

# Fragilità nei territori della produzione

a cura di

Marika Fior,

Agim Kërçuku,

Cristiana Mattioli,

Gloria Pessina

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con **Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta **cliccando qui** le nostre F.A.Q.



Collana del DASTU, Politecnico di Milano

**Direttore**

Francesco Infussi (DASTU)

**Redazione**

Gaia Caramellino (DASTU)

Andrea Oldani (DASTU)

Giulia Setti (DASTU)

Federico Zanfi (DASTU)

**Coordinatore Comitato scientifico**

Massimo Bricocoli (DASTU)

**Membri del Comitato scientifico internazionale**

Lucio Carbonara ('La Sapienza', Roma)

Mario Carpo (Yale School of Architecture, New Haven)

Roberto Cavallo (Technische Universiteit Delft)

Agostino De Rosa (IUAV, Venezia)

Christoph Grafe (Bergische Universität Wuppertal)

Dean Hawkes (University of Cambridge)

Paola Viganò (IUAV, Venezia)

Tommaso Vitale (Science Po, Paris)

I volumi sono preventivamente sottoposti ad una double-blind peer review che coinvolge studiosi italiani e stranieri di chiara fama.

Le proposte di pubblicazione vanno inviate a [collana-dastu@polimi.it](mailto:collana-dastu@polimi.it)

**Progetto grafico**

Piergiorgio Italiano

**Impaginazione**

Cristina Bergo

La Collana di studi e ricerche del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano intende diffondere i risultati delle ricerche e le riflessioni generate all'interno del Dipartimento, rappresentando la varietà delle matrici disciplinari, degli approcci e delle tradizioni di ricerca in esso presenti. Pubblica anche contributi provenienti dall'esterno capaci di arricchire i temi di cui si occupa. I temi trattati sono ampi e costituiscono una mappa di problematiche articolata che concerne l'abitare all'intersezione tra lo spazio e la società: dalla questione urbana ai cambiamenti planetari, dai processi di rigenerazione delle città al loro sviluppo sostenibile e alla valorizzazione del patrimonio storico e paesistico, dalla formazione delle discipline dello spazio alla circolazione delle idee che le hanno riguardate.

Una particolare attenzione è posta nei confronti:

- della lettura e dell'interpretazione critica e storica dei processi ineditivi e sociali nei territori contemporanei;
- delle forme della progettazione a varie scale, intendendo il progetto quale dispositivo essenziale di conoscenza del territorio;
- delle forme e delle pratiche del governare, nelle loro relazioni complesse con le attività progettuali e con il contesto economico e sociale;
- delle modalità di cambiamento dei saperi tecnici nel tempo e del loro posto nella società.

La Collana si articola entro tre formati per ospitare al meglio i differenti risultati di ricerca che possono esserle proposti: taccuini: 11 x 17cm; quaderni: 17 x 24cm; album: 21 x 24cm.



# Fragilità nei territori della produzione

a cura di

Marika Fior,

Agim Kërçuku,

Cristiana Mattioli,

Gloria Pessina

con contributi di:

Simonetta Armondi, Nathan Brenu,

Valentina Cappelletti, Emanuela Curtoni,

Gianfranco Franz, Chiara Geroldi,

Valeria Lupatini, Eugenio Morello,

Gabriele Pasqui, Giulia Setti,

Gianfranco Viesti, Federico Zanfi

Copyright © 2022 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](http://www.francoangeli.it).*



## Indice

- 11      **Per un'introduzione al rapporto plurale tra produzione e fragilità territoriali**  
*Marika Fior, Agim Kërçuku, Cristiana Mattioli, Gloria Pessina*
- 25      **La polarizzazione della geografia economica europea. Territori forti e territori fragili della produzione in Europa**  
*Gianfranco Viesti*
- 43      **Un glossario essenziale su produzione e fragilità**
- 48      Rischio/Prevenzione.  
Il progetto urbanistico per la resilienza dei territori e delle imprese  
*Marika Fior*
- 62      Frammentazione/Collaborazione.  
Verso un nuovo rapporto tra impresa e territorio  
*Cristiana Mattioli*

- 75            Abbandono/Trasformazione.  
Un viaggio nei territori produttivi  
e minerari in contrazione  
*Agim Kërçuku*
- 91            Dipendenza/Rottura.  
I territori marginali dell'industria di base  
*Gloria Pessina*
- 101           **Territori, geografie, situazioni**
- 106           Conversazioni sul campo. Le fragilità  
dei territori produttivi forti e in crescita
- 106           Il difficile equilibrio tra crescita e sostenibi-  
lità. Il caso dell'Emilia-Romagna  
*Intervista a Gianfranco Franz, a cura di  
Cristiana Mattioli*
- 119           Come cambia il lavoro. Il punto di vista di  
CGIL Lombardia  
*Intervista a Valentina Cappelletti, a cura di  
Agim Kërçuku e Gloria Pessina*
- 131           Le nuove esigenze delle imprese.  
L'osservatorio di Assolombarda  
*Intervista a Emanuela Curtoni e Valeria Lupatini,  
a cura di Marika Fior e Cristiana Mattioli*
- 143           Nuovi spazi della produzione: tre speri-  
mentazioni progettuali a confronto  
*Agim Kërçuku, Giulia Setti*

- 162           Attrattività, spazi del lavoro e impatti  
sul territorio: l'Emilia centrale  
*Cristiana Mattioli, Federico Zanfi*
- 181           Spazi della logistica e paesaggio del pe-  
trollo nel Nord Italia. Poteri, relazioni,  
strategie  
*Simonetta Armondi, Chiara Geroldi*
- 199           Tra fragilità e riconquiste: le aree produt-  
tive della Città metropolitana di Milano  
*Marika Fior, Eugenio Morello*
- 217           Una promessa dopo l'altra: dal petrol-  
chimico alla crescita verde di Porto  
Torres?  
*Gloria Pessina, Nathan Brenu*
- 237           **Immagini fuori testo**
- 257           **Ripensare il nesso tra fragilità territo-  
riali e luoghi della produzione**  
*Postfazione di Gabriele Pasqui*
- 267           **Riferimenti bibliografici**
- 287           **Curatori e autori**



## **Per un'introduzione al rapporto plurale tra produzione e fragilità territoriali**

Marika Fior, Agim Kërçuku, Cristiana Mattioli,  
Gloria Pessina

### **Temi e questioni di sfondo**

Se la relazione tra attività produttive e territorio è stata già ampiamente affrontata dalla letteratura degli studi urbani e regionali, l'attuale momento storico spinge a interrogarsi sulla validità e attualità delle letture disponibili, in particolare rispetto ad alcuni specifici territori produttivi e alle nuove dinamiche che li stanno investendo, modificando geografie, relazioni, priorità politiche e progetti.

La cosiddetta «urbanizzazione planetaria» (Brenner, Schmid 2012) sembra oggi investire l'intero globo con nuove forme urbane estese che includono – e si fondano sull'esistenza di – aree produttive, infrastrutture di approvvigionamento di combustibili e materie prime, vie di trasporto di prodotti finiti, spazi della logistica e dell'energia (Brenner 2014). Funzionali a una globalizzazione che fino a poco fa sembrava irrefrenabile, i nuovi «paesaggi operazionali» (Brenner, Katsikis 2020), se osservati in maniera ravvicinata e

critica, mostrano una grande varietà e crescenti disparità, da casi di maggiore successo, innovazione e integrazione territoriale multiscalare a nuove periferie, più o meno estese (Keil 2020). Le catene globali del valore, ridefinendo i contorni del capitalismo del XXI secolo attraverso la scomposizione e redistribuzione in luoghi distanti di processi produttivi un tempo integrati verticalmente all'interno delle medesime aree (Gereffi 2018), hanno avuto impatti fortemente diseguali in territori con diverse dotazioni di capitale umano, tecnologico ed economico. È stata però la dimensione ambientale, con la quale ogni attività produttiva da sempre intrattiene rapporti ambivalenti tra estrazione di risorse ed esposizione a rischi, a mostrare in anticipo i segni di crisi della globalizzazione. Emergenza climatica, consumo di suolo e risorse, crescenti rischi e crisi di abitabilità sono molteplici aspetti che caratterizzano l'epoca attuale, definita 'Antropocene' (Crutzen 2006) o, con maggiore enfasi critica sulle componenti economiche che le hanno dato forma, 'Capitalocene' (Moore 2016). Se è assodato che le emissioni di molte delle attuali attività produttive e dei trasporti associati a queste siano responsabili di buona parte della crisi climatica, studi ravvicinati su alcuni territori caratterizzati da produzioni fortemente inquinanti ci mostrano l'esistenza di «zone di sacrificio» (Lerner 2010) localizzate in alcune parti del globo, dove si dispiegano processi di «violenza lenta» (Nixon 2011) ai danni di ecosistemi e società locali.

In seguito alla crisi finanziaria del 2007-2008, la globalizzazione e le attività produttive che ne hanno costituito l'ossatura avevano già iniziato a mostrare alcuni segni di debolezza e l'emergere di disuguaglianze tra territori (Rodrik 2018), ma nel biennio appena trascorso le fragilità preesistenti si sono esasperate e ne sono sorte di nuove. La pandemia, l'intensificarsi della crisi climatica e l'esacerbarsi di conflitti internazionali con forti ricadute economiche e commerciali non solo ridefiniscono le geografie della produzione, rendendole più articolate, ma sembrano ampliare le distanze tra centri e periferie, anche all'interno della stessa Europa (Viesti 2021). Se emergono alcune «periferie competitive» (Buciuni, Corò 2020, per buona parte dei «luoghi che non contano» (Rodríguez-Pose 2017) il peggioramento delle condizioni socio-economiche e ambientali potrebbe avere ricadute politiche destabilizzanti. L'intreccio tra molteplici fattori di crisi potrebbe così portare a fenomeni di deglobalizzazione e riarticolazione delle catene globali del valore su scala regionale (Perulli 2021), alterando potenzialmente gli equilibri, le relazioni di interdipendenza tra territori e le fragilità esistenti. Al contempo, la necessità di far fronte alle mutate condizioni climatiche e ambientali sta spingendo le imprese in varie parti del mondo, e in particolare in Europa, a ripensare le proprie tecnologie e il proprio rapporto con i territori che le ospitano, in un'ottica di risposta più efficace ai rischi (UNISDR 2015). La transizione verso forme di produzione resilienti e meno climalteranti pone tuttavia nuove

questioni occupazionali e di giustizia sociale, oggetto di programmi europei dedicati, come, per esempio, il *Just Transition Fund*.

È a partire da questo sfondo e dai recenti mutamenti dello scenario internazionale che prende forma il presente libro, esito di una riflessione condivisa da più ricercatori e ricercatrici nell'ambito del progetto 'Fragilità Territoriali' (FT) del Dipartimento di Eccellenza DASTU, Politecnico di Milano (2018-2022)<sup>1</sup>. Si tratta di un volume che, nel traguardare processi ampi che investono i territori della produzione a livello globale e in particolare europeo, si concentra sull'Italia, proponendo alcune chiavi di lettura che emergono a partire da questo specifico e variegato contesto. In linea generale, come dichiarato già nel titolo, i contributi si concentrano sull'indagine di diverse forme di fragilità osservate nella loro dimensione territoriale, intesa come rapporto spazio-società, in stretta connessione con il tema della produzione.

Come sottolineato da alcune recenti pubblicazioni riguardanti il rapporto produzione-territorio in Italia (tra gli altri: Bianchetti 2019; Cerruti But *et al.* 2017; Cerruti But *et al.* 2019; Mattioli 2020; Modica 2022; Segà 2018), le ricadute spaziali dei processi produttivi sono articolate, multiple e non prive di contrasti. A differenza del passato, però, nei territori della produzione la questione dei rischi ambientali e climatici, insieme ai temi del paesaggio, si pone con maggiore urgenza, in particolare in Italia (Menoni *et al.* 2019). Al tempo stesso, il tema dell'assenza o carenza di un

progetto politico e urbanistico per le nuove forme territoriali della produzione, già lamentato da tempo nel contesto italiano (Calafati 2009), costituisce un ulteriore elemento di fragilità, soprattutto in territori frammentati dal punto di vista amministrativo (Lanzani *et al.* 2021).

Nell'intreccio tra economia, ambiente, lavoro e urbanistica, il libro osserva, attraverso differenti angolazioni, scale e prospettive, una pluralità di situazioni e fenomeni che riguardano territori della produzione differenti per storia, caratteristiche insediative, condizioni socio-economiche, settore produttivo e politiche di sostegno (fig. 1). Le plurali forme della produzione manifatturiera che caratterizzano oggi l'Italia, infatti, si associano non solo a luoghi e configurazioni territoriali differenti, ma sono interessate anche da fenomeni di trasformazione contraddittori e compresenti: espansione e dismissione degli impianti industriali; qualificazione architettonica e degrado urbano; sostenibilità ecologica ed esposizione a rischi ambientali e climatici; sviluppo locale e sfruttamento delle risorse ecologico-ambientali, economiche, spaziali e umane.

Nel volume si mettono in luce in modo prioritario le fragilità che caratterizzano territori considerati comparativamente 'forti' (Bonomi 2021) come, per esempio, Lombardia ed Emilia-Romagna. L'osservazione critica di questi contesti, all'interno dei quali i curatori e molti degli autori del volume operano da diverso tempo, si compone anche di una lettura delle forme di interdipendenza tra queste aree e altri luoghi della

produzione considerati ‘deboli’ (Viesti 2021), come alcune località sviluppate a partire dal dopoguerra attraverso programmi pubblici – per esempio, la Cassa per il Mezzogiorno – e oggi al centro sia di importanti crisi ambientali e occupazionali, sia di progetti di possibile ma non scontato rilancio, anche nell’ambito dell’attuale Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) come, per esempio, i casi di Porto Torres e Taranto.

## **Questo volume**

Il volume si apre con un testo di Gianfranco Viesti che delinea lo sfondo all’interno del quale si collocano i contributi successivi, ossia quello delle crescenti disuguaglianze socio-economiche tra territori produttivi europei, aggravate dall’intreccio tra le recenti crisi, che possono tuttavia rappresentare anche un’occasione di rilancio e di riequilibrio.

Il libro si compone poi di due parti principali che, nell’insieme, propongono un metodo di ricerca sugli spazi della produzione e sulle loro fragilità unendo, nella prima parte, visioni più generali e categorizzazioni; nella seconda, sguardi più ravvicinati e specifici in reciproco dialogo.

Attraverso la scelta di alcune coppie di parole chiave – Rischio/Prevenzione, Frammentazione/Collaborazione, Abbandono/Trasformazione, Dipendenza/Rottura – la prima parte del libro mette in evidenza alcune questioni

generalizzabili nei differenti territori della produzione. Non si tratta di un quadro esaustivo, ma di un 'glossario essenziale' per affrontare la produzione nella sua dimensione contemporanea, alimentando l'attuale dibattito sulle 'fragilità territoriali' a partire dall'Italia. In particolare, i quattro contributi dei curatori mettono a fuoco il ruolo propositivo che le politiche urbane e la pianificazione urbanistica possono giocare nel ripensare i territori della produzione, assumendo il sistema economico, produttivo e occupazionale come una componente determinante per il futuro sostenibile del Paese.

La seconda parte del libro si apre con le interviste a Gianfranco Franz per l'Emilia-Romagna, a Valentina Cappelletti di CGIL Lombardia e a Emanuela Curtoni e Valeria Lupatini di Assolombarda per la Lombardia, raccogliendo le riflessioni di alcuni soggetti coinvolti in prima persona nell'osservazione delle plurali fragilità di territori produttivi 'forti'. La sezione prosegue con alcuni testi scritti a più mani su territori, geografie e situazioni presenti nel contesto nazionale, mantenendo l'attenzione sulla relazione dinamica tra territori produttivi 'trainanti' e 'marginali'.

A partire da alcuni temi emersi nel corso delle interviste e dalla necessità di rendere operative le proposte di trattamento avanzate nella prima parte del libro, i capitoli approfondiscono alcuni contesti specifici e singolari. Agim Kërçuku e Giulia Setti si interrogano sul significato del rapporto tra la cultura progettuale spaziale e i luoghi della produzione, esplorando e descrivendo i modi in cui le traiettorie

del progetto architettonico e urbano si intrecciano con la produzione negli ultimi vent'anni. Cristiana Mattioli e Federico Zanfi riflettono sulle domande emergenti di nuovi spazi produttivi e logistici che stanno caratterizzando le aree più dinamiche del Nord Italia, come l'Emilia centrale, di difficile gestione da parte delle amministrazioni locali, nell'evidente tensione che si crea tra lavoro, ambiente e qualità urbana. Simonetta Armondi e Chiara Geroldi ampliano la descrizione dei settori della logistica e dell'energia, osservando la spazializzazione di queste attività nel Nord Italia, in quanto parte del paesaggio globale del petrolio e traiettoria di 'logistica' dell'intero campo urbano regionale. Marika Fior ed Eugenio Morello indagano il contesto metropolitano milanese, un territorio storicamente forte e attrattivo per l'imprenditoria, ma che ormai non può più eludere alcune fragilità ambientali e urbane che lo caratterizzano e che rischiano di comprometterne la vitalità. Infine, Gloria Pessina e Nathan Brenu spostano l'attenzione su un territorio produttivo periferico e 'debole', il polo petrolchimico di Porto Torres in Sardegna, mostrando le dinamiche di interdipendenza con territori produttivi 'forti' e di sfruttamento da parte di attori provenienti da questi ultimi, anche grazie alla presenza di importanti programmi pubblici di sviluppo economico.

In chiusura, nella postfazione, Gabriele Pasqui ragiona sul nesso tra produzione e fragilità territoriali a partire dai contributi del volume e, più in

generale, dagli esiti che il progetto di ricerca dipartimentale sulle ‘fragilità territoriali’ ha maturato su questo specifico tema.

## Aperture

Rispetto alla letteratura, alle ricerche, agli studi e alle riflessioni già maturate sul tema della produzione in Italia, il valore aggiunto di questo libro sta nell’aver intuito che le diverse dimensioni della fragilità e l’interazione di queste con i sistemi produttivi possono essere un’occasione per ripensare il futuro del territorio, dell’ambiente e del lavoro in modo transcalare e transdisciplinare. La grande articolazione del sistema produttivo italiano si lega a traiettorie di trasformazione e sviluppo molto diverse, che rendono difficile la costruzione di un’agenda politico-industriale, ma anche urbano-territoriale unitaria per l’intero Paese. È tuttavia possibile individuare alcuni elementi comuni, orientati alla transizione ecologica e all’integrazione socio-territoriale dei sistemi produttivi, definendo poi, ai differenti livelli, politiche *place-based* rispondenti alle esigenze dei singoli soggetti e luoghi. Accanto alle specificità delle situazioni e dei casi considerati, alcune questioni trasversali possono essere allora evidenziate e proposte al dibattito collettivo.

Innanzitutto, il mondo delle imprese è chiamato a incrementare le azioni di cura nei confronti del territorio nel quale si colloca, avviando progetti di gestione

ambientale e assumendo un atteggiamento responsabile per lo sviluppo sostenibile. Al mondo imprenditoriale è richiesto, dunque, un atteggiamento proattivo mirato non solo a ridurre le esternalità negative, tra cui emissioni, consumi energetici, espansioni; ma soprattutto a produrre benefici per il sistema locale, condividendo servizi, migliorando le prestazioni energetiche, rigenerando comparti urbani. Infatti, nella definizione dell'interazione tra capacità produttiva e funzionamento territoriale, tra gli agenti che possono incidere sul riconoscimento del know-how locale e contemporaneamente sul riequilibrio delle risorse ambientali, vi è certamente un modello imprenditoriale sensibile e lungimirante, capace di qualificare i luoghi e restituire a essi parte del valore aggiunto accumulato.

Le misure, consistenti in progetti e politiche pubbliche, non possono essere dunque concepite in un framework di equilibrio statico. Se la logica imprenditoriale non può ignorare la dimensione pubblica dello spazio, in termini localizzativi e di esternalità sociale e ambientale, serve maggiore collaborazione tra pubblico e privato e una rinnovata responsabilità da parte degli enti preposti al governo del territorio nella programmazione delle scelte urbanistiche. Non basta, infatti, tenere in considerazione le esigenze imprenditoriali in termini di prevenzione e infrastrutturazione del territorio, ma è opportuno che le amministrazioni esprimano una chiara programmazione di medio-lungo periodo, basata su una visione condivisa per il futuro. In questo senso, la pianificazione è un'attitudine

indispensabile per ottimizzare le risorse, cercare di limitare i pericoli e facilitare le opportunità, ponendo le basi per un efficace monitoraggio e controllo delle trasformazioni. Questo vale tanto per le imprese quanto per il territorio. Poste di fronte alle molteplici fragilità territoriali, intrecciate a quelle dei sistemi produttivi, l'urbanistica e l'architettura possono rispondere con una ricchissima dotazione di strumenti utili ad analizzare e concettualizzare i diversi problemi, ponderando i rischi, stimando costi, simulando scenari di trasformazione, orientando le scelte e modellando comportamenti. In questa direzione l'agenda urbana deve riportare al centro delle sue azioni il territorio, facendo leva su politiche e progetti, programmazione e pianificazione, leggi e dispositivi che contribuiscono concretamente a ridurre le esternalità, a valorizzare le specificità locali e a tessere legami fertili tra imprese, comunità e amministrazioni.

Inoltre, occorre indagare a fondo, sia attraverso l'analisi di dati e politiche, sia con l'indagine sul campo, i fenomeni di cambiamento esistenti e divulgarne la conoscenza tra i molteplici soggetti del territorio. Servono strumenti e approcci che facciano emergere fenomeni latenti o altrimenti invisibili; serve integrazione tra discipline, nonché una rinnovata capacità di comunicare tra esperti e non esperti. L'obiettivo è la co-creazione e la diffusione di conoscenza per sviluppare maggiore consapevolezza e innescare un vero cambiamento culturale che porti a incrementare la resilienza territoriale e a definire interventi

intersettoriali, così come ad apprendere dalle vicende passate che hanno segnato, spesso in maniera irreversibile, alcuni territori della produzione.

In generale, sembra necessario progettare e affermare una rinnovata attenzione per i concetti di luogo, di modificazione, di contesto, di rigenerazione, di transizione, di riequilibrio dei territori. Come evidenziato nei diversi contributi, i progetti dello spazio della produzione devono tornare a essere immagine della trasformazione spaziale, luogo del cambiamento tecnico e sociale. Essi devono essere capaci di guidare una nuova 'umanità' nel rapporto tra spazi della produzione e le nuove tecnologie. È dunque possibile immaginare, secondo forme condivise e collaborative che coinvolgano enti pubblici e imprese, interventi di riforma urbana complessi e sistemici, partendo dagli spazi aziendali per allargarsi ad ambiti urbani di prossimità e sistemi ambientali più vasti.

Intrecciando, nelle sue diverse parti, approccio critico-descrittivo e operativo, il volume rappresenta un'occasione di confronto e scambio operativo, oltre che culturale, a partire dal punto di vista urbanistico, per porre questioni e tessere relazioni, continuare a interrogarsi, individuare piste di lavoro comuni, immaginare scenari, azioni e politiche di intervento capaci di coniugare sostenibilità ambientale, innovazione d'impresa e benessere sociale.

## Note

- 1 Nell'ambito dell'iniziativa 'Dipartimenti di eccellenza' (L. 232/2016) promossa dal Ministero dell'Università e della Ricerca, il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASTU) del Politecnico di Milano è risultato tra i 180 dipartimenti italiani destinatari di un finanziamento straordinario per il periodo 2018-2022, al fine di sostenere la ricerca su un tema di grande rilevanza nazionale. Il DASTU attraverso il reclutamento di 12 dottorandi, 16 assegnisti e sette ricercatori, si è impegnato in una ricerca multidisciplinare sul tema delle 'fragilità territoriali', ossia un'indagine sui molteplici processi di fragilizzazione che interessano oggi il nesso tra spazio e società, in particolare in Italia. Le riflessioni sulle fragilità nei territori della produzione proposte dai curatori del presente volume, già assegnisti di ricerca, sono nate in quel contesto e hanno avuto una prima formalizzazione in occasione di un seminario svoltosi il 4 maggio 2021 presso il Politecnico di Milano. Per un approfondimento sul progetto 'Fragilità Territoriali' si rimanda alla postfazione di questo volume scritta da Gabriele Pasqui, direttore scientifico del progetto.



## **La polarizzazione della geografia economica europea. Territori forti e territori fragili della produzione in Europa**

Gianfranco Viesti

La lunga e felice storia dell'integrazione europea è stata caratterizzata per decenni dalla capacità di garantire a tutti i cittadini un crescente benessere; e quindi dal diffuso consenso che il progetto comune ne otteneva in cambio<sup>1</sup>. Crescente benessere per tutti, legato all'indiscutibile effetto positivo dell'integrazione sullo sviluppo economico, grazie alle libere circolazioni dei beni prima, e dei servizi, delle persone e dei capitali poi, e, in misura minore ma non irrilevante, agli effetti delle politiche comunitarie. Legato a una forte attenzione politica verso la riduzione delle disuguaglianze, fra Paesi, regioni, luoghi, persone, come cemento della costruzione europea. Fra le vicende simbolo di questa lunga storia vi sono le decisioni prese alla fine degli anni Ottanta: da un lato le grandi liberalizzazioni promosse dall'Atto Unico per stimolare la crescita; dall'altro le politiche comunitarie di coesione, volte a impedire la polarizzazione delle attività economiche in alcune parti dell'Unione Europea (UE) e quindi a garantire che i benefici della maggiore

crescita andassero a vantaggio di tutti i cittadini europei e non solo di alcuni. Un principio inserito nei Trattati internazionali.

Ma dalla caduta del Muro di Berlino, e poi crescentemente con il XXI secolo, il quadro è progressivamente cambiato. Alla radice di queste dinamiche non vi è una sola causa, ma l'azione interconnessa di molti fattori dello scenario internazionale (Viesti 2021). Di natura politica, come la crescente disattenzione nelle dinamiche di molti Paesi europei al tema delle disuguaglianze. Demografica, con la fine dell'aumento della popolazione del continente e il suo invecchiamento, e quindi con il ruolo molto maggiore giocato dalle migrazioni, interne ed esterne all'UE, nel determinare il futuro delle regioni. Economica, con la crescita della manifattura nelle economie emergenti e il suo impatto nel commercio internazionale. Tecnologica, con la diffusione delle innovazioni a matrice digitale, e le conseguenti trasformazioni nella produzione di molti beni e servizi, e nella connessa domanda di lavoro, più polarizzata su professionalità ad alta e bassa qualifica. E, anche come combinazione degli ultimi fenomeni, la crescente riorganizzazione a scala internazionale di molte filiere produttive a cominciare da quella dell'auto, localizzando in Paesi e regioni diverse fasi di lavorazione, grazie all'aumento delle capacità produttive nei Paesi a più basso livello salariale e alla riduzione dei costi di coordinamento e di trasporto. È ancora troppo presto per dire quanto la pandemia da COVID-19 prima e gli eventi bellici in Ucraina potranno condizionare queste tendenze.

Per il tema che qui si affronta, una questione è cruciale: questi sviluppi economici e tecnologici hanno prodotto un impatto molto asimmetrico sulle regioni europee. Hanno reso assai più difficile il rafforzamento dell'economia nelle regioni più deboli, a sviluppo più 'tardivo'. Hanno colpito in misura più intensa alcune delle aree a più vecchia industrializzazione, specializzate in settori e fasi produttive più esposte alla concorrenza internazionale. Hanno favorito, con lo sviluppo dei servizi avanzati, molte delle sue aree urbane.

A tutto questo vanno aggiunti due grandi eventi comunitari. Il primo, il grande allargamento a Est, che si è rivelato molto più importante di quanto si potesse immaginare all'inizio del secolo. Con l'allargamento sono entrati nell'UE nuovi Stati membri profondamente diversi dai vecchi, tanto per le loro condizioni economiche, quanto per le forme di regolazione politica delle loro economie e delle loro società; a differenza di quanto avvenuto con tutti gli allargamenti precedenti, e in particolare con quelli mediterranei degli anni Ottanta, queste differenze si sono rivelate tenaci, permanenti. La nuova Europa a 28 e poi a 27, ha visto spostarsi significativamente il proprio baricentro geo-politico, e geo-economico, verso Nord-Est. Parallelamente, la risposta comunitaria alla grande crisi del 2008 si è progressivamente incentrata sull'obbligo di politiche di austerità per gli Stati membri con i maggiori problemi di finanza pubblica: politiche poco attente tanto alla crescita quanto all'inclusione

sociale. Soprattutto negli anni Dieci, le economie del Sud Europa sono state caratterizzate da una caduta degli investimenti pubblici e privati e dalle politiche per l'inclusione sociale. Proprio negli anni in cui erano più necessarie attenti e incisivi interventi pubblici per accompagnare la loro trasformazione.

L'effetto combinato di questi profondi cambiamenti ha prodotto un'Europa segnata, più che in passato, da forme di polarizzazione geo-economica e da crescenti disparità fra i suoi territori; e quindi dall'incapacità di assicurare, come in passato, che alla crescita d'insieme dell'UE facesse riscontro un miglioramento di tutte le sue regioni, e quindi delle condizioni di tutti i suoi cittadini. Disparità territoriali vi sono sempre state, e sempre vi saranno, ma il nuovo secolo ha visto, in molti ambiti, il loro accentuarsi. La percezione da parte di molti cittadini europei di una crescente disuguaglianza di opportunità e di una scarsa attenzione da parte delle politiche pubbliche ha prodotto significativi effetti, a base territoriale, anche nelle dinamiche politico-elettorali.

In passato la geografia economica dell'UE poteva essere approssimata dalla differenza fra un'area centrale, anche geograficamente, che includeva le regioni e le città più forti del continente – la vecchia 'banana blu' della DATAR rivista e aggiornata (Brunet 1989) – e aree più periferiche, prevalentemente meridionali; la sua evoluzione era descritta dalle dinamiche della convergenza fra i Sud e i Nord. Nel nuovo secolo questa geografia si è fatta assai più articolata.

Una prima faglia è quella che è venuta a dividere col nuovo secolo, e assai più intensamente con gli anni Dieci, l'Est dal Sud. Si badi, l'uso del termine 'Est' per designare i nuovi Stati membri ha una accezione più storica che geografica, richiama infatti i Paesi ex comunisti, tra cui alcuni sono saldamente collocati al centro del continente. Dopo un lungo e difficile processo di adattamento, politico, economico, istituzionale, sociale dopo la caduta del Muro di Berlino, parallelamente all'ingresso nell'UE i nuovi Stati membri hanno conosciuto grandi trasformazioni e processi di crescita accelerati (Bohle, Greskovits 2012; Ther 2016); proprio negli anni in cui i mediterranei hanno vissuto il periodo più difficile. I due fenomeni sono in parte connessi. Al centro dell'Europa si è creato un 'cuore manifatturiero' dovuto alla repentina integrazione fra l'economia tedesca, austriaca e, in particolare, quelle dei quattro Paesi Visegrád. Mentre diminuiva in tutto il resto d'Europa, l'attività manifatturiera è fortemente cresciuta a Est. Sono infatti tornate a giocare un ruolo di primo piano alcune regioni, dalla Slesia polacca ex tedesca alla Boemia e alla Moravia, ma anche al Banato romeno, già protagoniste dell'industria europea all'inizio del Novecento. Altre aree, specie in Ungheria e Slovacchia, hanno conosciuto una trasformazione strutturale delle loro economie. All'interno di questo 'cuore' si sono ristrutturare le catene produttive tedesche nell'industria, ma sono anche arrivati nuovi investimenti extra-europei, specie asiatici (Stollinger *et al.* 2018). Le nuove convenienze localizzative a Est, dovute a costi

del lavoro assai bassi, buon livello di istruzione delle forze di lavoro, bassa conflittualità sindacale, ma anche collocazione assai prossima alla Germania, hanno spiazzato quelle a Sud; specie in Spagna e Portogallo che al volgere del secolo erano le aree più promettenti per l'attrazione di capitali produttivi internazionali.

Ma anche la geografia dei centri dell'Europa è divenuta meno compatta. Alla persistente forza manifatturiera della Germania ha fatto riscontro l'accelerarsi del declino di altre regioni di antica industrializzazione, colpite dalla concorrenza internazionale, incapaci di mutare specializzazione. Incastrate dalla «trappola dello sviluppo intermedio» (Iammarino *et al.* 2020); più costose rispetto ai nuovi luoghi della produzione, ma meno innovative rispetto all'Europa delle regioni più competitive. Ciò è quanto avvenuto in diverse regioni, a somiglianza della *Rust Belt* del Midwest americano, accentuando dinamiche già in corso dalla fine del secolo precedente. Nell'ampia fascia di confine fra il Nord-Est della Francia e il Sud del Belgio, protagonista sin dall'Ottocento della prima industrializzazione dell'Europa continentale; nel Nord dell'Inghilterra, ad accelerare un sensibile declino già evidente; in parti del Centro-Nord italiano, specie nel vecchio Nord-Ovest piemontese e nella fascia adriatica centrale; in alcune regioni industriali del Nord del Portogallo e del Nord-Ovest spagnolo. Persino in alcune aree tedesche, del Nord e dell'Ovest, come nella Saar. La trama dell'industria europea si è ricomposta nel cuore manifatturiero, ma si è sfrangiata altrove.