



TERRITORI, AREE VASTE, COMPETITIVITÀ

**La nuova configurazione
economica e strategica
di Emilia Romagna,
Lombardia e Veneto**

**a cura del
Centro Studi Sintesi**

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.



Emilia Romagna



Lombardia



Veneto

Confederazione Nazionale artigiani
e Piccola Media Impresa

TERRITORI, AREE VASTE, COMPETITIVITÀ

**La nuova configurazione
economica e strategica
di Emilia Romagna,
Lombardia e Veneto**

**a cura del
Centro Studi Sintesi**

FrancoAngeli

Questo rapporto è stato curato da un gruppo di lavoro composto da Alberto Cestari, Andrea Favaretto e Catia Ventura (Centro Studi Sintesi) e Riccardo Dalla Torre.

Copyright © 2016 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Presentazione	pag. 7
Introduzione. Dai confini amministrativi agli spazi “strategici”	» 11
1. Le aree metropolitane in Europa	» 15
1.1. Un mondo sempre più urbano	» 15
1.2. Città e regioni metropolitane	» 23
1.3. Le tredici aree urbane che guidano il continente	» 29
2. Verso nuove configurazioni territoriali	» 33
2.1. Nuovi modelli di governo del territorio	» 33
2.2. La nostra proposta: i criteri utilizzati	» 39
2.3. Da 28 province a 12 Aree Vaste	» 43
3. Il valore delle Aree Vaste	» 58
3.1. Il profilo sociale e demografico	» 58
3.2. Il contesto economico e produttivo	» 66
3.3. Le specializzazioni settoriali	» 76
4. Per un nuovo assetto della rappresentanza	» 91
4.1. Interpretare il territorio con le Aree Vaste	» 91
4.2. Un’agenda per l’associazionismo	» 97
4.3. Verso una programmazione interregionale?	» 102
Sintesi, considerazioni, proposte	» 107
Appendice statistica	» 111
Nota bibliografica	» 125

Il presente rapporto è stato redatto sulla base delle informazioni statistiche disponibili alla data del 23 dicembre 2015.

PRESENTAZIONE

Questo lavoro rappresenta la quarta edizione dell'Osservatorio "Economia e territorio" costituito da CNA Emilia Romagna, CNA Lombardia e CNA Veneto. Se nelle prime due edizioni i contenuti dell'Osservatorio vertevano prevalentemente sui temi della finanza pubblica e della fiscalità locale, l'attività di ricerca del rapporto dello scorso anno¹ si è invece focalizzata sulle dinamiche territoriali della crescita, approfondendo in particolare le relazioni che intercorrono tra le infrastrutture e lo sviluppo. Più precisamente, il lavoro ha consentito di mettere in luce due ordini di elementi:

- la nuova geografia dello sviluppo, contrassegnata dal passaggio dal piccolo triangolo Milano-Torino-Genova al grande triangolo Milano-Bologna-Venezia, dal ruolo crescente della piccola impresa e dalla progressiva dislocazione della crescita economica lungo le direttrici infrastrutturali;
- la mappa invisibile del territorio, che, andando oltre gli attuali confini amministrativi, prevede la presenza di differenti modelli di Città metropolitane e di poli regionali intermedi posti alle interconnessioni tra i grandi assi.

L'edizione 2014 dell'Osservatorio Economia e Territorio ha inoltre evidenziato come sia ormai ineludibile parlare di confini "strategici" anziché degli ormai superati confini amministrativi. Tuttavia, per interpretare i cambiamenti sociali ed economici del territorio, nella fattispecie in Lombardia, Emilia Romagna e Veneto, è necessario dotarsi di strumenti nuovi. In tal senso l'Osservatorio "Economia e Territorio", proseguendo

¹ CNA Emilia Romagna, CNA Lombardia e CNA Veneto (2015), *La mappa dell'economia e le nuove direttrici dello sviluppo. Emilia Romagna, Lombardia e Veneto dentro le trasformazioni*, a cura del Centro Studi Sintesi, FrancoAngeli, Milano.

nell'approfondimento di queste linee di ricerca, si propone come uno strumento a servizio delle Associazioni di categoria, delle imprese, del mondo economico ed istituzionale: talvolta, per interpretare e guidare i cambiamenti è necessario andare oltre gli schemi tradizionali e abbandonare le categorie concettuali che andavano bene per il mondo di ieri ma che risultano inadeguati per rappresentare la realtà di oggi e di domani.

Far emergere i confini "reali" del territorio può fornire utili elementi per adeguare la governance associativa al mutato contesto socio-economico. In questo modo, le Associazioni potranno dare un prezioso contributo alla costruzione del nuovo assetto istituzionale locale: si tratta di un processo che è solo all'inizio e per certi versi ancora tutto da costruire. È ragionevole ipotizzare che in futuro l'assetto istituzionale locale sarà più "fluidico" e meno rigido di come lo è stato finora: alla luce di tale prospettiva le Associazioni di categoria possono giocare un importante ruolo.

L'obiettivo primario dell'Osservatorio è quello di completare e integrare la mappa tracciata nella precedente edizione. Accanto alle Città metropolitane poste ai vertici del "Grande triangolo" Milano-Bologna-Venezia e ai vari Poli intermedi, la mappa del territorio del Nord Italia è costituita da numerose "Aree Vaste". Questo termine non deve essere confuso con il nuovo assetto delle province previsto dalla riforma Delrio. Si tratta, invece, di configurazioni territoriali che non seguono in alcun modo gli attuali confini amministrativi, oltrepassando invece i limiti provinciali e in alcuni casi anche quelli regionali. Pertanto, appare utile anticipare che, in questo rapporto, con il termine "Area Vasta" si intenderà un'aggregazione territoriale che presenta le seguenti caratteristiche: omogeneità sotto il profilo socio-economico; presenza di forti relazioni interne dal punto di vista occupazionale; connessioni con le Città metropolitane e i Poli intermedi.

In altri termini, con la definizione delle Aree Vaste si provvede a "riempire" gli spazi territoriali compresi tra le Città metropolitane e i Poli intermedi. In prospettiva, la presenza di Aree Vaste forti e omogenee dal punto di vista socio-economico e produttivo, potrebbe rappresentare un'opportunità affinché le tre Regioni lavorino in modo condiviso su questioni cruciali come la programmazione economica, l'assetto infrastrutturale, lo sviluppo tecnologico e l'uso delle risorse europee. In altre parole, questo studio sulle Aree Vaste contribuisce a mettere in luce le sinergie tra Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, territori che storicamente si caratterizzano per forti relazioni economiche a livello interregionale. A nostro avviso, siamo di fronte alla necessità di un vero e proprio salto di

qualità nel processo di integrazione fra queste Regioni, con la finalità di consentire a questo territorio di competere su un piano di parità con le altre grandi aree europee.

I dati Eurostat ci dicono che il territorio comprendente Emilia Romagna, Lombardia e Veneto rappresenta una delle aree trainanti dell'economia europea. Costituisce la parte meridionale di un continuum territoriale che, partendo dai Paesi Bassi, comprende il Belgio, le regioni occidentali della Germania, il Baden-Württemberg e la Baviera, inglobando la Svizzera e gran parte dell'Austria. Il processo di riordino istituzionale, pertanto, rappresenta un'importante occasione per migliorare l'assetto amministrativo locale, a supporto delle effettive relazioni economiche tra i nostri territori.

Alessandro Conte
Presidente CNA Veneto

Paolo Govoni
Presidente CNA Emilia Romagna

Daniele Parolo
Presidente CNA Lombardia

INTRODUZIONE

DAI CONFINI AMMINISTRATIVI AGLI SPAZI “STRATEGICI”

Il precedente rapporto di CNA Emilia Romagna, CNA Lombardia e CNA Veneto, intitolato *La mappa dell'economia e le nuove direttrici dello sviluppo*¹, si concludeva ponendo l'attenzione sul ruolo propulsivo delle organizzazioni di rappresentanza, chiamate ad effettuare scelte e agire coerentemente su una serie di temi fondamentali. Il presente rapporto, essendo l'ideale prosecuzione del precedente lavoro, sviluppa due dei temi che costituivano la piattaforma di proposte dell'Osservatorio 2014.

Partendo dalle trasformazioni scaturite dalla nuova geografia dello sviluppo, si auspicava in maniera assolutamente lungimirante *«una consapevolezza nuova in merito alla tendenza sempre più marcata alla interconnessione profonda tra le tre aree»*. Evidentemente, questa presa di coscienza implica *«la necessità politica di una consapevole integrazione delle iniziative di governo delle tre Regioni e dei rispettivi stakeholder, che in questo scenario possono trovare un'occasione di riqualificazione del sistema di rappresentanza»*. Pertanto, è opportuno quanto prima *«assumere l'ottica della macro-area da attrezzare come piattaforma integrata e condivisa, funzionale alla proiezione internazionale, accettando e valorizzando le logiche di gerarchizzazione e specializzazione territoriale in atto»*.

In secondo luogo, la consapevolezza della necessità di andare oltre i confini presuppone l'abbandono dell'approccio burocratico che ha caratterizzato la fase di attuazione della “legge Delrio”: il superamento di questo metodo riduttivo comporta, da parte delle tre Regioni coinvolte nonché dei sistemi di rappresentanza locale, *«l'assunzione in positivo del processo di costruzione delle nuove Città metropolitane attorno ad una*

¹ CNA Emilia Romagna, CNA Lombardia e CNA Veneto (2015).

vocazione di governo dello sviluppo territoriale e non di mera ottimizzazione nella gestione dei servizi». In tal senso, le Città metropolitane vanno vissute, «come un laboratorio fondamentale, un vero e proprio avamposto dei processi di integrazione in una chiave macro-regionale».

La burocrazia e l'eccessivo formalismo, che storicamente contraddistinguono la Pubblica amministrazione italiana, hanno implicitamente influenzato la storia dell'assetto amministrativo del Paese. Nonostante l'istituzione delle Regioni, il processo di adeguamento del nostro ritaglio amministrativo al mutamento territoriale si è limitato, come per inerzia, nell'ultracentenaria secessione di nuove Province². Nel frattempo il Paese ha più che raddoppiato la sua popolazione; ha vissuto una stagione secolare di urbanizzazione e poi di disurbanizzazione; ha vissuto una diseguale stagione di industrializzazione e poi una ancor più diseguale di deindustrializzazione. In altre parole il territorio, a fronte di questa griglia strutturalmente statica e in via di frammentazione, è diventato irrimediabilmente altro: il risultato finale è che questa griglia statica separa luoghi che sarebbe conveniente stessero insieme, e ne tiene insieme altri la cui unione è semplicemente inefficiente³.

Nel sistema economico post-bellico, impresa e lavoro si intrecciavano strettamente in una trama di servizi e infrastrutture secondo un modello centro-periferia ben definito (per certi versi "verticale"): in quel contesto, le città rappresentavano forme di insediamento decisive per il progresso e la modernizzazione dei Paesi, fungendo da poli di sviluppo delle economie nazionali. Negli anni Ottanta, a seguito della crisi petrolifera e del declino del modello fordista che hanno contrassegnato il decennio precedente, è emersa in maniera sempre più esplicita l'incompatibilità della tradizionale concezione "urbano-centrica" con la nuova realtà dei rapporti spaziali che si andava definendo.

Conseguentemente, si è iniziato a guardare in maniera diversa ai fenomeni urbani, alla vita sociale e politica delle città: ha iniziato a prevalere la concezione di un centro urbano inserito in "reti di città" fra loro interconnesse (modello "orizzontale"). Le nuove tecnologie e i trasporti rapidi hanno permesso l'annullamento delle distanze spaziali, rivoluzionando la geografia economica ed eliminando di fatto le barriere tradizionali. Nella nuova società globalizzata le città sviluppano reti relazionali innovative,

² Il numero di province è passato dalle 59 dell'epoca unitaria alle attuali 110.

³ Società Geografica Italiana Onlus (2015), *Il riordino territoriale dello Stato*, maggio, Roma.

controllando e organizzando il mercato e i rapporti economici. Questi elementi hanno altresì generato inevitabili ripercussioni di carattere sociale, ad esempio con riguardo ai nuovi fabbisogni di mobilità legati al crescente pendolarismo (non solo dalle periferie urbane ma anche da aree più decentrate) e all'elevata concentrazione di personale qualificato e con titoli di studio elevati (bisogni legati alla residenzialità, servizi per l'infanzia, formazione scolastica e universitaria).

Tuttavia, l'attuale architettura spaziale, a prescindere dall'importante ruolo delle città, si caratterizza per una crescente integrazione e collaborazione sul piano economico di realtà territoriali diverse, scavalcando completamente la rigidità del perimetro amministrativo.

La definizione e l'effettiva costruzione di "spazi strategici" che siano in grado di rappresentare la "mappa invisibile" delle effettive relazioni territoriali è un'attività complessa e complicata. In tal senso gli studi e le proposte non mancano. Nel 2013 la Società Geografica Italiana formulò una proposta dirimpante: abolire, insieme alle Province, le Regioni e sostituirle con un sistema organico di aree vaste basato sulle evidenze strutturali del nostro sistema urbano e sul reale assetto territoriale delle nostre economie⁴, mostrando come l'attuale assetto amministrativo si discosti in modo spesso drammatico dalla concreta geografia economico-politica del nostro Paese, ossia dall'effettiva riarticolazione del sistema urbano, dalla trama e dalle esigenze funzionali delle sue aree di specializzazione economica⁵.

In un interessante rapporto curato dal Consorzio Aaster per CNA Lombardia nel 2011 veniva sviluppato il tema dell'evoluzione dello spazio di rappresentazione territoriale individuando sostanzialmente quattro grandi aree vaste omogenee dal punto di vista socio-economico. Inoltre, nel rapporto si affronta in maniera originale la già citata questione della "mappa invisibile" del territorio. Infatti, i confini di queste aree non sono delle rigide barriere bensì delle membrane sottili che tendono a demarcare quattro facce del medesimo spazio: quello della città metropolitana (Milano città globale); quello della città infinita manifatturiera che si interfaccia con la metropoli e il nord-ovest (pedemontana occidentale); quello della Lombardia orientale, che fa da cerniera tra Milano e il nord-est, verso il Brennero (pedemontana orientale); e infine, il margine meridionale

⁴ Società Geografica Italiana Onlus (2013), *Per un riordino territoriale dell'Italia*, giugno, Roma.

⁵ Società Geografica Italiana Onlus (2015).

della regione, che rappresenta forse l'alveo più eterogeneo e trasversale fra le tre precedenti tipologie, nel quale la comune specializzazione agricola e agroindustriale fanno da filo rosso fra i diversi sistemi produttivi (bassa padana)⁶.

Facendo tesoro di queste esperienze, il rapporto intende elaborare e proporre una visione organica delle relazioni sociali, occupazionali, economiche e produttive di un'ampia porzione di Paese che corrisponde ai territori di Lombardia, Emilia Romagna e Veneto. Tale elaborazione, coerentemente con quanto esposto nel precedente rapporto di ricerca, abbandonerà completamente la logica dei confini amministrativi regionali e provinciali, scomponendo letteralmente i territori e riaggregandoli sulla base delle evidenze statistiche. Tuttavia, il prodotto di tale approccio di analisi non è certo inconfutabile e incontrovertibile: con questo studio si vuole unicamente fornire una rappresentazione alternativa del territorio alle associazioni di categoria e agli altri policy maker, cercando il più possibile di uscire dagli schemi che hanno caratterizzato le politiche degli ultimi sessant'anni.

⁶ CNA Lombardia (2011), *La CNA e le 4 Lombardia. Per un nuovo spazio di rappresentazione dell'artigianato lombardo. Un percorso di ascolto territoriale in Lombardia*, a cura del Consorzio AASTER, ottobre.

1. LE AREE METROPOLITANE IN EUROPA

1.1. Un mondo sempre più urbano

Viviamo in un mondo urbano: oggi metà della popolazione del pianeta vive in città, generando oltre l'80% del Pil globale. Ovunque nel mondo si sta assistendo a quello che può essere definito un fenomeno di “nuova urbanizzazione”. A conferma di ciò, è opportuno ricordare che nel corso del XX secolo la popolazione a livello globale è raddoppiata due volte, ma buona parte dell'incremento demografico ha riguardato le aree urbane.

Le principali aree urbane nelle regioni più sviluppate del pianeta sono, senza alcun dubbio, dei veri e propri giganti economici¹. Nel 2007 nelle prime 600 città del mondo vivevano 1,5 miliardi di persone, pari al 22% della popolazione globale, producendo circa metà della ricchezza del pianeta. Nel 2025, le prime 600 città del mondo rappresenteranno, con 2 miliardi di abitanti, il 25% della popolazione complessiva e genereranno il 60% del Pil globale (Figura 1.1).

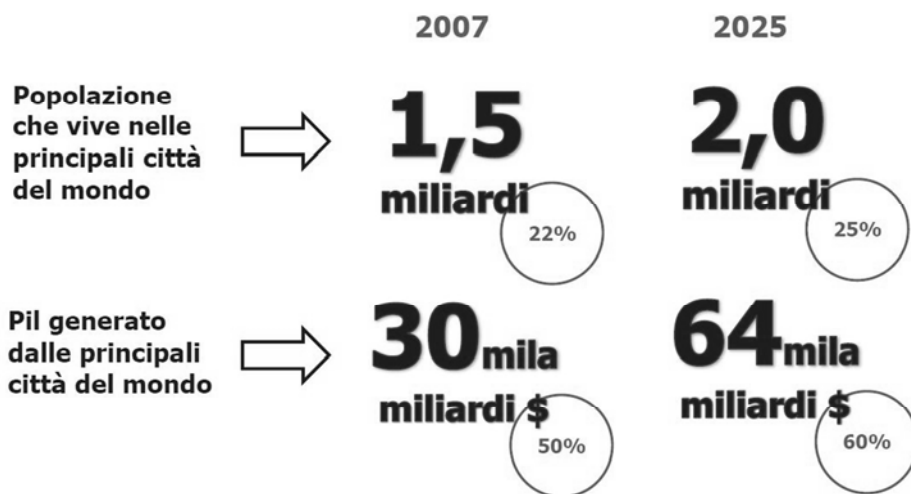
Sia chiaro: le città sono da sempre il motore dello sviluppo, grazie ad un potere attrattivo nei confronti delle professionalità più qualificate e delle attività economiche più produttive, nonché in virtù della capacità di sfruttare le economie di scala. Il fenomeno nuovo è piuttosto rappresentato dall'attuale velocità e dalla dimensione complessiva dell'urbanizzazione, al punto che non pare esagerato parlare del più significativo spostamento del baricentro economico dello sviluppo della storia².

¹ McKinsey Global Institute (2011), *Urban world: Mapping the economic power of cities*, March, New York.

² McKinsey Global Institute (2012), *Urban world: Cities and the rise of the consuming class*, June, New York.

Nell'arco dei prossimi anni, il gruppo delle "top 600" subirà notevoli cambiamenti. Nel 2007 tra le prime 600 città del mondo, 380 erano collocate in aree sviluppate e 220 in Paesi in via di sviluppo. Nel 2025 entreranno, con tutta probabilità, 136 città di Paesi in via di sviluppo, di cui 100 dalla Cina, 13 dall'India e 8 dall'America Latina. In altri termini, nei prossimi anni il baricentro del mondo è destinato a spostarsi inevitabilmente verso sud-est.

Fig. 1.1 – Il peso delle 600 principali città del mondo



Fonte: elaborazioni su dati McKinsey Global Institute

L'Europa, pertanto, sembra essere ai margini delle dinamiche di crescita demografica ed economica per i prossimi decenni. Non è superfluo far presente, tuttavia, che l'Europa è già tuttora un continente molto urbanizzato. Una recente nota dell'Eurostat³ evidenzia come il 40% dei cittadini dell'Unione Europea viva in città, il 32% in aree mediamente urbanizzate e il rimanente 28% in regioni scarsamente popolate. Inoltre, la stessa ricerca chiedeva ai cittadini di valutare, su una scala da 0 a 10, il grado di soddisfazione dell'offerta di spazi ricreativi nelle città. Ne è emerso un giudizio complessivamente positivo (punteggio 6,9), con punte di eccellenza per le città della Finlandia (8,5), della Svezia (8,2) e della Danimar-

³ Eurostat (2015), *Just over 40% of the EU population lives in cities*, news release n. 172/2015, 5 October.

ca (8,0). Diversamente, si riscontrano giudizi negativi per le aree urbane di Grecia (5,0), Bulgaria (5,3) e Cipro (5,9), con l'Italia appena sopra la sufficienza (6,1).

Con riferimento ai principali Paesi dell'Unione, eccezion fatta per la Francia, una parte molto consistente della popolazione vive nelle aree urbane. Secondo quanto pubblicato in un rapporto dell'OCSE⁴, i valori più elevati si raggiungono nei Paesi Bassi (85%) e in Belgio (83%), seguiti dal Regno Unito (70%). Germania e Italia presentano un assetto meno sbilanciato verso le città, anche se la popolazione urbana rappresenta comunque la maggioranza, rispettivamente pari al 57% e al 53%. Un modello diverso è costituito dalla Francia, realtà in cui la popolazione urbana non va oltre il 35%, a vantaggio invece delle aree intermedie (“campagna urbanizzata”) nelle quali vive quasi la metà dei francesi. Infine, da segnalare il caso della Grecia, Paese in cui il 40% della popolazione vive in aree rurali (Tabella 1.1).

Tab. 1.1 – Quota di popolazione che vive nelle aree urbane, rurali e intermedie (2012)

	Aree urbane	Aree intermedie	Aree rurali
Paesi Bassi	85%	15%	0%
Belgio	83%	14%	3%
Regno Unito	70%	28%	2%
Germania	57%	25%	18%
Italia	53%	38%	9%
Portogallo	53%	27%	20%
Spagna	48%	39%	13%
Svizzera	42%	50%	9%
Grecia	36%	24%	40%
Francia	35%	48%	17%

Nota: eventuali discordanze dipendono dagli arrotondamenti

Fonte: OECD

⁴ OECD (2013), *OECD Regions at a Glance 2013*, OECD Publishing.

Una volta appurato il rilevante peso delle aree urbane in Europa e nel mondo, diventa inevitabile porsi una domanda: dove finisce la città? Allo stesso modo, ci si può chiedere quali siano gli effettivi confini di un'area urbana o cosa si intenda nel concreto quando si parla di città metropolitana. Non sono domande banali, poiché dal punto di vista meramente statistico, la misurazione di un fenomeno non può prescindere dalla definizione del “perimetro” del fenomeno stesso.

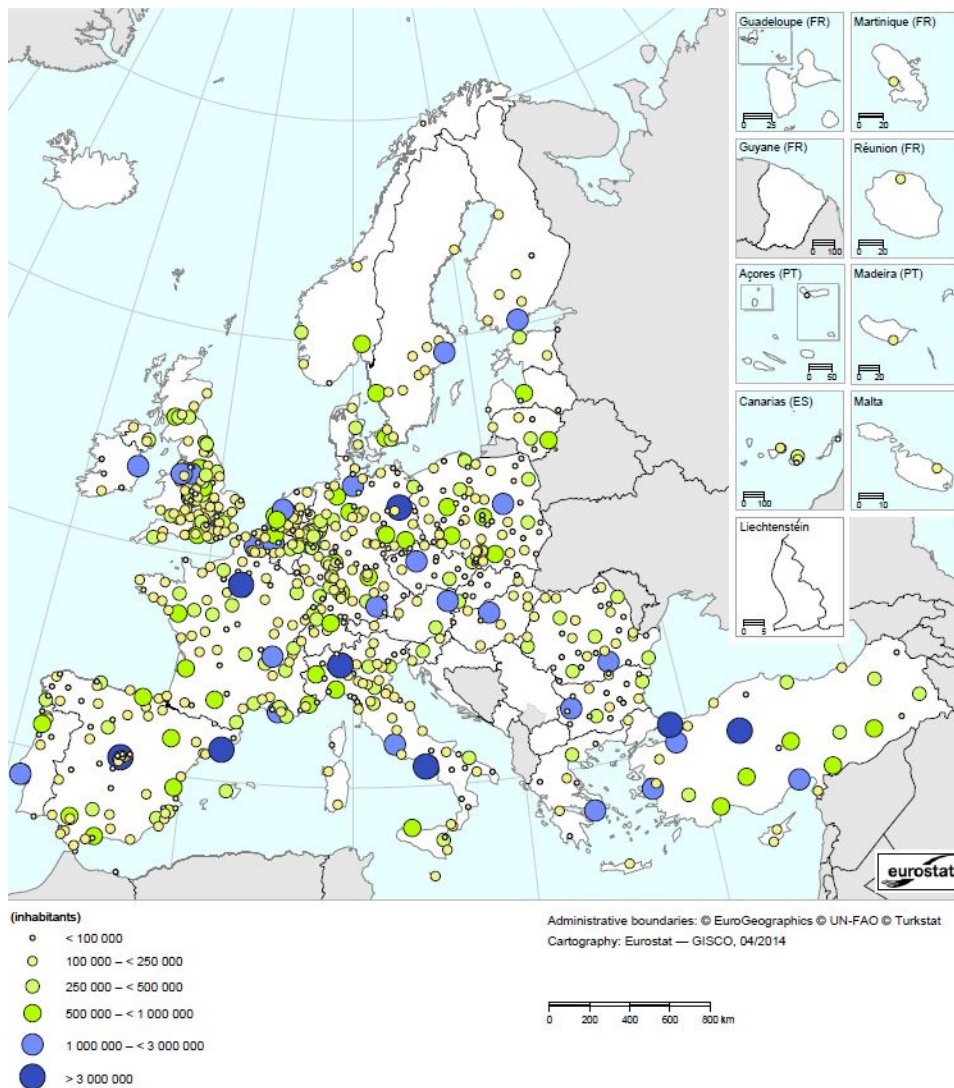
Per cercare di rispondere a queste domande, si sono considerati due studi sulle città europee realizzati dall'Eurostat e dall'Ocse. Il lavoro dell'Eurostat⁵ si basa sulle “Urban Audit core cities” (Figura 1.2), ovvero su un panel di circa 320 città appartenenti ai Paesi dell'Unione Europea (inclusi Norvegia, Svizzera e Turchia) che fornisce un articolato insieme di indicatori per l'analisi. I principali livelli di aggregazione dei dati forniti da Urban Audit sono due: il primo è costituito dal “Core City”, ovvero la città centrale, normalmente delimitata dai confini municipali delle città; il secondo è definito come “Larger Urban Zone”, cioè un'approssimazione dell'area urbana funzionale estesa, centrata intorno alla città. In Italia le “Larger Urban Zone” corrispondono alle Nuts3, unità statistiche territoriali definite da Eurostat corrispondenti alle province⁶.

Secondo lo studio dell'Eurostat, nell'Unione Europea si contano sette aree metropolitane con popolazione superiore ai 3 milioni di abitanti (Tabella 1.2). La più popolosa, con oltre 8 milioni di abitanti, è Londra, seguita da Parigi (6,5 milioni). Vi sono poi altre cinque città metropolitane che ci collocano tra i 3,1 e i 3,5 milioni di abitanti: Berlino, Madrid, Barcellona, Milano e Napoli. Oltre a questi grandi poli urbani, il continente europeo è costellato da numerose città: secondo la classificazione utilizzata dall'Eurostat, vi sono altre 23 metropoli che superano il milione di abitanti. Le principali sono Atene (3 milioni), Manchester (2,7) e Roma (2,6); seguono le capitali di alcuni Paesi europei (Bucarest, Lisbona, Budapest, Varsavia, Vienna, Stoccolma), intervallate da due importanti città tedesche come Amburgo e Monaco.

⁵ Eurostat (2014), *Eurostat regional yearbook 2014*, Statistical books.

⁶ Ranci C. (a cura di) (2009), *Milano e le città d'Europa tra competitività e disuguaglianze*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

Fig. 1.2 – Popolazione residente nelle “Urban Audit core cities” (2012)



Fonte: Eurostat