

SERGIO CONTI - CARLO SALONE

L'EUROPA URBANA TRA POLICENTRISMO E GERARCHIA

Premessa. – L'analisi qui presentata ha per oggetto le funzioni urbane di rango medio-superiore, assunte quali discriminanti per ridare senso a un'idea di città che si pone quale cardine dei più ampi processi economici, politici, culturali che attraversano un'Europa in rapida trasformazione e che richiede, per questo, conoscenze e progettualità nuove (1). A quest'analisi sulla dotazione funzionale del sistema urbano europeo si accompagna una riflessione sulle modalità d'intervento fatte proprie dalle istituzioni comunitarie in materia di assetto territoriale. Infatti, i documenti di orientamento delle politiche territoriali dell'Unione Europea e le comunicazioni ufficiali della Commissione sullo stesso tema attingono ampiamente dal patrimonio consolidato di studi sul sistema urbano continentale, che questa ricerca mette, almeno parzialmente, in discussione.

Per queste stesse ragioni, l'osservazione ha interessato i livelli medi e superiori della rete urbana del continente, intorno ai quali si è teso a ricomporre precise logiche di strutturazione dello spazio europeo che della città sono tributarie, e che hanno rimescolato regole e organizzazioni che apparivano, sino a non molti anni addietro, alquanto consolidate. Esse si compendiarono nell'idea di una struttura economica e istituzionale segnata da rigide contrapposizioni fra centri e periferie, fra sistemi forti e sistemi deboli, a loro volta racchiusi in un'organizzazione dello spazio gerarchicamente strutturata.

A quest'immagine consueta, la ricerca urbana europea, nelle sue componenti più mature, ne ha contrapposta una diversa, in cui alla gerarchia si accompa-

(1) E' qui sintetizzato un vasto progetto di ricerca svolto nell'ambito dello *Study Programme on European Spatial Planning*, promosso dalla Commissione europea, DG XVI, realizzato presso il Centro Eu-polis - Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico e dell'Università di Torino. Il gruppo di lavoro, coordinato da Sergio Conti e Carlo Salone, ha coinvolto altresì Piero Bonavero, Sabrina Cavallo, Paola Guerreschi e Alberto Vanolo. Il testo qui riprodotto, pur espressione di un lavoro comune dei due autori, si deve a Sergio Conti per quanto ai primi due paragrafi e a Carlo Salone per la redazione dei due paragrafi successivi.

gna – e si sostituisce – un'articolazione dello spazio plurale e più equilibrata (reticolare o policentrica, secondo un'accezione ormai entrata nel linguaggio comune). Se è in quest'ultimo quadro che vuole inserirsi la proposta di lettura dello spazio urbano del continente, è non di meno essenziale porre prioritariamente alcune questioni sia di ordine contestuale, sia relative al metodo e ai concetti sottesi.

a) L'attenzione è stata rivolta, anzitutto, alla definizione di un insieme di polarità urbane ritenute significative – scelte sulla base di caratteristiche accentuate di «urbanità» – e sulla selezione di un *set* di indicatori di dotazione funzionale volti a esprimere connotati di «apertura» e internazionalizzazione.

Relativamente alla logica e ai criteri dell'analisi, questi non possono essere definiti senza assumerne contemporaneamente gli stessi limiti metodologici, procedurali e conoscitivi. Se c'è ormai sufficiente consenso sul fatto che non è possibile assumere la città senza comprendervi il raggio della sua influenza sul territorio che la circonda, in questa ricerca le città sono invece assunte, inizialmente, quali entità nucleari, ovvero *polarità* alle quali vengono fatte corrispondere le relative dotazioni funzionali. Ciò definisce i pregi e i limiti dell'analisi. Ragionando in termini di funzioni (di livello superiore), siamo comunque in presenza di una sistematica ricognizione dei fenomeni di dotazione funzionale. Nel contempo, si tratta di un'analisi che non può qui arrestarsi, ma implicherà necessariamente un più ampio ventaglio di osservazioni.

b) Viene conseguentemente accettata una definizione di sistema (e di armatura) urbana di tipo particolare, ma nel contempo coerente con i presupposti e gli obiettivi prefissati. Com'è noto, l'idea di sistema non è scindibile da quella di rete, e dunque da una concezione relazionale della realtà fenomenica. Le città sono infatti fasci di relazioni sociali, luoghi complessi in cui si consumano insieme (spesso inestricabili) di relazioni e decisioni, che concorrono a definirne e ridefinirne l'identità, i confini, la capacità di dialogo con altre città e altri sistemi. Un'indagine proiettata su una scala così ampia come quella europea non poteva non prevedere un'oggettiva semplificazione del quadro di riferimento. Ne consegue che l'accezione qui usata non sarà quella di sistema, ma quella più tradizionale, negli studi urbani, di armatura, che a sua volta sottende una molteplicità di articolazioni spaziali dei livelli funzionali. Sotto questa luce, la definizione di armatura è in qualche misura derivata dalla strutturazione morfologica della rete dei centri che la compongono, dalle masse e dalla distribuzione dei caratteri funzionali delle polarità analizzate.

c) E' infine utile ricordare che i due concetti intorno ai quali si snoderanno gran parte dei ragionamenti – *policentrismo* e *gerarchia* –, ancorché nel linguaggio comune evocano morfologie contrapposte e chiamino ad azioni e politiche differenziate, risulteranno compresenti e connessi tra loro (lo stesso può valere per gli stessi concetti di competizione e coesione). Il problema è ricercare una coerenza fra queste due dimensioni (interpretative e politiche), le quali non possono annullarsi a vicenda, rappresentando congiuntamente il motore di un processo di sviluppo e di integrazione sia all'interno degli ambiti regionali che tra ambiti regionali diversi.

Fondamenti di metodo e di rappresentazione. La generazione di studi sulla rete urbana europea, fervida di risultati a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta, era esplicitamente orientata all'individuazione delle entità metropolitane che, concentrando un numero crescente di funzioni direzionali, finanziarie e tecnologiche, si pongono quali depositarie della capacità di «governare» le più ampie trasformazioni del sistema economico.

Riferimenti concettuali. L'interpretazione dell'assetto spaziale europeo che ne risultava discende da almeno due presupposti radicalmente divergenti sul piano logico: il primo, fondato su un approccio classificatorio e descrittivo, introduce una rappresentazione del sistema europeo ispirata a un modello classico centro-periferia, tributario a sua volta di spiccati rapporti gerarchici fra i livelli propri dell'armatura urbana del continente (Brunet, 1989). Il secondo, attento alle «identità» e alle «autonomie» dei diversi subsistemi che compongono la rete, affaccia la tesi di una configurazione policentrica del sistema urbano europeo: la città e le sue funzioni uscirebbero in tal modo dalla zona d'ombra dei criteri positivi e totalizzanti (e in fin dei conti funzionalistici) per appropriarsi di una concezione plurale dei percorsi di sviluppo (Bonneville, 1992; Cattani e altri, 1994; Conti e Spriano, 1990; Kunzmann e Wegener, 1990).

Ripercorrendo quel dibattito, si può pertanto sostenere che alle rappresentazioni areali dello spazio urbano europeo è andata contrapponendosi la concezione di una rete metropolitana quale mosaico complesso, non più connessa a una concezione unilineare dello sviluppo, ma idealizzabile mediante la categoria dell'*identità relativa* di ogni singolo sistema. Sotto questa luce, le fenomenologie urbane si situerebbero all'incrocio fra determinazioni esogene (generali) ed endogene, ovvero fondate sul riconoscimento della molteplicità dei principi organizzativi dei processi socioterritoriali.

Siamo dunque in presenza di un quadro intimamente dialettico, così come lo sono i fondamentali presupposti che stanno dietro le quinte della ricerca, che conviene qui ricordare, sia pur succintamente, per poter rintracciare un filo conduttore con il quale affrontare un'analisi avente per oggetto fenomeni così complessi e densi di significati.

Città ed economia dell'informazione. Il primo rinvia alla funzione della città nella contemporanea società dell'informazione, di cui si è scritto molto, soprattutto nell'ultimo decennio. Da questo punto di vista, è un fatto che, dopo anni in cui si è posto con forza l'accento sui processi di diffusione, di controurbanizzazione, sulla formazione di reti di centri, le aree urbane sono ritornate le protagoniste dello sviluppo economico. Ciò non nega il perdurante consolidamento di strutture reticolari diffuse di livello regionale e subregionale, ma questo si accompagna alla riaffermazione delle polarità urbane e metropolitane. Ciò che si evince è, al contrario, il fatto che il dinamismo urbano non discende più dalla dimensione dei centri in senso stretto, ma dalla molteplicità delle funzioni e dalla loro reciproca interazione, oltre che dalla posizione da questi occupata nei nodi strategici delle armature nazionali e internazionali (Camagni, 1993).

Questa duplice fenomenologia – diffusione dello sviluppo nei centri medi e piccoli, e riconcentrazione delle funzioni superiori – rimette in discussione il principio secondo cui i *continua* urbanizzati costituiscano inequivocabilmente l'apice gerarchico-funzionale e l'ossatura del sistema. Spazio virtuale e spazio territoriale, ovvero lunga distanza e prossimità (Dematteis, 1997, pp. 347-348), non sono concetti che si elidono reciprocamente, ma interagiscono entro un'unica spirale che impone alle città di interagire simultaneamente a livello internazionale e a livello regionale, attivando insieme relazioni di livello globale e coesione dei rispettivi ambiti (locali, regionali) di riferimento. Sotto questa luce non appare dunque casuale, per esempio, che siano proprio le città «fisicamente lontane» dal cuore europeo a partecipare più attivamente alle iniziative di *networking*, ovvero a ricercare forme collaborative (oltre che competitive) con gli altri livelli dell'armatura urbana del continente (Pyrgiotis, 1991).

Traiettorie plurali di sviluppo. Il secondo ha per oggetto il problema della competizione urbana. L'economia dell'informazione e della globalizzazione suggeriscono come non vi sia più un'unica via per il successo, ma che la competizione globale si consumi sempre più sulla base di vantaggi competitivi fra diversi sistemi territoriali. Tanto sul fronte dell'analisi economica quanto su quello dell'analisi territoriale (e urbana) si è in presenza di un cambiamento di prospettiva che la cultura convenzionale fa ancora fatica ad accettare, benché essa si fondi su criteri che non costituiscono certo una novità per le scienze geografiche.

Lo «spazio a geometria variabile» (Castells, 1985) non è infatti uno spazio che si dissolve in una rete di flussi, allo stesso modo in cui il processo di globalizzazione non produce direttamente, per sua natura, «modelli» di organizzazione produttiva e territoriale. Esso si fonda, al contrario, sull'opportunità di instaurare rapporti di complementarità fra locale e globale oltre gli schemi univoci di dominanza/dipendenza, di divisione spaziale del lavoro, dei modelli ciclici e sequenziali: quei modelli, in sostanza, che hanno ispirato una parte influente della ricerca urbana negli ultimi decenni.

Il fatto è che non ci si trova più in presenza di un «unico modello possibile», ma di una pluralità delle condizioni e delle forme di organizzazione. Come il sistema globale, la rete urbana globale (o europea, nel nostro caso) non appare dunque come priva di centri, ma come un insieme di sistemi dotati ciascuno di una propria *identità*, che per questo generano e riproducono la varietà e la variabilità che presiedono alla complessità del mondo contemporaneo.

Il vantaggio competitivo (urbano) giace, sotto questa luce, su condizioni locali specifiche di produzione del valore, ovvero sulle condizioni proprie di ogni sistema di trasformarsi sotto l'effetto di influenze e perturbazioni (Cheshire e Gordon, 1995): ciò porta a trascendere l'idea di uno spazio neutro o comunque di uno spazio tributario delle regole inflessibili dell'economia globalizzata, per riproporre invece l'immagine di un territorio il cui spessore storico, sociale e culturale è all'origine di condizioni di valorizzazione e competitività diverse. Nel contempo, esso discende in misura crescente dalla capacità di apertura internazionale degli stessi sistemi, ovvero dalla capacità di situarsi entro una struttura a rete, unitaria e nel contempo multilocalizzata (Bonneville e altri, 1992).

La moltiplicazione delle scale. Ciò porta ad assumere, in conclusione, il fondamentale problema, teorico, politico e di metodo, delle scale di riferimento e di azione. Uno dei principali limiti del dibattito contemporaneo sulla globalizzazione è di non tener sufficiente conto delle forme di organizzazione territoriale ereditate, fisse e relativamente immobili (agglomerazioni, armature urbane storiche, fasci e sistemi infrastrutturali), che agevolano o vincolano i movimenti e le ricomposizioni dell'economia e della società di fronte ai cambiamenti sopravvenuti.

E' nel contempo essenziale assumere come il contemporaneo processo di globalizzazione si accompagna a una sostanziale forma di ri-territorializzazione che rimette in gioco ruoli e significati che, sino a pochi decenni addietro, si pensava potessero riprodursi e durare. L'urbanizzazione fordista, quale specifica forma di territorializzazione, poggiava su fondamenti noti, primo fra tutti relazioni relativamente stabili fra città, regioni e Stati, sia dal punto di vista funzionale che istituzionale. La de- e la ri-territorializzazione post-fordista erode ora significativamente queste forme di relazioni: riconferma la dialettica fra le scale, ma vi introduce innumerevoli elementi di varietà e variabilità. In questo processo, la scala nazionale di accumulazione è andata scomponendosi in configurazioni territoriali sub- e sovranazionali «nuove». E' pur vero che le condizioni nazionali, anche regolative, in cui avvenivano i processi di urbanizzazione sono tuttora rintracciabili (di questi bisognerà tenere conto, esprimendosi in forme di articolazione specifiche dei sistemi urbani); è andata affermandosi tuttavia una disarticolazione della matrice territoriale gerarchica precedente (una «relativizzazione delle scale», come afferma Jessop, 1998), la quale si è aperta simultaneamente a più scale, consegnando capacità competitive anche ai sistemi periferici, proprio perché radicati nelle proprie scale territoriali di riferimento, che sono *altre* rispetto alle precedenti.

La realtà evidente è che la frammentazione e la ripolarizzazione degli spazi economici nazionali si è intensificata negli ultimi anni e che forme di sviluppo endogeno si sono affermate un po' a tutti i livelli, inaugurando anche per questo una spirale neoliberista che ha attraversato l'Europa regionale e metropolitana: essa si è concretizzata, com'è noto, nella formazione di istituzioni e meccanismi di regolazione volti alla valorizzazione dei vantaggi localizzativi specifici. Da questo punto di vista, si tratta di assumere che la territorialità statale fordista sia andata riconfigurandosi in un processo di moltiplicazione delle scale, sicuramente evidente sotto il profilo istituzionale, ma non ancora sufficientemente esplorato dal punto di vista dei processi spaziali. E' questa, in sostanza, la sfida contenuta nella ricerca: la territorialità degli Stati conserva segni visibilissimi nel disegno europeo (i risultati dell'analisi lo confermeranno), ma essa è andata nel contempo riconfigurandosi per confliggere con altri livelli di scala, i quali valorizzano logiche e relazioni che necessitano di venir portati alla luce.

Evidenze analitiche. – Il trattamento di una massa rilevante di variabili (26 complessivamente: si veda la tab. 1) non poteva non prevedere un percorso empirico fondato su una solida analisi statistica. L'obiettivo era quello di perveni-

re a una tipologia di aree urbane da interpretare in ragione della loro collocazione nell'ambito di una possibile struttura gerarchica del sistema e, contemporaneamente, quello di individuare una definizione categoriale più ampia, che definisse la struttura e le possibili evoluzioni dell'armatura urbana del continente.

Le variabili assunte come base dell'analisi schiudono, nel loro complesso, una graduazione di ordine gerarchico (deducibile, come di consueto, dall'intensità e dal peso che le stesse esercitano in rapporto ai singoli centri urbani esaminati). Nel contempo, esse introducono un'immagine del sistema urbano europeo complessa e multiforme, derivata appunto dalla «misura» delle sue funzioni strutturanti, spesso latenti alla consueta osservazione quantitativa.

Scontando le precedenti considerazioni, si è preso in carico un numero elevato di polarità urbane (367 complessivamente, dopo le opportune selezioni e correzioni), con l'obiettivo esplicito di includere nell'osservazione una molteplicità di centri di rango gerarchico-funzionale assai basso. La soglia demografica aprioristicamente definita (20.000 abitanti, successivamente «filtrata») costituiva verosimilmente un limite dimensionale coerente dal punto di vista dell'esigenza di comprendere nell'analisi il tessuto urbano del continente nella sua quasi interezza (l'insieme di questi centri conteneva, negli anni censuari 1990/1991, il 45% della popolazione dell'Unione Europea). Ciò avrebbe consentito di dare relativa visibilità alla presenza di reticoli e armature urbane di livello regionale e subregionale, quali indicatori di possibili fenomeni di sviluppo policentrico non agevolmente rilevabili altrimenti.

Trattandosi inoltre di un'elaborazione avente per oggetto le dotazioni funzionali di livello medio-superiore, il campione di centri selezionato è rappresentativo di una quota del tutto rilevante della dotazione funzionale dell'Unione (o, per lo meno, di quella rappresentata dagli indicatori considerati). Così, per esempio, viene qui compreso il 48% del totale delle 5000 maggiori imprese industriali e commerciali (fatte salve le inevitabili eccezioni, vi rientra verosimilmente la quasi totalità delle imprese di media e grande dimensione, oltre che un cospicuo numero di unità di dimensione medio-piccola), il 51% dei primi 500 istituti bancari e addirittura il 77% delle imprese di assicurazione. Vi si comprende peraltro il 39% delle imprese operanti in settori ad alta tecnologia, il 31% della dotazione alberghiera di livello medio-superiore, il 52% degli organismi facenti capo al Bureau de Rapprochement des Entreprises e il 91% delle compagnie aderenti all'European Venture Capital Association.

L'analisi statistica, poggiante sul metodo delle componenti principali, è stata sviluppata in più fasi, permettendo di realizzare una scissione delle polarità in gruppi omogenei e caratterizzarli tramite l'analisi delle variabili internamente agli stessi. Ciò ha condotto all'individuazione, rispettivamente, di cinque *clusters* di 21, 27, 37, 75 e 207 polarità, che sono alla base del percorso cartografico che accompagna il testo.

Città «globali» in Europa. E' il livello in cui le masse di indicatori funzionali si ergono a valori non confrontabili statisticamente con l'universo degli altri centri inclusi nell'elaborazione, e la cui dotazione riguarda, più che altrove, quei

Tab. 1 – *Indicatori di dotazione funzionale delle città della UE*

<i>Direzionalità e finanza</i>	
1. Sedi centrali delle maggiori 5.000 società industriali, commerciali e di servizi	
2. Sedi centrali delle maggiori 500 società di assicurazione	
3. Sedi centrali delle maggiori 500 banche	
4. Sedi di organizzazioni internazionali principali	
5. Sedi di organizzazioni internazionali secondarie	
6. Borse valori europee	
<i>Ricerca e formazione</i>	
7. Studenti universitari	
8. Università e facoltà universitarie a vocazione tecnologica	
9. Centri e istituti di ricerca, pubblici e privati, nei settori tecnico-industriale, fisico e chimico	
10. Associazioni scientifiche (« <i>Learning societies</i> ») operanti nei settori tecnico-industriale, fisico e chimico	
11. Parchi scientifici e tecnologici	
12. Progetti di ricerca finanziati dall'Unione europea	
13. Aziende operanti in settori ad alta intensità di Ricerca e Sviluppo	
14. Organizzazioni associate alla EVCA (European Venture Capital Association)	
15. Centri di ricerca in altri settori	
16. Associazioni scientifiche (« <i>Learning societies</i> ») in altri settori	
<i>Comunicazioni</i>	
17. Voli aerei	
18. Nodi della rete alta velocità ferroviaria	
<i>Ricettività e cultura</i>	
19. Dotazione alberghiera di livello medio superiore	
20. Musei di interesse nazionale e internazionale	
21. Biblioteche di interesse nazionale e internazionale	
<i>Aspetti istituzionali e paraistituzionali</i>	
22. Euro info centres e Centri di documentazione europea	
23. Organismi appartenenti alle reti BRE	
<i>Varie</i>	
24. Fiere ed esposizioni di interesse nazionale	
25. Fiere ed esposizioni di interesse internazionale	
26. Agenzie di stampa estere	

fattori che in larga misura trascendono gli effetti di prossimità. Non casualmente, vi rientrano tutte le capitali nazionali, oltre che le tradizionali capitali di insiemi subnazionali segnati da una forte autonomia storica ed economica (come Francoforte, Milano, Barcellona, Monaco, Amburgo, Colonia, Edimburgo), caratterizzate peraltro da caratteri di «globalità» diversi e strutturalmente differenziati. Nei fatti, l'evidenza di questo livello gerarchico superiore costituisce una esplicita conferma statistica di realtà già sufficientemente note.

Sotto questa luce, i caratteri della «globalità» sono quelli consueti: la massa delle funzioni superiori presenti (quindi un indicatore di dimensione), espressione della capacità di interazione e dialogo con gli altri livelli del sistema; la contemporanea molteplicità delle funzioni presenti, espressione di una superiore dinamicità entro uno scenario sia nazionale che internazionale; la concentrazione di masse e *mix* funzionali, indicatrice del rango urbano in seno ai rispettivi sistemi nazionali, regionali e interregionali, potenzialmente attivatrice, a sua volta, di dinamiche diffusive (cioè fenomeni di integrazione dei rispettivi ambiti regionali di riferimento) o, per converso, di più o meno accentuate polarizzazioni.

I livelli di dotazione disegnano una gerarchia del sistema metropolitano europeo non molto diversa da quella cui la ricerca degli ultimi anni ci ha abituati. Assumendo invece un approccio maggiormente problematico, e scomponendo i *mix* di dotazioni presenti nei diversi centri in ragione delle funzioni strutturantanti precedentemente individuate, è possibile aprire altre ipotesi e suggestioni sulle modalità di articolazione della rete urbana del continente (2). In dettaglio, lo spaccato che ne deriva non sembra presentare ambiguità di interpretazione.

a) Metropoli globali (livello superiore): Parigi e Londra. E' il piano delle conferme: le due città per definizione globali del sistema europeo assommano superiori funzioni direzionali, culturali, tecnologiche e ricettive, oltre ad esprimere una elevatissima apertura internazionale e capacità di funzioni di coesione nei confronti dei rispettivi sistemi nazionali.

b) Metropoli globali (secondo livello): Madrid, Vienna, Bruxelles e Roma. Benché poste a un livello gerarchico significativamente inferiore, queste città presentano un profilo strutturale che non si discosta significativamente dal precedente: le componenti di «apertura» e di coesione regionale e/o nazionale sono confermate, unitamente alla concentrazione di elevate funzioni di comando e controllo dell'economia (con la relativa eccezione di Roma), oltre che di elevati potenziali tecnologici. Il profilo offerto da Bruxelles – in cui le funzioni direzionali e la componente «apertura» sono incisivamente superiori rispetto alle altre città di questo gruppo – è anch'esso un fatto che non desta sorprese e non modifica nei fatti la collocazione della metropoli belga fra le città aventi un profilo comune.

(2) In pratica, si sono qui scomposti i *mix* di dotazioni funzionali presenti nei diversi centri in ragione di quattro diverse funzioni strutturantanti: a) *leadership* economica e finanziaria, b) apertura, c) potenzialità tecnologica, d) capacità di coesione di più ampi spazi regionali. In questa sede, un'analisi quali-quantitativa maggiormente dettagliata appesantirebbe eccessivamente la trattazione.

c) Modello metropolitano polarizzato: Milano, Lisbona, Barcellona ed Edimburgo. Anche queste polarità presentano elevate dotazioni funzionali, sia pure a un livello gerarchico sensibilmente inferiore rispetto ai precedenti gruppi. La relativa minore propensione all'apertura discende verosimilmente dal fatto che si tratta in questo caso di città di secondo rango nei rispettivi sistemi nazionali (fatta eccezione di Lisbona, capitale tuttavia di un'economia fondamentalmente «periferica» nel contesto europeo). L'elevata capacità di «coesione» dei rispettivi sistemi regionali e le alte dotazioni funzionali votate alla ricerca tecnologica (aspetti comuni a tutte le città di questo gruppo) ne confermano la vocazione di «poli» di rango subnazionale, collocati in contesti economicamente dinamici, ma fortemente dipendenti da questi centri per quanto alle funzioni urbane superiori (Lombardia e Padania in generale, Catalogna, Scozia e Portogallo centromeridionale si presenteranno, allorché prenderemo in carico i livelli urbani successivi, come regioni relativamente «povere» di valori urbani elevati).

d) Centri metropolitani «puri»: Copenaghen, Helsinki e Atene. Il quadro è un relativo equilibrio funzionale (sicuramente superiore ai gruppi precedenti), pur in presenza di rilevanti potenzialità alla coesione regionale. Il ruolo svolto da queste realtà è verosimilmente quello di rappresentare la «porta d'accesso» di sistemi nazionali o di armature urbane non molto complesse e dipendenti di regola dalle funzioni metropolitane esercitate dalla città-capitale (Danimarca, Finlandia, Grecia).

e) Modello metropolitano «renano-anseatico»: Francoforte, Amburgo e Colonia. In un quadro di funzioni di comando e controllo dell'economia relativamente elevate, l'apertura, la capacità di coesione regionale e le potenzialità tecnologiche sono sensibilmente inferiori rispetto a tutti gli altri gruppi esaminati. Ciò risponde al superiore policentrismo funzionale proprio della porzione occidentale della Germania e, pertanto, alla presenza di una più fitta maglia degli insediamenti urbani (una realtà nota ma che si evincerà con nitidezza assumendo i livelli urbani di rango gerarchico inferiore). Questa realtà, com'è noto, trova altresì radice nel modello tedesco di decentralizzazione della politica territoriale, con l'assegnazione ai *Länder* di strumenti di controllo su un ampio spettro di funzioni economiche, cui si aggiungono banche locali, ministeri tecnologici e specifiche politiche tecnologiche locali. Al profilo così tratteggiato non sfugge la stessa Francoforte (di rango inequivocabilmente superiore e peraltro tratteggiata spesso come reale metropoli globale).

f) Metropoli europee «complete»: Stoccolma, Amsterdam, Dublino, Monaco e Berlino. Pur presentando un profilo funzionale simile, questo gruppo di città è di interpretazione maggiormente problematica, comprendendo capitali nazionali e capitali regionali (Berlino rappresenta ovviamente un caso a sé). Nel complesso, l'equilibrio funzionale è comparativamente superiore e maggiormente equilibrato. La più modesta propensione all'internazionalizzazione è nel contempo compensata dall'incisività di tutte le altre funzioni strutturanti.

L'articolazione policentrica. Le strutture «forti». Questo livello può essere assunto come fondante della struttura delle armature portanti del conti-

nente e della formazione di aggregazioni spazio-funzionali. Concentrando la quota più rilevante di dotazioni funzionali, esso dà senso alle fondamentali dinamiche urbane in atto sul territorio dell'Unione e, implicitamente, delle possibili strategie competitive.

In ragione dei caratteri propri dell'elaborazione statistica, l'interpretazione poggia in misura decisiva sull'individuazione delle *potenzialità specifiche* di ogni entità osservata, le quali emergono dall'incrocio fra condizioni parzialmente latenti. Più in particolare, tenuto conto che i livelli di «urbanità» non costituiscono, a questo livello, una discriminante interpretativa decisiva (i livelli di dotazione per alcune funzioni paiono sostanzialmente ubiquitari, o comunque non incidenti sulla differenziazione dei poli in categorie fortemente eterogenee), l'identità dei centri è derivata da quelle connotazioni che, associate ad altre, maggiormente li caratterizzano.

L'elaborazione statistica ha portato all'individuazione di tre distinti *clusters*. Il primo si caratterizza per valori esplicativi particolarmente elevati per quanto concerne la direzionalità d'impresa, la vivacità di proiezione urbana (fiere nazionali e internazionali), un'elevata ricettività, la presenza di una base industriale relativamente consolidata e altre funzioni di apertura internazionale. Pur in un contesto di valori urbani elevati, *non* risultano particolarmente incisive, al contrario, le funzioni connesse alla ricerca (sia tecnologica sia d'altro tipo) e alla riqualificazione della struttura produttiva (sono altresì bassi i valori relativi alla presenza di compagnie di *venture capital*, e organismi aderente alle reti BRE). Il profilo è quello di un modello urbano-industriale storicamente radicato che denuncia segni di vischiosità storica, cui si contrappone tuttavia un protagonismo urbano in senso moderno, quasi la ricerca di un nuovo protagonismo sulla scena internazionale (oltre che nazionale). Per questi motivi, il *cluster* in oggetto è stato assunto quale indicatore di *vocazione produttiva consolidata e potenzialità alla transizione moderna della base economica urbana*.

Il secondo *cluster*, pur presentando valori elevati per gran parte delle caratteristiche di «urbanità» (come musei, capacità ricettiva, popolazione studentesca e strutture universitarie e culturali) si caratterizza per valori esplicativi particolarmente alti per quanto concerne la presenza di imprese impegnate nei comparti tecnologici avanzati e per l'insieme delle variabili relative alle strutture e alle funzioni di ricerca tecnologica. Risultano al contrario relativamente modesti i valori relativi alle funzioni direzionali, sia industriali che bancarie e assicurative. L'insieme di questi elementi induce l'interpretazione di questo *cluster* nei termini di *vocazione tecnologica e potenzialità al rafforzamento della base economica urbana*.

Il terzo *cluster*, infine, è di interpretazione meno limpida dei precedenti. In particolare, non si evincono valori particolarmente elevati per nessuna delle variabili in gioco, né alcune di esse si proiettano verso una caratterizzazione di questo gruppo di centri priva di ambiguità. Sono nei fatti positivamente rappresentate le caratteristiche di urbanità più «tradizionali» (come la popolazione studentesca, la ricettività alberghiera, le strutture culturali e formative), cui fanno da corollario relativamente buone dotazioni di direzionalità industriale e di proie-

Tab. 2 – Città europee a vocazione produttiva consolidata e potenzialità alla transizione moderna della base economica urbana

<i>Transizione urbana più accentuata</i>	<i>Radicamenti produttivi</i>	ALTO ↑
Stoccarda	Torino	
Düsseldorf	Anversa	
Hannover	Rotterdam	
Norimberga		
Utrecht		
Salisburgo		
L'Aja (*)		
		Livello gerarchico
Dortmund	Brema	
Napoli	Karlsruhe	
Verona	Linz	
Essen	Mannheim	
Padova	Dresda	
Lussemburgo (*)	Gand	
Augusta		
Wiesbaden		
Lille		
Klagenfurt		↓ BASSO

(*) Dato di interpretazione ambigua

zione internazionale. In conclusione, il gruppo in oggetto si pone a un rango funzionale sensibilmente inferiore ai precedenti, mentre le componenti caratterizzanti l'economia e la società di questi centri inducono a interpretare il *cluster* in termini di *vocazione tradizionale e potenziale regressione dell'economia urbana*.

Le tabelle 2, 3 e 4 riportano le città oggetto di analisi scomposte nei tre *clusters* ora descritti, dando rilevanza sia alla posizione gerarchica (un dato corretto in base al peso giocato dalle variabili esplicative della coerenza del *cluster*), sia a una valutazione quali-quantitativa del peso esercitato dalle specifiche vocazioni e/o potenzialità.

L'articolazione policentrica. Le strutture «deboli». Quest'ultimo insieme di centri presenta un peso sensibilmente inferiore e un'indubbia rarefazione delle dotazioni funzionali. Nell'interpretazione complessiva dell'armatura urbana europea esso verrà comunque assunto per caratterizzare i tessuti urbani presenti nei sistemi funzionali emersi ai due precedenti livelli, contribuendo per questo a spiegarne la trama e la superiore (o inferiore) coesione.

Assumere una prospettiva policentrica implica in qualche modo la ricerca dei profili e delle specializzazioni. La tab. 5, costruita con procedura non dissimile da quella impiegata per classificare le città di livello globale, consente comun-

Tab. 3 – Città europee a vocazione tecnologica e potenzialità al rafforzamento della base sociale urbana

<i>Valori normali</i>	<i>Intensità tecnologica più accentuata</i>	ALTO
Cambridge Oxford Tolosa	Strasburgo Marsiglia Montpellier	↑
Rennes Bilbao Graz Nottingham Nantes Monaco	Leeds Bristol Saragozza	
Tampere Bristol Newcastle Cardiff Trieste Bordeaux Nizza Lipsia	Bari Sheffield Aberdeen	
Firenze Bologna Bonn Genova	Valencia Siviglia	↓
Palma di Maiorca (*)		
		BASSO

(*) Dato di interpretazione ambigua

que di scomporre questo gruppo di città in ragione delle caratterizzazioni dominanti (o specializzazioni).

E' peraltro da rilevare come l'elaborazione non includa quei centri in cui si è rilevata una dotazione inferiore a cinque tipologie funzionali, ciò che corrisponde a una soglia ritenuta eccessivamente bassa per consentire di interpretare le unità osservate in termini di massa e gerarchia urbana.

Profili e rappresentazioni. La trattazione che segue si appoggerà in modo esplicito su un percorso cartografico, quale strumento in grado di riassumere dimensioni diverse e difficilmente padroneggiabili attraverso gli indicatori quantitativi.

Con in mente le assunzioni di cui sopra, la figura 1 costituisce una prima generalizzazione – volutamente semplificata – dei «sistemi elementari» su cui poggia l'articolazione urbano-funzionale del continente. Si tratta di sistemi coesi di «urbanità» (associando nel concetto l'intensità, il carattere e la distribuzione

delle dotazioni analizzate), che assumiamo quali insiemi costituiti da uno o più centri in condizioni di prossimità geografica. Essi sono desunti dall'aggregazione di più centri fra loro in rapporto a una o più unità amministrative di livello provinciale (NUTS 3). Così facendo è stato possibile rapportare il tessuto funzionale individuato sia alla superficie, sia all'entità della popolazione residente, realizzando in tal modo una misurazione indiretta della densità del tessuto urbano. In particolare, essi comprendono: *a)* tutte le 21 polarità di livello globale; *b)* i centri che rientrano nei primi due *clusters* (ovvero i due livelli dell'articolazione policentrica assunti come livello superiore) che soddisfano il criterio secondo il quale le variabili rappresentate definiscono un elevato grado di capacità di coesione locale/regionale. Più in particolare, quest'operazione è stata realizzata assumendo tutti i centri in cui l'aspetto della «coesione» gioca un peso superiore alle altre, in un gioco di rappresentazioni a coppia (coesione/apertura, coesione/*leadership*, coesione/potenzialità tecnologiche). In realtà vi rientra la grandissima parte delle unità derivate dall'analisi statistica (un fatto inevitabile, dato che il numero e il peso delle variabili proprie di questa funzione strutturante); *c)* tutti gli altri centri (terzo *cluster* e polarità urbane «deboli») sono stati integrati nell'elaborazione in modo selettivo. Essi vi rientrano allorché, relativamente alla delimitazione NUTS 3, viene soddisfatta una soglia ritenuta significativa (3). La conseguenza è stata l'estensione dell'area definita come coesa sino a comprendervi valori di «urbanità» considerati come rilevanti.

Nel contempo, soglie inferiori sono state assunte allo scopo di rappresentare quei tessuti (meno coesi) di congiunzione fra i sistemi precedenti, con il risultato di pervenire alla stilizzazione di fasce di dotazioni urbane di più o meno elevata intensità (fig. 2). Anche in questo caso la misurazione è avvenuta prendendo a riferimento le delimitazioni NUTS 3 contigue e allineate nello spazio che intercorre tra due sistemi elementari.

Dall'elaborazione si evidenzia sia la conferma di *patterns* urbani europei variamente noti, sia alcune sorprese: la configurazione emersa dell'armatura urbana del continente ribadisce la posizione dominante dell'area renana, i cui sistemi elementari urbano-funzionali (vasti e di elevata coesione) appaiono tuttavia separati tra loro da tessuti funzionali alquanto rarefatti. Da questo punto di vista, la dorsale britannica, nella porzione centro-meridionale dell'isola, presenta un tessuto urbano-funzionale maggiormente denso. Al tempo stesso, la rappresentazione apre indubbie suggestioni (che ritorneranno come protagoniste in seguito) circa la presenza di rilevanti allineamenti di direzione ovest-est (conclamati o potenziali), alternativi alla dorsale europea centrale di direzione nord-sud.

La carta rappresenta una configurazione spaziale del sistema urbano europeo sia descrittiva, sia utilizzabile come indicatore delle sue possibili trasformazioni. In una certa qual misura si tratta di una rappresentazione volta a enucleare tanto

(3) L'indicatore è stato calcolato rapportando le masse delle dotazioni funzionali di tutti i centri compresi all'interno delle delimitazioni amministrative alla superficie e alla popolazione residente nelle stesse. In funzione delle rappresentazioni cartografiche che accompagnano il testo, le soglie sono le seguenti: *a)* superiore a 2,00 per l'identificazione dei sistemi nucleari; *b)* tra 1,00 e 1,99 per l'identificazione delle fasce di congiunzione fra sistemi diversi.

Tab. 4 – Città a vocazione tradizionale e potenziale regressione dell'economia urbana

<i>Proiezione tecnologica più accentuata</i>	<i>Valori normali</i>	<i>Transizione moderna più accentuata</i>	
Aarhus	Kassel	Cork	ALTO ↑
Kiel	Palermo	Venezia (*)	
Bochum	Swindon	Vicenza	
Uppsala	San Sebastian	Belfast	
Pisa	Turku	Halle	
Leicester	Digione	Coblenza	
Coventry		Wuppertal	
Southampton		Duisburg	
		Bielefeld	
		Toledo	
		Malmö	
Erlangen	Norwich	Alicante	Livello gerarchico
Salonicco	Lubecca	Perugia	
Lund	York	Malaga	
Liverpool	Ratisbona	Córdoba	
Orléans	Ulm		
Reims	Angers		
Braunschweig	Amiens		
Catania			
Dundee			
Jena			
Darmstadt (*)			↓ BASSO
Reading (*)			
Portsmouth	Murcia	St. Etienne	
Caën	Besançon	Brescia	
Oulu	Sassari	Jyväskylä	
Valladolid	La Coruña	Cagliari	
Granada	Pamplona	Udine	
Le Mans	Clermont-		
Limoges	Ferrand		
Magdeburgo	Vigo	Santander	
Rostock	Metz		

(*) Dato di interpretazione ambigua

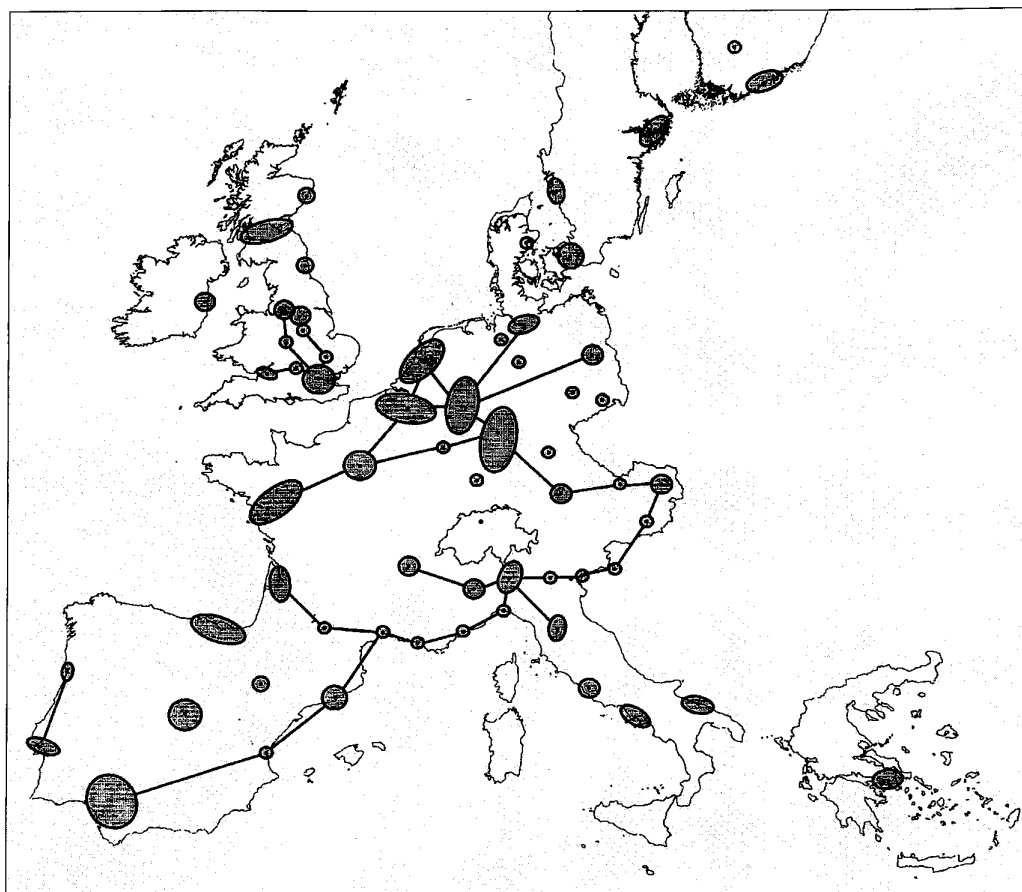


Fig. 1 – *L'Europa policentrica*

la dimensione gerarchica (i punti di forza del sistema sono infatti espliciti) quanto le fondamentali complementarità tra i nodi.

Più in particolare, l'asse renano (e in senso lato il «triangolo d'oro» delimitato ai vertici da Bruxelles, Amsterdam e Francoforte) conferma la propria supremazia dal punto di vista del tessuto funzionale, oltre che per la superiore densità abitativa e demografica. Ciò nondimeno, è possibile individuare alcune significative varianti o segni di controtendenza rispetto alle immagini consolidate.

a) Già all'interno del tessuto renano, i valori di dotazione funzionale confermano la scomposizione dello stesso, per enucleare, al contrario, la presenza di insiemi fortemente coesi al loro interno, intervallati da significative rarefazioni dei livelli di «urbanità».

b) La fascia di congiunzione fra l'area parigina e il Randstad Holland si propone quale componente non trascurabile nel dilatare e rafforzare ulteriormente il sistema continentale centrale. Questo fenomeno costituisce peraltro l'incubatore di processi di ricomposizione dello spazio europeo che trascendono, come vedremo, le fondamentali gerarchie consolidate.

c) L'affermazione di alcuni allineamenti «forti» di direzione ovest-est che pare

Tab. 5 – Polarità «deboli»: specializzazioni tendenziali delle città europee

<i>Leadership economica e finanziaria</i>	<i>Apertura</i>
Chemnitz	Sunderland
Salisbury	High Wycombe
Santa Cruz	Agen
Paderborn	Kingston-upon-Hull
Potsdam	Mönchengladbach
Villeneuve	Patrasso
Macclesfield	Stafford
Stoke-on-Trent	Gijón
Kaiserslautern	
Wels	
Krefeld	
Joensuu	
Derby	
Reggio Calabria	
Swansea	
Salerno	
<i>Vocazione tecnologica</i>	<i>Cultura</i>
Blackburn	Vaasa
Erfurt	Slough
Bolzano	Kuopio
Como	Rende
Rouen	
Rimini	
Harrogate	
Angoulême	
Stratford	
Gloucester	
Ostenda	
Charleroi	
Wiener Neustadt	
Vitoria	
Bergamo	
<i>Plurispecializzazione</i>	<i>Scarsa dotazione</i>
Gorizia	Luton
Cottbus	Doncaster
Cascais	Lecce
Logroño	Poitiers
Peterboro	Milton Keynes
Oberhausen	Gelsenkirchen

segue

Ipswich
Warrington
Taranto
Newport
Hildesheim
Ciudad Real
Chester
Osnabrück
Northampton
Hagen
Guildford
Preston

Plymouth
Las Palmas de Gran Canaria
Messina

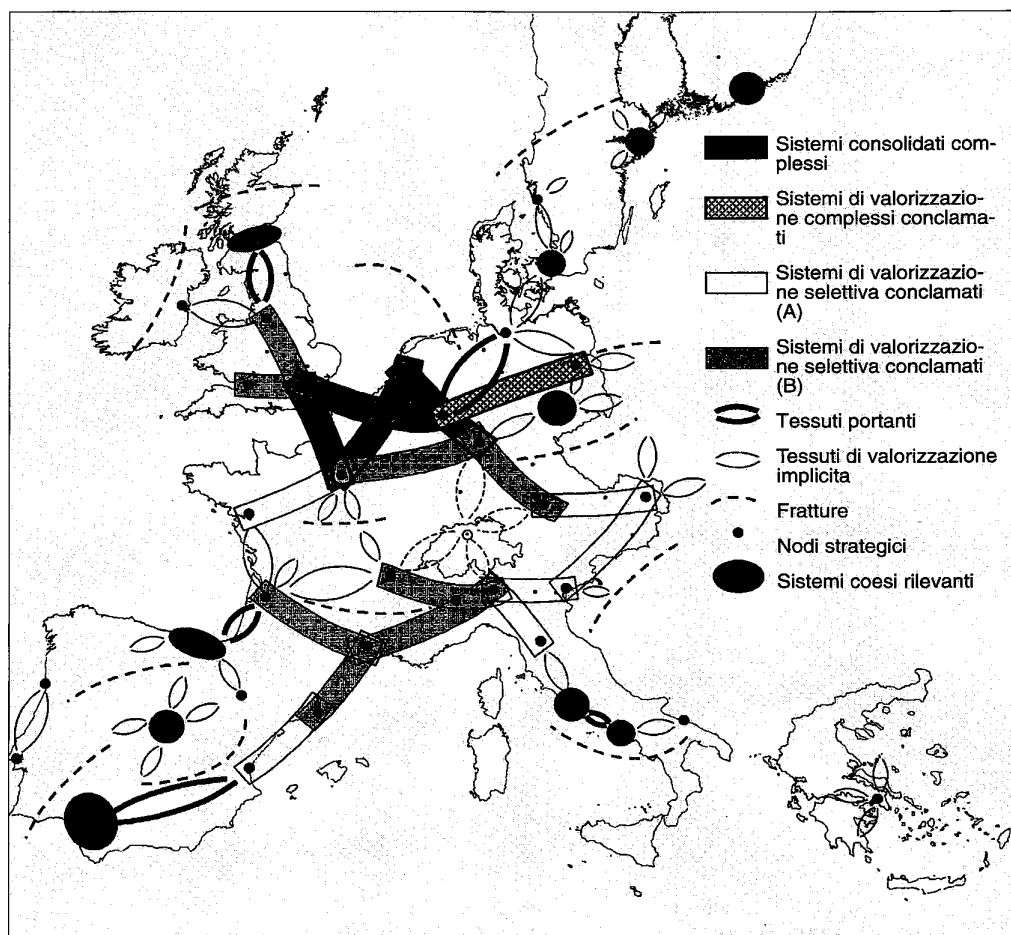


Fig. 2 – *Principi e orientamenti del sistema urbano europeo*

ridefiniscano in profondità i tratti stessi del sistema europeo «centrale». Il primo si proietta in direzione di Berlino (un fenomeno peraltro assai noto), connettendosi, a occidente, con la porzione più settentrionale dell'asse renano. Si tratta di un allineamento dai caratteri funzionali piuttosto complessi, connotandosi sia in senso tecnologico, sia in senso di dinamicità urbana moderna. Il secondo, più a sud, porta e realizzare una saldatura funzionale (in questo caso le componenti tecnologiche appaiono dominanti) fra la vasta area di Francoforte e il sistema parigino. E' peraltro rilevante il fatto che questo secondo allineamento «orizzontale» preveda ulteriori estensioni (sicuramente meno pronunciate delle precedenti), sia verso la Francia occidentale (sistema bretone), sia in direzione del fitto tessuto urbanizzato del Brandeburgo e dei *Länder* tedeschi sud-orientali.

d) L'estensione dell'area «forte» in direzione sud-orientale (Baviera e Austria) è un altro fenomeno macroscopico su cui poggia la ridefinizione dell'armatura complessiva del continente, favorito di nuovo all'estensione verso est dell'area di valorizzazione economica europea.

e) L'asse centrale dell'isola britannica, come sopra ricordato, esprime una rilevanza statistica e impressionistica rimarchevoli. In questo caso, le componenti tecnologiche paiono dominanti nel restituire vivacità a un sistema urbano che nei decenni passati aveva attraversato una crisi profonda (è peraltro da rilevare la formazione, e il consolidamento, di un sistema di connessioni assai elevato in direzione occidentale). La predominanza delle funzioni tecnologiche trova in questo caso una implicita cartina di tornasole nei tratti funzionali della stessa metropoli londinese, la quale concentra masse di funzioni direzionali relevantissime, ponendosi, da questo punto di vista, in una posizione di assoluta dominanza rispetto al sistema britannico nel suo complesso.

f) A sud si riafferma l'immagine dell'asse mediterraneo, tuttavia con connotazioni di ben superiore problematicità rispetto alle immagini consuete. La metropoli milanese si propone quale fondamentale snodo strategico di una riqualificazione complessiva a livello continentale e non soltanto della sua porzione meridionale. In direzione occidentale, il tessuto urbano esprime caratteri di dinamicità tecnologica significativi, sia in direzione del Rhône-Alpes, sia lungo la fascia costiera, dove si rileva una prima significativa biforcazione verso la Penisola Iberica, e una seconda in direzione dell'Atlantico. In direzione orientale, il sistema padano (caratterizzato da un sistema produttivo consolidato e da un dinamismo urbano elevato) si proietta, a sua volta, sia in direzione orientale, sia verso i sistemi forti della Penisola.

Nell'ultima rappresentazione cartografica (fig. 3) si perviene a una sintesi, oltre che a una rielaborazione, dei fenomeni ora tratteggiati. Ai grandi sistemi areali si sostituisce un'articolazione di più o meno elevata complessità e dotazione funzionale, con la quale si trascende la «geometria a tutti i costi» su cui si fonda il successo di molte immagini recenti. Può delinearsi, in particolare, uno schema unitario che ipotizzi un nesso strategico di interazione fra policentrismo e gerarchia, su cui abbiamo intrecciato sinora i fili della trattazione. Esso si fonda, in particolare, sull'individuazione di un insieme di nodi di interconnessione, compresi fra armature (o sistemi) regionali e armature (o gerarchie) conti-

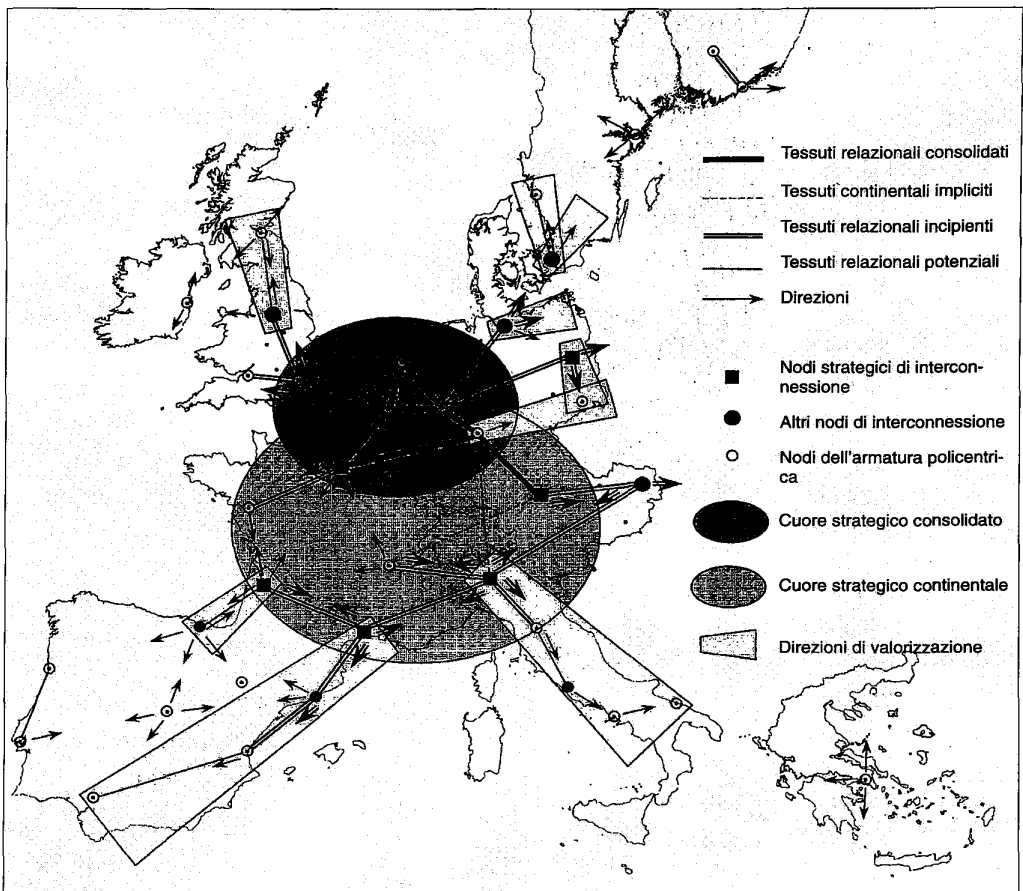


Fig. 3 – *Armatura funzionale e direzioni di valorizzazione in Europa*

nentali, e per questo potenzialmente in grado di interpretare un principio organizzativo che a queste due logiche sappia dare sintesi.

Nella carta è rappresentato un cuore europeo strategico che in parte si sovrappone, ma per buona misura si separa dal vecchio cuore consolidato. Esso è delimitato da cinque nodi strategici di interconnessione (Parigi, Monaco, Milano, Montpellier e Bordeaux), di dimensioni e masse funzionali diverse, ma che comunque si affermano quali potenziali macchine di attivazione di forme di valorizzazione dei sistemi emergenti «esterni» alle vecchie gerarchie consolidate. Essi stanno all'origine di distinti fronti di valorizzazione che nel loro insieme delineano un'articolazione dell'assetto del continente fondata su una pluralità di scale e ragioni dello sviluppo.

Policentrismo e gerarchia, coesione e competizione nelle politiche territoriali dell'Unione Europea. Le morfologie territoriali del *policentrismo* e della *gerarchia*, come strutture compresenti e caratterizzanti l'assetto continentale, rivestono un'importanza centrale all'interno dei documenti d'analisi

e di prospettiva delle istituzioni comunitarie. Tale rilevanza si riflette con chiarezza nel dettaglio che spesso ne accompagna la descrizione e nell'attenzione con cui si propongono principi e approcci d'intervento, ma al tempo stesso non sfugge il fatto che esse vengono trattate partitamente, senza coglierne, appunto, le relazioni inscindibili che le legano tra loro.

Alla coppia *gerarchia/policentrismo* può, almeno in parte, essere ricondotta un'altra antinomia ricorrente, quella che oppone *competizione* e *coesione*. A differenza della prima, quest'ultima viene invece considerata nei documenti ufficiali come un'endiadi, come una coppia di elementi agevolmente conciliabili, senza che però ne siano compiutamente approfondite le implicazioni concrete nelle politiche di sviluppo territoriale.

Nelle considerazioni che seguono faremo riferimento ai documenti d'inquadramento e di orientamento scaturiti dalla cooperazione intergovernativa – in particolare lo *Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE)* – e alle riflessioni prospettiche e alle comunicazioni ufficiali proposte dalla Commissione europea (soprattutto, ma non solo, dalla Direzione Generale XVI, Politiche Regionali e di Coesione). La distinzione tra queste due famiglie di documenti non vuol essere pedante, ma risponde alla necessità di distinguere, all'interno dell'arena decisionale comunitaria, tra due insiemi di attori istituzionali che, anche se non sempre in modo unitario, tendono a far oscillare a proprio favore il pendolo delle responsabilità operative nella definizione delle politiche territoriali alla scala continentale.

Il punto di vista della cooperazione intergovernativa. L'elaborazione, a cura del Comitato per lo sviluppo spaziale (CSD), dello *Schema di sviluppo dello spazio europeo* (4) rappresenta il primo esplicito passo compiuto dai paesi membri sul terreno – accidentato, vuoi sotto il profilo formale vuoi sotto quello sostantivo – della definizione di un quadro di riferimento strategico per le politiche strutturali e settoriali dell'Unione. Al *meeting* di Potsdam del 1999 ne è stata ufficialmente resa nota la versione definitiva (CSD, 1999).

Nello SSSE, oltre a raccogliere i frutti del lavoro prodotto nell'ambito di esperienze coordinate dalla Commissione come *Europa 2000* e *Europa 2000+* (per una discussione dei contenuti si rinvia a Salone, 1997), si assume in termini espliciti *un punto di vista politico*, espressione dei quindici paesi membri, nella prospettiva di giungere ad una strategia integrata per lo sviluppo del territorio dell'Unione. Allo stesso tempo, in ossequio al principio di sussidiarietà, si precisa che le opzioni politiche definite dallo SSSE rivestono mero carattere orientativo, e che il documento «non ha lo scopo di sviluppare un nuovo ambito di azione per le politiche comunitarie, ma soltanto di migliorare l'attuazione delle poli-

(4) L'iniziativa viene decisa nell'ambito del Consiglio informale dei ministri responsabili per l'assetto territoriale negli Stati membri, svoltosi a Liegi nel novembre 1993. A partire da questa data è stata elaborata una serie di documenti preparatori per lo SSSE, che sono stati presentati e discussi nel corso dei successivi Consigli informali dei Ministri responsabili dell'assetto territoriale. La prima bozza ufficiale del documento (CSD, 1997) viene presentata in occasione della riunione informale dei ministri responsabili per l'assetto territoriale negli Stati membri, tenutasi nella città olandese di Noordwijk nel giugno 1997.

tiche comunitarie esistenti, e accrescerne l'efficacia e la pertinenza integrando meglio nel loro ambito la dimensione territoriale» (CSD, 1999, p. 5).

Con riferimento al tema del *policentrismo*, il documento sottolinea alcuni obiettivi politici fondamentali: *a*) una maggiore complementarità e cooperazione fra le città; *b*) il sostegno allo sviluppo delle caratteristiche di dinamismo, attrattività e competitività delle città; *c*) lo sviluppo sostenibile delle città; *d*) lo sviluppo di forme di cooperazione fra città e campagna; *e*) la diversificazione economica delle aree rurali.

Al contempo, nello *SSSE* si riconosce il persistere di strutture territoriali di natura classicamente gerarchica, sottolineando il fatto che «il pentagono definito dalle metropoli di Londra, Parigi, Milano, Monaco ed Amburgo [...] offre funzioni e servizi economici globali forti, che rendono possibili alti livelli di reddito e infrastrutture adeguate» (CSD, 1999, p. 20), aggiungendo che un processo di ulteriore concentrazione di funzioni direzionali e ad alto valore aggiunto è in corso.

Per mitigare quindi i processi di marginalizzazione delle aree periferiche dell'Unione, si suggerisce di superare i limiti delle vecchie politiche focalizzate sulla costruzione di connessioni infrastrutturali tra *core* e periferie continentali, concentrando gli sforzi sul potenziamento dell'assetto policentrico del sistema urbano europeo (CSD, 1999, p. 20).

Dal documento non sembra però che le caratteristiche spaziali e strutturali delle dinamiche di concentrazione in atto siano colte e analizzate con gli approfondimenti dovuti, il che non può non influenzare la natura ed i contenuti delle politiche più adatte a perseguire il policentrismo e ad attenuare gli squilibri.

L'analisi empirica che abbiamo proposto, invece, complessifica ed in parte scompagina le immagini consolidate della letteratura internazionale e riproposte nello *SSSE*. Come è stato detto con una battuta forse scontata ma efficace (Lévy, 1999), bisogna stare attenti a «non scivolare sulla banana» (blu): ad un esame approfondito della distribuzione di funzioni pregiate e del dispiegarsi di processi di apertura ed internazionalizzazione dei centri urbani, emergono fuochi e fasce territoriali ad elevato potenziale economico che rompono gli schemi acquisiti e si offrono alla progettazione territoriale come i capisaldi di un'azione riequilibratrice. Si pensi ai prolungamenti del modello renano verso Berlino e i *Länder* tedeschi sud-orientali, alle connessioni tra la Germania centrale e il bacino parigino, al protagonismo delle regioni alpine di lingua tedesca.

D'altro canto, se Milano e la sua regione metropolitana assumono un ruolo di cerniera tra un corridoio dell'alta tecnologia che interessa tutto il Midi litoraneo francese sino a Tolosa e a Barcellona (frutto di una fertilizzazione incrociata tra offerta pubblica di centri di ricerca di eccellenza e processi di localizzazione industriale attratti da vantaggi insediativi di diversa natura) ed un asse padano-pedemontano, non si può non osservare che i sistemi urbano-industriali che innervano quest'ultimo appaiono invece piuttosto poveri in termini di qualificazione tecnologica. La stessa debolezza può essere rilevata per il sistema Firenze-Bologna, che conferma quindi i sospetti di una «debolezza» relativa della Terza Italia in questi settori.

E' pertanto solo evitando geometrie semplificanti, per quanto suadenti, cui ci ha abituato un certo tipo di geografia urbana in tempi recenti, che si riesce a conferire senso non soltanto retorico ad opzioni politiche altrimenti generiche, come l'adozione di misure che integrino l'uso dei fondi strutturali con le politiche infrastrutturali, o il potenziamento di *clusters* di città o reti di centri attraverso la cooperazione transnazionale e transfrontaliera.

Il punto di vista della Commissione. La dimensione specificamente urbana delle politiche strutturali è da diversi anni un elemento significativo dell'azione della Commissione europea. Se ciò è evidente in termini di risorse finanziarie convogliate sul sistema urbano dei paesi membri attraverso la programmazione dei fondi strutturali, meno scontata è apparsa, sino a poco tempo fa, l'esplicita ammissione della centralità della dimensione urbana nelle strategie della Commissione: all'interno degli obiettivi 1 (regioni in ritardo di sviluppo) e 2 (regioni in declino industriale) le città erano spesso oggetto innominato d'intervento.

Tuttavia, a partire dal 1997, una serie di documenti ufficiali della Commissione, culminata nel *Quadro d'azione per lo sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea* (CE, 1998) (5) ha posto l'accento sulla necessità di superare questa contraddizione tra posizioni ufficiali e pratiche sostanziali. All'interno del *Quadro d'azione* la dimensione urbana viene ulteriormente enfatizzata come chiave di volta delle politiche strutturali europee. Esso mira a delineare l'insieme degli strumenti e delle risorse tecniche, progettuali e finanziarie suscettibili di conferire maggiore efficacia alle politiche comunitarie in vista di quattro obiettivi interdipendenti: *a)* il potenziamento della prosperità economica e dell'occupazione nelle città; *b)* la promozione della parità, dell'integrazione sociale e della rigenerazione delle aree urbane; *c)* la protezione e il miglioramento dell'ambiente urbano; *d)* la *governance* e la responsabilizzazione delle comunità locali nelle politiche di sviluppo urbano.

Tutti questi obiettivi possono ricondursi ai due principi fondamentali della *coesione* e della *competitività*, sempre immanenti nella riflessione delle istituzioni comunitarie.

In queste riflessioni la coesione è intesa in termini sociali ed economici, e postula espressamente il ricorso al sostegno pubblico per le regioni più sfavorite, attraverso il trasferimento di risorse finanziarie e tecniche. Si tratta di un

(5) Nella comunicazione *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo* (CE, 1997) vengono affrontati i temi della *competitività urbana*, del rilancio dell'occupazione, della coesione economica e sociale, delle reti transeuropee e dello sviluppo sostenibile con espresso riferimento al sistema urbano dell'Unione. La necessità di una prospettiva urbana nelle politiche dell'Unione viene chiaramente sottolineata, mettendo in luce il peso relativo delle città nella struttura della spesa comunitaria. La pubblicazione *L'Europa delle città* (CE, 1998) costituisce invece una sorta di prontuario in cui vengono elencate le diverse azioni predisposte dalla Commissione rispetto ad alcuni grandi temi (la città e le sue fratture, economie urbane, città e mobilità ecc.). Con *Agenda 2000* e il nuovo regolamento dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006 la città assume invece un ruolo esplicito, sia pure sotto la dizione riduttiva di aree urbane in crisi all'interno del nuovo Obiettivo 2.

obiettivo chiaramente presente ai decisori comunitari e agli stessi paesi membri, come dimostra, in particolare, il paragrafo 79, *Opzioni politiche*, del documento di Potsdam. L'impiego dei fondi strutturali e, in particolare, del Fondo di coesione, nel precedente come nell'attuale Regolamento comunitario, è per l'appunto finalizzato a garantire un aumento significativo della dotazione in infrastrutture fisiche e sociali nelle regioni più arretrate.

Alla scala urbana, la coesione risponde invece all'esigenza di assicurare una reale integrazione tra i diversi segmenti del tessuto sociale, operando sulla dimensione della vita collettiva, ma anche su quella del mercato del lavoro e dell'organizzazione della produzione e dei servizi: in effetti, oltre al manifestarsi crescente di processi segregativi che si traducono anche in degrado della qualità fisico-edilizia dei quartieri, si assiste ad una forbice preoccupante nel mercato del lavoro e, di conseguenza, nei livelli di reddito, tra soggetti protagonisti del processo di trasformazione delle economie urbane e soggetti che ne restano invece esclusi.

L'aspirazione ad «un'economia urbana flessibile» appare invece finalizzata ad affrontare la sfida della competizione globale. Essa sembra contrastare con l'obiettivo di irrobustire la struttura policentrica ed equilibrata del sistema urbano europeo.

La riflessione intorno alla nozione di competitività urbana è da molti anni al centro del dibattito disciplinare e dell'agenda politica. Essa ha alimentato programmi di ricerca e di azione che, a partire dall'affermarsi delle visioni neoliberiste e deregolative degli anni Ottanta, si sono progressivamente depurati delle originarie connotazioni «darwiniane» proprie di quella stagione politica per assumere una coloritura più sfumata e meno ideologica (tra i moltissimi lavori sul tema ricorderemo almeno: Logan e Molotch 1987; Porter, 1995; Krugman, 1996a e 1996b; Oatley, 1998) (6).

Molte politiche locali puntano a realizzare strategie di eccellenza per le città, interpretando la volontà di coalizioni d'attori locali di perseguire obiettivi di sviluppo economico *in concorrenza* rispetto ad altre città e ad altri livelli di governo territoriale.

Considerazioni finali. – La struttura del sistema urbano del continente, dal punto di vista delle dotazioni funzionali considerate in questo lavoro, si presenta assai articolata sotto il profilo territoriale. E' dunque lecito sostenere, senza ricor-

(6) Se, almeno in termini generali, sull'esistenza di fattori competitivi propri delle economie e delle società urbane vi è accordo tra gli studiosi – che divergono però nell'indicazione dei caratteri specifici di tali fattori – non tutti concordano sul fatto che effettivamente le città competano tra loro in quanto tali. Krugman (1996a e 1996b) sostiene infatti che non sono le città a competere, bensì le imprese localizzate, per le quali gli attributi localizzativi delle città sono requisiti fondamentali ma non sufficienti per il successo nella competizione per aggiudicarsi quote di domanda di mercato. In effetti, possiamo considerare le città come attori collettivi soltanto a certe condizioni, che eludono l'esistenza indiscutibile di dinamiche concorrenziali e conflittuali tra gli attori e le organizzazioni presenti nell'arena locale (Bagnasco e Le Galès, 1997).

rere a forzature di sorta, che un'immagine schiettamente policentrica emerga in modo esplicito.

Nella ricerca di un'immagine il più possibile sintetica, che si generi dalle elaborazioni e rappresentazioni sin qui poste in campo, conviene richiamare sinteticamente alcune assunzioni di fondo.

Al problema della *coesione territoriale* è stata assegnata centralità problematica e interpretativa. In un'ottica di sviluppo policentrico è necessario andare al di là della dimensione squisitamente «urbana» propria delle analisi sui fattori di competizione o di internazionalizzazione, per cogliere il concetto di coesione in senso pieno. La città e le sue funzioni sono qui assunte quale veicolo di sostegno – e dunque di coesione – di sistemi più ampi (regionali, interregionali, transfrontalieri ecc.). Ciò definisce in sostanza il passaggio dall'idea della competizione urbana a quella della competizione fra sistemi, passaggio che non è privo di implicazioni per le stesse politiche dell'Unione (e della Commissione in particolare). Infatti, se queste ultime sono venute a focalizzarsi di recente sulla dimensione urbana, conquista tardiva ma meritoria, ciò non significa trascurare la dimensione allargata, di natura reticolare e di scala necessariamente metropolitana e regionale, degli interventi da promuovere. Questa osservazione, di per sé elementare, si scontra tuttavia con le difficoltà poste dalla questione della definizione dei «confini» territoriali delle politiche e con nodi tradizionali delle scienze territoriali, come il concetto di «regione», «area metropolitana» ecc. che non è possibile discutere in questa sede. E, soprattutto, sconta inevitabilmente le soluzioni di tipo istituzionale che l'azione amministrativa ha finora privilegiato e che difficilmente possono essere eluse in un contesto formalizzato quale quello del rapporto tra le istituzioni comunitarie e le collettività territoriali.

Un secondo fattore da considerare prioritariamente è quello delle *scale* di azione e rappresentazione. Sarebbe infatti illusorio assumere l'idea del policentrismo urbano e regionale in senso rigido, prescindendo dalla presenza dei grandi fasci su cui si snoda l'armatura urbana del continente e quindi dalle fondamentali relazioni (di dominanza e dipendenza, complementarità e cooperazione) che si consumano fra le sue parti. Gerarchia e policentrismo non sono valenze che si escludono a vicenda, ma devono essere incluse, al contrario, in un unico schema interpretativo. Il problema diventa pertanto l'individuazione congiunta dei due livelli e la loro conseguente integrazione. Il problema degli allineamenti rientra dunque esplicitamente nella rappresentazione dell'armatura complessiva del continente. La loro affermazione è un processo evidenziato dall'analisi (e in parte implicito nei fatti) che può essere assunto come una «risorsa» da valorizzare per dare senso a un disegno europeo proiettato verso un superiore equilibrio funzionale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- [«BSGI» = «Bollettino della Società Geografica Italiana», Roma; «MSGI» = «Memorie della Società Geografica Italiana», Roma; «RGI» = «Rivista Geografica Italiana», Firenze; SGI = Società Geografica Italiana]
- BAGNASCO A. e P. LE GALÈS (a cura di), *Villes en Europe*, Parigi, La Découverte, 1997.
- BONNEVILLE M. e altri, *Villes européennes et internationalisation*, Lione, Programme Rhône-Alpes, Recherches en Sciences Humaines, 1992.
- BRUNET R. (a cura di), *Les villes européennes*, Parigi, Datar-Reclus e La Documentation Française, 1989.
- CAMAGNI R. (a cura di), *Le reti di città. Teoria, politica e analisi nell'area padana*, Milano, F. Angeli, 1993.
- CASTELLS M., *The City and the Grassroots*, Berkeley, University of California Press, 1985.
- CATTAN N. e altri, *Le système des villes européennes*, Parigi, Anthropos, 1994.
- CHESIRE P.C. e I.G. GORDON (a cura di), *Territorial Competition in an Integrating Europe*, Aldershot, Avebury, 1995.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1994.
- COMMISSIONE EUROPEA, *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*, Bruxelles, COM 97 (197), 1997.
- COMMISSIONE EUROPEA, *L'Europa delle città. Azioni comunitarie in ambiente urbano*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1998.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Quadro d'Azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1999.
- COMMITTEE ON SPATIAL DEVELOPMENT (CSD), *European Spatial Development Perspective. Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Potsdam, 1999.
- CONTI S. e G. SPRIANO (a cura di), *Effetto città. Sistemi urbani e innovazione: prospettive per l'Europa degli anni Novanta*, Torino, Fondazione G. Agnelli, 1990.
- DEMATTEIS G., *Proiezione europea e coesione regionale dei sistemi urbani italiani*, in G. DEMATTEIS e P. BONAVERO (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, il Mulino, 1997, pp. 347-375.
- JESSOP B., *The Narrative of Enterprise and the Enterprise of Narrative: Place Marketing and the Entrepreneurial City*, in T. HALL e P. HUBBARD (a cura di), *The Entrepreneurial City*, Chichester, Wiley, 1998, pp. 77-102.
- KRUGMAN P., *Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs*, in «International Regional Science Review», 1996 (a), 19, pp. 5-48.
- KRUGMAN P., *Making Sense of the Competitiveness Debate*, in «Oxford Review of Economic Policy», Oxford, 1996 (b), 12, pp. 483-499.
- KUNZMANN K.R. e M. WEGENER, *The Pattern of Urbanization in Western Europe 1960-1990*, Dortmund, Institut für Raumplanung Universität, 1990.
- LÉVY J., *Europa. Una geografia*, Torino, Edizioni di Comunità, 1999.

- LOGAN J.R. e H. MOLOTCH, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley, University of California Press, 1987.
- OATLEY N. (a cura di), *Cities, Economic Competition and Urban Policy*, Londra, Paul Chapman, 1998.
- PORTER M., *The Competitive Advantage of the Inner Cities*, in «Harvard Business Review», Harvard, 1995, pp. 55-71.
- PYRGLOTIS Y.N., *Urban Networking in Europe*, in «Ekistics», Atene, 1991, 350-351; pp. 272-276.
- SALONE C., *Le politiche urbane e territoriali nell'Europa comunitaria*, in G. DEMATTEIS e P. BONAVERO (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 67-118.

URBAN EUROPE BETWEEN POLYCENTRISM AND HIERARCHY. – This paper investigates the inter-urban distribution of high level functions in EU countries, applying the factorial analysis on a significant number of indicators, built up from several statistical sources. The main goal is to drawn an updated picture of the European urban system, in order to provide the Commission for a well-established empirical basis on which more adequate policy options can be adopted. Some reflections are also devoted to the policy frame in present urban and regional action promoted by the EU. The results of this study reveal that hierarchical structures live together with polycentric systems, and question the validity of previous classification of European cities, based on such charming images as the «blue banana» and so on.

Università di Torino, Dipartimento Interateneo Territorio