo di ammodernamento governativo e istituzionale necessario all'Italia del futuro.

Dobbiamo affrontare il rapporto degli italiani con Bruxelles per dare un nuovo slancio al progetto di unificazione europea. Come abbiamo potuto evidenziare nel corso della tesi il contributo reso dalla partecipazione ai programmi dell'Unione europea si è dimostrato di enorme importanza per il riconoscimento del ruolo delle città nello sviluppo economico dei paesi membri. È emersa una nuova governance capace di affrontare le sfide imposte dalla globalizzazione per far diventare le città il luogo dove raggiungere il giusto compromesso tra economia, società e territorio. I partiti tradizionali additano l'Unione europea come il capro espiatorio dei recenti mali quando sono loro i primi responsabili dell'arretratezza della nazione.

Una parte consistente dei mass media soffiano sulla propaganda antieuropeista, alimentando così un sentimento di disaffezione nei cittadini verso il progetto europeo. L'innovazione amministrativa perseguita in Italia negli ultimi anni è l'esito della partecipazione ai programmi e ai dibattiti lanciati dalle istituzioni europee, ma questo purtroppo risulta essere noto solamente agli addetti ai lavori. L'Italia ha bisogno dell'Unione europea più di quanto possa pensare.

## BIBLIOGRAFIA

- Aime M. (2019), *COMUNITA'*, Bologna, Il Mulino
- Almagisti M. (2019), *Città e provincia spaccate dal voto*, “Gente Veneta”,  
<https://www.centrostudiregionali.unipd.it/wp-content/uploads/2019/07/GV05.pdf>
- Barca (2009), *Un'agenda per la riforma della politica di coesione*,  
[http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/Rapporto%20Barca\\_italiano.pdf](http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/Rapporto%20Barca_italiano.pdf)
- Benetazzo C., 2019, *Le Province a cinque anni dalla legge “Delrio”*: profili partecipativi e funzionali-organizzativi, Federalismi.it,  
<https://www.astridonline.it/static/upload/0403/04032019225257.pdf>
- Bonomi A., Abruzzese A. (2014), *La città infinita*, Milano, Mondadori
- Bricco P. (2018), *1965-2018, com'è cambiata l'Italia dal Triangolo industriale al Poligono della crescita*, “Il sole 24ORE”, <https://www.ilsole24ore.com/art/1965-2018-com-e-cambiata-italia-triangolo-industraile-poligono-crescita-AEadIwwE>
- Byung-chul Han (2015), *Nello sciame. Visioni del digitale.*, Milano, Nottetempo
- Cacciari M. (2009), *La città*, Villa Verucchio, Pazzini
- Calafati A. (2009), *Economie in cerca di città La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli.
- Calimani R., 2016, *La Città Metropolitana di Venezia*, Supernova
- Chiapetti L., 2010, *Lo sviluppo locale: capacità e risorse di città e territori*, Il Mulino
- Chiellino G., 2023, *Indice di competitività regionale, L'Europa è divisa in tre*, “Il sole 24 ORE”, <https://lab24.ilsole24ore.com/indice-competitivita-regionale-2022-europa/>
- D'Antonio S., Testa P., 2021, *Le città sono la soluzione: un viaggio nell'Italia dei Comuni innovativi*, Donzelli Editore
- La Clecla F., 2015, *Contro l'urbanistica*, Einaudi
- Mancuso S. (2023), *Fitopolis, la città vivente*, Bari, Editori Laterza

Messina P. (2008), a cura di, *Reti di impresa e reti di città: scenari sostenibili per il Nordest*, Padova, Cleup.

Messina P. (2012), *Percorsi di analisi di scienza politica*, Padova, Clup

Messina P. et al (2016) *Politiche e istituzioni per lo sviluppo locale: il caso del Veneto*, Padova, Padova University Press.

Messina P. (2017), *Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto*, in *Istituzioni di federalismo*, 1057-1090, Maggioli Editore

Messina P. (2020), *Tra Città metropolitana e City Region. Adeguatezza istituzionale come vantaggio competitivo per lo sviluppo regionale in quattro regioni europee e il caso del Veneto*, in "Regional Studies and Local Development", 1(1), 19-53. DOI: 10.14658/pupj-RSLD-2020-1-3

Mistri M. (2013), *La Città Metropolitana una confusa riforma italiana*, Padova, La Gru

Montanari A., *La geografia e la mobilità umana nel processo di globalizzazione*, Bollettino della Società Geografica Italiana, 2000, <https://www.bsgi.it/index.php/bsgi/article/download/6844/6162>

Perulli P. (2012), *Nord : una città-regione globale* , Bologna, Il Mulino.

Pinson, G. (2024), *Le città di secondo livello. Il caso francese*, Workshop promosso dallo Standing Group *Studi regionali e politiche locali* della SISP

Soriani S., Calzavara A. (2022), *Una valutazione critica sull'implementazione della Legge 56 in Veneto, il caso della Città Metropolitana di Venezia* , GEOTEMA, <https://iris.unive.it/retrieve/a0493198-9645-4d17-a762-015975d0c2d3/doc02647120230720092707.pdf>

Vitale T. (2024), *Spunti per la ricerca sulle città di secondo livello in Europa*, Workshop promosso dallo Standing Group *Studi regionali e politiche locali* della SISP

Vitali W., 2019, *La qualità delle città è un fattore fondamentale per il rilancio dell'economia*, ASviS, <https://asvis.it/approfondimenti/22-3935/la-qualita-delle-citta-e-un-fattore-fondamentale-per-il-rilancio-delleconomia>



## SITOGRAFIA

Banca d'Italia, 2023, Rapporto annuale sull'economia del Veneto,  
<https://www.bancaditalia.it/media/notizia/presentazione-del-rapporto-annuale-sul-2022-l-economia-del-veneto/>

Centro comune di ricerca della Commissione europea, Manuale delle strategie di sviluppo urbano sostenibile, 2021,  
[https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC118841it\\_manuale\\_delle\\_strategie\\_di\\_sviluppo\\_urbano\\_sostenibile\\_\\_.pdf](https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC118841it_manuale_delle_strategie_di_sviluppo_urbano_sostenibile__.pdf)

Il Veneto nell'epoca della globalizzazione: analisi degli impatti e delle politiche, Veneto Lavoro, 2007,  
[https://www.venetolavoro.it/documents/10180/1736717/DELOC\\_sintesi.pdf](https://www.venetolavoro.it/documents/10180/1736717/DELOC_sintesi.pdf),

Libro bianco sulle priorità infrastrutturali del Veneto, UnioncamereVeneto, 2021,  
url: [https://www.unioncamereveneto.it/wp-content/uploads/2024/02/2023-FdP-Libro-Bianco-VENETO\\_finale-A4.pdf](https://www.unioncamereveneto.it/wp-content/uploads/2024/02/2023-FdP-Libro-Bianco-VENETO_finale-A4.pdf),

Piano Regionale Veneto FESR 2021-2027, <https://fesr.regione.emilia-romagna.it/safe-er/presentazioni-evento-finale/presentazione-di-andrea-massarolli-regione-del-veneto.pdf/@download/file/Presentazione%20di%20Andrea%20Massarolli%20-%20Regione%20del%20Veneto.pdf>

Profili delle città metropolitane, Molte fragilità ma anche potenzialità dei contesti urbani, ISTAT, 2023, <https://www.istat.it/it/files//2023/02/Statistica-Focus-Citt%C3%A0-Metropolitane.pdf>

*RIS3, Innovation policy e programmazione "place-based"*, 2022, Youtube,  
<https://www.youtube.com/watch?v=h-QXNRB5G6U&t=4530s>

Unicitylab, <https://www.unicitylab.eu/chi-siamo/patrizia-messina/>