

Feedback



Società di Studi Geografici
Society for Geographical Studies

Giornata di studio in Geografia economico-politica

Oltre la globalizzazione - feedback

EDIZIONE DEL DECENNALE

2018 **Mosaico** 2017 **Barriere**
2016 **(S)radicamenti** 2015 **commons**
2012 **Prossimità** 2011 **Oltre la Globalizzazione**
2020 **FEEDBACK**
2019 **Confin(at)i** 2013 **Resilienza**
2014 **Conflitti**

Firenze, 11 dicembre 2020



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DISEI
Dipartimento di
Scienze per l'Economia
e l'Impresa



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

**Scuola di
Economia e
Management**

MEMORIE GEOGRAFICHE
nuova serie / n. 19 / 2021



MEMORIE GEOGRAFICHE

Giornata di studio della Società di Studi Geografici
Firenze, 11 dicembre 2020

Feedback

a cura di
Francesco Dini, Federico Martellozzo,
Filippo Randelli e Patrizia Romei



Feedback è un volume delle Memorie Geografiche
della Società di Studi Geografici

<http://www.societastudigeografici.it>

ISBN 978-88-90892684

Numero monografico delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici
(<http://www.societastudigeografici.it>)

Certificazione scientifica delle Opere

Le proposte dei contributi pubblicati in questo volume sono state oggetto di un processo di valutazione e di selezione a cura del Comitato scientifico e degli organizzatori delle sessioni della Giornata di studio della Società di Studi Geografici

Comitato scientifico:

Fabio Amato (Unior – SSG), Silvia Aru (Polito – RGI), Sara Bonati (Unifi – RGI), Cristina Capineri (Unisi – SSG), Filippo Celata (Uniroma1 – RGI), Egidio Dansero (Unito – SSG), Domenico De Vincenzo (Unicas – SSG), Francesco Dini (Unifi – SSG/RGI – coordinatore), Anna Guarducci (Unisi – RGI), Michela Lazzeroni (Unipi – SSG), Mirella Loda (Unifi – SSG), Federico Martellozzo (Unifi – editor), Monica Meini (Unimol – SSG), Andrea Pase (Unipd – SSG), Matteo Puttilli (Unifi – SSG/RGI), Chiara Rabbiosi (Unipd – RGI), Filippo Randelli (Unifi – SSG), Patrizia Romei (Unifi – RGI), Leonardo Rombai (RGI), Bruno Vecchio (SSG/RGI).

La valutazione e la selezione dei singoli abstract è stata gestita dal Comitato scientifico e dai coordinatori di sessione, che i curatori ringraziano per aver discusso con gli autori contenuto e forma dei rispettivi articoli e infine per aver operato affinché questi ultimi siano coerenti con le norme editoriali previste.



Creative Commons Attribuzione – Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale

PRESENTAZIONE

Questo volume delle Memorie Geografiche raccoglie i contributi che hanno animato la decima edizione della Giornata di studio “Oltre la globalizzazione”, svoltasi in modalità telematica ed organizzata dal gruppo di geografi economisti della sede di Novoli dell’Università degli Studi di Firenze.

Levento annuale della Giornata dopo essere stato organizzato e ospitato in diverse sedi della geografia universitaria italiana, è ritornato a Firenze, sia pure nella modalità a distanza imposta dalla sindemia del Covid-19, con un buon successo testimoniato dalla nutrita e qualificata partecipazione, testimoniata da questi Atti.

Si tratta di un ritorno carico di significati, efficacemente rappresentato dalle feconde valenze semantiche della parola chiave “Feedback”, che ha dato il titolo la Giornata, orientandone i contributi. Sul senso dell’incontro, le sue valenze scientifiche e i principali risultati rinvio all’introduzione di Francesco Dini. A lui e agli altri componenti del comitato organizzatore (Federico Martellozzo, Filippo Randelli e Patrizia Romei) e loro collaboratrici e collaboratori vanno i ringraziamenti di tutta la Società di Studi Geografici (SSG). Il ringraziamento si estende al più ampio comitato scientifico dell’evento e a tutto il Consiglio della SSG.

In questa breve presentazione mi limito ad esprimere la grande soddisfazione voltandosi a guardare il percorso compiuto in questi dieci anni di Giornate di studio, che sono progressivamente divenute un appuntamento fisso di riferimento nella comunità geografica italiana, in dialogo con le altre discipline e gli altri saperi, dentro e fuori l’Accademia. Il dialogo multi e interdisciplinare è stato ulteriormente cercato attraverso gli altri eventi che affiancano le Giornate “Oltre la Globalizzazione”, con i primi due appuntamenti su Paesaggio (a vent’anni dalla Convenzione) e su Geografia e cibo, di cui sono in preparazione gli Atti, che andranno anch’essi ad alimentare le Memorie della SSG.

Nel dialogo e collaborazione con gli altri sodalizi geografici, la SSG, attraverso le Giornate “Oltre la globalizzazione” e il nuovo format “Geografia e ...” inaugurato con Geografia e cibo, svolge il proprio ruolo di animazione e promozione scientifica, in stretta sinergia con la Rivista Geografica Italiana, fiore all’occhiello della SSG.

La cura e il rinnovo della collana delle Memorie, con il costante apporto degli eventi scientifici promossi dalla SSG, rappresenta il prossimo obiettivo nel rinnovamento editoriale delle pubblicazioni SSG, che a partire dal 2021 ha compiuto un’ulteriore e fondamentale trasformazione, con il passaggio all’open access, in collaborazione con l’editore Franco Angeli. Alla Redazione della Rivista geografica vanno gli ulteriori ringraziamenti per tutto il prezioso e costante lavoro che svolgono.

Mentre questo volume è in uscita si sta avvicinando l’appuntamento della XI Giornata Oltre alla globalizzazione, dal titolo “Chains/Catene”, previsto nel dicembre 2021 a Napoli, con l’organizzazione congiunta degli atenei napoletani: Federico II e l’Orientale, il cui comitato organizzatore ringrazio anticipatamente.

Chiudo la presentazione di questo numero delle Memorie pensando a come esse rappresentino un preziosissimo archivio di un decennio di ricerche e riflessioni scientifiche, nell’incessante richiesta di conoscenza e di saper leggere il mondo, le sue trasformazioni e rappresentazioni a cui la Geografia deve rispondere.

Firenze, novembre 2021

*Egidio Dansero
Presidente della Società di Studi Geografici*

FULVIO ADOBATI*, VITTORIO FERRI**

TERRITORI “DI MEZZO” E DOMANDA DI GOVERNO URBANO

1. INTRODUZIONE. – Il riordino territoriale in Italia tra riforme (approvate o mancate) e attuazioni parziali, è da tempo oggetto di riflessione su diversi aspetti amministrativi (Società Geografica Italiana, 2015, Roma 2014), tra i quali di rilievo significativo il governo del territorio e il funzionamento degli strumenti in campo in materia di pianificazione e di programmazione territoriale.

Nell’istituzione delle città metropolitane, atto di riordino amministrativo con effetti di potenziale interesse nell’innovazione della strumentazione di pianificazione territoriale degli ambiti metropolitani¹, emergono almeno tre questioni meritevoli di approfondimento: a) le città metropolitane presentano tra di loro marcate differenze che pongono una questione di pertinenza/efficacia nell’utilizzo di un’unica strumentazione di governo del territorio; b) la selezione/perimetrazione operata dalla L. 56/2014 lascia scoperte aree urbane dense che pongono una domanda complessa di governo urbano (ad esempio Salerno, Brescia, Bergamo), con difficoltà evidenti di coordinamento della programmazione territoriale espresse delle province, indebolitesi nel tempo anche a seguito dell’introduzione di rappresentanza elettorale indiretta (Vandelli e Vitali, 2014); c) le aree provinciali inserite nelle città metropolitane presentano al contorno situazioni di forte contiguità territoriale e relazionale che sollecitano attenzione di governo congiunto a quello metropolitano; si tratta di territori “di mezzo” tra realtà metropolitane e aree interne, che riguardano contesti dinamici e in significativa trasformazione (Bartaletti, 2009; Adobati *et al.*, 2015).

Entro il campo problematico delineato, nel primo paragrafo si analizzano le geografie funzionali (Ferlaino e Molinari, 2009; Dijkstra *et al.*, 2019) dei contesti metropolitani avvalendosi del modello di definizione delle *Functional Urban Areas* – FUA²; l’analisi condotta riguarda tre contesti: le due CM di Milano e di Napoli, realtà metropolitane più significative nel contesto nazionale italiano, e la CM di Bologna, di dimensioni decisamente più modeste ma con un grado di complessità riconoscibile nel sistema continuo lungo la Via Emilia. Rispetto ai tre nodi problematici sopra delineati, si intende qui analizzare le situazioni al contorno dei territori di città metropolitane che presentano insieme continuità di caratterizzazione territoriale e discontinuità nello stato di diritto di riconoscimento di Città Metropolitana-CM, con connessi elementi di diversità/discontinuità dei dispositivi di pianificazione e di programmazione territoriale, anche con riferimento alle misure di fiscalità territoriale.

Il secondo paragrafo assume quale contesto di riflessione e di sperimentazione interessante la realtà francese, notoriamente connotata da elevata parcellizzazione amministrativa e particolarmente fertile per le sperimentazioni e le formule di cooperazione inter-istituzionale in tema di governo del territorio.

¹ Con riferimento alla pianificazione territoriale la L. 56/2014, art. 1 c. 44, dispone, in sintesi, per le città metropolitane: a) l’adozione di un piano strategico triennale; b) il compito di pianificazione territoriale generale, c) anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell’ambito metropolitano; d) la fissazione di vincoli e obiettivi all’attività e all’esercizio delle funzioni dei comuni il coordinamento dei servizi pubblici.

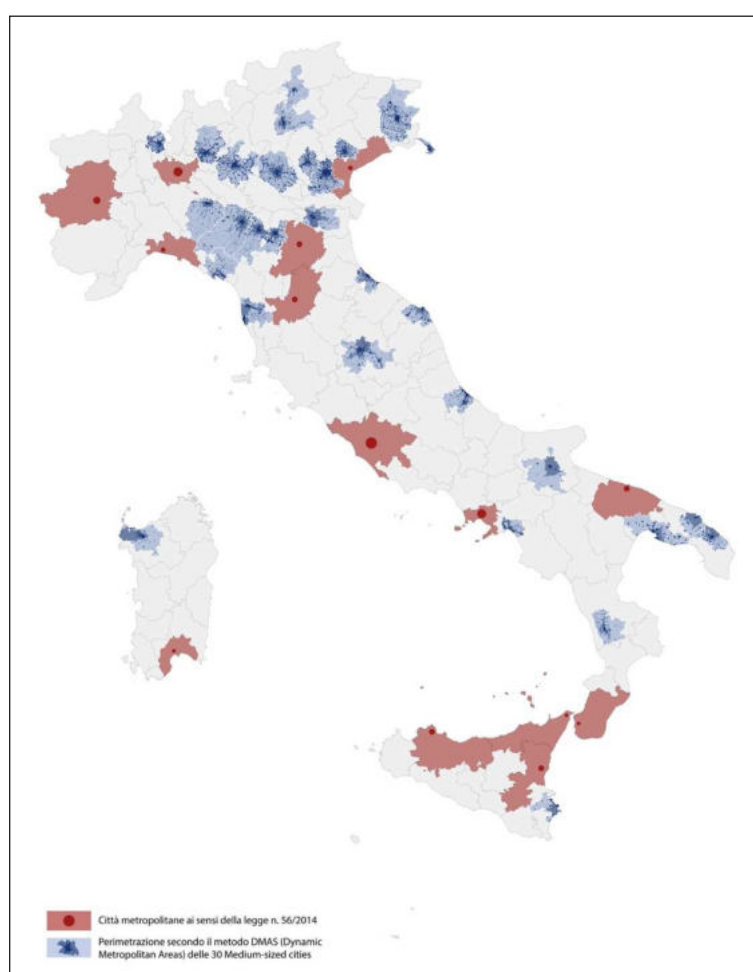
² Le *Functional Urban Areas* – FUA rappresentano contesti urbani integrati, definiti dalla città – per densità demografica – e dall’area che vi si relaziona con un significativo grado di pendolarismo da lavoro (“Short definition: a functional urban area consists of a city and its commuting zone. Functional urban areas therefore consist of a densely inhabited city and a less densely populated commuting zone whose labour market is highly integrated with the city”; OECD, 2015). In sintesi i 4 passaggi per l’identificazione delle FUA: a) Identificazione di un *urban centre*, ossia l’insieme di celle contigue (della griglia 1×1 km a livello europeo) con una densità di almeno 1.500 abitanti per km² e con una popolazione collettiva di almeno 50.000 ab. b) Identificazione della *city*, ossia uno o più comuni (LAU) con almeno il 50% della popolazione ricadente nell’*urban centre*. c) Identificazione della *commuting zone*, ossia uno o più comuni contigui con almeno il 15% della popolazione che lavora nella City (pendolarismo per motivi di lavoro). d) La FUA (area metropolitana) è identificata dalla *city + commuting zone*. Può esistere inoltre la *greater city* nel caso in cui un *urban centre* non sia contenuto interamente all’interno del confine amministrativo di un singolo comune (normalmente il capoluogo), ma si estenda sul territorio amministrativo di più comuni. La *greater city* quindi ricomprende l’insieme dei comuni con i caratteri di densità propri dell’*urban centre*.



Il raffronto francese consente di delineare elementi di debolezza nell'assetto normativo e nei dispositivi posti in campo nel contesto italiano, ancorato a formule rigide e poco duttile nel riconoscimento dei diversi profili di caratterizzazione dei contesti urbani/metropolitani.

2. CONFIGURAZIONI URBANE: TAGLIE E GEOGRAFIE DELLE REALTÀ METROPOLITANE

2.1 *Geografie dell'urbano e fluidità dei confini.* – Il riconoscimento di regioni metropolitane policentriche rappresenta una condizione necessaria per la comprensione degli assetti insediativi e delle traiettorie evolutive: “le configurazioni urbane oggi riconoscibili si costituiscono come campi di forza evolutivi di ristrutturazione socio-spaziale, in cui passato, presente e futuro si intrecciano costantemente” e dove si manifesta la necessità di un nuovo lessico per l'analisi e l'interpretazione dei fenomeni urbani (Brenner e Schmid, 2015; Balducci, 2017). Si tratta quindi di riconoscere configurazioni urbane entro una prospettiva di interazione transcalare, che ci consenta di accostare al riconoscimento di sistemi urbani di diversa dimensione forme regionali emergenti dell'urbano.



Fonte: 30's Medium Size, 2017/2018, Mascarucci (2018).

Fig. 1 - L'Italia delle 14 Città Metropolitane³ e delle 30 “metropoli di taglia media”

Proprio nella prospettiva di andare oltre le realtà metropolitane, riferimento fertile è ritrovabile nel riconoscimento delle trenta metropoli “di taglia media”, e del lavoro di ricerca che si è sviluppato nello sforzo di ampliare l'orizzonte dei contesti metropolitani a una configurazione capace di riconoscere una più ampia domanda di governo metropolitano (Mascarucci, 2018; Tonioloricerche, 2018). La caratterizzazione territoriale determinata dalle 30's Medium Size, vista in rapporto alle città metropolitane, pone in evidenza un peso

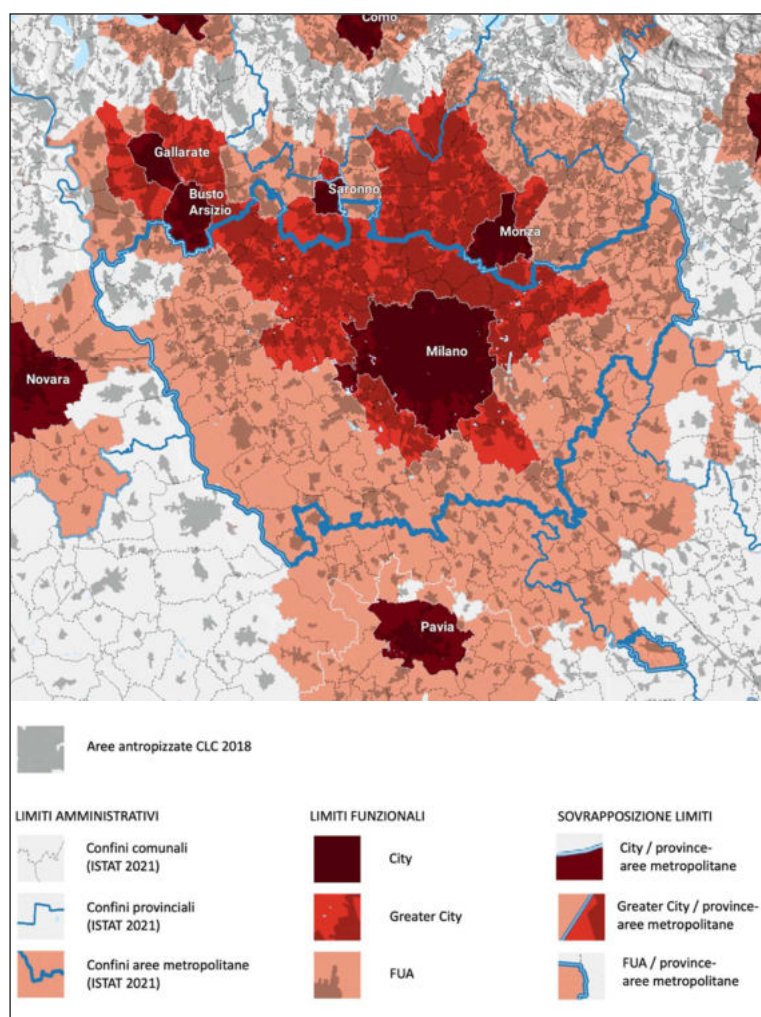
³ Va rilevato che in data 16 aprile 2021 è stata riconosciuta la Città metropolitana di Sassari.

relativo significativo a motivare una valorizzazione dei poli intermedi quale occasione di riequilibrio territoriale in senso policentrico; riconoscibile in tal senso uno spazio d'azione per un disegno degli assetti spaziali capace di trattare la complessità delle regioni urbane, e, per le conurbazioni medie contigue alle Città Metropolitane, per un'armonizzazione delle traiettorie di sviluppo in una prospettiva regionale e macro-regionale.

L'analisi delle situazioni di contesto delle Città Metropolitane, si focalizza sul riconoscimento di geografie complesse disegnate dalla continuità territoriale riconoscibile negli assetti insediativi (Bolocan Goldstein, 2017), coniugata con un'intensità relazionale strutturata sull'incidenza del pendolarismo da lavoro (Vandermotten, 2010; Veneri, 2015). Tale condizione di continuità, dentro e fuori i perimetri di CM, nella caratterizzazione territoriale è di interessante interpretazione per le due realtà con i caratteri di complessità metropolitana più significativi (nello specifico dell'articolazione amministrativa) nel contesto nazionale, Milano e Napoli; ancora interessante e più articolata la figura territoriale determinata dal sistema metropolitano bolognese nel quale la via Emilia è riconoscibile quale sistema di relazione di un sistema metropolitano policentrico.

2.2 Regioni metropolitane a confronto: Milano, Napoli, via Emilia

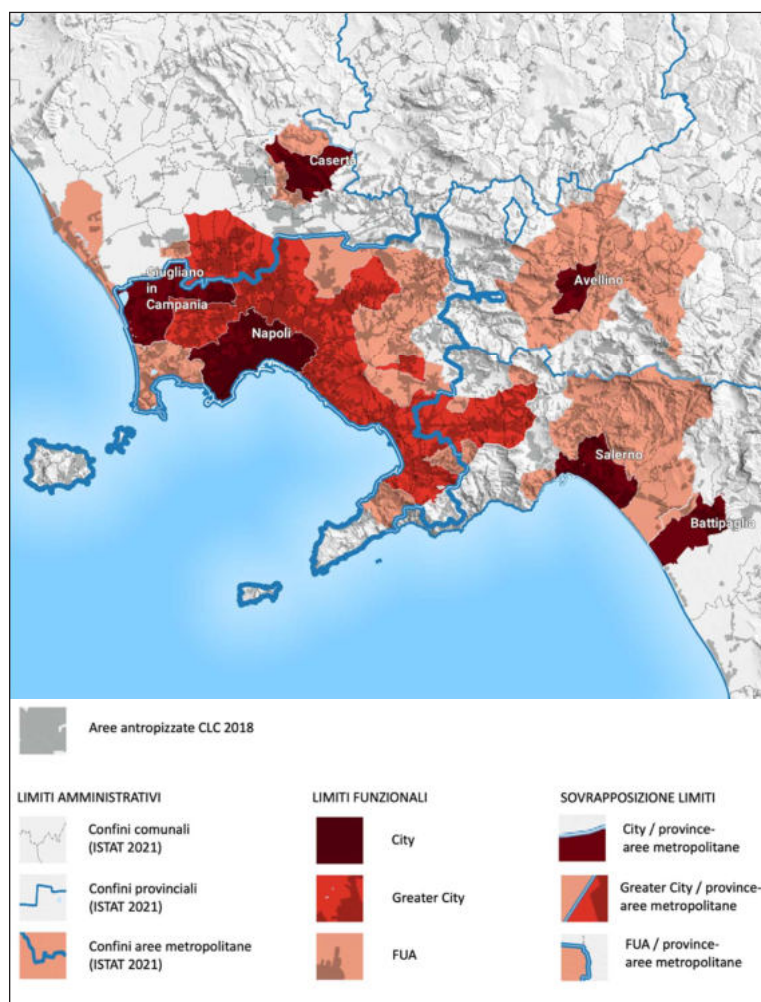
Regione metropolitana milanese. La regione metropolitana milanese si caratterizza per un'ampia Greater City, che si sviluppa ampiamente a ricomprendere il densamente urbanizzato Nord Milano, senza soluzione di continuità fino a Monza, Saronno, e l'ambito Busto Arsizio-Gallarate. La FUA dilata notevolmente la Greater City nella semi-corona a sud, andando in continuità con la FUA di Novara ed entrando in territorio provinciale di Pavia. Il perimetro amministrativo di CM a nord risulta stridente con i caratteri di continuità dell'assetto insediativo; la CM non riconosce la geografia complessa di regione metropolitana multipolare.



Fonte: elaborazione CST "Lelio Pagani".

Fig. 2 - Geografie amministrative e funzionali della regione metropolitana milanese

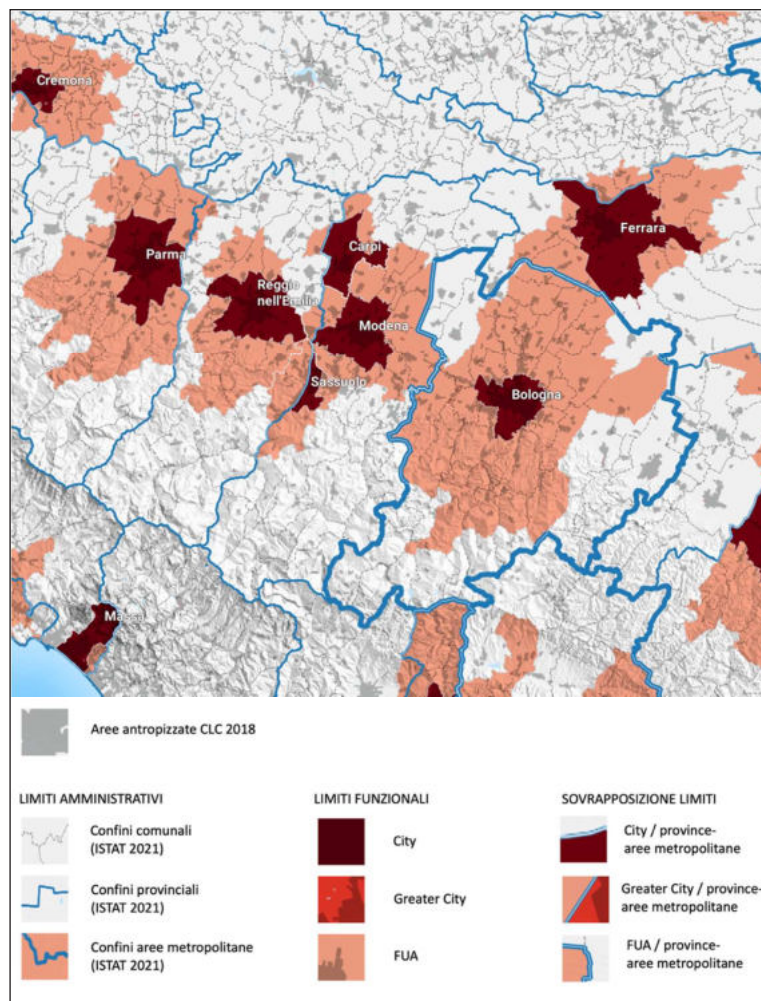
Regione metropolitana napoletana. La realtà metropolitana di Napoli presenta caratteri di significativa complessità; l'estensione della Greater City, anche per i vincoli orografici, si sviluppa lungo costa ben oltre la City di Napoli, in continuità con Giugliano. L'estensione della FUA risulta travalicare in modo contenuto (in raffronto al caso milanese) il perimetro di CM, nelle direzioni di Caserta e di Salerno. Le City di Caserta, Avellino, Salerno risultano, con le rispettive aree di gravitazione FUA, distaccate dalla FUA di Napoli. Interessante qui rilevare gli effetti indotti dal servizio di Alta velocità ferroviaria nella connessione Napoli-Salerno.



Fonte: elaborazione CST "Lelio Pagani".

Fig. 3 - Geografie amministrative e funzionali della regione metropolitana napoletana

Conurbazione via Emilia. "L'Emilia-Romagna è l'unica regione al mondo che prende il nome da una strada, perché fu proprio la strada, più che Roma, la sua metropoli, la vera madre delle sue città" (Farinelli, 2003, p. 179). La via Emilia rappresenta una configurazione urbana di straordinario interesse: l'assetto tradizionale fondato sulla direttrice e sui centri allineati è riconoscibile nella sequenza quasi in linea retta delle City di Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna e Rimini (*ibid.*, p. 178), con assenza al contorno di comuni Greater City e una geografia delle FUA che, al continuo, corrisponde per ampia parte ai confini provinciali. Interessante notare il carattere di City, pur di estensione limitata di Carpi e Sassuolo, e soprattutto la continuità della FUA di Bologna con la FUA di Ferrara, anche qui rilevando la corrispondenza del limite FUA con i confini di CM/provinciale. La complessità di questo contesto multipolare, che vede peraltro una CM, Bologna, di dimensioni non molto superiori alle altre realtà provinciali, sollecita una riflessione sulla definizione di un disegno di coordinamento della regione metropolitana ben oltre il limite, e la razionalità geometrica, della CM di Bologna.



Fonte: elaborazione CST "Lelio Pagani".

Fig. 4 - Geografie amministrative e funzionali della conurbazione della via Emilia

3. TEMI, FORME E FORMULE DELLA COOPERAZIONE INTER-ISTITUZIONALE

3.1 *Istituzioni della cooperazione. Uno sguardo all'esperienza francese.* – In Francia, la frantumazione della geografia dei comuni (Logie, 2000, p. 14; Buisson, 2005, p. 5), costituisce un limite allo sviluppo economico dei territori e determina divari orizzontali tra Parigi e il cosiddetto "deserto francese", nella dotazione di infrastrutture servizi e conflitti ancora oggi presenti tra territori urbani e rurali. La risposta dello Stato a questa situazione di inefficienza complessiva, determinata dal fatto che la taglia dei comuni è molto lontana dalla dimensione ottima rispetto alle funzioni assegnate, è stata l'incentivazione della diffusione/integrazione dell'azione pubblica locale a livello intercomunale con l'offerta di numerose istituzioni della cooperazione intercomunale (EPCI). Queste ultime sono state costruite per corrispondere alle diverse esigenze dei territori con l'obiettivo non solo per gestire servizi, ma soprattutto per costruire l'*aménagement du territoire*, inteso come processo di pianificazione economica e spaziale in armonia con gli altri livelli di governo territoriali e con l'azione degli apparati dello Stato in periferia. Per quanto riguarda le forme di governo urbano e metropolitano l'esperienza pluridecennale francese evidenzia la varietà dell'offerta di istituzioni (Comunità di città, *Districts*, Comunità di agglomerazione, Comunità urbane, *Métropoles*) che a ben vedere hanno perseguito un obiettivo generale: l'*aménagement* dei territori per rafforzare la competitività economica, l'attrattività, la coesione sociale, ed evitare le oscillazioni tra Parigi e il resto della Francia. Il successo della rivoluzione tranquilla delle EPCI è stato importante per attivare forme di governo adeguate alle esigenze differenziate dei territori che hanno rafforzato il governo delle aree urbane e metropolitane, ma non vanno sottovalutati i problemi aperti della complessità del sistema locale francese della necessità di semplificazione (e dell'architettura istituzionale, giuridica, finanziaria e fiscale).

Si riportano a seguire tre temi/dispositivi di interesse: il progetto di sviluppo del territorio, i poli metropolitani, le Agences d'urbanisme.

Il progetto di sviluppo del territorio. È organizzato sul un bacino territoriale de vie e d'emplois sul quale si fondano le ECPI di natura federativa con fiscalità propria e un elevato livello di integrazione delle competenze delegate dai comuni (Bobbio, 2008, p. 5). Al variare delle EPCI sono assegnati blocchi di competenze obbligatorie, opzionali e condivise, ma con l'aumento dell'integrazione (Cu e Métropoles), aumentano le competenze esclusive (determinate dalle EPCI e non dai Consigli comunali) e diminuiscono quelle opzionali e condivise. Posto negli ultimi decenni il territorio francese ha registrato significative trasformazioni nelle sue componenti, rurali, urbane e metropolitane i progetti di *aménagement* e di sviluppo dei territori sono prioritari nell'azione delle ECPI rispetto alla gestione dei servizi e segnano il ritorno del territorio nell'azione pubblica decentralizzata (Guigou e Partehnay, 2001) rispetto a quella dello Stato, con diverse modalità, istituzionalizzate o con spazi informali di incontro, dialogo e progetto per singole categorie territoriali, ad esempio i *pays*, le agglomerazioni.

I poli metropolitani. Contestualmente alle Métropoles sono stati istituiti i poli metropolitani. Sono istituzioni pubbliche costituite con accordi tra EPCI per costruire politiche di interesse metropolitano (sviluppo economico, promozione e innovazione della ricerca, insegnamento superiore e cultura, *aménagement* dello spazio e coordinamento degli schemi di coerenza territoriale e di sviluppo delle infrastrutture e dei servizi di trasporto), al fine di migliorare la competitività, l'attrattività del suo territorio e l'*aménagement* del territorio infra dipartimentale e infra regionale. I poli metropolitani raggruppano EPCI (Métropoles, CU, CA, CC.) con popolazione maggiore di 300.000 abitanti (con un EPCI maggiore di 150.000 abitanti) e assumono l'obiettivo di assicurare il raccordo tra azioni e politiche interne ed esterne ai confini dei governi territoriali. L'attivazione dei poli metropolitani è collegata alle esperienze di altri strumenti, ad esempio i Contratti di piano e di Sviluppo territoriale.

Le "Agences d'urbanisme". Le agenzie lavorano a più scale e rappresentano occasione di mobilitazione di competenze e progettualità, entro la prospettiva di uno sviluppo sostenibile e inclusivo: a) per informare e alimentare la riflessione e la partecipazione ai diversi livelli in tema di politiche di sviluppo locale e regionale; b) per lo sviluppo di una cornice di pianificazione spaziale con orizzonte di medio-lungo termine volta ad abilitare le progettualità urbane; c) per la natura dell'agenzia che consente di esercitare un ruolo di coordinamento volto all'integrazione delle politiche e delle progettualità territoriali, particolarmente pertinente per rispondere alla necessità di raccordare le previsioni delle CM con i contesti connessi della stessa regione metropolitana (FNAU, 2018).

Più in generale, l'esperienza francese, oltre alla revisione e rimodulazione degli assetti istituzionali intercomunali, risulta interessante proprio per la propensione alla sperimentazione delle EPCI, dei progetti di sviluppo territoriali, dei Poli metropolitani e delle "Agences d'urbanisme". A fronte di dinamiche territoriali in divenire e di un'evoluzione delle questioni di governo territoriale alle diverse scale emerge la capacità di chiudere o riorientare alcuni percorsi e di rafforzare e implementare assetti e strumenti che risultano efficaci.

3.2 Quadro normativo e domanda di governo urbano e metropolitano in Italia. – Al contrario dell'esperienza francese dove esistono governi intercomunali dedicati ai territori rurali, urbani e metropolitani diffusi in tutto il territorio nazionale, in Italia l'azione di governo delle Unioni di comuni è sostanzialmente limitata alla gestione dei servizi, in particolare amministrativi, nei piccoli comuni. Il governo delle aree urbane e metropolitane, va inteso come livello di governo formato da un insieme di comuni con dimensioni demografiche rilevanti per sfruttare le relazioni funzionali e fornire servizi indivisibili adeguati alle persone e alle imprese, di migliore qualità e a costi inferiori, presenta criticità rilevanti. In entrambi i casi siamo di fronte all'esigenza di dare risposte differenziate ad aspettative crescenti circa beni e servizi offerti a dimensione urbana e metropolitana.

Per quanto riguarda il governo metropolitano, a partire dalla legge n. 142 del 1990 fino alla legge n. 56 del 2014 tra le numerose criticità discusse (Mistri, 2013) ricordiamo: a) la mancata individuazione dei confini delle aree metropolitane e la sottovalutazione dei meccanismi di entrata e di uscita dei comuni dentro e fuori le città metropolitane; b) il *trade-off* tra estensione territoriale e funzioni trasferite, i rapporti difficoltosi tra Città metropolitane e comune centrale; c) la mancata attenzione alla presenza di popolazioni non residenti e al fatto che a differenza dei comuni nelle aree urbane e metropolitane gli individui che decidono, pagano,

consumano, risultano differenti (Bernareggi, 2004; Bruzzo e Ferri, 2006); d) la mancata differenziazione delle Città metropolitane – si pensi alle disparità tra Roma Capitale e Reggio Calabria – che nella legge n. 56 del 2014 è sostanzialmente delegata alle scelte dei singoli statuti.

Per quanto riguarda la domanda di governo urbano va ricordato che emerge dalla capacità innovativa delle città medie, dal loro ruolo di motore dell'innovazione, di processi, di prodotti, di beni e servizi pubblici, di eventi. L'attenzione verso le città medie è giustificata dall'esigenza di aumentare la capacità di attrarre capitale umano e di specializzarsi in funzioni avanzate, comprese le attività culturali e in definitiva di favorire i processi di sviluppo economico-territoriale nelle aree urbane di riferimento. L'offerta di governo urbano deve porsi l'obiettivo di migliorare il posizionamento delle città medie, o metropolitane di fatto ma non di diritto, nel sistema urbano e metropolitano europeo.

Posto che le esperienze di governo delle aree urbane e metropolitane in Europa non presentano soluzioni generalizzabili (Carrer e Rossi, 2014; Ferri e Pavesi, 2015) in Italia, il trattamento di un problema specifico irrisolto qual è da decenni quello del governo delle aree metropolitane, risulta insoddisfacente e l'applicazione della legge n. 56 non ha evitato il rischio di Città metropolitane troppo grandi o troppo piccole, o "fotocopia" (Ferri, 2008, p. 249). Soprattutto, va sottolineato che per le aree urbane delle città medie e nei "territori di mezzo" non emergono esperienze significative di tipo politico-strategico verso un desiderabile governo del territorio in grado di aumentare la competitività e la qualità territoriale per i cittadini e le imprese e ridurre i costi evitabili della mancata azione pubblica (Iommi, 2013).

La domanda alla quale occorre rispondere è se le città italiane sono ingovernabili o non governate? Di fronte alla concentrazione delle attività economiche non sole nelle aree metropolitane ma anche nelle aree urbane contermini e nei contesti metropolitani che coinvolgono le città medie, alla cooperazione durevole tra attori locali propria dei distretti industriali italiani e ai processi di sviluppo endogeno, la cooperazione istituzionale è stata ed è tuttora insufficiente. Inoltre, l'azione legislativa a livello regionale e nazionale ha mantenuto l'attenzione sull'uniformità e sulla coincidenza delle Città metropolitane con i confini provinciali, prestando scarsa attenzione a ciò che accade nelle aree urbane, dentro e fuori le aree metropolitane e nei territori di mezzo.

La risposta è che il governo delle città in Italia è debole e su questi temi: "Sul tema Province post-Delrio, area vasta, Città metropolitana, zone omogenee, ecc. 'la confusione è grande sotto il cielo', ma non per questo la situazione è eccellente (come invece prospettava il grande rivoluzionario dentro le mura della Città-Proibita)" (Balboni *et al.*, 2019, p. 1). La mancata attenzione alla domanda di governo dei territori di mezzo è collegata ai fallimenti del governo delle aree metropolitane e di quelle urbane e poiché è fondata sulle evidenze (si rinvia alle cartografie sopra riportate) non è giustificata. Pertanto, sono desiderabili forme di governo specifiche e sperimentali, in particolare nei territori di mezzo, "senza nome".

4. CONCLUSIONI. – La domanda di governo urbano nei territori di mezzo tra le unioni (o le mancate unioni), le Città metropolitane e il governo di area vasta delle province, è stata finora trascurata, da parte del legislatore e sottovalutata da parte dei comuni che hanno raramente attivato forme di cooperazione volontaria verso il governo urbano nei territori che presentano flussi di pendolarismo rilevanti, elevati livelli di densità demografica e di popolazione nei poli e nelle cinture urbane, vale a dire nei contesti urbani con elevato grado di interazione.

Senza entrare nel merito dell'individuazione dei confini ottimi dei governi urbani e metropolitani, delle funzioni e delle diverse tipologie di soluzioni istituzionali e normative (March e Olsen, 1992; Calafati e Veneri, 2013; Calafati, 2014), di fronte alle interdipendenze territoriali emergenti, in particolare qui nelle aree urbane e nei territori di mezzo (e non solo nelle aree metropolitane), e all'assenza di soluzioni generalizzabili, in questo contributo abbiamo cercato di richiamare l'attenzione: a) sulla domanda di governo urbano e sulla necessità di forme di governo per i territori di mezzo; b) sulla necessità di politiche pubbliche, e in particolare di governo del territorio, integrate; c) sul superamento di modelli improntati su formule uniformate, optando bensì per percorsi di collaborazione, capaci di statuire elementi di successo e pronte a rivedere la direzione negli insuccessi. In sintesi, prendersi il rischio di sperimentare.

RICONOSCIMENTI. – Il saggio è frutto della comune riflessione degli autori; in particolare Fulvio Adobati ha curato la stesura del paragrafo 1, Vittorio Ferri ha curato la stesura del paragrafo 2. I paragrafi 1 e 4 sono frutto di stesura a quattro mani.

BIBLIOGRAFIA

- Adobati F., Ferri V., Pavesi F.C. (2015). Dentro e fuori le città metropolitane: un'analisi della domanda di governo urbano. In: *Atti XVIII Conferenza Nazionale SIU. Italia '45-'45. Radici, condizioni, prospettive*. Venezia, 11-13 giugno. Roma-Milano: Planum, pp. 33-46.
- Balboni E., Ferri V., Pola G., Severgnini F. (2019). La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'area vasta. In: *Amministrazione in cammino*. Torino: Giappichelli, 30 luglio.
- Balducci A. (2017). *Oltre la metropoli*. Roma: Università Roma Tre, 8 marzo.
- Bartaletti F. (2009). *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Bernareggi G.M. (2004). La popolazione non residente, l'economia della città e il bilancio del governo locale. *Amministrare*, XXXIV(1): 51-102.
- Bobbio L. (2008). *Il sistema di cooperazione intercomunale in Francia*. Torino: Regione Piemonte-Corep.
- Bolocan Goldstein M. (2017). *Geografie del Nord*. Rimini: Maggioli.
- Brenner N., Schmid C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19: 151-182.
- Bruzzo A., Ferri V. (2006) Le implicazioni per la finanza locale derivanti dalla mobilità degli individui nelle aree urbane e metropolitane italiane. *Impresa, mercato, lealtà territoriale, AISRe 2006*, Pisa, 1-25.
- Buisson J. (2005). La révolution intercommunale. *Regards sur l'actualité n. 314*. Paris: La Documentation Française, pp. 69-81.
- Calafati A. (2014). *Città e aree metropolitane in Italia*. GSSI Urban Studies, W.P. 1.
- Id., Veneri P. (2013). Re-defining the boundaries of major Italian cities. *Regional Studies*, 47(5): 789-802. <https://ssrn.com/abstract=2371268>.
- Carrer M., Rossi S. (2014). *Le città metropolitane in Europa*. Roma: IFEL-Fondazione ANCI.
- Corine – Land Cover (2018). <https://land.copernicus.eu/pan-european/corine-land-cover/clc2018?tab=download>.
- Dijkstra L., Poelman H., Veneri P. (2019). *The Eu-Oecd Definition of a Functional Urban area. Oecd Regional Development Working Papers*, 2019/11, Paris: Oecd Publishing.
- Eurostat (2018). *Methodological Manual on Territorial Typologies*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Id. (2020). *Urban Audit 2020*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/gisco/geodata/reference-data/administrative-units-statistical-units/urban-audit>.
- Id. (2021). *Applying the Degree of Urbanisation. A Methodological Manual to Define Cities, Towns and Rural Areas for International Comparisons*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Farinelli F. (2003). *Geografia. Un'introduzione ai modelli del mondo*. Torino: Einaudi.
- Fédération nationale des agences d'urbanisme – FNAU (2018). *Guide pour la création d'une agence d'urbanisme*. <http://www.fnau.org/fr/la-fnau>.
- Ferlaino F., Molinari P. (2009). *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*. Bologna: il Mulino.
- Ferri V. (2008). *Governare le città metropolitane. Un'istituzione del federalismo*. Roma: Carocci.
- Id., Pavesi F.C. (2015). *Il finanziamento dei governi metropolitani in Europa: una prospettiva comparata per le città metropolitane*. Roma: IFEL-Fondazione ANCI.
- Guigou J.L., Parthenay D. (2001). *De la France éclatée à la France maillée: la nécessaire modernisation de nos cadres territoriaux d'action publique. Rapports Aménagement du territoire, Conseil d'analyse économique*. Paris: La Documentation Française, pp. 11-44.
- Istat (2017). *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*. Roma.
- Id. (2021). *Confini delle unità amministrative a fini statistici*. <https://www.istat.it/it/archivio/222527>.
- Logié G. (2000). *L'intercomunalité au service du projet de territoire*. Paris: Editions La Découverte et Syros.
- Mascarucci R. (2018). *30's Medium Size, 2017/2018*. INU Community Research. <https://urbmascarucci.wixsite.com/urbmascarucci/30-s-medium-size-cities>.
- Mistri M. (2013). *La città metropolitana. Una confusa riforma italiana*. Padova: Edizioni La Gru.
- Oecd (2015). *Regional Development Working Papers*, 2015/01, Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5js3d834r3q7-en>.
- Roma G. (2014) Goodbye, territorio! Quale sviluppo con poteri concentrati e governance debole? *EyesReg*, 4(6): 159-162.
- Società Geografica Italiana (2015). *Il riordino territoriale dello Stato*. Roma: SGI.
- Tonioloricerche (2018). Prospettiva 2030. Materiali sull'attuazione della Legge 7 aprile 2014 n. 56. Città Metropolitane, Reti urbane, Province, Unioni e fusioni di Comuni, n. 111.
- Vandelli L., Vitali W. (2014). Il cammino accidentato verso le città metropolitane. In: Vitali W., a cura di, *Un'agenda per le città. Nuove visioni per lo sviluppo urbano*. Bologna: il Mulino.
- Vandermotten C. (2010). Administrative, morphological and functional urban regions And Metropolitan governance. *Meeting Urbact Program*, Lille, 12 febbraio.
- Veneri, P. (2015). Urban spatial structure. In: Oecd, *Cities: is Urban Population Decentralising or Clustering? Oecd Regional Development Working Papers*, 2015/1. Oecd Publishing.

RIASSUNTO: Il riordino territoriale in Italia tra riforme (approvate o mancate) e attuazioni parziali, è da tempo oggetto di riflessione anche in materia di governo del territorio. Nell'istituzione delle città metropolitane, atto di riordino amministrativo con effetti di potenziale interesse nell'innovazione della strumentazione di pianificazione territoriale degli ambiti metropolitani, emergono però almeno tre questioni meritevoli di approfondimento: a) le città metropolitane presentano tra di loro marcate differenze che pongono una questione di pertinenza/efficacia nell'utilizzo di un'unica strumentazione di governo del territorio; b) le aree provinciali inserite nelle città metropolitane presentano al contorno situazioni di forte contiguità territoriale e relazionale che sollecitano attenzione di governo congiunto a quello metropolitano; si tratta di territori "di mezzo" tra realtà metropolitane e aree interne, che riguardano contesti dinamici e in significativa trasformazione; c) la selezione/perimetrazione operata dalla L. 56/2014 lascia scoperte aree urbane dense che pongono una domanda complessa di governo urbano (ad esempio Salerno, Brescia, Bergamo), con difficoltà evidenti di coordinamento da parte di Province rimaste "in sospeso". Obiettivo del contributo è analizzare gli ambiti urbani/metropolitani rimasti "scoperti" sopra delineati, al fine di riconoscere efficacia degli strumenti disponibili di pianificazione e di governance territoriale (segnatamente per questi ambiti), e indagare lo spazio agibile per un'integrazione delle politiche territoriali della città metropolitana con i contigui territori "di mezzo".

SUMMARY: *"In the middle" territories and urban management demand.* The territorial reorganization in Italy, between reforms (approved or failed) and partial implementation, has been subject of reflection also in terms of territorial governance for some time. The institution of Metropolitan Cities is an administrative reorganization with innovative effects on the spatial planning instrumentation of metropolitan areas, and it deserves three kinds of in-depth analysis. a) Metropolitan Cities present marked differences between them raise a question of relevance/effectiveness in the use of a single instrumentation for governing the territory. b) Provincial areas corresponding to the Metropolitan Cities present situations that require forms of joint government; they contain territories "in the middle" between metropolitan realities and internal areas, which concern dynamic contexts in significant transformation. c) The selection/delimitation carried out by Law 56/2014 leaves dense urban areas uncovered (i.e. Salerno, Brescia, Bergamo); it poses a complex demand for urban governance, with evident difficulties of coordination between "metro" and "no metro" provinces. The objective of this paper is to analyse the urban/metropolitan areas that have remained "uncovered" outlined above, in order to recognize the effectiveness of the available planning and territorial governance tools (especially for these areas), and to investigate the usable space for an integration of territorial policies of the metropolitan city with the contiguous "in the middle" territories.

Parole chiave: regioni metropolitane, territori "di mezzo", governance territoriale

Keywords: metropolitan regions, "in the middle" territories, territorial governance

*Dipartimento di Ingegneria e Scienze Applicate, Università degli Studi di Bergamo; Centro Studi sul Territorio "Lelio Pagani", Bergamo; fulvio.adobati@unibg.it

**Dipartimento di Economia e Management, Università degli Studi di Ferrara; frvtr@unife.it, vferri@iuav.it