



8 MAGGIO 2019

Le città metropolitane e le dinamiche territoriali

di Simona Totaforti

Professore associato di Sociologia urbana
Università per Stranieri "Dante Alighieri" di Reggio Calabria



Le città metropolitane e le dinamiche territoriali *

di Simona Totaforti

Professore associato di Sociologia urbana
Università per Stranieri “Dante Alighieri” di Reggio Calabria

Sommario: 1. Introduzione. 2. I principali modelli europei. 3. Il caso italiano: le dinamiche in atto. 4. Considerazioni conclusive.

Abstract: L'articolo si propone di dar conto degli esiti dell'analisi condotta, nell'ambito del progetto di ricerca *Urban change and metropolitan areas: a comparative analysis*, sull'evoluzione dei processi socio-territoriali che hanno determinato la struttura e l'organizzazione delle città metropolitane italiane, anche attraverso un confronto con gli altri Paesi europei. L'obiettivo è quello di fornire un contributo metodologico, empirico e concettuale mettendo in evidenza le differenze che caratterizzano le diverse esperienze metropolitane prese in esame e individuare le tendenze e i processi di trasformazione urbana in atto nelle grandi aree urbane italiane.

1. Introduzione

Nell'ambito del progetto di ricerca *Urban change and metropolitan areas: a comparative analysis*¹, è stata effettuata un'analisi delle aree metropolitane europee, prestando particolare attenzione al caso italiano per studiarne l'evoluzione sia con riferimento ai criteri morfologici e funzionali, sia rispetto ai processi di trasformazione urbana in atto nelle grandi aree urbane italiane². Lo studio, dunque, ha voluto contribuire da un punto di vista metodologico, empirico e concettuale a riconoscere le nuove forme dell'urbano anche rispetto al dibattito europeo e internazionale.

Del resto, lo sviluppo dell'Unione europea, soprattutto oggi, trova un elemento di nutrimento nella crescente centralità del ruolo delle città nell'ambito delle politiche europee. La Commissione europea ha affermato che «le città sono luoghi in cui emergono i problemi, ma dove si trovano anche soluzioni. Sono un terreno fertile per scienza e tecnologia, cultura e innovazione, per la creatività del singolo e della comunità. Le città, inoltre, hanno un ruolo chiave nello sforzo volto a mitigare l'impatto dei

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Il progetto di ricerca *Urban change and metropolitan areas: a comparative analysis*, diretto da Simona Totaforti, è stato condotto nel 2018/2019 dal Centro di ricerca ReLab – Studies for Urban ReEvolution in collaborazione con l'Università per Stranieri Dante Alighieri di Reggio Calabria.

² V. M. CARRER - S. ROSSI, *Le città metropolitane in Europa*, IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale), Fondazione Anci, 2014; R. DANIELIS (a cura di), *La città metropolitana: sfide, rischi e opportunità*, Trieste, 2016; G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia.

cambiamenti climatici. D'altra parte, nelle città che si concentrano anche problemi quali disoccupazione, discriminazione e povertà³. Trapela chiaramente la consapevolezza che la città non è affatto morta come invece affermavano sia Gilder negli anni '90, che Friedmann nel 2002 quando sosteneva che la città era «scomparsa in qualche momento del XX secolo» non essendo stati sufficienti i tentativi di molti di salvarla e rianimarla, e che ormai era solo una metafora⁴.

In realtà, già Sassen individuava nei sistemi urbani il centro dei processi di sviluppo globale⁵. Successivamente, la centralità delle città in termini economici e sociali contro i pregiudizi anti-urbani è stata affermata da Glaeser⁶ e poi ribadita dalla Commissione europea nella Programmazione 2014-2020, anche a fronte di una realtà territoriale in cui le regioni metropolitane ospitano oltre due terzi della popolazione e generano fino all'85% del PIL europeo. Percentuali che mostrano un andamento crescente. Di conseguenza, non stupisce che le città siano considerate nell'ambito delle politiche regionali transfrontaliere i motori dell'economia europea e i luoghi di sviluppo della creatività e dell'innovazione. Per questi motivi, è di particolare interesse la posizione di Kubler e Heinelt quando affermano che «cities in the (Weberian) sense of integrated socio-economic entities no longer exist. The urban phenomenon is better described by the notion of metropolitan areas that is multi-centred urban regions which develop mainly along functional networks, cutting across institutionally defined territorial boundaries»⁷.

Le aree metropolitane, che rappresentano la forma urbana tipica delle società economicamente avanzate, sono dunque dei sistemi territoriali che rimandano a dimensioni ampie dai confini sfumati e ospitano molteplici funzioni caratterizzate da un elevato livello di complessità. L'interazione tra queste funzioni «produttive, di servizi e di residenza, che coinvolgono un numero elevato di differenti attori sociali, genera flussi di beni, informazioni e persone, all'interno dell'area metropolitana e tra l'area metropolitana e il resto del territorio, che concentrano nella stessa area metropolitana funzioni e soggetti legati ad attività strategiche, di coordinamento, di direzione»⁸.

Secondo l'US Census Bureau statunitense «the general concept of a metropolitan area is that of a core area containing a large population nucleus, together with adjacent communities that have a high degree of economic and social integration with that core». La città metropolitana, dunque, è quella città che riesce a esercitare questa influenza - economica e sociale - proprio perché è sede di funzioni culturali e

³ Commissione Europea, Direzione Generale Per Le Politiche Regionali, *Cities of tomorrow - Challenges, vision, ways forward*, 2015.

⁴ J. FRIEDMAN, *The prospect of cities*, Minneapolis, 2002, p. XI.

⁵ Cfr. SASSEN, S., *The Global City*, Princeton, 2001.

⁶ V. E. GLAESER, *Triumph of the city: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*, London, 2011.

⁷ D. KÜBLER - H. HEINELT, *An analytical framework for democratic metropolitan governance*, 30th ECPR Joint Sessions of Workshop, Torino, marzo 2002, p. 2.

⁸ MOBILIO G., *Le città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, 2017, p. 4.

direzionali (ovvero non solo di funzioni terziarie che soddisfano la domanda di beni e servizi, ma anche di funzioni di livello superiore che possono rappresentare fattori propulsivi di organizzazione territoriale). Si tratta di funzioni che producono effetti al di là dei confini municipali non solo in termini di aree di influenza sempre più estese, ma anche di capacità di attrazione⁹.

Tuttavia, nella definizione delle aree metropolitane entrano in gioco due diversi livelli di analisi: uno scientifico e interdisciplinare che mira a definire criteri minimi il più possibile condivisi per identificare tali aree nonostante la complessità della questione, e che ha prodotto una grande e costante attenzione al fenomeno da parte degli studiosi di varie discipline; l'altro, prevalentemente tecnico-politico, che determina le scelte di governo e i modelli che si intendono adottare anche rispetto alla storia, all'assetto amministrativo e alle diverse esperienze dei singoli territori.

Nonostante l'evidente difficoltà a percepire e interpretare i processi che hanno caratterizzato i sistemi territoriali, alcuni criteri per identificare tali aree sono condivisi: la dimensione (fisica e demografica), la densità abitativa, la concentrazione delle attività produttive e il rapporto di interdipendenza funzionale tra i centri, analizzati sulla base dei dati forniti dall'UE (Metropolitan Regions di Eurostat e European Spatial Planning Observation Network), dall'OECD (Competitive Cities in the Global Economy) e dalle Nazioni Unite (Study on Urban Functions)¹⁰. L'OECD in particolare (con la Commissione europea ed Eurostat) ha individuato un set di criteri condivisi e ha definito le aree urbane come «un'unità economica funzionale, caratterizzata da “nuclei urbani” densamente abitati e “hinterland” in cui in mercato del lavoro è fortemente integrato con i nuclei. Il nucleo urbano è rappresentato dalle città con alta densità, almeno pari a 1.500 abitanti per kmq. Questo criterio viene adottato specificamente per le città europee (per il Canada e gli Stati Uniti, caratterizzati da insediamenti in genere meno intensivi, viene applicata una soglia minima di 1.000 abitanti per kmq). I comuni considerati hinterland urbani sono quelli con almeno il 15% dei residenti occupati che lavorano nel centro urbano principale. Comuni circondati da una singola area urbana funzionale sono inclusi e comuni non contigui vengono eliminati. Questa metodologia consente di confrontare aree urbane funzionali di dimensioni simili per tutti i paesi. Le aree urbane funzionali sono poi classificate sulla base della popolazione residente secondo un criterio quadripartito:

- Grandi aree metropolitane (popolazione con più di 1,5 milioni di abitanti);
- Aree metropolitane (popolazione compresa tra 500.000 e 1,5 milioni di abitanti);

⁹ Cfr. O. CASACCHIA - G. NUVOLATI - E. PIRODDI - C. REYNAUD, *La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica, Roma, 2006; S. TOTAFORTI, *Reggio Calabria: la decima Città Metropolitana*, in G. Tuccio (a cura di), *Reggio, Città metropolitana nell'Area metropolitana dello Stretto*, Reggio Calabria, 2013.

¹⁰ OECD, *Definition of Functional Urban Areas for the OECD Metropolitan Database*, 2012.

- Aree urbane di media dimensione (popolazione compresa tra 200.000 e 500.000 abitanti);
- Piccole aree urbane (popolazione inferiore a 200.000 abitanti)»¹¹.

3. I principali modelli europei

Analizzando il processo di sviluppo delle città metropolitane europee emerge subito una prima specificità del caso italiano. Ovvero la burocratizzazione del processo italiano e la sua istituzionalizzazione attraverso la scelta di creare secondo un modello top-down specifici enti metropolitani, rispetto a una generalizzata esperienza europea che è partita dal basso accogliendo le esigenze espresse dai territori e dalle comunità coinvolte, conferendo uno status speciale o accogliendo istanze di cooperazione tra territori. Proprio a tal proposito, secondo il Rapporto del Censis sul governo delle aree metropolitane pubblicato nel 2014 in Europa si possono individuare, a fronte di esperienze che rimandano a storie e percorsi diversi, alcuni specifici modelli prevalenti. In particolare, «si rilevano scelte molto differenti, ma riassumibili nei seguenti modelli:

- quello adottato a Londra, sostanzialmente l'unico caso di governo metropolitano definito per legge. In questo caso la GLA (Greater London Authority) con il Sindaco di Londra e la London Assembly (istituiti nel 2000) organizzano il funzionamento di un territorio con 8,2 milioni di abitanti diviso in 33 quartieri con poteri amministrativi (*Boroughs*);
- quello adottato a Madrid, a Vienna e in alcune città tedesche. Si tratta di città-stato (o città-regione) con riconoscimento di una specifica personalità giuridica che detengono poteri in alcune materie (si pensi ai trasporti) che vengono esercitati in collaborazione con le singole amministrazioni locali;
- quello di impronta cooperativa dove l'area metropolitana è un ambito territoriale di cooperazione funzionale tra soggetti amministrativi locali (si pensi al caso di Barcellona);
- quello di Parigi, una città-dipartimento con un sindaco e 20 *arrondissement* (con un ruolo puramente amministrativo) ma che si estende su un territorio metropolitano che comprende gran parte dell'Ile de France (o Region Parisienne). E "Paris Métropole", libera associazione tra enti locali e enti a scala intercomunale dell'Ile-de-France promossa dal Comune di Parigi»¹².

In uno scenario così ampio è particolarmente interessante e paradigmatico il caso di Parigi che con la metropoli di Grand Paris mira a rafforzare, attraverso un modello di cooperazione intercomunale, la sua influenza internazionale indebolita non solo dall'atavica concorrenza con Londra, ma anche da quella con

¹¹ CENSIS, *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*, 2014, pp. 3-4.

¹² CENSIS, *cit.*, 2014, pp. 10-11.

altre città minori¹³. Si tratta di un progetto che si propone di favorire lo sviluppo dell'area metropolitana anche in un'ottica di coesione sociale e territoriale soprattutto grazie alle infrastrutture di mobilità esterne alle aree centrali. Il Grand Paris Express, che sarà terminato nel 2030, è stato infatti progettato per determinare un consistente miglioramento della rete di trasporto e dei collegamenti tra Parigi-città storica e le sue periferie.

Sebbene la progettazione sia stata l'esito di un processo partecipativo che ha visto l'istituzione di una Conferenza metropolitana e il coinvolgimento dei Sindaci, bisognerà poi vedere se effettivamente si riuscirà a costruire un'identità metropolitana anche tenendo conto delle istanze sociali che provengono dalle *banlieues* e che costituiscono un punto di partenza ineludibile per l'integrazione dei cittadini francesi. Le esperienze europee di governo dell'area vasta, che in verità spesso si giocano principalmente su questioni legate alle politiche fiscali, sono generalmente caratterizzate anche da un lungo processo di cooperazione a livello locale tra i soggetti coinvolti volto a produrre un miglioramento nella qualità dei servizi erogati ai cittadini. Così è avvenuto a Barcellona con la nascita dell'AMB (*Area Metropolitana de Barcelona*), o a Manchester con la GMCA (*Greater Manchester Combined Authority*) dove gli aspetti più strettamente funzionali si sono combinati con progetti politici di lungo periodo. Tuttavia, al contempo, emerge in molti casi un legame ormai allentato tra *urbs* e *civitas* che incide non tanto sulla forma della città e sulla sua evoluzione, quanto sulla capacità di stabilire o in alcuni casi di ristabilire delle relazioni significative con i cittadini. Nonostante le perplessità sul caso francese e sul futuro di un progetto così ambizioso, va detto che si tratta di esperienze che, in ogni caso, trovano la loro genesi in processi dal basso (*place-based*) che cercano di dar voce ai territori sub-regionali e che si pongono in una posizione molto distante rispetto al modello italiano ancorato a criteri quantitativi, a un processo di istituzionalizzazione *top-down*, e a un approccio omologante nei confronti dei territori coinvolti.

4. Il caso italiano: le dinamiche in atto

La questione delle aree metropolitane in Italia ha radici profonde. Già Giuseppe Samonà nel 1959 provò a definire la nuova dimensione urbana per regolare il rapporto tra città storica e nuova architettura. Alla fine degli anni '60, ancora Samonà cominciò a parlare di campagna urbanizzata e Ardigò di diffusione urbana e area metropolitana. Negli anni '70 il dibattito è stato alimentato dagli studi di Bagnasco sui distretti industriali. Da allora si è cercato di definire la collocazione territoriale di queste aree e la loro struttura socio-demografica. I primi studi privilegiarono il criterio di omogeneità¹⁴ per poi guadagnare

¹³ V. J. F. GRAVIER, *La pianificazione territoriale in Francia*, Venezia, 1967.

¹⁴ V. A. ACQUARONE, *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Bologna, 1961; A. ARDIGÒ, *La diffusione urbana*, Roma, 1967.

complessità nel corso degli anni '80 cominciando a parlare di mobilità e di flussi di pendolari. L'interesse, dunque, per questi temi è presente fin dagli anni '60 e scaturiva dal fatto che per la prima volta in Italia si stava verificando un fenomeno di riduzione della popolazione delle grandi città a favore dei comuni minori.

Se queste sono le premesse, l'esito dell'esperienza italiana, anche rispetto allo scenario europeo, si caratterizza per la volontà di istituire i nuovi enti territoriali attraverso un processo fin troppo rapido e ben lontano in alcuni casi dalla classificazione adottata dall'OECD, ovvero da quei criteri che consentono, nonostante la complessità del fenomeno, di individuare le grandi aree metropolitane secondo una classificazione condivisa a livello internazionale. L'Italia, al contrario, si caratterizza per un processo che non ha assecondato le esigenze territoriali, il dibattito locale o comunque l'emergere di un'identità metropolitana, ma ha istituito un ampio numero di nuove città metropolitane, nonostante le dimensioni demografiche in alcuni casi non lo giustificassero.

Al contempo, «la gestione di potenziali risorse comunitarie per le aree urbane non può essere la ragione istitutiva di un nuovo ente. Non si può proporre una stagione della città□ metropolitane come se si trattasse di una nuova stagione dei piani strategici. Ricordiamo che in quel caso ogni realtà urbana si sentì legittimata a produrre il proprio piano anche quando le dimensioni della città□ non lo giustificavano in alcun modo»¹⁵.

L'esperienza italiana ha visto, con la legge 5 maggio 2009, n. 42 prima, e con la legge 7 aprile 2014, n. 56 poi (legge Delrio), l'istituzione delle città metropolitane e la fine di un lungo percorso normativo scaturito dalle trasformazioni urbane che hanno investito il Paese già dagli anni '60 e iniziato con la legge 8 giugno 1990, n. 142, che ha riformato l'ordinamento degli enti locali. In particolare, la legge Delrio ha mantenuto invariata la conformazione territoriale delle Province esistenti istituendo le Città metropolitane con un livello di differenziazione tra i due enti che sembra strumentale e forzato, sebbene sia riscontrabile una più incisiva azione di governo delle Città metropolitane rispetto alle Province.

Al contempo, sul versante delle esperienze relative all'adesione a network europei e globali, l'analisi degli Statuti delle Città□ metropolitane italiane mostra una forte e costante vocazione europea che si esprime, secondo diversi gradi di esplicitazione, proprio attraverso l'intenzione di sviluppare politiche di integrazione e di costruzione di nuove relazioni con le altre realtà metropolitane europee. Alcuni Statuti, per esempio, prevedono azioni volte a promuovere l'integrazione e a costruire reti metropolitane per lo scambio di *best practices*. In effetti, in Europa esistono da tempo numerose esperienze di network metropolitani ormai consolidati: Barcellona è membro fondatore di *Eurocities* (organizzazione che

¹⁵ CENSIS, *cit.*, 2014, p. 11.

comprende 140 città europee con l'obiettivo di rafforzare il ruolo dei governi locali) insieme a Birmingham, Francoforte, Lione, Milano e Rotterdam; Stoccarda è membro del *Council of European Municipalities and Regions* presente in più di 40 paesi per promuovere la cittadinanza; Lione è attiva su molti temi centrali per il governo delle aree metropolitane (mobilità, modelli di governance, etc.) e ha attivato un network oramai molto solido. In Italia, al contrario, sebbene siano stati promossi numerosi progetti, si tratta di esperienze recenti ancora in via di consolidamento. Come per esempio il progetto MEANING (Metropolitan Europeans in Active Network, Inducing Novelty in Governance) che coinvolge Milano e Bari insieme a Barcellona, Lione, Porto, Riga e Zagabria con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo locale; oppure il progetto Gen-y che vede coinvolta la città di Bologna insieme ad altre dieci città europee per promuovere una crescita sostenibile e inclusiva; o ancora la partecipazione di Torino a Eurocities e di Genova e Palermo a Urbact Interactive Cities¹⁶. Questi sono solo alcuni dei progetti e delle reti attivate dalle città italiane, ma emerge con chiarezza la centralità della questione relativa alle relazioni e alle reti di cooperazione e di alleanza tra le città come driver principale per promuovere l'integrazione e lo sviluppo del territorio. Di conseguenza, in un tale scenario, la riforma italiana nonostante lo spirito innovativo che l'ha ispirata si rivela, nel suo essere ancorata a confini statici e a un rigido perimetro territoriale, solo in parte adeguata a cogliere il ruolo emergente di questi sistemi territoriali.

Analizzando il lungo processo che ha portato alla definizione delle città metropolitane italiane, da più parti si sostiene che la motivazione che ha spinto il legislatore a prevederne l'istituzione scaturisse dall'esigenza di introdurre un nuovo ente territoriale in grado di governare i fenomeni metropolitani connessi, già allora, alla struttura dinamica della popolazione, alla crescita demografica, all'incremento della mobilità urbana e al contestuale decentramento produttivo e terziario. La città, dunque, non riuscendo più a contenere entro i suoi confini abitanti, funzioni e attività doveva far riferimento a un nuovo ente che superasse - per dimensione territoriale - i confini comunali. In altri termini, il riconoscimento istituzionale delle città metropolitane rappresentava la risposta più adeguata dell'ordinamento ai complessi fenomeni connessi alla dimensione urbana e ai nuovi sistemi di relazione che si andavano definendo¹⁷.

L'obiezione che si può fare, nonostante il gran numero di studi condotti negli anni, riguarda proprio l'interpretazione delle tendenze in atto, il grado di adeguatezza delle scelte di governo operate e la definizione stessa di area metropolitana, questione che ancora oggi presenta molteplici difficoltà anche

¹⁶ Cfr. A. M. TANDA, *L'integrazione europea attraverso il dialogo tra città metropolitane. Esperienze di network tra città europee*, in *Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie locali*, 1, 2018, 375-398.

¹⁷ Cfr. O. CASACCHIA - G. NUVOLATI - E. PIRODDI - C. REYNAUD, *cit.*, Roma, 2006; S. TOTAFORTI, *cit.*, Reggio Calabria, 2013.

per esempio nello stabilire se è sufficiente riferirsi a un mero concetto di urbanizzazione del territorio oppure se deve essere presa in considerazione anche l'urbanità della popolazione, ovvero le abitudini, gli stili di vita, il vivere la città (e non soltanto nella città). Al contempo, non si può dimenticare che i processi di diffusione metropolitana e i problemi legati al governo dell'area vasta non sono certo recenti. Già all'inizio del XIX secolo Londra contava un milione di abitanti proprio a ragione delle sue attività economiche, mercantili e politiche. Nel 1850 gli abitanti erano saliti a 2 milioni e mezzo, per arrivare a 8 milioni all'inizio del XX secolo¹⁸. Un'espansione straordinaria che ha visto la città di Londra rivestire un ruolo centrale sia nel controllo delle risorse del Paese, sia nelle scelte economiche e legate ai traffici dell'Impero. Eppure non c'era accesso democratico a tutta la ricchezza prodotta (basti pensare alla natura ripetitiva e desolante dei quartieri operai londinesi), e in fondo, come sosteneva Shelley, l'inferno allora poteva essere immaginato proprio pensando a una città come Londra.

In Italia il processo di crescita urbana che ha caratterizzato il XX secolo ha visto sia il ritardo con cui le amministrazioni comunali si sono dotate di adeguati strumenti per la gestione e la pianificazione del territorio, sia la presenza di forti differenziazioni e specificità che hanno dato luogo a una grande varietà di politiche e di progetti per la città. Le amministrazioni si sono trovate a vedere il proprio ruolo ampliato e hanno dovuto sperimentare nuove forme di progettazione strategica per provare a ridefinire un'idea di città capace di rispondere alla domanda dei cittadini, e in cui collocare le esperienze dei singoli e della comunità, le consuetudini e tutti gli elementi che contribuiscono a definire la vita quotidiana nelle sue molteplici dimensioni¹⁹. Il limite, tuttavia, risiede nell'uso di categorie ereditate dal passato che si rivelano ormai obsolete per comprendere le trasformazioni che hanno investito i sistemi urbani.

Certamente, non si può far riferimento semplicemente alle dimensioni di una città o ai suoi confini (che, peraltro, risultano sempre più sfumati). Questo sia perché la "dominanza metropolitana" è un concetto prevalentemente funzionale²⁰, sia perché le popolazioni che la usano e la attraversano quotidianamente hanno fatto venir meno quella sostanziale coincidenza, presente nella città tradizionale, tra la popolazione che vi abitava e quella che vi lavorava. Pertanto, la condizione metropolitana non è definibile solo attraverso la struttura demografica o secondo le dimensioni dell'urbanizzazione, sebbene questi fattori mantengano il loro rilievo.

L'area metropolitana potrebbe, quindi, essere definita come un territorio legato a una o più città centrali da rapporti di interdipendenza funzionale. Come tradurre questo concetto di interdipendenza funzionale

¹⁸ Cfr. JONES E., *Metropoli. Le più grandi città del mondo*, Roma, 1993.

¹⁹ Cfr. S. TOTAFORTI, *cit*, Reggio Calabria, 2013.

²⁰ V. G. MARTINOTTI, *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città* □, Bologna, 1994; G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana: sviluppo e governo della nuova città*, Bologna, 1999.

in precisi confini territoriali? In effetti, la città metropolitana non è una semplice estensione della forma urbana quanto, piuttosto, una delle sue trasformazioni²¹. Bisogna comprendere, dunque, i termini di questa trasformazione nella consapevolezza, tuttavia, che rispetto al passato i mutamenti in corso hanno assunto - per dimensioni - una portata globale.

Dall'analisi del territorio italiano emerge che ci sono nuove aree metropolitane in formazione; sia come esito - a dire il vero residuale - dell'espansione delle città maggiori (per esempio, è interessante da questo punto di vista il caso di Milano e della metropoli centro-veneta), sia come conseguenza della crescita di alcune città medie, o della saldatura di città medie indipendenti che si trovano lungo assi infrastrutturali (per esempio Rimini e le altre città della riviera romagnola)²².

A tal proposito, bisogna osservare che «la città media sembra essere stata coinvolta da un importante processo di sviluppo territoriale, paragonabile a quello avvenuto nelle principali aree metropolitane. Anche senza il volano di una città centrale di grandi dimensioni, la città media è risultata attrattiva per nuove popolazioni: nel Nord una delle condizioni fondamentali di questo sviluppo è stata la disponibilità di un denso ed efficiente sistema di interconnessioni stradali e ferroviarie, che ha facilitato l'inserimento dei centri urbani minori nella densa trama di relazioni in assemblaggio all'interno della city-region»²³.

Anche in Italia, dunque, rigide visioni gerarchiche risultano inadeguate a descrivere il fenomeno urbano. I processi in atto nei territori metropolitani sono complessi e determinano uno sfaldamento dei confini che dà vita a nuove pratiche sociali e a geografie inedite favorite non solo dalle infrastrutture fisiche, ma soprattutto dalla sempre maggiore pervasività delle innovazioni tecnologiche che non eliminano lo spazio, ma lo modificano attraverso nuove configurazioni. Eppure le città metropolitane, così come sono state pensate dal legislatore italiano, sono molto distanti dal riuscire a rappresentare queste dinamiche e sono staticamente ancorate ai confini provinciali.

Tale condizione è ancora più evidente se si opera un confronto con altri modelli europei di città regione come per esempio la Rhine/Rhur o la Randstad Holland (già Hall nel 1966 individuava nella conurbazione policentrica olandese il modello migliore per molte città globali in crescita²⁴) in cui scambi di persone, merci e conoscenze consentono anche alle città minori di specializzarsi e di dotarsi di funzioni urbane superiori (ovvero non necessariamente rappresentate da una mera ripetizione di quelle dei poli metropolitani maggiori).

A tale proposito, Soja sosteneva che abitiamo in una nuova era urbana regionale. Il geografo newyorkese affermava che «if we are entering a “new urban age”, as some proclaim, it is a distinctly regionalized urban

²¹ V. A. GIDDENS, *The consequences of modernity*, Stanford, 1990.

²² L. GARAVAGLIA L., *Località in movimento. Governare i sistemi locali nella società dell'informazione*, Torino, 2017.

²³ *Ibid.*, p. 97.

²⁴ Cfr. HALL P., *World cities*, London, 1966.

age»²⁵, conferendo quindi alle regioni urbane il potere generativo proprio tradizionalmente delle città e, inevitabilmente, anche un ruolo in quanto destinatarie di aspirazioni, recriminazioni e conflitti in materia di cittadinanza, di diritto alla città, di garanzia di una più ampia democrazia ed equità urbana.

Certamente l'eredità di Soja è fondativa per gli studi urbani, tuttavia analizzando il caso italiano emerge che il ruolo attrattivo della città madre nell'ambito dei sistemi territoriali non è affatto scomparso. A ben vedere, infatti, le aree metropolitane italiane sono l'esito di un lungo processo caratterizzato da una trasformazione delle funzioni e degli insediamenti abitativi e produttivi che ha modificato, nel tempo, anche la relazione che intercorre tra il *core* e i centri minori. In particolare, si è registrata a partire dagli anni '70 una diminuzione della popolazione delle grandi città, a favore dei centri urbani minori posti comunque all'interno di sistemi urbani (prima in fasce suburbane e successivamente nelle fasce periurbane). Questo processo ha certamente inciso modificando gli equilibri all'interno dei sistemi territoriali, ma non sembra abbia determinato la scomparsa del ruolo del *core* nei confronti dei centri minori anche non necessariamente contigui.

Al contempo, tuttavia, è chiaro che l'organizzazione economica, culturale e sociale di questi sistemi territoriali non riesce a trovare oggi una piena espressione in modelli datati e inefficaci. Pertanto, se è certamente vero che la città non è morta, né tantomeno è morta la prossimità che in essa vive e si arricchisce dell'esperienza delle persone che quotidianamente abitano e attraversano gli spazi urbani, è altrettanto vero che non stiamo parlando di una forma universale, ma di un processo in cui diverse dimensioni entrano in contatto (a volte in conflitto), si sovrappongono e in parte si sostituiscono. «L'urbano contemporaneo è infatti l'esito di processi contemporanei e interrelati di urbanizzazione concentrata, diffusa e differenziale (*concentrated urbanization, extended urbanization e differential urbanization*). Laddove cioè le forme dell'urbano concentrato sono direttamente connesse a quelle dell'urbanizzazione estesa e diffusa esito di nuovi processi di trasformazione socio-spaziale, economica e infrastrutturale, risultato necessario spesso delle dinamiche che alimentano l'urbanizzazione concentrata e che in parte possono rappresentare il rapporto tra centro e hinterland. [...] In tali configurazioni la ricerca dell'urbano perde ogni tradizionale riferimento»²⁶.

Nelle città metropolitane italiane abita un terzo della popolazione totale, si dipanano processi di rigenerazione e ricostruzione delle relazioni prevalentemente in termini storici, geografici e tecnologici, e si riscontra una scarsa capacità di elaborare modelli politico-istituzionali capaci di accogliere questa

²⁵ E. SOJA, *Accentuate the regional*, in *International Journal of Urban and regional research*, 39(2), 2015, pp. 372-381, p. 372.

²⁶ Cfr. A. BALDUCCI, V. FEDELI, F. CURCIO (a cura di), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Milano 2017.

complessità e di rispondere alla domanda rinnovata di città espressa dai cittadini sia a livello individuale, che collettivo.

L'urbanizzazione contemporanea (o la regionalizzazione urbana) si trova dunque a dover rispondere a nuovi diritti alla città, a una nuova domanda urbana estesa e frammentata (che spesso genera conflitto) e a esplorare i nuovi significati generativi e trasformativi dell'urbanità. Tuttavia, gli strumenti di governo sono ancora legati a una concettualizzazione dell'urbano tradizionale. In altri termini, emerge una distanza tra la città di fatto e la città di diritto²⁷.

Questo non significa negare che l'immaginario urbano discenda dal secolo scorso e in parte anche dal XIX secolo, che la città proceda per sedimentazione e non per sostituzione, e che la dimensione urbana svolga ancora un ruolo centrale secondo caratteristiche proprie e per certi versi tradizionali (come per esempio il ruolo della prossimità fisica nei processi creativi e la debolezza delle riflessioni a sostegno della deterritorializzazione). Tuttavia, attorno alla città così intesa si ibridano dinamiche parallele, modi diversi di concepire l'urbano e le relazioni che in esso si dipanano. Oltre che finalità diverse che vanno da quelle di governo e pianificazione dell'area vasta, a quelle di coesione sociale o di semplificazione dei livelli di governo. Il risultato è che le città crescono in territorio molto più rapidamente che in popolazione.

5. Considerazioni conclusive

L'esperienza italiana ha visto storicamente una prevalenza della realtà comunale a danno della città diffusa che - individuata con nomi differenti, ma sovente con l'intento di sottolinearne la sua natura residuale - rappresenta, in realtà, insieme ai flussi di mobilità, l'indicatore principale della nuova forma urbana contemporanea. A tale proposito, è interessante analizzare le aree metropolitane rispetto alla distribuzione della popolazione, ovvero attraverso il confronto tra la popolazione totale e la popolazione della città maggiore presente nell'area. Prendendo in esame le principali aree metropolitane europee emerge che in meno della metà dei casi più del 50% della popolazione vive nella città principale e che nelle altre aree questa percentuale è di molto inferiore (per esempio, il 16% a Milano e il 18% a Parigi). Una situazione che è certamente condizionata da aspetti legati alla dimensione territoriale e di struttura amministrativa, ma che mostra chiaramente «la mancanza di una correlazione alta tra dimensione della popolazione e percentuale della popolazione che risiede nella città principale»²⁸.

In particolare, per quanto riguarda i risultati della ricerca condotta sul caso italiano emerge con chiarezza che – indipendentemente del fatto che si tratti di aree policentriche o monocentriche – i confini reali delle

²⁷ V. A. CALAFATI, *Città e aree metropolitane in Italia*, Gran Sasso Science Institute, L'Aquila, 2014; A. CALAFATI, P. VENERI, *Re-defining the Boundaries of Major Italian Cities*, in *Regional Studies*, 47 (5), 2013, pp. 789-802.

²⁸ F. INDOVINA, *La metropoli europea. Una prospettiva*, Milano, 2014, pp. 87-88.

aree metropolitane analizzate non coincidono con quelli della Provincia, ma spesso si estendono in Province limitrofe. Del resto, già negli anni '90 era emersa la consapevolezza che i bacini metropolitani avevano caratteristiche molto diverse rispetto alle Province sia per territorio, che per modelli di pianificazione.

L'urbanizzazione diffusa agisce per frammenti e per addizioni minime. La città metropolitana, oggi, assume la forma stellare, policentrica e multifunzionale. Le centralità sono, infatti, sia i centri storici della città tradizionale, sia i nuovi centri legati al consumo, al *loisir*, al lavoro. Il centro fisico della città, oggi, deve condividere con le altre centralità le funzioni – anche simboliche – e rinunciare a un'organizzazione urbana gerarchica e piramidale a favore di un'organizzazione concentrica²⁹. Del resto, anche la mobilità è mutata e ha assunto una forma reticolare. Proporre le vecchie contrapposizioni città-campagna, ma anche centro storico e periferia, rischia di non produrre un accrescimento della conoscenza di un fenomeno così complesso. Questo, tuttavia, non significa che la città metropolitana, sia essa monocentrica o policentrica, non debba comunque essere sostanzialmente una “città madre”³⁰ - come suggerisce l'etimologia stessa della parola - capace di dare forza e di illuminare i centri urbani circostanti anche laddove il nucleo originario - a causa delle trasformazioni intervenute - non sia più visibile³¹. Una piramide rovesciata, per usare un'espressione di Lucarelli, «che faccia perno sul comune capoluogo di provincia ma che sia in grado non soltanto di costituire la base, ma soprattutto di trasmettere solidità ed energia, valorizzando le peculiarità dei singoli comuni e dei territori»³².

La specificità italiana si caratterizza, dunque, principalmente per la sua frammentazione amministrativa – condizione mai risolta – soprattutto con riferimento al ritardo nella pianificazione e nella dotazione di adeguati strumenti urbanistici. Oggi più che mai, di fronte ai mutati scenari, è necessario interrogarsi sugli strumenti migliori per assicurare un equilibrio tra i processi politici e le pratiche tecniche per il governo del territorio. In altri termini, è evidente che il modello italiano non è ancora stato compiutamente delineato, sebbene siano stati introdotti ampi spazi di manovra per le città metropolitane, e, al contempo, manca una chiara definizione del ruolo della città metropolitana nell'ambito delle politiche nazionali ed europee e un necessario cambio di paradigma verso un modello dinamico e capace di cogliere il ruolo dei territori sia in termini di innovazione, che di inclusione sociale e accessibilità soprattutto per i soggetti più fragili sia in termini di risorse territoriali, che di risorse individuali.

²⁹ Cfr. G. AMENDOLA, *I nuovi scenari della città contemporanea*, Università della Calabria, 2004; G. AMENDOLA, *La città postmoderna: magie e paure della metropoli contemporanea*, Roma-Bari, 1997.

³⁰ V. O. CASACCHIA, G. NUVOLATI, E. PIRODDI, C. REYNAUD, *cit.*, Roma, 2006.

³¹ Cfr. S. TOTAFORTI, *cit.*, Reggio Calabria, 2013.

³² LUCARELLI A., *La città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n.13, 2014, p. 9.