



# RAPPORTO SUL TERRITORIO

## CONFIGURAZIONI URBANE E TERRITORI NEGLI SPAZI EUROPEI

a cura di

Chiara Agnoletti, Sabrina Iommi e Patrizia Lattarulo





# RAPPORTO SUL TERRITORIO

## CONFIGURAZIONI URBANE E TERRITORI NEGLI SPAZI EUROPEI

a cura di

Chiara Agnoletti, Sabrina Iommi e Patrizia Lattarulo



## RICONOSCIMENTI

Il rapporto di ricerca è stato coordinato da Patrizia Lattarulo, all'interno dell'Area Economia pubblica e territorio, che ne ha curato l'impostazione e la revisione finale.

I capitoli sono da attribuirsi come segue:

- Introduzione: Roberto Camagni e Patrizia Lattarulo;
- Capitolo 1: Fabio Lucchesi, Giancarlo Paba, Iacopo Zetti (Università di Firenze);
- Capitolo 2: Sabrina Iommi e Donatella Marinari;
- Capitolo 3: Chiara Agnoletti e Claudia Ferretti;
- Capitolo 4: David Burgalassi, Sabrina Iommi e Donatella Marinari;
- Capitolo 5: Chiara Agnoletti, Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo;
- Capitolo 6: Valerio Cutini, Simone Rusci (Università di Pisa);
- Capitolo 7: Antonella Granatiero, Camilla Perrone, Maddalena Rossi (Università di Firenze).

Editing a cura di Elena Zangheri.

ISBN 978-88-6517-066-3

© IRPET, Firenze - 2015

# INDICE

---

PRESENTAZIONE di <i>Anna Marson</i>	5
INTRODUZIONE di <i>Roberto Camagni e Patrizia Lattarulo</i>	9
<i>Parte Prima</i>	
EVOLUZIONI INSEDIATIVE E CONFIGURAZIONI TERRITORIALI	
1.	
LA PERSISTENZA DELLE MATRICI GEOFISICHE E STORICHE NEI PROCESSI DI URBANIZZAZIONE REGIONALE	15
1.1 La persistenza delle matrici geostoriche e insediative	15
1.2 Quanto contano le matrici geofisiche: “ <i>streams and levees</i> ” nei processi di urbanizzazione regionale	18
1.3 Quanto conta la storia: la persistenza del paesaggio urbano polinucleare	24
1.4 Conclusioni: per una politica territoriale <i>place based</i>	28
2.	
LA STRATEGIA TERRITORIALE NELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2014-2020. CITTÀ METROPOLITANE, CITTÀ MEDIE E AREE INTERNE	31
2.1 Le innovazioni nella strategia comunitaria	31
2.2 Le città metropolitane	33
2.3 Le città medie	39
2.4 Le aree interne	47
2.5 Conclusioni	53
3.	
LA CITTÀ METROPOLITANA FIORENTINA: QUALE CONFIGURAZIONE PER RAFFORZARE LA CAPACITÀ COMPETITIVA REGIONALE NELLO SPAZIO EUROPEO?	57
3.1 Inquadramento dell'area metropolitana fiorentina nel panorama nazionale	57
3.2 La città metropolitana fiorentina	69
3.3 Conclusioni	74
4.	
L'EFFICACIA INTERPRETATIVA DELLE PARTIZIONI FUNZIONALI DEL TERRITORIO: L'EVOLUZIONE DEI SISTEMI LOCALI DEL LAVORO ISTAT E LA CAPACITÀ DI COGLIERE AREE METROPOLITANE, CITTÀ E DISTRETTI	77
4.1 Alla ricerca dell'ottima unità territoriale per l'analisi dello sviluppo socio-economico	77
4.2 I Sistemi Locali del Lavoro 2011: un'elevata quota di partizioni stabili nel tempo	79
4.3 Un'analisi della capacità degli SLL di cogliere le diverse tipologie di territorio	82
4.4 Conclusioni	93

Parte Seconda

POLITICHE, FISCALITÀ E TERRITORIO

5.		
	GLI STRUMENTI FISCALI E DI GOVERNO DEL TERRITORIO NELLA FORMAZIONE DELLA RENDITA URBANA	97
5.1	Introduzione	97
5.2	Rassegna delle principali teorie sulle scelte localizzative	97
5.3	Le caratteristiche del mercato immobiliare	99
5.4	Un'analisi statistica	100
5.5	Conclusioni	107
	Appendice metodologica 1	107
	Appendice metodologica 2	108
6.		
	RECENTI TENDENZE DELLE DINAMICHE INSEDIATIVE IN TOSCANA. LA RINUNCIA A COSTRUIRE	109
6.1	Introduzione	109
6.2	Il fenomeno: la restituzione dei diritti edificatori	109
6.3	Le cause: la svalorizzazione dei diritti edificatori	113
6.4	Conclusioni: gli effetti sulle tematiche del dibattito urbanistico	119
7.		
	GEOGRAFIE DELLA <i>GOVERNANCE</i> IN TOSCANA: COOPERAZIONI, ATTORI E TENDENZE	123
7.1	Introduzione: le ragioni dell'analisi delle cooperazioni come strumento di <i>governance</i>	123
7.2	La questione della <i>governance</i> nella transizione economica, sociale e post-metropolitana	125
7.3	Natura delle cooperazioni (tendenze e riluttanze della pianificazione e della <i>governance</i> )	127
7.4	La metodologia di analisi delle cooperazioni (strumenti, temi, attori, ambiti)	129
7.5	Le geografie delle cooperazioni (reti e modelli)	136
7.6	Conclusioni: tendenze verso un nuovo modello di <i>governance</i> regionale	141
	Scheda metodologica	141
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	145

Il territorio toscano è nella sua interezza un territorio “urbano”, se a quest’aggettivo si attribuisce il significato di quell’*urbanitas* riferita dai retori latini alla qualità stilistica della lingua, passata poi universalmente a designare la civiltà, il buon gusto privo di eccessi contrapposto all’ignoranza e alle sue sgrammaticature in senso proprio e lato, che ben si presta a descrivere il territorio e il paesaggio che a lungo ha caratterizzato e tuttora persiste nei luoghi anche più remoti di questa regione.

A fronte della retorica che negli ultimi decenni ha descritto le grandi agglomerazioni urbane, le *megacities* di decine di milioni d’abitanti come i luoghi privilegiati della crescita economica, imponendole quali riferimenti cui necessariamente tendere per poter intercettare occasioni di sviluppo, la riscoperta dei potenziali anche economici che caratterizzano le strutture regionali configurate invece in reti di città medie e persino piccole ma integrate, dotate di un capitale territoriale qualificato e diversificato, assume per la Toscana e il suo futuro un ruolo decisivo.

È infatti evidente che per un territorio come quello toscano inseguire un modello di concentrazione della popolazione e delle funzioni in un’unica area centrale comporterebbe una pallida imitazione, per ragioni sia demografiche che socioeconomiche, delle reali *megacities*, a fronte dell’elevato rischio di perdere la sua diffusa ed elevata *urbanitas*, valore che nella competizione globale appare ben più raro delle grandi concentrazioni territoriali di persone e funzioni.

È quindi piuttosto l’innovazione fondata sugli aspetti di valore del proprio modello territoriale specifico che può consentire, se efficacemente perseguita, di cogliere e forse ancor più di creare nuove opportunità di lavoro e benessere per chi vive in Toscana. Qualcuno potrebbe argomentare che il policentrismo toscano, e i suoi sistemi economici locali, sono già stati oggetto di una stagione (passata) della programmazione che ne ha anche esperito i limiti intrinseci, puntando poi per contrappasso ad una fase di politiche neocentralistiche. Che c’è oggi di nuovo, rispetto a questi recenti passati, a farci riscoprire le potenzialità insite nella valorizzazione della struttura territoriale specifica degli insediamenti “urbani” toscani?

Certamente, il modo di guardare alla struttura territoriale a forte impronta policentrica è cambiato, perché la metafora della rete ha fatto cadere ogni illusione di possibile autoreferenzialità e stabilità dei sistemi locali, e la produzione di innovazione s’è dimostrata condizione necessaria alla sopravvivenza dei sistemi stessi. La questione delle modalità con cui questo territorio, e le sue comunità, possano essere messe efficacemente in rete, assume dunque oggi una rilevanza centrale. Attraverso un modello centro-periferia? Oltre a non essere desiderabile, questo modello è difficilmente applicabile alla Toscana e richiederebbe una totale cancellazione delle sue identità: il rapporto tra matrici geofisiche e storiche degli insediamenti presenti sul territorio regionale fornisce ottime evidenze delle ragioni di ciò.

Il policentrismo toscano è infatti caratterizzato non soltanto da insiemi di medie e piccole città in rete, ma da configurazioni urbane variamente articolate che traggono il loro valore potenziale da specifiche relazioni con i contesti ambientali e le dotazioni

infrastrutturali, ben rappresentate da paesaggi fortemente caratterizzati e differenziati. Questa ricchezza patrimoniale è stata evidenziata dall'integrazione paesaggistica del PIT recentemente adottata nella sua strutturazione storica di lunga durata e nella sua varietà morfotipologica. È nell'approfondimento del valore di esistenza di questo patrimonio che può fondarsi un nuovo "valore aggiunto territoriale" per la Toscana, che su questo piano deve confrontarsi con pochi competitori rispetto alla folla che rincorre in affanno le *megacities*. La conurbazione tendenziale della Toscana centrale, che non arriva comunque a superare la popolazione di un *cho* di Tokyo, può aspirare al massimo a divenire una "micro" megacity.

D'altra parte è noto come da tempo il rango delle città e delle loro reti non dipenda più dalla dimensione fisica delle agglomerazioni di popolazione, bensì dal livello qualitativo dell'innovazione e delle relazioni socio-tecniche globali. Reinterpretare il carattere "urbano" specifico che caratterizza il territorio toscano è dunque il presupposto necessario per costruire politiche pubbliche capaci di supportare il capitale sociale regionale a produrre effettivo progresso inteso quale ricchezza collettiva durevole, senza distruggere le basi territoriali dello sviluppo ma sapendone anzi riconoscere il peculiare carattere da valorizzare nella competizione globale. Questo percorso richiede come preconditione che si smetta di distruggere il territorio rurale di riferimento di ciascun sistema urbano, inteso in senso lato, attraverso i noti fenomeni di consumo di suolo. In questa direzione la recente legge regionale 65/2014 "Norme per il governo del territorio", nel tutelare il territorio rurale dalle urbanizzazioni non necessarie ha costruito il presupposto necessario per riscoprire il complesso sistema insediativo esistente, contribuendo ad evitare che parti consistenti ne vengano abbandonate per sostenere artificialmente speculazioni fondiarie a breve termine, e promuovendo così un migliore impiego dei finanziamenti anche pubblici in investimenti più produttivi. Ma per quanto importante la nuova legge, strumento regolativo anziché proattivo, costituisce per l'appunto soltanto il presupposto necessario.

Per quanto riguarda gli strumenti proattivi, l'attuazione regionale della programmazione comunitaria 2014-2020 riferita alle strategie territoriali costituirà un campo di prova decisivo relativamente alla possibilità e capacità di mettere in valore e innovare, con riferimento alle dinamiche presenti e al contesto più ampio in via di definizione, il sistema territoriale che caratterizza in modo specifico la regione Toscana.

Se i finanziamenti per le città metropolitane, a conduzione nazionale, risponderanno necessariamente ad agende politiche altre, e i finanziamenti dedicati alle aree interne hanno comunque un orientamento assai specifico ai territori "marginali", la necessità di individuare le aree urbane potenzialmente destinatarie dei fondi per le città medie ha costituito un campo di riflessione non banale per costruire la strategia regionale del cosiddetto Asse Urbano, quasi 50 milioni di euro di investimenti della programmazione regionale FESR 2014-2020 dedicati a Progetti di Innovazione Urbana (PIU), la cui sfida è risultata rafforzata dalla richiesta di una forte concentrazione territoriale degli investimenti formulata nell'accordo di partenariato fra governo italiano e uffici della Commissione.

La prima proposta, la più banale, portava a individuare una soglia demografica minima, ad applicare una serie di indicatori di disagio ai Comuni nell'elenco, e a definire un insieme di singole città potenzialmente eleggibili. Questo metodo, già applicato nella passata programmazione dei fondi comunitari, sembrava per diversi motivi non soddisfacente, a fronte della struttura stessa degli insediamenti urbani.

Dopo diversi esercizi di individuazione, è stata perfezionata la scelta di puntare non sui singoli Comuni, ognuno classificato in base al proprio numero di abitanti, ma sulle



FUA, *functional urban areas*, aree territoriali di più Comuni caratterizzati, oltre che dalla continuità territoriale, da forti relazioni funzionali per quanto attiene ai temi del lavoro, degli spostamenti, dei servizi. Sistemi insediativi policentrici “tenuti insieme” da una molteplicità di reti, materiali e immateriali.

L’esito di questa ricerca, condotta con il supporto di IRPET, ha fatto emergere una geografia contemporanea per alcuni aspetti inedita, rispetto alle rappresentazioni usuali dei centri urbani toscani, e al tempo stesso familiare a chi ha conoscenza delle dinamiche storiche di rigerarchizzazione dei diversi territori regionali.

In questi diversi territori urbani, è davvero difficile individuare centri e periferie, in quanto le dinamiche di specializzazione e relazione all’interno degli stessi e con i diversi territori esterni appaiono assai più articolate.

L’ossatura portante del sistema urbano toscano è data da questi territori urbani complessi, rispetto ai quali l’obiettivo principale è quello di migliorarne le prestazioni senza che si perda l’identità specifica e composita di ciascuno di essi. Oltre al valore patrimoniale evidente, in analogia con l’importanza attribuita alla biodiversità la differenziazione contiene risorse oggi latenti potenzialmente destinate a rivelarsi vincenti nel futuro.

Il Programma Asse Urbano, trattandosi d’un programma impostato a livello centrale in termini fortemente selettivi, ha individuato come elegibili le aree caratterizzate dagli indicatori socio-economici più deboli, delle quali saranno finanziati i progetti maggiormente capaci di integrare le diverse azioni attivabili.

Questa nuova geografia, emersa anche grazie alla costruzione delle più recenti politiche regionali in materia di governo del territorio, e indagata da diverse prospettive, alcune fortemente innovative, nei diversi contributi raccolti in questo rapporto, ha un’importanza che va oltre la pur importante attuazione dell’asse urbano del POR-FESR. Il futuro del territorio toscano sarà molto diverso, se essa sarà assunta come riferimento per la progettazione delle nuove politiche di sviluppo, oppure se queste si limiteranno ad assumere come riferimento modelli standard, come quelli centro-periferici, estranei a questa regione e che rischiano di negarne quelle specificità insediative che la rendono così ricca.

*Anna Marson*

Assessore all’Urbanistica, pianificazione del territorio e paesaggio  
della Regione Toscana - IUAV



Il consueto rapporto sul territorio dell'Irpet affronta quest'anno due temi principali: da un lato la lettura della geografia dello sviluppo, in vista del nuovo ciclo di programmazione europea; dall'altro l'impatto delle politiche pubbliche – diretto ed indiretto – sui fenomeni territoriali.

Riguardo al primo aspetto, è possibile considerare che le politiche europee dei Fondi Strutturali, attraverso i rilevanti aggiustamenti suggeriti dal Rapporto Barca del 2009 e realizzati dai documenti di indirizzo degli ultimi governi, hanno orientato le strategie perseguite dal nostro paese verso un approccio *place based*, che enfatizza e rafforza il ruolo delle componenti territoriali – materiali, immateriali e di *governance* – nello sviluppo; hanno adottato una priorità di carattere europeo assegnata allo sviluppo delle città metropolitane, in quanto leader, effettive o potenziali, nei processi di innovazione e di internazionalizzazione; hanno introdotto una priorità nazionale di supporto alle città medie e medio-piccole, in linea con le specificità e le evidenze del caso italiano ma anche con l'evidenza del loro ruolo fondamentale di diffusione dello sviluppo in tutta Europa, come sottolineato dalle previsioni e dalle simulazioni realizzate da ricerche internazionali<sup>1</sup>; e hanno indicato una priorità assegnata alle regioni per lo sviluppo delle aree interne, con obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale e di ordinato utilizzo delle risorse territoriali (suolo, paesaggio, forme insediative e modelli culturali).

Per quanto concerne i rapporti, bidirezionali, fra territori e politiche fiscali pubbliche, in altre numerose pubblicazioni l'Irpet ha ragionato sulla gravosità e per molti versi anche sulla irrazionalità delle attuali regole di finanza pubblica per le amministrazioni locali<sup>2</sup>. In questo Rapporto si è voluto invece porre l'accento sugli effetti che specifici strumenti di fiscalità pubblica esercitano sul territorio attraverso il settore edilizio in un momento come quello presente di perdurante crisi del settore. È possibile affermare che la crisi, al di là dei suoi effetti negativi sui volumi costruiti e compravenduti e sui prezzi medi, ha avuto qualche effetto benefico di tipo più strutturale, riconducendo il settore, dopo gli eccessi del lungo boom 1996-2007, verso una condizione di “normalità” industriale. Dalle difficoltà economiche e dalla loro natura strutturale è nata anche la spinta ad affrontare il difficile tema delle riforme istituzionali. La crisi ha infatti determinato:

- una nuova attenzione a sotto-mercati meno ricchi, come quello dell'edilizia residenziale pubblica o del *social housing* in partenariato pubblico-privato;
- l'evidenza del valore della qualità – localizzativa, del contesto e del costruito – e non solo della quantità, che spesso in passato ha messo in secondo piano proprio il primo dei due fattori di prezzo;
- un peso gravoso della tassazione sulla “rendita attesa” dai proprietari di aree edificabili, almeno per le localizzazioni non primarie o localizzate in città piccole o periferiche, con effetti di contenimento delle spinte edificatorie; nonostante l'ancora

---

<sup>1</sup> Si vedano, in proposito, le previsioni quantitative scenari ali realizzate col modello MASST dal Politecnico di Milano nell'ambito del progetto Espon ET2050.

<sup>2</sup> Si rimanda ai Rapporti annuali sulla Finanza Territoriale in Italia e ai Rapporti sulla Finanza pubblica in Toscana, anni vari.

bassa tassazione diretta sulle rendite di trasformazioni effettivamente realizzate (oneri, tassazione sui *capital gain*), tradizionalmente inferiori a tutti i paesi avanzati.

Le possibili conseguenze della crisi sui comportamenti industriali, sulle attitudini delle amministrazioni locali e sulle possibilità di riorientare il sistema complessivo della tassazione sulle trasformazioni del territorio dovrebbero essere accompagnate da riflessioni e proposte concrete e consensuali fra pubblico e privato, come solo in parte si è iniziato a far nel paese.

Infine, dal Rapporto emerge il ruolo fondamentale delle Regioni nello sviluppo di strategie territoriali integrate, in sinergia fra pianificazione territoriale, programmazione economica e investimenti in infrastrutture e servizi; un ruolo che può solo arricchirsi attraverso un concorrente contributo delle istituzioni di area vasta - così come si spera emergano rapidamente dopo la riforma della legge 56/2014 - e di una collaborazione a carattere strategico e di lungo termine col settore privato. Il contributo dell'Irpet in questo processo è sempre stato quello di fornire gli strumenti di analisi, di interpretazione e di valutazione più adeguati e aggiornati, in senso sia metodologico che temporale.

Entrando ora nel merito dei singoli contributi presentati in questo rapporto, la raccolta viene introdotta da una lettura di lungo periodo dell'evoluzione degli insediamenti territoriali (Cap. 1: F. Lucchesi, G. Paba, I. Zetti; *La persistenza delle matrici geofisiche e storiche nei processi di urbanizzazione regionale*). La riflessione proposta nel primo contributo rileva la forte e resistente matrice storica del nostro territorio, e lo fa supportando l'argomentazione con una ricchezza di riferimenti bibliografici corredati da una ampia base informativa cartografica. Come noto agli addetti ai lavori, la ricostruzione storica dell'evoluzione insediativa è molto complessa, e da questo punto di vista il capitolo presenta un notevole interesse metodologico. Inoltre, costituisce un valido patrimonio conoscitivo riguardo alle dinamiche degli insediamenti territoriali della Toscana. Si riconosce nelle nostre città e nel nostro sistema polinucleare, una matrice storica, poco modificata dall'impatto dei noti fenomeni dell'urbanizzazione, quali l'intensificarsi del sistema reticolare lungo le tratte di collegamento e l'espansione dello *sprawl* attorno ai centri più importanti. A conferma della continuità con l'assetto geo-fisico e territoriale preesistente, si ripercorre la fase di formazione dei primi nuclei urbani dai quali hanno avuto origine le nostre città. Da allora, il nostro sistema urbano rimane caratterizzato dalle medie dimensioni, un contesto dal quale solo in parte emerge il capoluogo regionale. Gli autori traggono da questo approfondimento una conferma dell'approccio *place based* adottato dall'attuale ciclo di programmazione europea.

E proprio da qui prende avvio il secondo contributo, che affronta il tema della strategia territoriale del nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020 (Cap. 2: S. Iommi, D. Marinari, *La strategia territoriale della programmazione comunitaria 2014-2020. Città metropolitane, città medie e aree interne*). Ripercorrendo i criteri principali alla base della nuova programmazione viene evidenziato il processo di crescente centralizzazione delle politiche e il ruolo guida svolto, in questa fase, dal governo del nostro paese rispetto ai livelli decentrati. Come precedentemente considerato, e poi diffusamente descritto nel corso del lavoro, le strategie territoriali si basano sulla individuazione di due ambiti di intervento: le città metropolitane - con a parte le città medie - e le aree interne; le prime vengono assegnate alla competenza nazionale, le seconde rientrano nella competenza regionale - in coerenza con le politiche statali -, le ultime sono di pertinenza delle regioni. Il contributo centrale del lavoro sta, anche in questo caso, come nel precedente, nella parte metodologica che riguarda i criteri che identificano le città metropolitane, città medie ed aree interne. Il metodo

di classificazione proposto è innovativo perché basato su caratteristiche funzionali e geografiche più che demografiche: in particolare la misurazione del rango urbano attraverso l'identificazione delle funzioni rare si dimostra senz'altro particolarmente efficace per la classificazione delle città; mentre l'accessibilità ai servizi di base è il criterio proposto per l'individuazione delle aree interne. La strategia territoriale *place based* esce rafforzata da una analisi dei territori puntuale nel metodo e coerente rispetto alle politiche.

Sempre sul tema delle configurazioni urbane in Europa, il quarto contributo guarda alla città metropolitana con particolare attenzione al contesto fiorentino (Cap. 3: C. Agnoletti, C. Ferretti, *La città metropolitana fiorentina. Quale configurazione per rafforzare la capacità competitiva regionale nello spazio europeo?*). Le città metropolitane sono, nel nostro paese, di recente costituzione e rappresentano la principale riforma istituzionale in chiave europea degli ultimi anni. Da questa riforma ci si attende molto, quindi, in termini di rilancio economico del territorio. Nel capitolo si analizzano le caratteristiche demografiche ed insediative della città metropolitana fiorentina, evidenziando gli aspetti che motivano un ambito amministrativo unitario.

I sistemi economici locali (SLL) costituiscono le ripartizioni del territorio adottate dall'Istat allo scopo di rappresentare adeguatamente aree economicamente omogenee. È naturale, quindi, interrogarsi sull'adattamento di queste ripartizioni analitiche alle configurazioni territoriali che si vanno delineando. Questo è il tema del terzo contributo, che guarda ai SLL del paese, dal punto di vista della specializzazione produttiva dei territori (Cap. 4: D. Buralassi, S. Iommi, D. Marinari, *L'efficacia interpretativa delle ripartizioni funzionali del territorio; l'evoluzione dei sistemi locali del lavoro Istat e la capacità di cogliere aree metropolitane, città e distretti*). Nel lavoro si verifica una incompleta rispondenza delle specializzazioni individuate dall'Istat alle realtà dei diversi contesti e si propone un diverso sistema di classificazione, capace di meglio evidenziare le specificità economiche dei diversi sistemi locali. La nuova classificazione consente di adottare questa ripartizione territoriale con una più efficace individuazione degli ambiti dello sviluppo locale.

La seconda parte del Rapporto è più direttamente interessata al tema delle politiche. In particolare, il capitolo 5 indaga il nesso tra fiscalità e rendita. Nel corso degli ultimi anni è considerevolmente cresciuto il peso della fiscalità sul patrimonio immobiliare, ma se molto interesse è stato dedicato agli effetti in termini di pressione fiscale e di bilanci pubblici, una insufficiente attenzione è stata invece dedicata alle possibili implicazioni sui valori immobiliari, sugli scambi e in generale sull'uso del territorio (Cap. 5: C. Agnoletti, C. Ferretti, P. Lattarulo, *Gli strumenti fiscali e di governo del territorio nella formazione della rendita urbana*).

Le trasformazioni dei valori immobiliari, dovuti alle politiche fiscali, ma anche all'effetto della crisi economica sono oggetto del successivo capitolo. In particolare, in questo contributo si osserva l'evoluzione del mercato immobiliare attraverso un fenomeno recente, quale la restituzione dei permessi a costruire. Per la prima volta dal dopoguerra, la possibilità di costruire non è più di per sé appetibile e non è più un fattore di ricchezza svincolato dall'effettiva edificazione. La restituzione dei permessi di costruzione, un fenomeno inatteso solo fino a pochi anni fa, riguarda ovviamente soprattutto le aree periferiche e a rischio di spopolamento, dove raggiunge dimensioni significative e assume proporzioni preoccupanti per i bilanci degli enti locali minori. Come evidenzia il contributo, se da un lato la fiscalità sul patrimonio grava oggi su questi terreni, a prescindere dalla loro redditività immediata, dall'altro la crisi economica

rende molto più incerte le prospettive di redditività future. L'effetto che si evidenzia nel lavoro con maggiore enfasi sembra essere quello di un allentarsi della pressione ad urbanizzare il territorio, avvicinando il valore di mercato al valore di uso del territorio e riducendo la funzione speculativa del mercato immobiliare (Cap. 6: V. Cutini, S. Rusci, *Recenti tendenze delle dinamiche insediative in Toscana; la rinuncia a costruire*).

Chiude il Rapporto un ultimo capitolo sul tema della cooperazione istituzionale. In questo contributo si evidenziano i limiti degli attuali confini amministrativi e si propongono nuovi approcci alla *governance* del territorio, basati sulla cooperazione tra enti (Cap. 7: A. Granatiero, C. Perrone, M. Rossi, *Geografie della governance in Toscana. Cooperazioni, attori e tendenze*). Nel lavoro si descrivono e si analizzano le molteplici forme della cooperazione, evidenziandone le difficoltà – nel basarsi sugli attuali assetti amministrativi – e le potenzialità – nel prefigurare nuove matrici urbane e territoriali.

In definitiva, in questi anni la lettura del territorio si sta arricchendo di nuove riflessioni e strumenti di analisi e il rapporto dell'Irpet rappresenta uno sforzo – molto raro se non unico nel nostro paese – di sintesi ed approfondimento del dibattito in corso.

*Roberto Camagni*

Comitato Scientifico IRPET,  
Politecnico di Milano

*Patrizia Lattarulo*

Responsabile Area Economia pubblica  
e territorio IRPET

Parte Prima

EVOLUZIONI INSEDIATIVE E CONFIGURAZIONI TERRITORIALI

---





# 1. LA PERSISTENZA DELLE MATRICI GEOFISICHE E STORICHE NEI PROCESSI DI URBANIZZAZIONE REGIONALE

---

## 1.1

### La persistenza delle matrici geostoriche e insediative

I sistemi insediativi, soprattutto nei territori di antica antropizzazione, si sono formati in un lungo processo di co-evoluzione e di reciproco adattamento tra caratteri geografici, ambientali, urbanistici, economici e culturali. Nel corso di questo processo accade che si consolidi una configurazione degli insediamenti riconoscibile e relativamente stabile: una disposizione degli abitati nello spazio articolata sugli aspetti geofisici; una relazione degli insediamenti con la rete delle percorrenze; una distinzione tra città e campagna (più in generale tra *cadre bâtis* e territorio aperto); una particolare fisionomia del paesaggio; una collocazione spaziale degli insediamenti dispersa o accentrata, monocentrica o policentrica, compatta o diffusa, equivalente o gerarchizzata, e così via<sup>1</sup>.

È possibile chiamare l'esito visibile e riconoscibile di questo processo in molti modi: disposizione, pattern, configurazione, morfologia, matrice, cluster, struttura. La definizione più pertinente è forse quella di *impianto territoriale*, elaborata molti anni fa da Saverio Muratori (nella citazione seguente viene ricordata appunto la Toscana): “Resta tuttavia ad ogni regione un'impronta indelebile, tipica del momento storico della sua colonizzazione civile e in particolare della sua urbanizzazione. La Toscana è rimasta più che romana etrusca, anche se le sue città sono state in più casi abbandonate; [...] l'impronta permanente dell'età costitutiva resta determinante nel carattere di un individuo ambiente durante il suo successivo e anche molto vario sviluppo; questo è un fenomeno che giustifica in senso concreto l'impressione di individualità di un ambiente urbano e territoriale come di ogni società individuata [...]. Si tratta dello spirito di fase che informa attraverso il primo impianto tutti gli sviluppi futuri, anche quelli appartenenti a movimenti ciclici opposti” (Muratori, 1967, pp. 528-531). Forse è possibile dire che esiste per ogni regione antropizzata una fase storica (un momento di “colonizzazione civile”, la chiama Muratori) nel quale l'impianto territoriale raggiunge un'*efficacia della disposizione* (o una *disposizione efficace*) che tende a permanere, a resistere, a riprodursi nel tempo (anche attraverso un gioco – aperto e non lineare – di variazioni, modificazioni, tradimenti, adattamenti).

Le strutture insediative e territoriali, riprendendo una definizione di De Landa, possono quindi essere considerate come una sorta di *mineralization of humanity*: “human-made structures (mineralized cities and institutions<sup>2</sup>) are very much like mountains and

---

<sup>1</sup> Questo scritto riporta alcuni primi risultati della ricerca di rilevante interesse nazionale finanziata dal MIUR (Prin 2010/11) dal titolo “Territori post-metropolitani come forme urbane emergenti: le sfide della sostenibilità, governabilità, abitabilità”, coordinata da Alessandro Balducci e articolata nelle sedi di ricerca locali di Milano, Torino, Venezia, Firenze, Roma, Napoli e Palermo. La ricerca dell'unità di Firenze, dal titolo “Progettare la New Regional City: benessere, resilience, diversità nella Toscana del nord e nell'Italia centrale”, è coordinata da Giancarlo Paba ed ha potuto contare, per alcune indagini, sulla collaborazione dell'IRPET, della Fondazione Michelucci di Fiesole e di alcuni partner internazionali.

<sup>2</sup> È importante il riferimento alla “mineralizzazione” delle *institutions*, da intendere in modo ampio come permanenza e riproduzione nel tempo delle molte forme di capitale (o dotazione, o ricchezza) istituzionale, politico, sociale, culturale, relazionale.

rocks: accumulation of materials hardened and shaped by historical processes” (De Landa, 2000, p. 55). Formati e induriti nei/dai processi storici, i cluster insediativi (gli “impianti territoriali”, in senso fisico, ma anche identitario e sociale) tendono a permanere, mantenendo costanti alcuni aspetti, cambiandone altri, inventandone di nuovi ancora. Non si tratta di un processo deterministico: il territorio è insieme un’origine e un’invenzione – l’esito di un gioco aperto e imprevedibile tra geosfera, biosfera e antroposfera – ma una volta inventato (Muratori, 1967; Ferraro, 2002; Paba, 2008; Ravagnati, 2011) il territorio tende a ri-prodursi nel tempo, orientando comunque le azioni di trasformazione, anche quando queste siano profonde e talvolta intenzionalmente “distruttive” (come è accaduto nei processi di consumo di suolo e di diffusione insediativa degli ultimi decenni).

Così come a scala urbana è possibile parlare di “legge di persistenza del piano” (elaborata dagli urbanisti e storici francesi Marcel Poète e Pierre Lavedan nei primi decenni del Novecento), a scala regionale è possibile parlare di una “legge di persistenza delle matrici insediative e territoriali”.

L’impronta costitutiva permanente e l’impianto territoriale della Toscana – per riprendere le definizioni di Muratori – tendono quindi a resistere nel tempo: in particolare persistono la stretta relazione tra figura geofisica e disposizione insediativa, e il carattere policentrico (o polinucleare) del sistema insediativo. È possibile ancora oggi ritrovare questi aspetti a scale diverse, nella Toscana nel suo complesso, nelle micro-regioni storiche (dal Mugello alla Val d’Orcia, dal Casentino alla Val di Cornia, dalla Lunigiana alle colline del Chianti), nelle stesse aree di maggiore addensamento urbanistico.

Anche i territori toscani sono stati tuttavia interessati negli ultimi decenni da processi di disseminazione insediativa – omologanti e dissolventi – nelle molte forme possibili: allargamento del perimetro delle agglomerazioni urbane esistenti; coalescenza e assorbimento dei piccoli centri intorno alle città principali; saldatura e ispessimento degli insediamenti lungo i più importanti corridoi stradali e ferroviari; *filling*, densificazione e aumento dell’intensità d’uso nei tessuti suburbani e periferici; saturazione e consolidamento edilizio dell’arco costiero; urbanizzazione e appesantimento insediativo dei fondovalle e delle grandi aree di pianura; intensificazione e micro-trasformazione diffusa nella campagna urbanizzata e in alcune aree turistiche interne; diffusione di piattaforme monofunzionali produttive, commerciali e di servizio collocate negli snodi del sistema logistico e infrastrutturale. È possibile definire questo processo di crescita, estensione e intensificazione degli insediamenti come un processo di *regional urbanization*, inteso come creazione di uno spazio urbano regionale insieme articolato e integrato.

Le dinamiche appena richiamate di disseminazione edilizia e di “urbanizzazione regionale” avvolgono e abbracciano, utilizzano e insieme trasformano, esaltano e insieme nascondono, la tradizionale geografia insediativa della Toscana, come è possibile osservare in alcune delle figure riportate più avanti. Il cambiamento delle morfologie insediative è stato analizzato in modo puntuale e approfondito in questi anni in molti studi (per esempio nel rapporto dell’IRPET intitolato *Urbanizzazione e reti di città in Toscana*, 2010). In questo scritto ci siamo posti uno scopo più circoscritto, utilizzando una base informativa e cartografica elaborata in un progetto di ricerca universitaria nazionale (Balducci e Fedeli, 2013).

In particolare il primo obiettivo è ricostruire alcuni aspetti del gioco tra matrici geofisiche e processi di diffusione insediativa; il secondo obiettivo è quello di riconoscere, nei processi di urbanizzazione regionale, la resistenza (e insieme la trasformazione) del paesaggio urbano polinucleare tipico della Toscana. Per raggiungere questi due obiettivi è stato utilizzato un modello interpretativo (quindi anche rappresentativo) che

abbiamo sintetizzato nelle definizioni di *streams and levees* e di *polynucleated urban landscape*. Qui di seguito vengono definite sinteticamente le origini e il significato di queste due espressioni.

*Streams and levees* è un paradigma interpretativo (e progettuale) messo a punto da Benton MacKaye, uno dei fondatori nel 1923 della Regional Planning Association of America, riflettendo sul significato che i caratteri geofisici assumono nella teoria emergente del *regional planning*. L'attenzione verso i crinali, i *watershed*, le barriere naturali (attenzione che costituisce un ponte significativo tra il *regional planning* dei primi del Novecento e il bio-regionalismo contemporaneo) ha portato MacKaye a elaborare una teoria dei flussi e dei contenimenti, delle connessioni e degli argini, che verrà applicata in molte esperienze di analisi e di pianificazione del territorio (dall'Appalachian Trail alla Tennessee Valley Authority, dal piano regionale di New York al Super By-Pass di Boston).

In alcuni di questi scenari progettuali – per esempio per la regione di Boston – MacKaye ha riassunto il modello nella definizione di *streams and levees*. L'evoluzione dei grandi insiemi regionali è vista come un gioco intrecciato e complesso tra flussi (di acque, di risorse naturali e artificiali, di persone e di merci) da una parte e di argini (geofisici, naturali, ambientali, forestali, paesaggistici, culturali) dall'altra parte: appunto *streams and levees* (MacKaye, 1928; Paba, 2014). Nella visione che ha informato la ricerca nazionale cui si è fatto riferimento, e nella rappresentazione di alcune trasformazioni post-metropolitane che abbiamo riprodotto in questo scritto, si è appunto cercato di rappresentare il gioco tra *streams and levees* nel territorio toscano: l'interazione e la reciproca determinazione tra “forze distensive” che connettono, unificano, collegano, e “forze tettoniche” che corrugano, distinguono, regolano, delimitano i luoghi degli insediamenti umani e della vita urbana e metropolitana.

Il territorio quindi conta (*territory matters*) nel gioco tra aspetti antropici e geofisici appena richiamato. Esso conta tuttavia anche, e forse soprattutto, come storia, identità locale, impronta urbanistica, distribuzione spaziale degli insediamenti, sistema equilibrato di prossimità e distanze tra un centro e l'altro. La “montagnosità” – più in generale la dialettica tra *flatness* e *steepness* – in questo caso non è (solo) fisiografica, ma anche economica, sociale e culturale (Rodriguez-Pose e Crescenzi, 2008; McCann, 2008). Lo spazio regionale toscano appare, in alcune delle rappresentazioni elaborate per l'atlante, articolato e rugoso, ricco di emergenze culturali, produttive, sociali legate ai luoghi e ai contesti locali, e nello stesso tempo capace di relazioni e interconnessioni transcalari e globali.

In particolare si è cercato di mettere alla prova – si tratta di primi tentativi che devono essere approfonditi e sviluppati – l'ipotesi formulata da Michael Batty della persistenza nel tempo dei *polynucleated urban landscapes* (Batty 2001). Per Batty i sistemi urbani (i cluster, le reti urbane polinucleari), una volta che si siano costituiti in una disposizione efficace, sono *path dependent*: feedback positivi tendono a mantenere la configurazione raggiunta; “la storia conta” e guida le trasformazioni successive; le relazioni rango-dimensione, pur alterandosi, tendono a mantenersi nel tempo; più in generale, riassume Batty, “long-lasting repetition of routine locational processes generates spatial structures which are hard to break, hence resilient” (Batty, 2001, pp. 636-637). Nel definire i “polynucleated urban landscapes” Batty sottolinea quindi i fenomeni di “persistence and resilience” che è possibile ritrovare nei processi di espansione e trasformazione degli insediamenti, e come sia stata proprio questa resistenza dei luoghi, dei territori, a mantenere vitali nel tempo le strutture insediative policentriche o “polynucleated”.

La Toscana è stata nel corso della storia, fin dalla prima età medievale (su una matrice insediativa etrusco-romana, come sottolineato da Muratori), una delle più importanti regioni urbanizzate europee. Tra il XIII e il XIV secolo era possibile contare sette città in senso proprio (Firenze, Arezzo, Siena, Pistoia, Lucca, Pisa e Volterra). Intorno a queste città più grandi si era già formata una rete di insediamenti più piccoli, che avevano tuttavia un carattere urbano riconoscibile, come Prato, San Gimignano, Colle Val d'Elsa, Massa Marittima, Borgo San Sepolcro, Montepulciano, Cortona (Cherubini, 2013; Ginatempo e Sandri, 1990). Nei secoli successivi alcune città declineranno, altre emergeranno, ma la natura multipolare del sistema insediativo toscano permarrà. Firenze si imporrà presto come centro di rango superiore, in una dialettica con le altre città variabile nel corso del tempo, senza tuttavia che il suo dominio demografico ed economico abbia mai completamente oscurato le differenti reti urbane delle quali la Toscana è composta.

Le descrizioni tradizionali della Toscana sono spesso accomunate dallo stereotipo, che ha un fondamento di verità, di un'estrema varietà di luoghi entro una fondamentale unità di territorio e di cultura: la Toscana come "sinfonia discorde e armoniosissima" di città, paesaggi e quadri ambientali (Muzzi in Greppi, 1990-93). Questa varietà costituisce ancora oggi un carattere fondamentale del territorio toscano ed essa può essere considerata come l'esito di un incrocio tra "collinosità" geomorfologica da una parte e persistenza nel tempo delle identità locali dall'altra parte.

Non è stato possibile ricostruire in dettaglio l'evoluzione del paesaggio urbano toscano; è possibile tuttavia dire in estrema sintesi che negli ultimi decenni il territorio è stato interessato da processi di metropolizzazione incompleta che hanno in alcuni casi alterato la struttura policentrica e polinucleare originaria: la formazione di due aree di agglomerazione urbana nella Toscana settentrionale intorno a Firenze e Pisa-Valdarno inferiore nelle quali si sono concentrate le risorse demografiche, economiche e sociali; la diffusione insediativa, spesso con caratteri di *sprawl*, che ha interessato le periferie e i margini delle aree metropolitane, le aree di pianura, i fondovalle, i distretti produttivi (bacino di Firenze-Prato-Pistoia, area lucchese, Versilia interna, periferia aretina, ecc.); il rafforzamento delle interconnessioni tra i sistemi insediativi operato dalle politiche infrastrutturali.

Il tentativo compiuto attraverso il confronto delle cartografie in date differenti, la rilevazione delle "collinosità" nelle sezioni longitudinali, l'evidenziazione della figura insediativa policentrica sottostante lo *sprawl* edilizio, l'enfaticizzazione grafica dei reticoli urbani originari, punta a mostrare come polinuclearità, radicamento geografico, persistenza dell'identità socio-spaziale, costituiscano ancora oggi un aspetto fondamentale della struttura insediativa toscana.

## 1.2

### **Quanto contano le matrici geofisiche: "streams and levees" nei processi di urbanizzazione regionale**

La struttura fisiografica della Toscana è particolarmente complessa. Una sequenza di catene montuose minori allineate in posizione parallela alla costa, alcune aree vulcaniche e la curvatura del crinale principale della catena appenninica, nella sua porzione nord, producono un'alternanza di valli e conche interne chiuse o con scarse e difficili connessioni fra di loro. Un sistema nervoso di rilievi e fosse che non ha reso

semplice l'infrastrutturazione e la creazione di una rete di centri urbani, esercitando un influsso preciso e visibile sull'intero reticolo di centri abitati e di legami fra di loro (Greppi 1990/1993) (Fig. 1.1).

Figura 1.1  
LA STRUTTURA FISIOGRAFICA DELLA TOSCANA

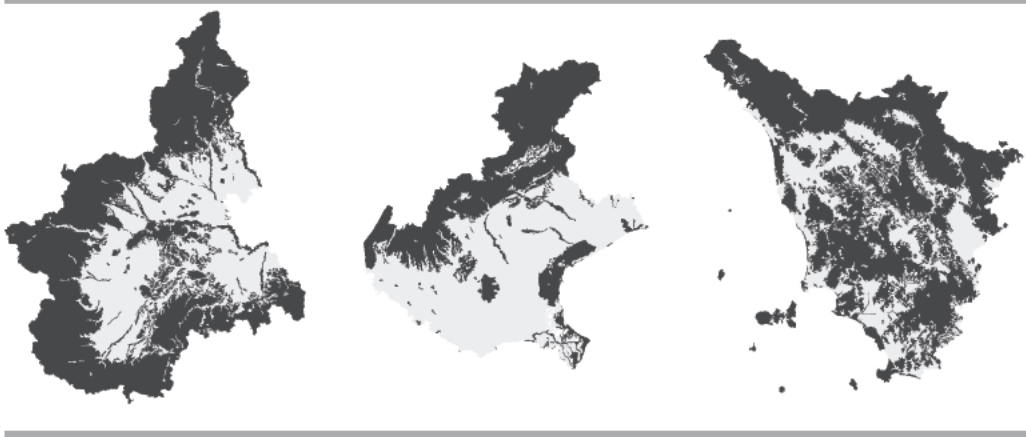


Se leggiamo la sequenza storica dell'antropizzazione del territorio ci rendiamo facilmente conto di come la struttura delle valli interne e delle catene montuose abbia condizionato la collocazione degli elementi principali del sistema urbano in contesti ben determinati. Le varie fasi che si sono succedute, dal periodo etrusco fino alla modernità, non hanno sempre mostrato organizzazioni insediative simili; per esempio, la preferenza per le localizzazioni collinari si è alternata lungamente a quella per il posizionamento in pianura. In questa dinamica, che nel tempo della modernità industriale e postindustriale ha preso decisamente la via dell'espansione lungo gli assi delle valli principali e della linea di costa, possiamo comunque sempre riconoscere facilmente le relazioni fra la morfologia del suolo, da un lato, e dimensione e forme degli insediamenti, dall'altro.

Per indagare meglio se e quanto le matrici geofisiche abbiano condizionato (ed eventualmente continuino a condizionare) lo schema organizzativo degli insediamenti abbiamo elaborato una mappa degli elementi principali della fisiografia, per verificare la loro attitudine a funzionare come barriere capaci di indirizzare le linee di sviluppo dell'urbanizzazione; per rendere più efficace la rappresentazione attraverso la comparazione con strutture geo-fisiche diverse l'immagine della Toscana è affiancata a quella del Piemonte e a quella del Veneto. La mappa (Fig. 1.2) rappresenta, in scuro, le zone che abbiamo denominato "levees" e che funzionano, appunto, come *argini* all'espansione insediativa; queste zone corrispondono a tutti i suoli che hanno pendenza superiore al 10%, che sono dotati di elementi naturali che li rendono soggetti a qualche forma di protezione specifica (parchi, aree naturali riconosciute, boschi, e così via), che

sono occupati da corpi idrici significativi o da aree umide. Tutto il rimanente, ovvero le pianure alluvionali e costiere, i bacini intermontani e i fondovalle interni, è stato denominato “streams” e rappresentato in scuro.

Figura 1.2  
STREAMS E LEVEES IN TOSCANA, VENETO, PIEMONTE



Il semplice confronto tra una mappa antica e la mappa dei *levees* e degli *streams* renderebbe evidente immediatamente la relazione fra posizione, forma e dimensione degli insediamenti e la fisiografia complessa del territorio regionale. Certamente una analisi più di dettaglio delle condizioni geolitologiche e geomorfologiche rivelerebbe elementi di maggior profondità per comprendere la logica localizzativa dei centri abitati e degli insediamenti sparsi (questo è però un tema che supera i limiti di questo scritto), ma quello che possiamo dire con certezza è che la geosfera ha modellato la struttura del sistema insediativo. Una prima ipotesi che si intende verificare qui è relativa al fatto che è precisamente negli *streams* che il sistema insediativo contemporaneo trova il proprio spazio principale di espansione.

A partire dal secondo dopoguerra il saldo naturale della popolazione e, in particolare, il saldo determinato dalle migrazioni interne, trovano esito in una crescita dell’impegno di suolo per finalità insediative molto più veloce e pervasiva di ogni fase storica precedente (Lucchesi, 2012). Dai dati censuari sono identificabili due fasi di crescita, che possiamo far corrispondere alle decadi 1921-1971 e 1971-2011. Nella prima fase i poli urbani consolidati e di dimensione maggiore – collocati nelle aree *streams* – tendono a crescere più rapidamente degli altri centri, e, soprattutto, le aree che misurano una calo di popolazione sono tutte collocate nei *levees*. Nella seconda fase le aree caratterizzate dalle condizioni “d’argine” manifestano una sostanziale stabilità nelle quantità della popolazione insediata, mentre le dinamiche evolutive si manifestano essenzialmente nelle aree *streams*, con una marcata tendenza alla redistribuzione interna delle densità di popolazione. La figura 1.3 mostra, contestualizzandola rispetto alle diverse condizioni fisiografiche, la fase, ben nota, di movimento della popolazione dalla complessa e differenziata situazione geografica dei *levees* verso i fondovalle e le aree *streams*. La figura 1.4 mostra la fase successiva, dove i cambiamenti rilevanti si manifestano solo nei fondovalle, nelle conche intermontane e nelle pianure costiere, mentre nelle zone d’argine non si rilevano variazioni quantitative importanti. In questa fase le densità crescono significativamente nelle aree marginali

intorno alle città capoluogo di provincia; solo Prato conosce un crescita di popolazione continua dal 1921 a oggi (si veda anche IRPET, 2011 e 2012).

Figura 1.3  
VARIAZIONE DELLA DENSITÀ DI POPOLAZIONE. INTERVALLO 1951-1971  
Blu diminuzione, bianco stabilità, rosso aumento

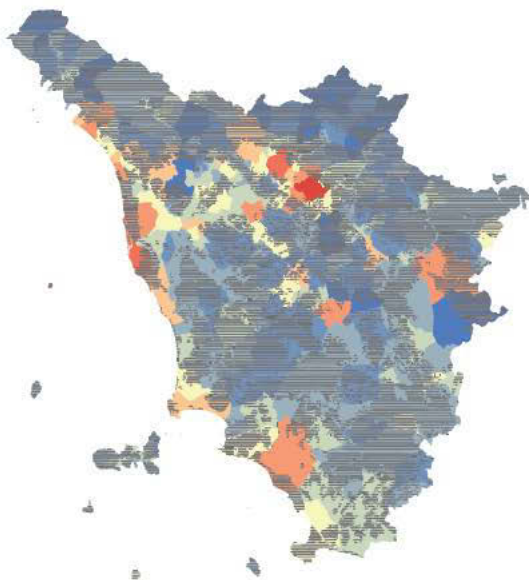
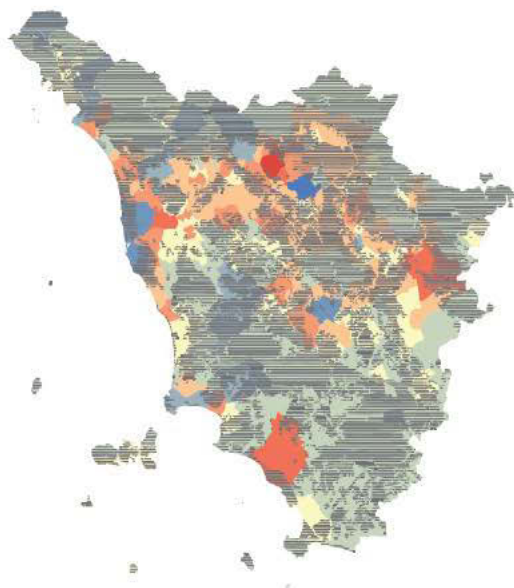


Figura 1.4  
VARIAZIONE DELLA DENSITÀ DI POPOLAZIONE. INTERVALLO 1971-2011  
Blu diminuzione, bianco stabilità, rosso aumento

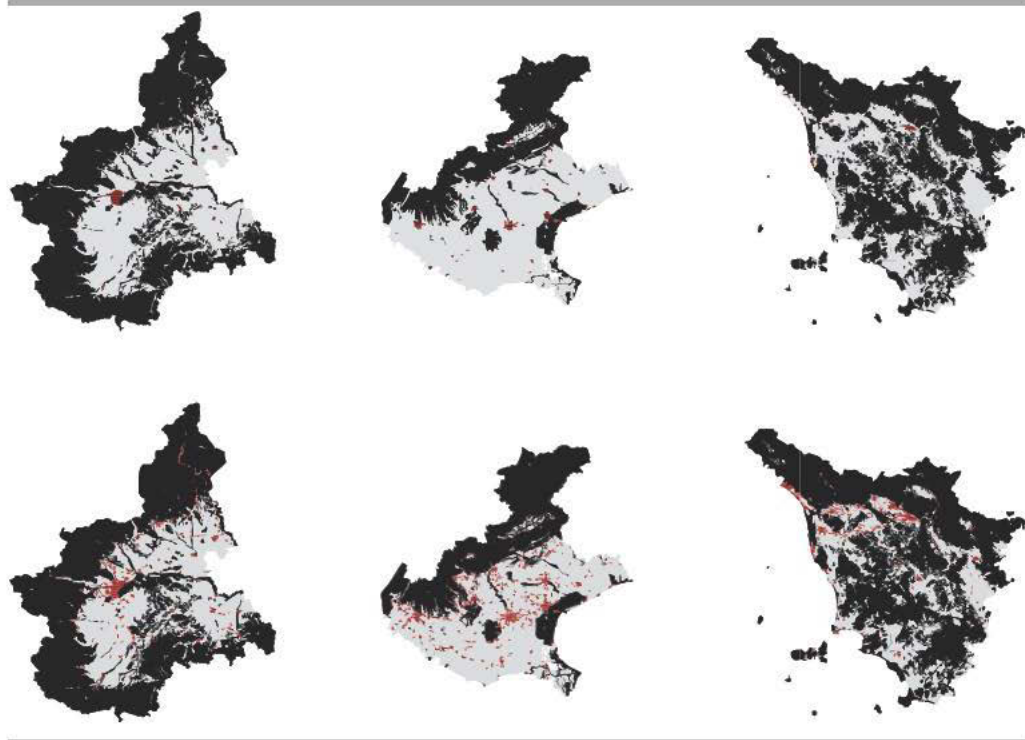


La crescita e la redistribuzione delle densità insediative producono un ambiente costruito che si amplia fino a coprire una gran parte della estensione degli *streams*, come appare dalle mappe che riportano il rapporto tra estensione degli insediamenti e articolazione fisiografica in due momenti: 1960 e 2006 (l'estensione e la forma delle aree artificiali sono delineate sulla base di due fonti eterogenee: il rilievo Corine Land Cover dell'Agenzia Europea per l'Ambiente per il 2006 e la Carta della utilizzazione del suolo d'Italia in scala 1: 200.000 realizzata dal Touring Club Italiano su rilievi CNR per il 1960) (Fig. 1.5). Nel confronto con Piemonte e Veneto è possibile notare come le mappe descrivano situazioni sostanzialmente diverse. Il Piemonte, che ha una struttura fisiografica caratterizzata dalla presenza di aree "argine" certamente molto estese, ma non geometricamente frastagliate come quelle toscane, mostra nella transizione tra il 1960 e il 2006 un progressivo consolidamento di un impianto territoriale dominato dai capoluoghi provinciali e, in particolare, naturalmente, da Torino. Il Veneto presenta una accentuata continuità delle zone *streams* (maggiore di quella piemontese e enormemente superiore a quella toscana); in queste aree pianeggianti è facile individuare una crescita imponente degli insediamenti secondo una struttura di forma reticolare particolarmente riconoscibile e ben documentata (Fregolent 2012). In Toscana la ridotta estensione delle aree *streams* sembra quasi completamente saturarsi attraverso l'espansione degli insediamenti; si considerino, in particolare, le regioni della Toscana settentrionale: la Versilia e la costa Apuana, la Piana di Lucca e la Valdiniievole, la piana fiorentina, il Valdarno inferiore. Detto per inciso, la particolare condizione fisiografica toscana – una vasta estensione delle aree d'argine e, soprattutto, una grandissima frammentazione delle aree pianeggianti – tende a rendere inefficaci valutazioni sul progressivo aumento dei suoli artificializzati basate solo sul rapporto con l'estensione della superficie territoriale regionale; sembrerebbero infatti assai più pertinenti misure che ponderino l'incidenza dei suoli artificializzati rispetto alla estensione delle aree *streams*, la vera arena in cui si manifestano le dinamiche del sistema insediativo.

Nei quasi cinquanta anni che separano le due rilevazioni raffigurate nella mappa, la struttura polinucleare toscana sembrerebbe fortemente indebolita, se pure in uno schema in cui le matrici geofisiche continuano a determinare forme e linee di tensione nel paesaggio costruito. È improbabile, tuttavia, che l'estensione dei suoli artificializzati sia l'indicatore più adatto per descrivere e misurare la fisionomia polinucleare di una organizzazione insediativa e se pure non è questo il contesto appropriato per discutere temi generali come la definizione di nucleo urbano, o il modo più efficace per rappresentare nello spazio cartografico un assetto insediativo, quello che appare evidente è che non è possibile affidare la descrizione dello spazio dell'urbanizzazione regionale contemporanea alla tassonomia che individua le diverse categorie di Land Cover. Per questo motivo la ricerca ha immaginato la condizione urbana come una questione, per così dire, *sfumata*, la cui descrizione è più simile a un gradiente che alla individuazione di una collocazione in una tassonomia che individui condizioni esclusive; in questo senso la ricerca ha sperimentato una forma di valutazione che dovrebbe descrivere più efficacemente la complessità della organizzazione insediativa regionale. La condizione assunta è che per individuare una polarità urbana occorra, almeno, la compresenza in uno spazio delimitato di stanzialità residenziale, lavoro, artificializzazione dei suoli; e che queste tre presenze possano essere valutate lungo un gradiente di densità crescente. Questa forma *composta* di densità viene utilizzata come misura – indicatore quantitativo – di una condizione urbana.



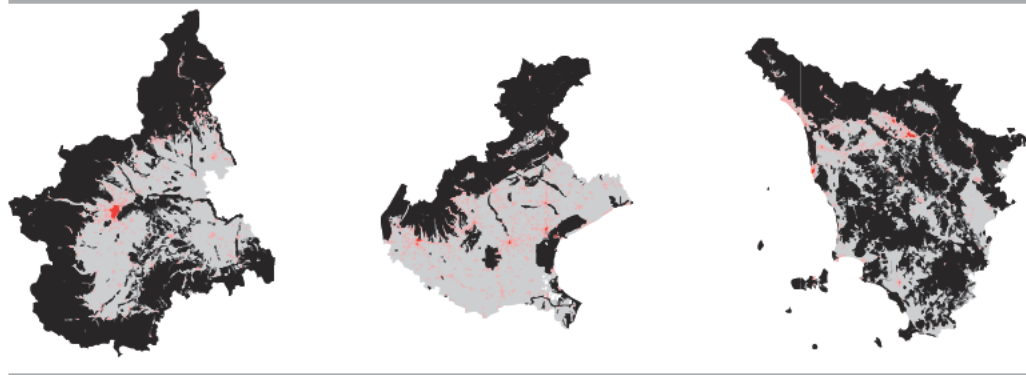
Figura 1.5  
STREAMS E LEVEES E INSEDIAMENTI 1960/2006 IN TOSCANA, VENETO, PIEMONTE



La mappa che descrive la distribuzione spaziale di questo indicatore, definito appunto “densità composta”, è prodotta attraverso la integrazione di tre distinte mappe di densità: la prima descrive la densità della popolazione *sfocando* (attraverso l’algoritmo *kernel density*) i valori del censimento ISTAT 2001 disaggregati al livello delle sezioni<sup>3</sup>; la seconda descrive attraverso lo stesso metodo la densità degli addetti (CSI, ISTAT 2001); la terza descrive l’intensità della impermeabilizzazione del suolo secondo una griglia di 20x20 metri a terra (secondo dati forniti da ISPRA e prodotti dal rilievo Copernicus 2009). Nella visualizzazione di figura 1.6 i nuclei visibili in rosso corrispondono alle aree che superano la metà del valore massimo della scala di densità composta. L’immagine rende ben visibile la permanenza, anche nell’estensione attuale del territorio insediato, di un assetto insediativo che mantiene un carattere polinucleare significativamente relazionato con la struttura fisica del territorio. I fenomeni espansivi recenti non hanno determinato una omogeneizzazione dei diversi valori di densità; in Toscana, così come nelle due regioni proposte per una valutazione comparativa, le matrici originarie di organizzazione del territorio rimangono a definire la fisionomia dell’urbanizzazione regionale come un sistema di poli in relazione con le matrici geofisiche che condizionano gli assetti infrastrutturali. Le matrici geofisiche continuano ad esercitare la propria forza anche nelle fasi di crescita e trasformazione contemporanee attraverso una capacità di modellamento delle forme e delle gerarchie insediative.

<sup>3</sup> È stata presa come riferimento la situazione al 2001 poiché i dati ISTAT 2011 non erano disponibili disaggregati al livello delle sezioni censuarie al momento dell’elaborazione.

Figura 1.6  
STREAMS E LEVEES CON IN ROSSO | NUCLEI AD ALTA DENSITÀ COMPOSTA



### 1.3

#### Quanto conta la storia: la persistenza del paesaggio urbano polinucleare

Nelle precedenti parti di questo testo abbiamo sostenuto come l'articolazione dei centri abitati della Toscana presenti caratteristiche di polinuclearità e come tale elemento abbia una connessione sia con i fenomeni fisici che con quelli storici che caratterizzano la regione. Va però sottolineato come anche in questo contesto non si parli più di una separazione tra campagna e città che, registrabile in maniera precisa fino al secondo dopoguerra, è certamente persa oggi. Una qualche forma di continuità all'interno dello spazio edificato ha infatti investito gran parte dei territori italiani e le descrizioni che tendono a sottolineare l'uniformità dell'ambiente costruito colgono un aspetto rilevante della condizione attuale. Classicamente si è passati dal rappresentare l'urbano con una sorta di linea di demarcazione che identifica un dentro ed un fuori, ad una forma di continuità indifferenziata che copre grandi spazi, dove la densità di popolazione o di edifici da un centro ben definito procede verso l'esterno secondo una linea di decrescita che non raggiunge mai lo zero e, oltre una certa distanza dal centro, procede con scarsa pendenza (Soja, 2011).

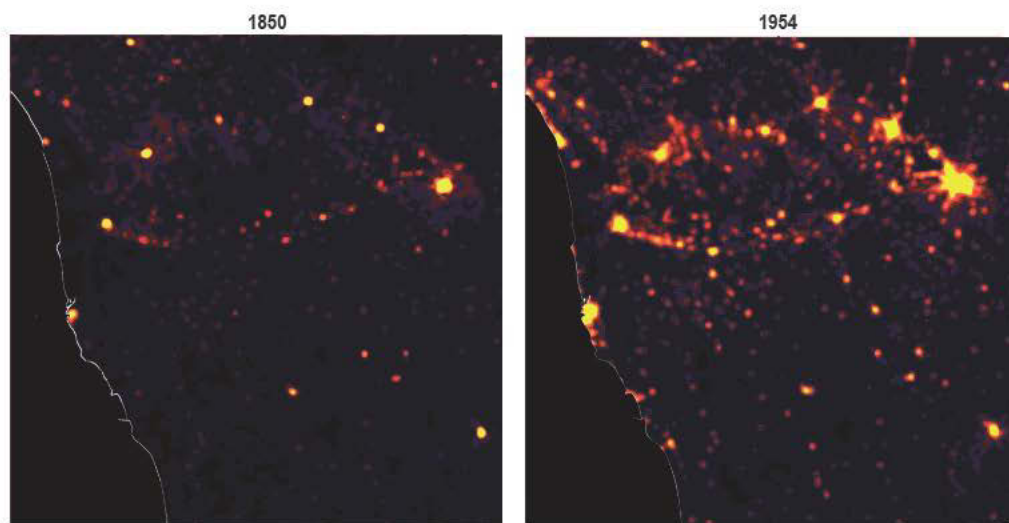
Nonostante tali descrizioni colgano aspetti rilevanti delle evoluzioni recenti dei sistemi urbani è lecito chiedersi ad oggi se siano ancora in grado di sottolineare i cambiamenti in atto. Più ancora, nel contesto di questo paragrafo, se la storia passata sia ancora leggibile come traccia di organizzazione generale degli insediamenti, oppure le tendenze accennate e le spinte verso l'omologazione dei fenomeni di trasformazione della città abbiano ormai superato la capacità di specifici territori di generare configurazioni peculiari dell'urbanizzazione, a scala locale ed a scala regionale. Secondo una ben nota metafora spesso utilizzata dai geografi economici che vede in azione forze "that flattened the world" (Friedman, 2005), esistono ancora montagne che rendono significativi i rapporti di vicinanza e visibili le configurazioni stabili prodotte nel corso della storia dove continuità e persistenza nello sviluppo urbano costituiscono una regola rintracciabile (Batty, 2001)?

Le vicende della storia urbana e delle trasformazioni antropiche del territorio toscano sono ben note e non vale la pena soffermarsi a lungo. Firenze ha avuto un ruolo preminente in più periodi rispetto all'organizzazione ed allo sviluppo degli insediamenti,

ma questo non ha mai determinato la creazione di una struttura monocentrica fortemente gerarchizzata. Tale dato di fatto è ovviamente legato alle vicende storiche ed anche, come illustrato in precedenza, alla particolare realtà geofisica del territorio regionale che, a differenza di altri contesti, ha frammentato gli insediamenti e favorito l'articolazione reticolare delle relazioni.

La cartografia tecnica della regione toscana offre una favorevole opportunità a chi voglia svolgere analisi sulla profondità temporale dell'occupazione dei suoli e sulla formazione di aggregati urbani. Un lavoro svolto in collaborazione fra amministrazione regionale e Università di Firenze (Lucchesi *et. al.*, 2009) ha costruito infatti un database che riporta la data di prima apparizione su una cartografia tecnica dei sedimi<sup>4</sup> edificati a partire dai catasti preunitari degli stati toscani. La prima data indagabile è dunque variabile, ma collocata approssimativamente alla metà dell'800, mentre le successive sono 1954, 1978, 1988, 1996, 2012. È evidente che tale strumento permette di valutare con precisione le diverse conformazioni dei centri abitati risalendo nel tempo fino alla condizione della prima metà del XIX secolo e permette di calcolare e rappresentare la densità di occupazione del suolo con costruzioni, per altro distinguibili in civili e produttive secondo la cartografia tecnica attuale. Per valutare se sia possibile rispetto alla condizione moderna parlare di una qualche forma di permanenza delle matrici storiche sono state realizzate mappe di densità che graficizzano la concentrazione di edifici presenti alle diverse soglie temporali<sup>5</sup> (Fig. 1.7).

Figura 1.7  
MAPPE DI DENSITÀ EDILIZIA IN TOSCANA: 1850, 1954, 1978, 2012

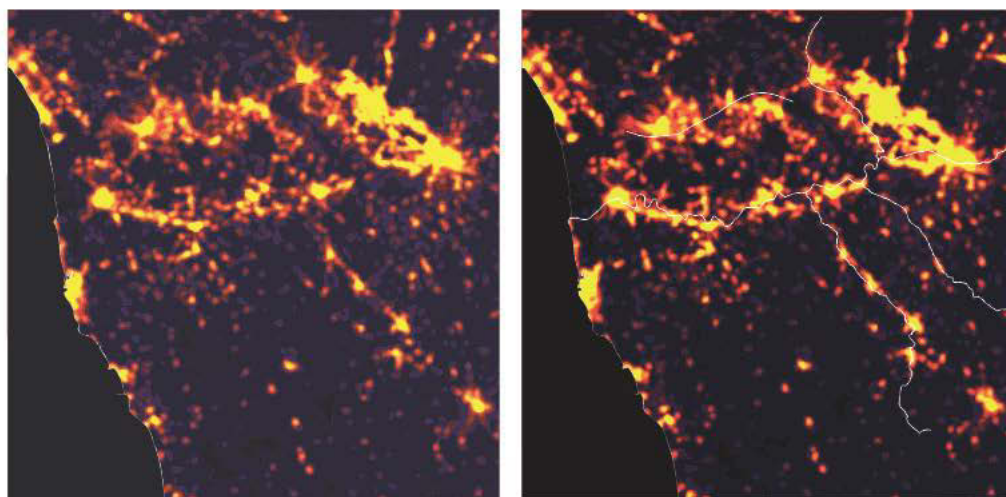


<sup>4</sup> Si tratta di sedimi occupati nel tempo da edificazione e non necessariamente di edifici che rimangono intoccati. Per come è stata svolta l'indagine infatti ciò che viene documentato è la presenza in cartografia dei segni che indicano uso costruito di una porzione di suolo ad una certa data, cosa diversa da garantire la permanenza di uno stesso edificio su tale suolo nel tempo. Evidentemente infatti ogni edificio può essere stato fortemente trasformato o demolito e ricostruito sullo stesso sedime. Cosa che le cartografie non documentano.

<sup>5</sup> Le mappe sono modelli grid prodotti attraverso l'uso di algoritmo *kernel density* forma quadratica a doppio peso con raggio 700 metri, pesate sulla dimensione del sedime occupato

1978

2012

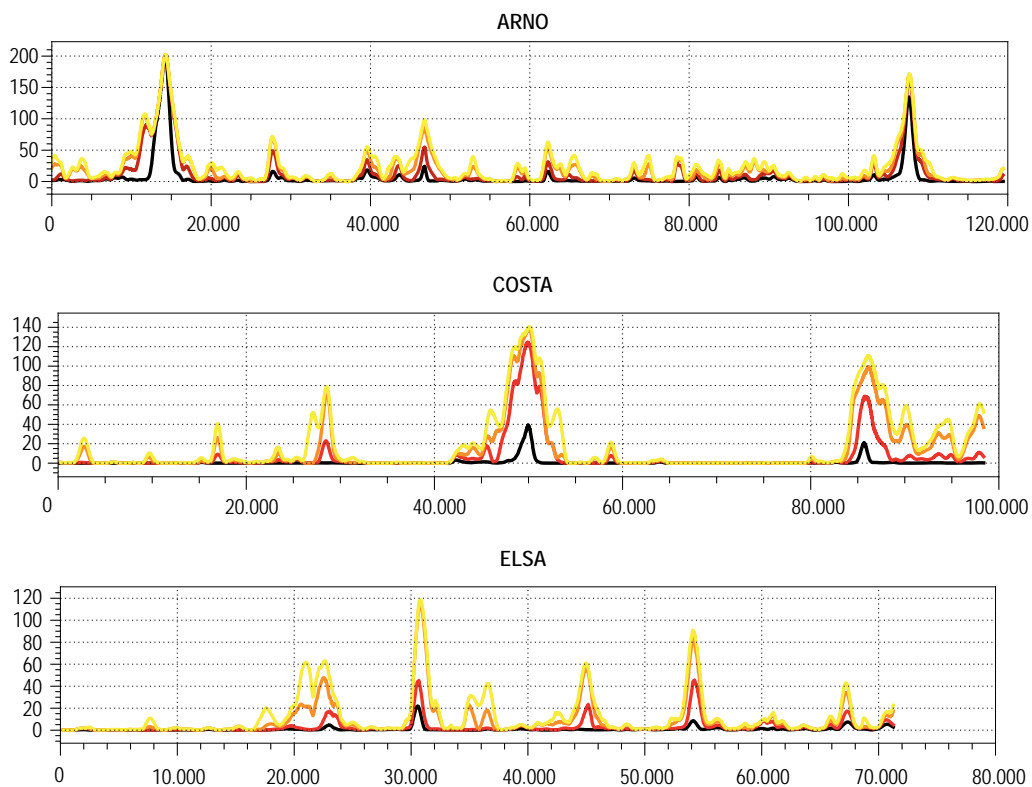


Una semplice vestizione con colori del risultato dell'elaborazione restituisce immediatamente l'evidenza della forte crescita della densità del costruito e della sua espansione su territori ampi. Nelle mappe fino al 1954 è facilmente identificabile la gerarchia fra una serie di centri maggiori, di poli urbani minori distribuiti in varie posizioni a seconda delle principali vie di comunicazione e delle condizioni orografiche, di villaggi sparsi a coprire la maggior parte del territorio regionale e sempre connessi sia alla rete dei centri urbani principali che ai territori agricoli di riferimento. Successivamente gli spazi vengono riempiti e la crescita assume dimensioni e velocità non conosciute fino a quel momento. È evidente che si ha non solo un allargamento delle zone edificate, ma anche che le densità di oggetti costruiti per unità di superficie cresce all'interno degli stessi poli e d'altro canto, come ben sappiamo, nella fase fra il secondo dopoguerra e gli anni ottanta, cresce contemporaneamente la densità di popolazione con una corrispondenza diretta rispetto alle aree di edificazione.

Le città nel '54 hanno una forma riconoscibile e connessa con la loro storia passata, con la parziale eccezione della Versilia, dove si apprezza già una saldatura lineare della città della vacanza balneare, che poi proseguirà e si rinforzerà in tempi più recenti. Rispetto alle condizioni fisiografiche sono le aree che abbiamo definito *streams* che vengono colmate secondo un trend ben noto ovunque. Ma la domanda cui vorremmo tentare di rispondere è se quell'apparente forma indifferenziata di urbanizzazione che si legge nell'immagine relativa al periodo più recente sia ancora descrivibile in termini di un paesaggio forzato ad una conformazione polinucleare dalla memoria del passato, almeno dal punto di vista della distribuzione delle densità. Quanto la storia, oltre che le matrici geofisiche, ha orientato e sta orientando le dinamiche di crescita e la loro materializzazione fisica in aggregati di oggetti costruiti? Ed ancora, è verificabile anche nel contesto toscano quanto emerge da altri studi secondo cui un sistema urbano complesso non evolve verso una forma differente se non per cause eccezionali? Ovvero le strutture spaziali sono molto difficili da sovvertire poiché in questo senso resilienti (Batty, 2001)?

Per rispondere si è misurata la variazione del gradiente di densità lungo alcuni assi e per anni diversi, sovrapponendo i grafici che ne derivano. Per i motivi che indicavamo in precedenza le linee di sezione prescelte corrispondono ad alcuni fondovalle (in particolare val d'Arno, valle dell'Elsa e della Pesa, val di Nievole) e ad una linea parallela alla costa. I colori corrispondono agli anni a cui si riferiscono le mappe di densità (riportiamo qui i grafici di Arno, val d'Elsa e linea di costa per gli anni 1850 circa, 1954, 1978, 2012) (Fig. 1.8).

Figura 1.8  
SEZIONI DELLE MAPPE DI DENSITÀ EDILIZIA IN TOSCANA  
Nero 1850, rosso 1954, arancio 1978 e giallo 2012



L'andamento dei grafici evidenzia in maniera precisa due elementi: il primo che la natura discontinua e reiterata di flessioni e addensamenti di densità lungo le linee di forza dei fondovalle e della costa è un dato che non si altera nel corso della storia. I modelli classici di distribuzione dei pesi dell'urbano fra un centro ed una periferia o all'interno di un paesaggio costruito diffuso non si leggono nella situazione passata né attuale e la tendenza generale comunque non è di un'evoluzione verso un modello metropolitano tipico e tutto sommato neanche verso un modello post-metropolitano come descritto in alcuni studi sulle evoluzioni recenti della metropoli (Soja, 2000 e 2011). Il secondo che, salvo eccezioni, le variazioni di intensità (di altezza) dei picchi è talvolta più, altre meno considerevole, ma la loro localizzazione suggerisce una sorta

di regola generale che conferma la persistenza della matrice polinucleare originaria. La posizione delle cuspidi coincide negli anni. Naturalmente le eccezioni sono interessanti quanto e più delle regolarità e se osserviamo i grafici 1.8 notiamo come siano gli spazi che presentavano minori masse critiche in periodi più lontani che hanno visto la creazione in tempi recenti di grumi di densità slegati dalle matrici storiche (si notino le aree più esterne nel grafico della costa come alcuni punti della zona centrale del grafico relativo alla val d'Elsa). Allo stesso tempo però se consideriamo come punto di inizio del ragionamento non la situazione a metà ottocento (linea nera del grafico), ma alla soglia del secondo dopoguerra (linea rossa), la presenza di picchi di densità interamente apparsi dopo il 1954 è sicuramente esigua.

Se riconosciamo dunque una natura polinucleare alla rete complessiva degli insediamenti urbani toscani allora è evidente che tale natura ha una matrice storica che pone in continuità il paesaggio costruito attuale con il passato, almeno fino alla prima metà del XIX secolo e, per il basso e più lento impatto delle trasformazioni antecedenti a tale data, con periodi molto più lontani. La crescita avviene dentro una matrice consolidata, dove “history matters” e dove non si verificano economie di scala che portano alla concentrazione verso poli urbani principali (Batty, 2001). Non è qui naturalmente in discussione se e fino a che punto larghe aggregazioni metropolitane producano ambienti più adeguati a economia e società contemporanea (Rodriguez-Pose, Crescenzi 2008), bensì che il non essersi formata in certi contesti una forma monocentrica metropolitana, ma piuttosto un'anticipazione di quanto descritto nel mondo anglosassone con il termine post-metropoli (Soja, 2000 e 2011; Keil & Young, 2011), sia un fatto spiegato in larga parte con la resistenza di una matrice storicamente determinata più che da politiche di pianificazione e sia un fatto legato a condizioni geografiche e pertanto garante di durabilità del sistema.

Naturalmente la questione che ne consegue in termini prospettici è quanto di tale matrice è oggi ritenuto una solida base per un progetto futuro che preservi e sviluppi sul lungo termine sostenibilità e resilienza ambientale, economica e sociale?

#### 1.4

#### **Conclusioni: per una politica territoriale *place-based***

Che utilità possono avere per le politiche di pianificazione e per il governo del territorio le analisi e le rappresentazioni che abbiamo riassunto in questo scritto? In che misura la rilevazione della resistenza (o resilienza) delle forme di antropizzazione storica del territorio possono costituire un'opportunità, invece che un ostacolo, per i progetti di città e di territorio? Può il controllo della dialettica tra “argini” naturali e dinamica di urbanizzazione essere assunto come un principio virtuoso di pianificazione?

Ciò che ci sembra sia stato confermato nella nostra ricerca è la forte differenziazione dello spazio regionale toscano che i processi di globalizzazione e la disseminazione insediativa non sono riuscite a travolgere. Il territorio toscano – forse ogni territorio – è anisotropo e la specificità dei luoghi appare irriducibile, specificità e anisotropia che possono essere poste non come limite, ma come una necessità e insieme come una risorsa.

Fabrizio Barca sia nei contributi teorici (Barca *et al.*, 2012), sia nel noto rapporto all'Unione Europea sulla coesione territoriale (Barca, 2009), argomenta le ragioni di un approccio *place-based* allo sviluppo regionale/territoriale, in opposizione a un approccio *place-neutral*: “As importantly, globalization has also drawn attention to the often

neglected role of space. Globalization has made localities and their interaction more important for economic growth and prosperity [...]. Space is becoming increasingly ‘slippery,’ in the sense that capital, goods, people, and ideas travel more easily [...], but, at the same time, increasingly ‘sticky’ and ‘thick’ because capital, goods, people, and ideas, despite being constantly on the move, tend to remain stuck in large agglomerations [...]. Consequently, globalization has made space and place more rather than less important. [...] Many scholars have put the capacity of territories to root economic activity in the local social, institutional, and economic fabric at the heart of economic success” (Barca *et al.*, 2012, p. 136).

Le conseguenze sul disegno delle politiche regionali sono evidenti: a uno spazio (concepito come) isotropo, *flat*, piatto, corrisponde l’elaborazione di “isomorphic policies”, politiche uguali dappertutto, prevalentemente infrastrutturali, “top-down, supply-side, spatially blind” (Barca *et al.*, 2012, p. 137). Viceversa in un approccio *place-based*, “space matters and shapes the potential for development not only of territories, but, through externalities, of the individuals who live in them. Consequently, development strategies should not be space-neutral, but, [...] place-based and highly contingent on context” (Barca *et al.*, 2012, p. 139).

Lo spazio e i luoghi contano quindi nei processi di riarticolazione delle “montagne” e delle “colline” insediative che punteggiano e organizzano la superficie del mondo, lo spazio inteso in senso multidimensionale e complesso, concepito come “dynamic, problematic, developmental, ideologically charged, and filled with action, dialectics, process, and social causality, rather than as fixed, dead background, container, stage, extra-social environment” (Soja, 2011, p. 687).

L’analisi qui riportata e le modalità di rappresentazione che abbiamo scelto – quasi forzando la natura costitutivamente bidimensionale del quadrato – ha quindi assunto come orientamento l’approccio *place-based* e l’idea di spazio ruvido (*sticky and thick*), anisotropo e problematico definito da Barca e da Soja, come fondamento per la pianificazione e il governo del territorio.





## 2.

# LA STRATEGIA TERRITORIALE NELLA POLITICA COMUNITARIA 2014-2020. CITTÀ METROPOLITANE, CITTÀ MEDIE E AREE INTERNE

---

### 2.1

#### Le innovazioni nella strategia comunitaria

La fase di programmazione 2014-2020 della politica di coesione europea ha introdotto alcuni importanti elementi di discontinuità rispetto ai cicli precedenti, al fine di accrescerne l'efficacia (Barca 2009 e 2012). Le innovazioni riguardano in particolare sia aspetti prettamente operativi, sia vere e proprie scelte di *policy*. Rientra concettualmente nella prima categoria la richiesta di una definizione più chiara, misurabile e coerente di ambiti di intervento, azioni e risultati attesi, mentre si possono ascrivere alla seconda le indicazioni a favore di una maggiore concentrazione tematica e territoriale degli interventi e di un approccio fortemente sinergico tra le risorse appartenenti ai diversi fondi (FESR, FSE, FEAMP, FEASR, cui si deve aggiungere il FSC).

Le indicazioni descritte derivano ovviamente dall'applicazione di un principio generale di buona amministrazione, che si richiama ai criteri della trasparenza e della rendicontazione della spesa pubblica, ma risentono anche della particolare fase economica attraversata da buona parte dei paesi europei: le risorse comunitarie, che per l'Italia ammontano a 42 miliardi di euro<sup>6</sup>, cui si dovranno aggiungere le risorse del cofinanziamento (stimate in 24 miliardi), costituiscono un pacchetto finanziario di grande rilievo, tenuto conto che i vincoli alla spesa pubblica hanno drammaticamente ridotto gli investimenti dello Stato e degli enti locali e che la crisi economica ha fortemente razionato anche l'accesso al credito da parte dei privati. Di fatto, la politica di coesione, è il solo strumento attualmente disponibile per rilanciare la crescita, attraverso la ripresa degli interventi pubblici, anche se resta da sciogliere il nodo delle risorse di cofinanziamento, che, a differenza dei fondi comunitari, sono soggette al vincolo del rispetto del patto di stabilità e rischiano pertanto di bloccare l'intero meccanismo<sup>7</sup>.

Il criterio della concentrazione degli investimenti, come già ricordato, è applicato in senso sia tematico che territoriale. Sono 11 gli obiettivi tematici individuati (Tab. 2.1), ma per ogni fondo sono fissate anche delle soglie di concentrazione delle risorse (il cosiddetto *ring-fencing*), mentre la strategia territoriale deve declinarsi lungo le priorità decise a livello nazionale, distinte in città metropolitane, città medie, aree interne.

Anche l'esplicito riconoscimento di una strategia territoriale, che passa sia attraverso la definizione di alcuni Programmi Operativi Nazionali (PON) estesi per la prima volta anche alle regioni più sviluppate, sia attraverso l'incanalamento dei programmi regionali (POR) su priorità stabilite a livello nazionale, rientra nel complessivo ridisegno della politica comunitaria, in cui più rilevante è il ruolo guida svolto dal governo centrale.

<sup>6</sup> I Fondi Strutturali ammontano complessivamente a 366 miliardi di euro a scala europea, che salgono a 450 se si tiene conto del cofinanziamento. Si sta inoltre riflettendo sulla possibilità di prevedere ulteriori 300 miliardi di investimenti straordinari in tre anni (il cosiddetto Piano Juncker), che secondo molti osservatori sono comunque inferiori al fabbisogno: si stima infatti che, a causa della crisi, in Europa sono mancati almeno 800 miliardi di euro di investimenti in capitale fisso lordo.

<sup>7</sup> Per tale ragione, sia il governo Monti, che i successivi governi Letta e Renzi, si sono attivati in una contrattazione in tal senso con il Consiglio Europeo.

Tabella 2.1  
ITALIA. ALLOCAZIONE RISORSE COMUNITARIE PER OBIETTIVO TEMATICO E FONDO  
Milioni di euro

OBIETTIVO TEMATICO	FESR	FSE	FEASR	FEAMP	TOTALE	Comp. %
OT 1 – Ricerca e innovazione	3.353	0	442	0	3.795	9,0
OT 2 – ICT	1.846	0	258	0	2.103	5,0
OT 3 – Competitività	3.575	0	4.104	219	7.898	18,8
OT 4 – Energia	3.139	0	798	13	3.949	9,4
OT 5 – Cambiamento climatico	812	0	1.547	0	2.359	5,6
OT 6 – Ambiente	2.342	0	1.895	216	4.452	10,6
OT 7 – Trasporti	2.474	0	0	0	2.474	5,9
OT 8 – Occupazione	0	4.087	224	58	4.369	10,4
OT 9 – Inclusione sociale	1.033	2.269	789	0	4.091	9,7
OT 10 – Istruzione e formazione	960	3.156	79	0	4.195	10,0
OT 11 – Capacità amministrativa	410	594	0	0	1.004	2,4
Assistenza Tecnica	710	362	294	32	1.398	3,3
<b>TOTALE</b>	<b>20.651</b>	<b>10.467</b>	<b>10.430</b>	<b>537</b>	<b>42.086</b>	<b>100,0</b>

Si devono aggiungere i 54,8 miliardi del FSC previsti dalla legge di stabilità per il 2014, destinati a infrastrutture  
Fonte: Accordo di Partenariato, aggiornato al novembre 2014

Tabella 2.2  
TOSCANA. RISORSE PER FONDO  
Milioni di euro

	FESR	FSE	FEASR	FEAMP	TOTALE
Quota Ue e quota Stato	685	634	798	n.d.	2.117
Cofinanziamento regionale	121	112	164	n.d.	397

Per FSC, parte solo Stato, 518 milioni  
Fonte: Regione Toscana

La strategia territoriale si articola, dunque, in una parte urbana, a sua volta distinta in un canale di intervento per le città metropolitane a conduzione nazionale e in uno per le città medie a conduzione regionale, che deve però essere coerente con la strategia nazionale, e in una parte dedicata ai territori più periferici, classificati come aree interne. La strategia, inoltre, non si limita a definire le tipologie di territorio di intervento, ma identifica anche i contenuti principali dei risultati da perseguire (Schema 2.3).

Schema 2.3  
LA STRATEGIA TERRITORIALE ESPlicita NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

TIPO STRATEGIA	FINALITÀ	RISORSE	STRUMENTI
Strategia Urbana (Agenda Urbana)	up-grading servizi (OT2, OT4, OT6)	FESR e FSE	PON città metropolitane
	localizzazione filiere produttive (OT3)		POR città medie
	riduzione del disagio (OT 9)		
Strategia per le Aree interne (SNAI)	potenziamento servizi di base	Fondi ordinari	Intervento nazionale
	sviluppo locale (OT3, OT4, OT6)	FESR, FSE e FEASR	Interventi regionali
	assetto territorio (OT5)		
	infrastrutture connettività (OT2)		

Fonte: elaborazioni IRPET su AdP 2014

Per la parte urbana, la strategia generale definita nell'agenda urbana ha un'impostazione di competitività, sostenibilità e inclusione sociale. Essa prevede azioni integrate tra settori e finanziamenti plurifondo (di fonte FESR e FSE) in tre ambiti prevalenti:

1. la promozione dei servizi per residenti e utenti delle aree urbane (declinazione di OT2, OT4 e OT6),
2. il rafforzamento dell'inclusione sociale di gruppi e sub-territori marginali (declinazione di OT9),
3. il rilancio del ruolo di motore di sviluppo delle città, in particolar modo per i servizi avanzati, per il collegamento urbano-rurale e per la localizzazione delle filiere produttive innovative (declinazione di OT3) (AdP, settembre 2014).

Oltre alle azioni dedicate espressamente alle città, ve ne sono comunque altre che, pur passando attraverso l'allocazione tematica, vanno comunque ad interessare le aree urbane, si pensi ai filoni della *smart specialisation*, dell'innovazione digitale, dell'efficienza energetica e della mobilità sostenibile. Il 5% delle risorse comunitarie da destinare alle città è da leggere pertanto come un livello minimo regolamentare, che può crescere fino a livelli molto più consistenti<sup>8</sup>.

Per le aree interne, il documento di riferimento è la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), che prevede due diversi ambiti di azione:

1. il riequilibrio dell'offerta dei servizi di base per la popolazione, quale condizione di rottura della spirale di declino demografico ed economico di questi territori,
2. la promozione dello sviluppo locale tramite la valorizzazione degli asset specifici presenti sul territorio. L'intervento dei fondi comunitari (tutti i fondi sono coinvolti, ma in particolare il riferimento è a FESR, FSE e FEASR) è previsto prioritariamente per obiettivi di sviluppo economico locale (OT3 e in parte OT4 e OT6), interventi sull'assetto del territorio (OT5) e adeguamento dell'infrastruttura di connettività (OT2), mentre per il potenziamento dei servizi alla popolazione in materia di salute, istruzione e mobilità/accessibilità si fa prevalentemente riferimento alle politiche ordinarie, anche se il contributo dei fondi comunitari è comunque ammesso.

## 2.2

### Le città metropolitane

Come è noto, l'Italia e alcune regioni del Centro-Nord in particolare, sono caratterizzate da un modello insediativo policentrico, che vede la compresenza di alcuni poli di grandi dimensioni e di rango metropolitano con città medie che esercitano, comunque, funzioni di pregio a scala regionale e nazionale. In generale, la frammentazione spinta dei confini comunali non favorisce né l'esatta individuazione delle aree urbane, né il loro governo, che vuol dire anche implementazione di politiche adeguate di pianificazione territoriale, di infrastrutturazione e di erogazione di servizi pubblici. L'inadeguatezza del governo delle aree metropolitane ha impatto negativo soprattutto sulla loro capacità di attrarre le filiere produttive a più alto valore aggiunto e di favorire l'innovazione, quindi, sul loro ruolo di motore economico dell'economia nazionale e regionale (Iommi, 2013 e 2014c).

Dopo un dibattito protrattosi per più di venti anni sull'esatta delimitazione delle città metropolitane (la prima norma di riferimento è la L. 142/90), la legge 56 dell'aprile

<sup>8</sup> Secondo una recente dichiarazione del commissario europeo Hahn, è auspicabile che gli investimenti sulle città arrivino a pesare fino al 40% dei fondi strutturali.

2014, più nota come legge Delrio (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) ha superato l'impasse adottando l'esistente confine provinciale come confine della città metropolitana. Di fatto, le province contenenti le città capoluogo di regione già individuate nel 1990 (con la sola eccezione di Reggio Calabria, aggiunta successivamente) hanno assunto il ruolo di città metropolitane nelle regioni a statuto ordinario, mentre per quelle a statuto speciale si è fatto riferimento alle decisioni locali (per cui si hanno 3 città di rango metropolitano in Sicilia e 1 in Sardegna).

La legge del 2014 ha avuto senz'altro il merito di riconoscere un livello istituzionale rimasto in sospenso per troppo tempo, con conseguenze negative anche per la performance economica delle principali aree urbane del paese, tuttavia lo ha fatto con una soluzione di compromesso, in relazione sia al numero città individuate, sia alla delimitazione territoriale dei loro confini, sia, infine, alle funzioni e ai poteri attribuiti, in gran parte da determinare in maniera più articolata tramite i rispettivi Statuti (Camagni, 2014a, 2014b).

Il risultato è che le aree elette al rango di città metropolitane sono molto eterogenee sia fra loro, che all'interno dei propri confini, in termini di livelli di urbanizzazione e popolamento, dotazione di funzioni urbane di pregio e potenzialità di attivazione economica (Iommi 2014a, 2014b) (Tabb. 2.4 e 2.5). Queste ultime caratteristiche possono invece essere messe in evidenza, applicando una metodologia di selezione e ordinamento delle città ispirata agli studi di fonte ESPON (Iommi, Marinari 2013; Agnoletti *et al.* 2014a, 2014b) (vedi Box 2.1). In breve, essa delimita i confini delle città partendo dalla concettualizzazione di quelli che possono essere considerati "gli ingredienti" indispensabili di un polo urbano, vale a dire dimensione demografica, dimensione economica, qualità e varietà delle funzioni svolte e una certa compattezza dell'insediamento.

---

### Box 2.1

#### UNA PROPOSTA DI METODO PER L'INDIVIDUAZIONE DELLA GERARCHIA URBANA IN ITALIA

Il problema dell'adeguata individuazione dei confini delle aree urbane a fini conoscitivi, ma anche allo scopo di riorganizzare le istituzioni deputate a governarle è una questione che i paesi a sviluppo maturo si sono posti ormai da molti decenni. L'inadeguatezza dei confini amministrativi tradizionali è emersa, infatti, in modo evidente a partire dagli anni '50, in corrispondenza dei fenomeni di urbanizzazione connessi con lo sviluppo industriale: in una prima fase le città si sono allargate sul territorio ben al di fuori dei confini tradizionali (boom dell'urbanizzazione), successivamente è aumentata la loro capacità di attrazione di flussi importanti di pendolarismo quotidiano anche da aree non necessariamente appartenenti allo stesso continuum urbanizzato (boom della mobilità quotidiana). In generale, le trasformazioni descritte sono state recepite abbastanza velocemente negli strumenti conoscitivi (a partire dalle rilevazioni censuarie) e, in alcuni paesi, anche nella riorganizzazione degli assetti di governo (istituzione delle città metropolitane, fusioni e associazioni di comuni).

Lo sviluppo di una maggiore attenzione da parte del livello di governo europeo per le modalità di sviluppo territoriale e per gli effetti territoriali delle politiche comunitarie ha costituito un ulteriore stimolo all'elaborazione di nuove maglie territoriali, all'interno del progetto di ricerca ESPON (European Spatial Planning Observation Network). L'approccio utilizzato tende a sommare gli aspetti caratteristici delle aree urbane: si parte da una definizione di tipo funzionale del territorio (le aree del pendolarismo quotidiano) per applicare successivamente una soglia demografica (popolazione complessiva superiore ai 50mila abitanti e a 15mila abitanti nel comune centrale). Si ottengono in questo modo le Functional Urban Areas (FUA), che possono poi essere classificate in base alla specializzazione funzionale, all'area geografica di influenza, alle aree di gravitazione potenziale, ecc..

Sulla scia dei lavori ESPON e di alcuni altri recenti studi a essi ispirati (OCSE 2012, Calafati 2009 e 2012), l'IRPET ha elaborato un metodo di individuazione e ordinamento delle città che passa attraverso l'ap-

plicazione di una serie di filtri successivi ad un dato di partenza comune, costituito dalla mappa dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL). In primis, dunque, si adotta una definizione funzionale del territorio nazionale che individua le moderne comunità locali (che possono essere distretti, città, aree metropolitane) a partire dai movimenti pendolari quotidiani legati al mercato del lavoro e questi si applica una soglia demografica. Fin qui la procedura ripete quella ESPON usata per individuare le Functional Urban Areas (FUAs) in modo omogeneo a scala europea. I passaggi innovativi sono i due successivi, uno che riguarda la delimitazione territoriale e l'altro che attiene a qualità delle funzioni svolte e risultato economico.

Nel primo caso si è assunto che, laddove le aree funzionali appartengano allo stesso tessuto urbanizzato (Morphological Urban Zone -UMZ-) si procede all'accorpamento delle FUA. La presenza di UMZ trasversale ai confini delle FUA si rileva peraltro in pochi casi in tutta Italia: in Lombardia nell'area milanese e in quelle di Bergamo e Brescia, in Veneto nel caso di Thiene e Schio, in Emilia-Romagna sulla costa riminese, in Toscana nel caso di Firenze e Prato e in Versilia, in Campania nell'area napoletana, in Sicilia attorno a Palermo e a Catania.

Per selezionare le funzioni urbane, invece, in assenza di una metodologia condivisa di riferimento, si è fatto dipendere il loro pregio dalla rarità territoriale degli addetti settoriali. Il risultato è soddisfacente perché fra le funzioni urbane selezionate figurano alcune attività manifatturiere ad alta e media tecnologia, come pure attività terziarie a elevata specializzazione, connesse alla logistica, all'intermediazione finanziaria, all'istruzione universitaria e alla ricerca, ai servizi ospedalieri e ai servizi di supporto alle imprese. Particolarmente rare anche in ambiente urbano risultano, nello specifico, le attività legate all'istruzione universitaria, alle telecomunicazioni e all'editoria.

Così individuate e ordinate le funzioni urbane si è introdotto un ulteriore elemento che caratterizza il concetto di città, quello di varietà delle funzioni svolte, quindi le FUA sono state classificate e ordinate per grado di specializzazione urbana, ma anche per numero di funzioni urbane in cui ottengono la specializzazione, nonché per la qualità delle stesse (grado di rarità) e per omogeneità dei livelli di specializzazione. Aggiungendo due semplici indicatori di performance economica (addetti per abitante e valore aggiunto per abitante) e sintetizzando con un'analisi fattoriale si è così ottenuta una graduatoria di poli urbani (rango urbano) che tiene conto simultaneamente dei bacini funzionali, delle modalità di urbanizzazione, delle funzioni svolte e dei risultati ottenuti. I risultati per le aree di dimensione metropolitana sono illustrati nella tabella 2.5, per le città medie e piccole nel paragrafo successivo alla tabella 2.9.

Tabella 2.4  
LE CITTÀ METROPOLITANE NELLA LEGGE DELRIO (L.56/2014)

Provincia	Popolazione censimento 2011	N. di Comuni della Provincia	Popolazione del capoluogo	% pop. capoluogo su totale	Addetti per 100 abitanti totale	Addetti per 100 abitanti capoluogo
<b>CITTÀ CON RANGO DI CAPITALE</b>						
Roma	3.997.465	121	2.617.175	65,5	38,3	46,2
<b>CITTÀ METROPOLITANE DELLE REGIONI ORDinarie</b>						
Napoli	3.054.956	92	962.003	31,5	23,1	33,1
Milano	3.038.420	134	1.242.123	40,9	51,7	71,1
Torino	2.247.780	315	872.367	38,8	38,3	46,3
Bari	1.247.303	41	315.933	25,3	27,9	40,8
Bologna	976.243	60	371.337	38,0	45,5	52,7
Firenze	973.145	44	358.079	36,8	43,3	55,7
Genova	855.834	67	586.180	68,5	38,5	45,3
Venezia	846.962	44	261.362	30,9	37,8	52,4
Reggio Calabria	550.967	97	180.817	32,8	18,9	23,8
<b>CITTÀ METROPOLITANE DELLE REGIONI SPECIALI</b>						
Palermo	1.243.585	82	657.561	52,9	22,7	28,7
Catania	1.078.766	58	293.902	27,2	22,9	36,0
Messina	649.824	108	243.262	37,4	23,3	26,3
Cagliari	550.580	71	149.883	27,2	31,1	57,5

Fonte: elaborazioni su dati Istat, 2011

Tabella 2.5  
LE CITTÀ METROPOLITANE NELL'APPROCCIO IRPET

Tipologia città	Classe dimensionale	Città (SLL o somma di SLL in caso di compattezza dell'urbanizzato*)	Presenza di funzioni urbane	Risultato economico	Indice di specializzazione in funzioni produttive	Indice di specializzazione in funzioni culturali	Indice sintetico di rango urbano
Grandi sistemi metropolitani	Popolazione > 1milione	Area milanese*	ALTA	ALTO	1,2	1,3	2,95
		Roma	ALTA	ALTO	1,0	1,7	2,78
		Torino	ALTA	ALTO	1,4	1,3	2,37
		Area napoletana*	ALTA	BASSO	0,9	1,0	0,78
Medi sistemi metropolitani	Popolazione 500mila-1milione	Bologna	ALTA	ALTO	1,3	1,2	3,34
		Genova	ALTA	ALTO	0,9	1,3	2,41
		Area fiorentina*	ALTA	ALTO	0,8	1,0	2,10
		Padova	ALTA	ALTO	1,0	1,2	1,86
		Venezia	ALTA	ALTO	0,9	0,8	1,51
		Verona	ALTA	ALTO	0,8	0,9	1,46
		Bari	ALTA	MEDIO	1,2	1,2	1,41
		Area bresciana*	MEDIA	ALTO	1,2	0,9	1,39
		Area catanese*	ALTA	MEDIO	1,0	1,0	1,01
		Area bergamasca*	MEDIA	ALTO	1,2	0,7	0,97
Area palermitana*	ALTA	MEDIO	0,8	1,2	0,61		

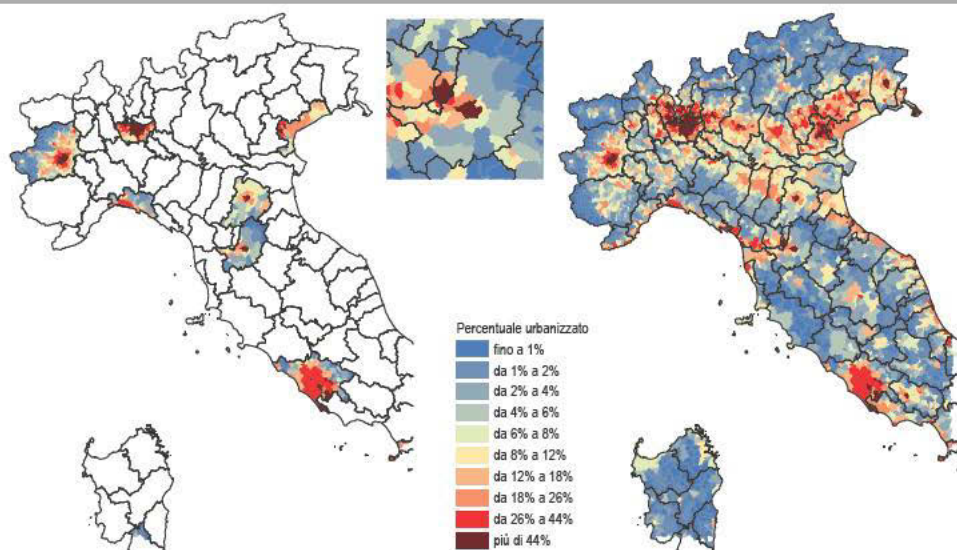
Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

I grandi sistemi metropolitani, che corrispondono alle aree più popolate di Roma, Milano, Napoli e Torino, mostrano risultati molto diversi in termini di potenzialità economiche, con un ritardo notevole soprattutto nel caso di Napoli. Tra i medi sistemi metropolitani, invece, se guardiamo a indicatori quali la presenza e la varietà delle funzioni urbane e la performance economica, emergono alcune aree del Nord-Italia che la Legge Delrio non riconosce come città di rango metropolitano (Padova, Verona, Brescia, Bergamo), mentre non raggiungono livelli adeguati aree che tale riconoscimento hanno ottenuto, come è il caso di Reggio Calabria, Messina e Cagliari.

Anche in termini di delimitazione territoriale, il riconoscimento legale delle città metropolitane appare piuttosto insoddisfacente, soprattutto nell'Italia settentrionale, in cui non è raro che il territorio provinciale comprenda ampie aree montane a bassa urbanizzazione ed escluda invece aree confinanti con più spiccate caratteristiche urbane (Fig. 2.6). I casi più evidenti sono quello di Torino, in cui l'area metropolitana comprende buona parte dell'arco alpino, di Milano, in cui il confine metropolitano risulta troppo stretto rispetto all'area di urbanizzazione effettiva e quello di Firenze, dove la città metropolitana si estende a parte dell'Appennino, ma esclude la confinante città di Prato, ormai appartenente alla più grande conurbazione della piana fiorentina.

L'individuazione delle città metropolitane, prese a riferimento dall'agenda urbana nazionale e dal PON-Metro sconta dunque una doppia imprecisione (nell'individuazione dei casi e nella delimitazione dei confini) che merita degli aggiustamenti successivi, sia in fase di definizione degli Statuti metropolitani, che in fase di definizione e attuazione delle strategie territoriali, specialmente laddove questa articolazione del territorio dovesse davvero divenire vincolante anche per le politiche ordinarie di investimento, oltre che per i fondi europei espressamente dedicati, secondo quanto previsto dai documenti iniziali (Barca, 2012).

Figura 2.6  
ITALIA CENTRO-NORD. COMUNI PER DECILI DI LIVELLO DI URBANIZZAZIONE.  
CITTÀ METROPOLITANE EX L. 56/2014 (SN) E TOTALE (DX)



Fonte: elaborazioni su dati Istat 2011

L'individuazione di un Piano Operativo Nazionale dedicato alle città metropolitane (PON Città metropolitane 2014-2020) conferma la crescita di attenzione da parte del livello di governo centrale al ruolo di motore economico potenziale svolto dalle principali città, ma anche alle criticità che possono concentrarsi in tali aree. Si rafforza anche l'idea che un'efficace politica per le città non possa essere unicamente declinata come politica di livello locale, ma abbia bisogno delle competenze e delle risorse dei livelli di governo superiori, oltre che di indirizzi strategici fissati a scala europea e nazionale. Nella sua formulazione iniziale il PON-Metro, infatti, risponde all'idea che la guida nazionale serva sì a promuovere un uso efficace dei fondi comunitari, ma anche e soprattutto a favorire processi di innovazione più estesi e capillari, da consolidare tramite le politiche ordinarie condotte a livello nazionale, regionale e locale. L'idea di fondo è che la politica per le città per risultare efficace debba essere una politica trasversale rispetto ai settori (le scelte in merito all'offerta dei servizi di istruzione e sanità, ad esempio, influiscono sulla qualità dei servizi urbani) e basata sulla collaborazione tra i diversi livelli di governo. Questo orientamento, espresso chiaramente nell'agenda urbana, sembra invece essersi indebolito in fase di definizione del PON, per almeno due ragioni: perché si è indebolito il legame auspicato tra fondi europei e fondi ordinari e perché il programma concentra il suo *focus* territoriale nel comune centrale, il cui Sindaco ha poi la facoltà di concertare e definire eventuali interventi di area vasta<sup>9</sup>. Nel programma si richiama, tuttavia, la necessità di una complementarità rispetto ai POR, all'interno di una strategia nazionale unificante.

In relazione ai temi ritenuti strategici occorre ricordare che rispetto ai tre driver di intervento fissati con l'Agenda Urbana (*up-grading* dei servizi, riduzione del disagio e

<sup>9</sup> Le risorse del PON METRO sono dedicate *ex lege* ai comuni centrali delle 14 città metropolitane, il cui Sindaco è riconosciuto come Autorità Urbana di riferimento per la politica comunitaria.

attrazione di filiere innovative), il PON-Metro concentra il suo intervento sui primi due, sempre integrando le risorse di FESR e FSE:

- *Driver 1*: applicazione del paradigma della *smart city* per la modernizzazione dell'offerta di servizi urbani (interpretazione territoriale degli Obiettivi Tematici 2 e 4), sia in chiave di potenziamento della competitività che di aumento della qualità della vita;
- *Driver 2*: promozione dell'inclusione sociale per i segmenti di popolazione e i quartieri in condizioni di disagio (interpretazione territoriale dell'Obiettivo Tematico 9).

I driver a loro volta si articolano su quattro assi prioritari che sono: agenda digitale metropolitana, sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana, servizi per l'inclusione sociale e infrastrutture per l'inclusione sociale (Tab. 2.7).

Tabella 2.7  
ARTICOLAZIONE DEL PON METRO PER OBIETTIVI, ASSI E AZIONI

OBIETTIVO TEMATICO	ASSE	FON-DO	RISORSE UE (mil.)	OBIETTIVI SPECIFICI	AZIONI
2. ICT	1. Agenda digitale	FESR	98,1	1.1.1 Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili	1.1.1.1 Adozione di tecnologie per migliorare i servizi urbani della smart city (e-government, e-learning, e-inclusion, e-culture, e-health)
4. ENERGIA	2. Sostenibilità urbana	FESR	210,8	2.1.1 Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o a uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili	2.1.1.1 Risparmio energetico negli edifici pubblici
				2.2.1 Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane	2.1.1.2 Illuminazione pubblica sostenibile
					2.2.1.1 Realizzazione di infrastrutture e nodi di interscambio modale
					2.2.1.2 Servizi di mobilità condivisa e flotte eco-compatibili
9. INCLUSIONE	3. Servizi per l'inclusione sociale	FSE	142,4	3.1.1 Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo	3.1.1.1 Abitare protetto, assistito e condiviso (anziani, immigrati, soggetti in uscita dai servizi sociali, donne vittime di violenza)
				3.2.1 Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti	3.1.1.2 Prevenzione dell'emergenza abitativa (fuel poverty, morosità incolpevole)
					3.2.1.1 Servizi per l'inclusione delle Comunità Rom, Sinti e Camminanti
				3.2.1.2 Servizi per l'inclusione dei senza dimora	
3.3.1 Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità	3.3.1.1 Attivazione di servizi negli immobili inutilizzati				
3.4.1 Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale	3.4.1.1 Alfabetizzazione e servizi per l'inclusione digitale				



OBIETTIVO TEMATICO	ASSE	FONDO	RISORSE UE (mil.)	OBIETTIVI SPECIFICI	AZIONI
9. INCLUSIONE	4. Infrastrutture per l'inclusione sociale	FESR	113,3	4.1.1 Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo	4.1.1.1 Realizzazione e recupero di alloggi (categorie fragili e modelli di innovazione abitativa)
					4.1.1.2 Anagrafe degli assegnatari dell'edilizia sociale a tutela delle categorie deboli
				4.1.2 Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti	4.1.2.1 Alloggi e spazi per servizi dedicati alle comunità Rom, Sinti e Camminanti
					4.1.2.2 Alloggi e spazi per servizi dedicati ai soggetti senza fissa dimora
				4.1.3 Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità	4.1.3.1 Recupero di immobili inutilizzati da adibire a servizi di animazione sociale
ASSISTENZA	5. Assistenza tecnica	FESR	23,5	5.1.1 Garantire la qualità degli investimenti realizzati attraverso l'efficacia e l'efficienza delle attività di programmazione, attuazione, controllo, monitoraggio e gestione finanziaria	5.1.1 Gestione
				5.1.2 Migliorare la qualità degli investimenti realizzati attraverso un confronto inter-istituzionale e partenariale aperto e trasparente nelle attività di programmazione, co-progettazione, monitoraggio, valutazione e sorveglianza sui risultati conseguiti	5.1.2 Comunicazione

Fonte: PON città metropolitane 2014-2020

La dotazione finanziaria complessiva del PON corrisponde a 893 milioni di euro, di cui 588 di contributo dei Fondi Strutturali ed è vincolata alla realizzazione di Azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile. Le risorse di fonte FESR ammontano a 446 milioni, mentre quelle di fonte FSE a 142. La ripartizione delle risorse è di tipo geografico (regioni meno sviluppate, regioni in transizione e regioni più sviluppate) e di tipo tematico (per asse). Si stima che nelle regioni meno sviluppate (RMS) la dotazione finanziaria per Autorità urbana sarà di circa 90 milioni, contro circa 40 nelle altre regioni. Per Firenze si stimano 54 milioni di euro.

Ad oggi, il rischio vero è che le risorse del PON-Metro perdano l'integrazione con le risorse ordinarie, così come pensato inizialmente nel documento Barca. Dato che per sua natura, la politica urbana è una politica trasversale rispetto ai settori (istruzione, sanità, trasporti, ecc.) e rispetto ai livelli di governo (centrale e locale), "l'isolamento" del PON-Metro dagli strumenti ordinari di intervento lo rende debole, perché ne impoverisce le risorse e perché fa di fatto decadere il binario nazionale della politica urbana.

## 2.3

### Le città medie

Ogni riflessione sulla dimensione urbana in Italia non può prescindere dal ricco tessuto di città di medie dimensioni demografiche, che talvolta ospitano funzioni di pregio, di rango senz'altro superiore a ciò che la loro taglia può spiegare. Senza negare l'importanza della gerarchia territoriale, quindi, è necessario che in un contesto siffatto

la politica per le città prenda in considerazione anche i poli di importanza regionale. Per tale motivo, l'Agenda Urbana, al fine di concentrare lo sforzo di *policy* negli ambiti urbani che maggiormente possono giocare un ruolo di rafforzamento della competitività e della capacità di innovare, si declina secondo due tipologie di territori rilevanti: le 14 città metropolitane individuate con leggi nazionali e regionali e le città medie, che costituiscono poli di erogazione dei servizi essenziali e di rango elevato per aree vaste significative. Nel primo caso è previsto l'intervento principalmente (ma non esclusivamente) tramite PON e nel secondo tramite POR.

Per l'individuazione delle città di riferimento per i POR, secondo un'impostazione condivisa a livello nazionale, ma che consenta il riconoscimento delle specificità locali, si propongono alcuni criteri (Accordo di Partenariato):

- un criterio prettamente demografico, con una soglia fissata a 45mila abitanti;
- un criterio legato alla qualità dell'offerta dei servizi, sul modello dell'esercizio sperimentato sulle aree interne, ma con riferimento a tipologie di servizi di rango superiore;
- un criterio di natura istituzionale, legato all'effettiva capacità degli enti di svolgere il ruolo autorità urbana, ovvero di titolari della gestione dei progetti.

Anche in questo caso, vale la regola generale di concentrazione degli interventi, per cui le Regioni, nell'attuare i propri PO dovranno selezionare un numero limitato e circoscritto di aree urbane e, al loro interno, un numero limitato di azioni di intervento. Viene comunque lasciata libera l'opzione tra l'indicare nel PO solo i criteri con cui effettuare la selezione o scegliere direttamente le aree obiettivo.

Tra i tre criteri di selezione suggeriti, la soglia demografica a scala comunale è quello meno soddisfacente, perché risente dell'inadeguatezza dei confini amministrativi nelle aree che hanno subito marcati processi di conurbazione e perché non tiene conto della qualità delle funzioni esercitate dai diversi poli (Tab. 2.8).

Tabella 2.8  
ITALIA. LE CITTÀ MEDIE CON IL CRITERIO DELLA SOGLIE DEMOGRAFICA. 2011

REGIONI	Comuni con popolazione >45mila	Di cui compresi nelle città metropolitane ex L.56/2014	Città medie non in aree metropolitane
Piemonte	12	3	9
Valle d'Aosta			
Liguria	4	1	3
Lombardia	19	7	12
Trentino Alto-Adige	2		
Veneto	7	2	5
Friuli Venezia-Giulia	3		
Emilia-Romagna	13	2	11
Toscana	15	4	11
Umbria	3		
Marche	6		
Lazio	14	9	5
Abruzzo	5		
Molise	1		
Campania	22	13	9
Puglia	18	6	12
Basilicata	2		
Calabria	5	1	4
Sicilia	18	7	11
Sardegna	4	2	2
ITALIA	173	57	116

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Con tale criterio si selezionano 116 comuni in Italia, al netto di quelli già compresi nei territori definiti città metropolitane. Per la Toscana, sono 11 i comuni selezionati, che corrispondono agli attuali capoluoghi di provincia, cui si aggiunge Viareggio. Nella città metropolitana, sono Scandicci, Sesto Fiorentino ed Empoli, oltre al capoluogo regionale, a superare la soglia.

Un criterio più fondato, in grado di cogliere i veri punti di forza di alcune città medie è invece quello che guarda alle funzioni economiche svolte e ai servizi offerti. Per applicare tale criterio di selezione si possono al momento utilizzare due metodi alternativi, di cui il primo elaborato da IRPET in linea con la metodologia ESPON già illustrato nel paragrafo precedente (vedi Box 2.1) e il secondo proposto in sede di Accordo di Partenariato. Nel primo caso, le città vengono selezionate con un approccio che tende a sommare gli aspetti caratteristici delle aree urbane: bacini di gravitazione quotidiana, qualità e varietà della funzioni svolte, taglia demografica e risultato economico. Risultano particolarmente interessanti, per il ruolo di traino che possono svolgere a scala regionale, i poli urbani di rango più elevato, come è il caso delle città emiliane tra quelle di taglia compresa tra 250mila e 500mila abitanti e di città quali Trento, Bolzano, Pisa, Siena, Trieste e Ancona fra quelle con popolazione da 100mila e 250mila abitanti (Tab. 2.9). Si tratta, come è evidente, di città del Centro-Nord del paese, dove l'urbanizzazione tende ad essere più diffusa e il tessuto produttivo più solido.

Tabella 2.9  
LE CITTÀ MEDIE NELL'APPROCCIO IRPET

Tipologia città	Classe dimensionale	Città (SLL o somma di SLL in caso di compattezza dell'urbanizzato*)	Presenza di funzioni urbane	Risultato economico	Indice spec. funzioni produttive	Indice spec. funzioni culturali	Indice sintetico di rango urbano (>0)
Città medie	Pop. 250mila-500mila	Parma	ALTA	ALTO	1,3	1,0	1,74
		Modena	ALTA	ALTO	1,4	0,8	1,40
		Reggio Emilia	ALTA	ALTO	1,5	0,8	1,36
		Vicenza	ALTA	ALTO	1,2	0,8	1,26
		Udine	ALTA	ALTO	1,1	1,0	1,22
		Cagliari	ALTA	MEDIO	1,0	1,2	1,13
		Pescara	MEDIA	MEDIO	1,0	1,0	0,81
		Lecce	ALTA	MEDIO	0,8	1,3	0,69
		Treviso	MEDIA	ALTO	0,8	0,8	0,64
		Salerno	ALTA	MEDIO	0,7	1,1	0,55
		Frosinone	MEDIA	MEDIO	1,1	0,6	0,55
		Lecco	MEDIA	ALTO	1,1	0,6	0,48
		Messina	MEDIA	BASSO	0,5	1,2	0,35
		Pordenone	MEDIA	ALTO	0,9	0,6	0,33
		Area Rimini-Cattolica*	MEDIA	MEDIO	0,7	0,7	0,22
		Latina	BASSA	MEDIO	1,4	0,6	0,19
		Vigevano	MEDIA	MEDIO	1,3	0,6	0,14
		Caserta	MEDIA	BASSO	1,0	0,8	0,13
		Chiari	MEDIA	MEDIO	0,9	0,4	0,07

Tabella 2.9 segue

Tipologia città	Classe dimensionale	Città (SLL o somma di SLL in caso di compattezza dell'urbanizzato*)	Presenza di funzioni urbane	Risultato economico	Indice spec. funzioni produttive	Indice spec. funzioni culturali	Indice sintetico di rango urbano (>0)
Città piccole**	Pop. 100mila-250mila	Trento	ALTA	ALTO	0,8	1,3	2,25
		Bolzano	ALTA	ALTO	0,7	1,2	2,16
		Pisa	ALTA	ALTO	0,9	1,9	1,91
		Siena	ALTA	ALTO	0,8	1,5	1,86
		Trieste	ALTA	MEDIO	1,0	1,2	1,76
		Ancona	ALTA	MEDIO	1,0	1,1	1,64
		Novara	ALTA	MEDIO	1,3	1,0	1,39
		Ferrara	ALTA	MEDIO	1,0	1,1	1,33
		Perugia	ALTA	MEDIO	1,1	1,0	1,28
		Mantova	MEDIA	ALTO	1,0	0,7	1,14
		Ivrea	MEDIA	MEDIO	1,5	1,4	1,13
		Savona	ALTA	MEDIO	0,8	0,7	1,00
		Cosenza	ALTA	MEDIO	0,9	1,4	0,98
		Livorno	ALTA	MEDIO	1,1	0,7	0,96
		Pavia	ALTA	MEDIO	0,8	1,2	0,94
		Lodi	ALTA	MEDIO	1,1	0,7	0,93
		Pesaro	MEDIA	ALTO	1,1	1,0	0,90
		L'Aquila	MEDIA	MEDIO	1,2	1,2	0,86
		Piacenza	ALTA	ALTO	1,2	0,8	0,85
		Potenza	ALTA	MEDIO	1,0	1,1	0,78
		Ravenna	MEDIA	ALTO	0,8	0,7	0,72
		Sassuolo	MEDIA	ALTO	1,3	0,4	0,66
		Forlì	MEDIA	ALTO	1,0	0,7	0,64
		Lucca	MEDIA	ALTO	0,7	0,8	0,63
		Cremona	MEDIA	MEDIO	0,9	0,7	0,63
		Cesena	MEDIA	ALTO	0,8	0,7	0,56
		Catanzaro	ALTA	MEDIO	0,8	1,2	0,53
		Viterbo	MEDIA	MEDIO	0,6	1,1	0,52
		Sassari	MEDIA	MEDIO	0,6	1,0	0,50

\*\* rappresentate solo quelle con indice di rango urbano  $\geq 0,5$ 

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, MIUR e MINSAL

Anche la dinamica di queste città è interessante. Se assumiamo la variazione degli addetti nel decennio 2001-2011 come indicatore della dinamica urbana (Burgalassi *et al.*, 2014a, 2014b) e disaggreghiamo per dimensione demografica, evidenziamo come grandi sistemi metropolitani, medi sistemi metropolitani e città medie abbiano sperimentato livelli di crescita paragonabili. Tale risultato risente, tuttavia di un'elevata variabilità territoriale e le città medie hanno avuto una dinamica particolarmente brillante nell'Italia centrale e nel Nord-Est (Tab. 2.10). Passando poi a considerare il ruolo giocato dal rango urbano, in generale emerge che le città di rango superiore hanno ottenuto una maggiore variazione positiva degli addetti. Tenendo conto anche della variabilità territoriale, si evidenzia un'elevata correlazione positiva tra rango e dinamica nelle città piccole e medie nell'Italia centrale e del Nord-Est (Tab. 2.11). Ciò dimostra, almeno a una prima analisi, che in alcune città di minore dimensione la qualità delle funzioni svolte possa aver agito come sostituto della dimensione demografica nell'attrarre nuove attività produttive o nel rafforzare quelle già presenti. Si conferma, pertanto, il ruolo di rilievo che alcuni poli minori di qualità possono giocare a scala regionale in termini sia di competitività, sia di riequilibrio territoriale e sociale.

Tabella 2.10  
DINAMICA DEGLI ADDETTI PER DIMENSIONE DI CITTÀ. 2001-2011

	Variazione % addetti	Contributo alla crescita (%)	Variazione % addetti per macroregione			
			Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud
Città piccole	1,5	0,2	1,1	0,1	2,5	4,2
Città medie	3,0	0,2	1,1	3,5	7,1	4,4
Medi sistemi metropolitani	2,9	0,2	3,0	2,0	0,4	5,7
Grandi sistemi metropolitani	3,2	2,0	1,2	-	11,9	0,4
TOTALE	2,8	3,0	1,4	0,7	2,2	5,7

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Censimenti

Tabella 2.11  
DINAMICA DEGLI ADDETTI PER RANGO DI CITTÀ. 2001-2011

	Rango urbano				Città piccole e medie. Coeff. correlazione tra rango e crescita
	<0	0-1	1-2	>2	
Nord-Ovest	0,4	2,3	-0,1	1,9	7
Nord-Est	-0,4	-0,1	1,7	5,7	27
Centro	2,1	1,9	6,8	6,0	20
Sud	5,4	1,6	4,7	-	-31
TOTALE	2,5	1,5	2,6	4,3	

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Censimenti

Altro metodo di individuazione delle città medie è quello che guarda all'offerta di servizi pubblici in materia di istruzione, sanità e trasporti, con cui sono state definite le aree interne, di cui al paragrafo successivo. Nell'Accordo di Partenariato si suggerisce di selezionare servizi di rango più elevato, tuttavia, ad un'analisi approfondita risulta evidente che i servizi cosiddetti di base, utilizzati per l'individuazione delle aree interne (scuole secondarie superiori, ospedali dotati di servizi di pronto soccorso -DEA- di I° livello e stazioni ferroviarie di rango *silver*), sono da considerarsi, in realtà, almeno a media specializzazione e consentono pertanto una prima individuazione sensata di poli urbani.

Nella tabella successiva (Tab. 2.12) si mostra, per il caso toscano, l'intersezione tra la classificazione dei poli urbani derivante dall'applicazione del metodo delle aree interne e quella delle aree urbane ottenuta con l'indicatore di rango. I poli per offerta di servizi sono in totale 21, di cui 11 svolgono il ruolo di capoluogo, mentre solo 6 hanno caratteristiche tali (presenza di funzioni specializzate, risultato economico) da poter essere considerate delle aree urbane rilevanti ai fini dello sviluppo regionale. I due indicatori risultano dunque tra loro coerenti, anche se quello con costruito con il metodo IRPET è decisamente più selettivo e dunque più adatto a individuare aree strategiche, oltre le sole città metropolitane riconosciute dalla legge (nel caso toscano, Firenze).

Tabella 2.12  
TOSCANA. CONFRONTO TRA LA SELEZIONE DEI POLI PER LE AREE INTERNE E LE AREE DI RANGO URBANO

Polo/Polo intercomunale	Provincia	Comune	Capoluogo	FUA (SLL>50mila ab.)	Popolazione comunale 2011	Popolazione SLL 2011	Rango Urbano
Polo	MS	Carrara	X	X	65.573	65.573	<0,5
Polo	MS	Massa	X	X	70.973	81.522	<0,5
Polo intercomunale	LU	Camaione		X	32.600	120.107	<0,5
Polo	LU	Lucca	X	X	84.939	163.224	0,63
Polo intercomunale	LU	Pietrasanta			24.931	49.360	<0,5

Tabella 2.12 segue

Polo/Polo intercomunale	Provincia	Comune	Capoluogo	FUA (SLL>50mila ab.)	Popolazione comunale 2011	Popolazione SLL 2011	Rango Urbano
Polo intercomunale	LU	Viareggio		X	64.503	120.107	<0,5
Polo	PT	Pescia		X	19.851	123.810	<0,5
Polo	PT	Pistoia	X	X	90.288	130.461	<0,5
Polo	FI	Empoli		X	47.955	107.669	<0,5
Polo	FI	Figline V.no		X	17.050	128.456	<0,5
Polo	FI	Firenze	X	X	371.282	713.959	2,10*
Polo	LI	Cecina		X	28.573	74.660	<0,5
Polo	LI	Livorno	X	X	161.131	183.264	0,96
Polo	PI	Pisa	X	X	88.217	183.225	1,91
Polo	PI	Pontedera		X	28.350	117.402	<0,5
Polo	AR	Arezzo	X	X	100.212	139.196	<0,5
Polo	AR	Cortona			23.036	36.666	<0,5
Polo	AR	Montevarchi		X	24.166	128.456	<0,5
Polo	SI	Siena	X	X	54.543	114.672	1,86
Polo	GR	Grosseto	X	X	81.928	106.085	<0,5
Polo	PO	Prato	X	X	188.011	277.617	2,10*

\*L'indicatore è calcolato per Firenze e Prato congiuntamente

Fonte: elaborazioni IRPET

È evidente che la selezione proposta con il metodo IRPET sul rango urbano è più adatta a politiche di valorizzazione dei fattori competitivi urbani. Nella definizione della strategia urbana all'interno del POR-FESR della Toscana, che ha scelto invece di concentrare gli interventi sulle aree urbane in crisi socio-economica sul modello dei PIUSS del precedente periodo di programmazione, riconosciuti dal DPS quale buona pratica di rilevanza nazionale<sup>10</sup> (MEF-DPS, 2011), tale selezione è stata quindi solo parzialmente accolta. In particolare, è stato accolto il criterio funzionale delle FUA per l'individuazione delle aree urbane di interesse regionale, dopodiché si è loro applicato un indicatore di disagio socio-economico e di pressione ambientale, per affinare la selezione delle aree eligibili. L'indicatore di criticità urbana è stato costruito tenendo conto della struttura della popolazione da cui dipende la domanda di servizi sociali locali (popolazione anziana e nella prima infanzia, quota di stranieri provenienti dai paesi a forte pressione migratoria), del disagio giovanile legato ai percorsi di istruzione (esiti scolastici negativi nella scuola II di secondo grado) e alla partecipazione al mercato del lavoro (tasso di disoccupazione 15-24), del disagio connesso alla povertà familiare e al costo dell'abitare (famiglie con contributi per l'affitto), nonché della qualità del contesto insediativo (superamento dei valori limite di Pm<sub>10</sub> e NO<sub>2</sub>).

Con tali criteri sono stati individuati quali ambiti territoriali eligibili i 42 comuni ricadenti nelle 14 FUA di Montecatini Terme, Poggibonsi, Massa, Santa

<sup>10</sup> I PIUSS (Piani Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile) sono interventi multisettoriali integrati, di natura pubblica e privata, che si concentrano nelle aree urbane e metropolitane allo scopo di promuoverne lo sviluppo socio-economico in un'ottica di sostenibilità, attraverso il miglioramento della qualità urbana e ambientale. Nella programmazione 2007-2013 sono stati finanziati 14 PIUSS che hanno complessivamente attivato 330 milioni di euro, provenienti sia dal POR-FESR, sia dal FAS (ora FCS). Gli elementi distintivi che, nel panorama nazionale ed europeo, caratterizzano il modello attuativo dei PIUSS della Toscana riguardano la scelta di adottare un "approccio competitivo" basato su una procedura ad evidenza pubblica, con rigorosi criteri di ammissibilità, selezione e di premialità, che ha stimolato la concorrenza fra gli Enti locali, determinando un innalzamento della qualità progettuale e della concreta fattibilità degli interventi.

Croce sull'Arno, Prato, Carrara, Livorno, Piombino, Cecina, Pontedera, Lucca, Pistoia, Pisa, Empoli che presentano valori degli indicatori di disagio superiori alla media toscana e criticità ambientali (Tab. 2.13 e Carta 2.14)<sup>11</sup>. La strategia urbana sarà realizzata tramite PIU (Progetti di Innovazione Urbana), che ricalcano sostanzialmente l'esperienza dei PIUSS, essendo un insieme coordinato e integrato di azioni finalizzate alla risoluzione di problematiche di ordine sociale, economico e ambientale in ambito urbano. Viene, inoltre, mantenuto un vincolo circa la concentrazione delle risorse e la dimensione minima dell'intervento, al fine di garantirne l'impatto sul contesto di riferimento<sup>12</sup>, come pure viene confermata la procedura concorrenziale tra le aree eligibili, utilizzata con successo nella precedente programmazione.

Tabella 2.13  
INDIVIDUAZIONE DELLE AREE URBANE ELIGIBILI AI FINI DEL POR-FESR IN TOSCANA  
(In grassetto)

FUA ( <i>Functional Urban Areas</i> )	Popolazione	Indicatore sintetico di disagio socio-economico (Toscana = 100)	Superamento dei valori limite PM10 e NO2 (DGR 1025/2010)	Nr. comuni (>10mila ab., non aree interne perif. e ultraperif., non Leader)
Arezzo	136.702	98	X	
Borgo San Lorenzo	55.301	97		
<b>Carrara</b>	<b>64.689</b>	<b>102</b>	X	<b>1</b>
<b>Cecina</b>	<b>73.237</b>	<b>103</b>	X	<b>2</b>
<b>Empoli</b>	<b>105.156</b>	<b>105</b>	X	<b>4</b>
Firenze*	694.979	97	X	
Grosseto	102.116	98	X	
<b>Livorno</b>	<b>178.946</b>	<b>102</b>	X	<b>2</b>
<b>Lucca</b>	<b>163.873</b>	<b>101</b>	X	<b>3</b>
<b>Massa</b>	<b>79.082</b>	<b>104</b>	X	<b>2</b>
Montecatini-Terme	120.498	115	X	3
Montevarchi	127.264	92		
<b>Piombino</b>	<b>57.804</b>	<b>104</b>	X	<b>2</b>
<b>Pisa</b>	<b>179.569</b>	<b>103</b>	X	<b>4</b>
<b>Pistoia</b>	<b>129.197</b>	<b>102</b>	X	<b>3</b>
<b>Poggibonsi</b>	<b>69.916</b>	<b>117</b>	X	<b>2</b>
<b>Pontedera</b>	<b>116.558</b>	<b>103</b>	X	<b>3</b>
<b>Prato</b>	<b>273.390</b>	<b>109</b>	X	<b>5</b>
<b>Santa Croce sull'Arno</b>	<b>101.349</b>	<b>112</b>	X	<b>6</b>
Siena	112.147	98	X	
Viareggio	116.270	99	X	

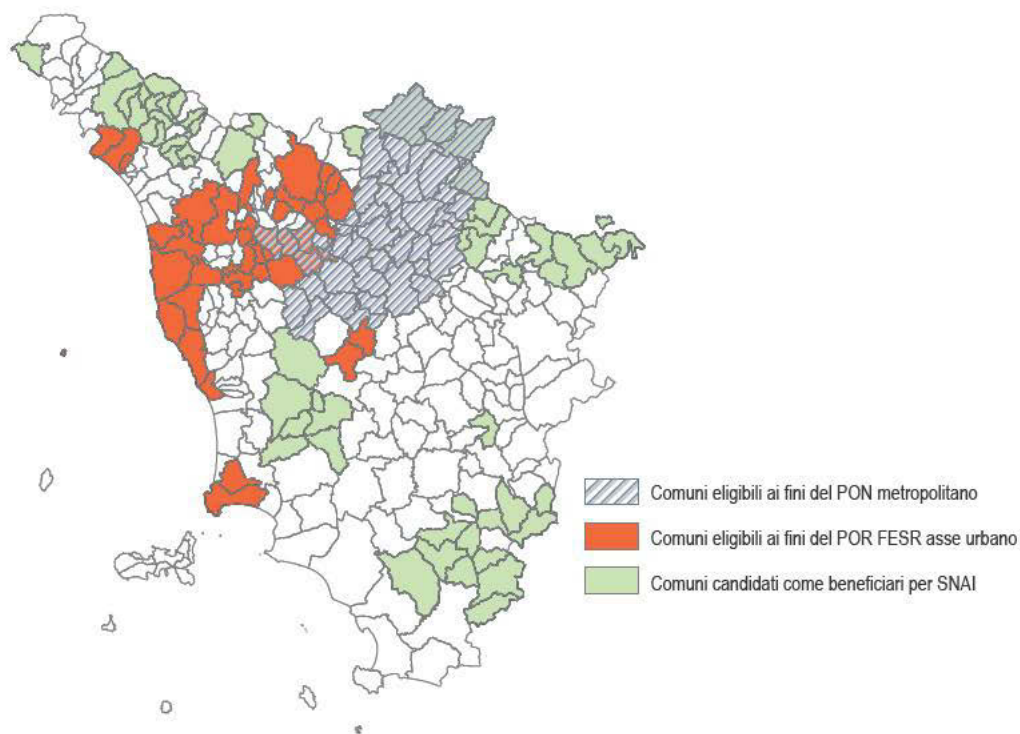
\*Area interessata dal PON-Metro  
Fonte: RT (aggiornato a gennaio 2015)

<sup>11</sup> In tali FUA sono comunque esclusi i comuni con popolazione inferiore a 10mila abitanti, quelli classificati come periferici e ultraperiferici nella strategia per le aree interne e quelli interessati da interventi del PSR 2014-2020.

<sup>12</sup> Nei documenti regionali si ipotizza di finanziare un numero massimo di 8 PIU, ciascuno dei quali dovrà articolarsi su più linee di azione, con finalità prevalentemente sociali e preferibilmente tramite operazioni di riuso e rigenerazione urbana.

Figura 2.14

LE AREE ELIGIBILI AI FINI DEL PON-METRO, DEL POR-FESR ASSE URBANO E DELLA SNAI (STRATEGIA NAZIONALE AREE INTERNE)



Fonte: elaborazioni su dati Istat 2011

La ripartizione delle risorse disponibili per linea tematica è invece riportata nella tabella 2.15, da cui si ricava la priorità data a obiettivi di coesione sociale (60% dei finanziamenti) e di sostenibilità (40%).

Tabella 2.15  
TOSCANA. INTERVENTI PREVISTI PER L'ASSE URBANO (ASSE 6), ARTICOLATI PER LINEA DI AZIONE

Obiettivo Tematico	Azione	Dotazione finanziaria in milioni di euro	Composizione %
4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	4.1.1 Ecoefficienza	6,9	14,0
	4.1.3 Reti illuminazione pubblica	3,0	6,1
	4.6.1 Mobilità sostenibile	9,8	19,9
9 Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	9.3.1 Servizi infanzia	7,4	15,0
	9.3.5 Servizi socio sanitari	7,4	15,0
	9.6.6 Recupero funzionale	14,8	30,0
TOTALE		49,2	100,0

Fonte: RT (aggiornato a gennaio 2015)

Tenendo conto delle scelte effettuate a scala nazionale (PON nella città metropolitana di Firenze) e delle indicazioni date nell'AdP (concentrazione territoriale e tematica), nonché dell'ammontare complessivo delle risorse, abbastanza contenuto (49,2 milioni di euro di fonte FESR), nonché delle scelte strategiche fatte dal governo regionale, gli



interventi rientranti nella strategia urbana esplicita in Toscana sono dunque orientati a obiettivi di coesione sociale e di rigenerazione del tessuto edificato esistente nelle aree urbane. In sintesi, dunque, la strategia territoriale urbana della Regione Toscana concentra gli interventi sulle aree con problematiche di disagio socioeconomico e di deterioramento ambientale, al fine di sostenere dinamiche di sviluppo e di riequilibrio territoriale, in particolare favorendo la coesione sociale e migliorando la competitività delle città medie regionali. Gli interventi previsti sono diretti a potenziare l'offerta di servizi a fasce deboli della popolazione (anziani, bambini, immigrati), con una specifica attenzione alla promozione dell'occupazione e imprenditorialità giovanili (in collegamento con il progetto Start up House). Tali interventi hanno natura integrata e prevedono il recupero e l'efficientamento energetico degli edifici e delle infrastrutture esistenti, includendo così anche obiettivi di rigenerazione urbana e di sostenibilità ambientale. Gli interventi previsti espressamente nell'asse urbano, saranno poi integrati con interventi di natura settoriale, legati ad esempio alla mobilità, all'imprenditorialità, all'offerta di servizi sociali che hanno una prevalente localizzazione urbana.

## 2.4

### Le aree interne

Le Aree Interne sono definite come insieme di comuni, i cui residenti sono significativamente distanti, secondo un set definito di indicatori, dai centri di offerta di servizi ritenuti essenziali in materia di istruzione, salute e mobilità. Si tratta di aree prevalentemente periferiche dal punto di vista della localizzazione geografica (da qui l'etichetta di "interne"), che interessano ampie zone montane e collinari e che sono strutturalmente caratterizzate da fenomeni di spopolamento, di declino economico e di dissesto idrogeologico, connesso quest'ultimo alla riduzione della superficie coltivata o anche a mutamenti climatici. Si tratta di aree a rischio di abbandono, che in letteratura vengono spesso individuate con terminologie varie, tra cui si ricordano le aree fragili, le aree svantaggiate (Dir. C.E.E. 268/75) e le aree remote (Brezzi *et al.*, 2011).

Obiettivo della strategia è l'inversione delle tendenze demografiche in atto: riduzione dei flussi di emigrazione, attrazione di nuovi residenti, modifica della composizione per età a favore delle classi più giovani e ripresa della natalità. Per raggiungere tale obiettivo sono previste due classi di azioni fra loro complementari: a) il potenziamento dell'accessibilità ai servizi ritenuti essenziali per le scelte di insediamento residenziale e b) la promozione dello sviluppo locale e delle opportunità occupazionali tramite la valorizzazione di asset territorialmente specifici. Alle due classi di azioni corrispondono anche due diverse modalità di finanziamento e di regia degli interventi: per l'adeguamento della qualità e quantità dell'offerta di servizi essenziali (azioni di cittadinanza) si prevede, infatti, una guida nazionale, una procedura per aree-progetto sperimentali e il finanziamento tramite politiche settoriali ordinarie, cui si aggiungono risorse finalizzate provenienti sempre però da fondi nazionali; mentre per i progetti di sviluppo locale (azioni di mercato), la guida è regionale e le risorse di riferimento sono quelle comunitarie, afferenti soprattutto a FESR, FSE e FEASR. Il primo tipo di intervento è, quindi, considerato una sorta di prerequisito per l'efficacia del secondo, si tratta di ricreare quelle che vengono chiamate le precondizioni dello sviluppo. In ogni caso è richiesta una forte integrazione della strategia nazionale con quella regionale e la concentrazione su pochi e condivisi obiettivi, in linea con

le riforme più generali che hanno interessato il metodo della programmazione per il periodo 2014-2020.

In modo parzialmente diverso da quanto fatto per le città medie, la cui identificazione è stata lasciata interamente alle scelte regionali, per le aree interne è stata proposta una classificazione a scala nazionale elaborata dal MEF-DPS, anche se è stata comunque riconosciuta alle regioni la possibilità di modificarla per adattarla alle proprie specificità locali.

Nella proposta del ministero, le aree interne sono definite rispetto alla loro distanza in tempo di percorrenza dai centri di offerta di servizi alla popolazione, considerati indispensabili per il pieno godimento dei diritti di cittadinanza.

I servizi considerati sono:

1. le scuole secondarie superiori (nelle tre categorie di licei, ITC e professionali);
2. gli ospedali sede di DEA di 1° livello (Dipartimento Emergenza e Accettazione);
3. le stazioni ferroviarie di rango almeno "Silver", secondo la classificazione fatta da RFI.

Le classi di distanza dai poli di attrazione sono state individuate sulla base di valori caratteristici della distribuzione (terzili e 95esimo percentile), per cui si ottengono: aree di cintura (<20'), aree intermedie (20'-40'), aree periferiche (40'-75') e aree ultraperiferiche (>75').

Le aree interne così individuate, derivanti dal totale di aree intermedie, periferiche e ultraperiferiche, rappresentano oltre la metà dei comuni italiani, quasi ¼ della popolazione nazionale, pari a circa 13,5 milioni di abitanti e oltre il 60% della superficie complessiva. Da una prospettiva nazionale, quindi, sia la grande estensione territoriale delle aree interne, sia il loro peso demografico non trascurabile spiega la loro importanza, oltre che per il potenziale di sviluppo di cui dispongono che pesa sulla traiettoria di sviluppo nazionale, anche per i costi sociali determinati dalle loro condizioni (Strategia nazionale aree interne, 2014).

Per la Toscana, il metodo del DPS individua 33 comuni classificati come poli, 126 come cinture e 128 come aree interne (79 intermedi, 37 periferici e i rimanenti 12 ultraperiferici). A un'osservazione più attenta delle specificità regionali sono tuttavia apparsi alcuni elementi migliorabili, che hanno condotto a una parziale rielaborazione del metodo di classificazione e a un suo approfondimento (Bertini *et al.* 2014, Iommi 2014d).

Un primo aspetto debole è stato individuato nella selezione di un numero eccessivo di poli, dovuta a due ragioni fondamentali: a) la possibilità per comuni contigui, ciascuno con una parziale dotazione di servizi di interesse, di costituire un polo intercomunale su aree territoriali molto vaste; b) la sopravvalutazione di alcune stazioni ferroviarie, aventi nella realtà un livello di servizio piuttosto basso.

Di conseguenza sono stati introdotti i seguenti correttivi:

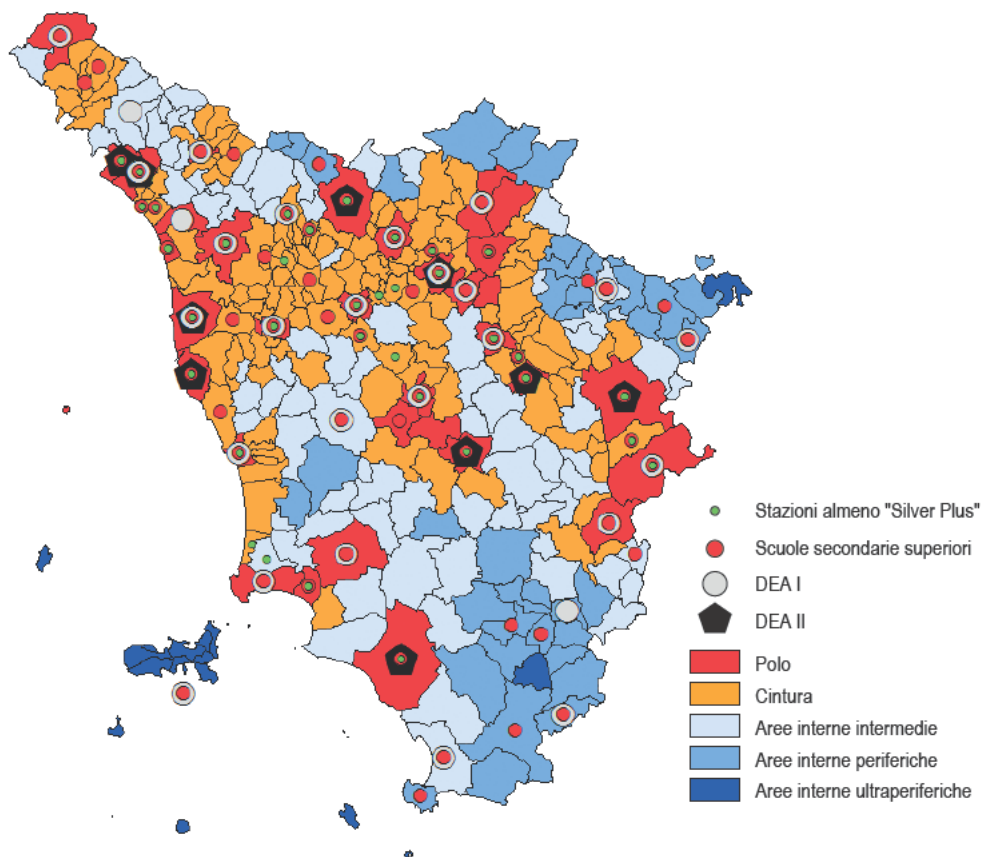
- si è tenuto conto della contiguità territoriale del tessuto urbanizzato, introducendo la maglia delle *Urban Morphological Zones* (UMZ). Nell'approccio IRPET alle aree interne, dunque, la formazione di poli intercomunali è consentita solo tra comuni ricadenti all'interno di una stessa UMZ, perché un polo è per definizione territorialmente concentrato;
- si è proposta una più stringente classificazione delle stazioni ferroviarie, più connessa al numero di treni giornalieri. Per ogni tratta ferroviaria toscana sono state quindi selezionate nel gruppo delle stazioni "silver" solo quelle servite dai treni più selettivi (Treni Regionali Veloci e assimilabili) e si è così disaggregata la categoria

di partenza in due sottogruppi, “*silver plus*” e “*altre silver*”. Poiché la condizione per essere polo è di avere una stazione almeno “*silver plus*”, il risultato è più selettivo;

- per compensare la maggiore selettività applicata alle stazioni ferroviarie, si è reso meno stringente il criterio legato all’offerta scolastica, richiedendo la presenza di almeno due tipologie di scuole, invece di tre, per ottenere il rango di polo;
- per le aree di confine si è infine tenuto conto anche dell’offerta di servizi collocata in poli di altre regioni, facendo riferimento in questo caso alla classificazione elaborata dal DPS;
- non è stata modificata, invece, la classificazione delle distanze dai poli.

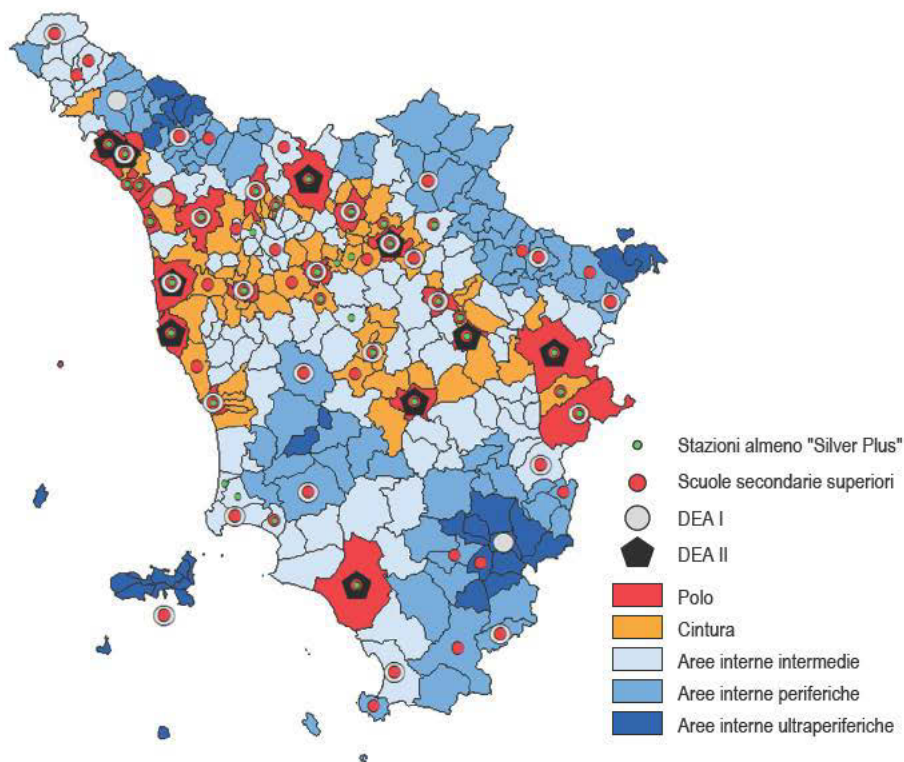
Il principale risultato della nuova classificazione è dato dalla riduzione del numero dei poli (21 anziché 33) e del numero delle cinture (66 anziché 126) e dal conseguente aumento di quello delle aree interne (200, di cui 98 intermedi, 74 periferici, 28 ultraperiferici).

Figura 2.16  
LE AREE INTERNE SECONDO IL DPS



Fonte: stime IRPET

Figura 2.17  
LE AREE INTERNE CON IL METODO DPS-IRPET (SI CONSIDERANO ANCHE I POLI FUORI TOSCANA)



Fonte: stime IRPET

Le aree interne così individuate, pur essendo accomunate dalla distanza dai poli di erogazione dei servizi, hanno in realtà caratteristiche molto diverse per livelli di popolazione, dinamica demografica e opportunità di sviluppo. Allo scopo di finalizzare meglio anche gli interventi di *policy*, quindi, si è proceduto ad una loro ulteriore classificazione.

Sulla scia dei due obiettivi fissati dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne, riequilibrio dei servizi di base e sviluppo locale, si sono individuate due macrocategorie di aree interne: quelle fragili, per le quali la strategia prioritaria è quella che mira a ristabilire le condizioni minime di fornitura dei servizi quale preconditione per il mantenimento e/o il ritorno della popolazione e quelle con potenzialità di sviluppo, per le quali appare prioritaria la strategia dello sviluppo locale, data la loro maggior propensione a fare da volano anche per le aree limitrofe.

Per definizione, per aree fragili si intendono quelle che hanno subito lunghi processi di spopolamento, per cui ad oggi risultano poco popolate, caratterizzate soprattutto dalla presenza di persone anziane, da un patrimonio immobiliare in larga parte inutilizzato e di basso valore, da sporadiche presenze turistiche, scarsa presenza di addetti alle attività produttive e basso reddito.

Pertanto, i criteri utilizzati per l'individuazione delle aree fragili sono stati i seguenti:

- densità di popolazione inferiore alla media regionale;
- variazione percentuale della popolazione 2011-1971 negativa;
- quota di persone con 65 anni e più superiore alla media regionale;
- quota di case “vuote” superiore alla media regionale;
- valori immobiliari (euro al mq) inferiori alla media regionale;
- reddito IRPEF medio inferiore alla media regionale;
- addetti per abitante inferiore alla media regionale;
- rapporto tra presenze turistiche e abitanti inferiore alla media regionale.

Si sono ottenute in tal modo le aree periferiche situate lungo l’arco appenninico (Lunigiana, Garfagnana, Montagna pistoiese, Mugello, Casentino) e le aree della Toscana centro-meridionale (Val di Cecina interna, Colline metallifere, area grossetana interna), molte delle quali risultano anche ad elevato rischio idrogeologico.

Per individuare le aree con potenzialità di sviluppo, invece, si è fatto riferimento ai territori che presentano una base produttiva di un certo rilievo, misurata dal rapporto addetti/abitanti superiore alla media regionale<sup>13</sup>. Poiché il criterio di selezione scelto non riusciva a cogliere aree turistiche molto note della Toscana (Elba, costa meridionale, zone collinari di pregio), in cui il rapporto addetti/abitanti risulta comunque inferiore alla media regionale, si sono recuperate tali aree tra quelle con potenzialità di sviluppo considerando anche le presenze turistiche per abitante e il gettito IMU da II case.

Una volta identificate le aree fragili e le aree con potenzialità di sviluppo, è rimasto un gruppo residuale che è stato etichettato come aree prevalentemente residenziali, una funzione tipicamente suburbana.

La tabella 2.18 illustra le caratteristiche delle diverse categorie di aree interne individuate. Le aree classificate fragili sono effettivamente quelle a più bassa densità di popolamento, che hanno subito lunghi processi di indebolimento demografico e che sono anche maggiormente esposte a rischio idrogeologico, sono aree dunque che sommano fragilità demografiche, economiche e ambientali. Esse costituiscono pertanto il *target* territoriale adeguato per politiche volte a ricreare le condizioni minime di vivibilità tramite l’innovazione e/o il potenziamento dell’offerta di servizi pubblici locali, che costituisce uno dei due filoni di intervento della Strategia Nazionale per le aree interne.

Secondo quanto disposto dall’Accordo di Partenariato, la regione Toscana (DGR 32/2014 e DGR 289/2014) ha quindi provveduto, in collaborazione con il DPS, a individuare un gruppo di aree su cui condurre la sperimentazione, finalizzata primariamente al riequilibrio dei servizi di base (condizioni di cittadinanza) e, secondariamente, allo sviluppo delle potenzialità socio-economiche del proprio territorio (condizioni di mercato). A tale sperimentazione sono state ammesse, in qualità di aree eligibili, soltanto le aree periferiche e ultraperiferiche classificate come fragili nell’applicazione del metodo IRPET (per un totale di 41 comuni). L’effettiva selezione è comunque lasciata alla qualità del progetto, all’interno di un percorso di concertazione tra Regione Toscana e DPS.

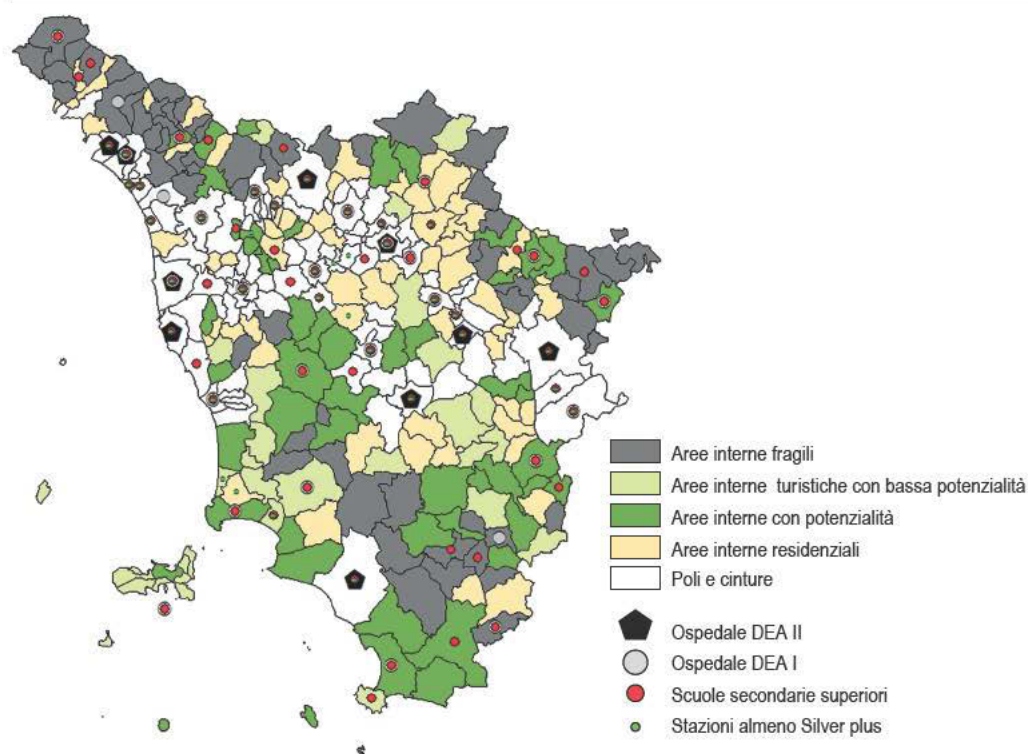
<sup>13</sup> Per la definizione degli addetti si sono usati i seguenti accorgimenti: a) si è fatto riferimento agli addetti ASIA 2010, b) si sono integrati tali addetti con quelli ai servizi pubblici specialistici (personale delle scuole secondarie superiori, delle università e delle strutture ospedaliere) e all’agricoltura (le giornate di lavoro agricolo rilevate dal Censimento dell’Agricoltura 2010 sono state “trasformate” in addetti ipotizzando 220 giorni lavorativi all’anno); c) si sono sottratti a tali addetti, coloro che lavorano in settori orientati principalmente alla soddisfazione della domanda interna (quindi, commercio al dettaglio, riparazioni e altri servizi alla persona, corrispondenti ai codici ATECO 45, 47, 95, 96). Si è cercato, in questo modo, di misurare le attività destinate al mercato esterno, che costituiscono “la base per l’esportazione” delle aree in esame.

Tabella 2.18  
TOSCANA. CARATTERISTICHE DELLE AREE INTERNE PER TIPOLOGIA

	Pop. 2011	% su pop. toscana	Superficie in Km <sup>2</sup>	% su superficie toscana	Densità (pop. per Km <sup>2</sup> )	Var. % pop. 1971-2011	% pop. 65+	Addetti per 100 abitanti	% pop. esposta a rischio frana
Aree interne fragili	171.118	5%	5.260	23%	33	-21%	29%	20	13%
Aree interne con potenzialità	227.143	6%	2.474	11%	92	6%	24%	40	2%
Aree interne turistiche	227.364	6%	4.914	21%	46	2%	26%	28	4%
Aree interne residenziali	466.591	13%	3.904	17%	120	26%	23%	25	3%
Totale aree interne	1.092.216	30%	16.553	72%	66	7%	24%	28	5%
TOSCANA	3.672.202	100%	22.987	100%	160	6%	24%	35	2%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Istat, DPS

Figura 2.19  
LE CARATTERISTICHE DELLE AREE INTERNE: AREE FRAGILI E AREE CON POTENZIALITÀ DI SVILUPPO



Fonte: stime IRPET

Tra gli aspetti rilevanti ai fini della valutazione della qualità della progettazione figura anche la capacità istituzionale. Come tutte le aree periferiche, anche le aree fragili presentano un'elevata frammentazione dei confini amministrativi, per cui esiste un problema reale di *governance* delle politiche. Una delle condizioni per la selezione delle aree progetto è, dunque, che i comuni interessati operino in forma cooperativa,

preferibilmente attraverso lo strumento dell'unione di comuni. Per la Toscana, che ha una lunga tradizione di cooperazione intercomunale (Tab. 2.20), tale condizione non sembra rappresentare un vincolo eccessivo.

Tabella 2.20  
TOSCANA. RIPARTIZIONE DELLE 41 AREE INTERNE FRAGILI (PERIFERICHE E ULTRAPERIFERICHE) PER UNIONE DI COMUNI

Unione di comuni	Superficie in Km <sup>2</sup>	Popolaz. 2011	Nr. comuni	% superf. aree fragili	% popolaz. aree fragili	% comuni aree fragili	% superf. dell'U.C.	% popolaz. dell'U.C.	% Comuni dell'U.C.
U. C. Val di Bisenzio	63	6.012	1	1,8	5,7	2,4	32,8	31,8	33,3
U. C. Lunigiana	350	11.226	4	10,2	10,6	9,8	44,3	23,3	30,8
U. C. Garfagnana	338	17.972	10	9,9	17,0	24,4	77,4	83,9	76,9
U. C. Valdarno e Valdisevie	99	1.231	1	2,9	1,2	2,4	18,1	1,9	14,3
U. C. Mugello	426	8.085	2	12,4	7,6	4,9	37,7	12,8	22,2
U. C. Casentino	166	6.554	3	4,8	6,2	7,3	34,8	36,9	37,5
U. C. Valtiberina Toscana	265	4.028	3	7,7	3,8	7,3	51,3	14,6	50,0
U. C. Amiata Val d'Orcia	59	6.557	1	1,7	6,2	2,4	13,7	38,5	20,0
U. C. Valdichiana Senese	54	2.845	1	1,6	2,7	2,4	7,7	4,7	11,1
U. C. Amiata Grossetana	395	10.719	5	11,5	10,1	12,2	56,0	55,8	62,5
U. C. Colline del Fiora	102	3.870	1	3,0	3,7	2,4	15,7	26,3	33,3
U. C. Colline Metallifere	211	2.561	2	6,1	2,4	4,9	42,7	22,9	66,7
Non in unione	905	24.043	7	26,4	22,7	17,1	32,8	-	-
TOSCANA	3.434	105.703	41	100,0	100,0	100,0	44,3	-	-

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Istat, DPS, RT

La Toscana, che è stata la prima regione italiana a recepire la SNAI, si trova al momento in fase di selezione delle 4 candidature ricevute per l'avvio della sperimentazione di rilevanza nazionale, relativamente ai 41 comuni fragili. Per il totale dei comuni classificati area interna, invece, sono previsti interventi a guida regionale, più orientati allo sviluppo locale, per i quali si è previsto che ciascun fondo strutturale debba destinare l'1% della propria dotazione.

Quindi, ricapitolando, la strategia delle aree interne risulta fortemente complementare a quella urbana, ne ricalca il metodo (azione collettiva nazionale e coordinamento con le azioni regionali, numero limitato e definito di aree-progetto e di obiettivi) e mira contemporaneamente a finalità di sviluppo economico e di coesione sociale. Più specificamente, mira a coinvolgere quelle aree che rappresentano una parte molto consistente del territorio nazionale nella costruzione di una nuova stagione di sviluppo, salvaguardando e promuovendo la diversità naturale e culturale e con un deciso obiettivo di messa in sicurezza del territorio. Anche in questo caso è evidente, infine, lo sforzo di tracciare delle linee di *policy* che, nate sulla scia della programmazione comunitaria, posano fare da riferimento anche per gli investimenti con risorse ordinarie.

## 2.5 Conclusioni

La dimensione territoriale della programmazione 2014-2020 costituisce la naturale prosecuzione di una lunga stagione di politiche comunitarie e nazionali che, dalla fine degli anni '90, hanno promosso la sperimentazione di strumenti attuativi *place-based*, basati cioè sull'efficientamento e la valorizzazione delle specificità delle diverse

tipologie insediative, siano esse città di vario livello, *cluster* produttivi o aree rurali. Tra gli strumenti di policy più noti, si possono ricordare i PRU, i PRUSST, i Patti Territoriali, i progetti URBAN, i GAL del programma LEADER, solo per citare i più importanti.

Oltre vent'anni di esperienza di politiche con un forte orientamento territoriale consentono di riconoscere il contributo che la politica comunitaria dà non solo in termini di risorse messe a disposizione per gli investimenti, ma anche in termini di analisi ed elaborazione delle strutture insediative e di costruzione delle politiche di sviluppo territoriale. Le parole chiave della programmazione 2014-2020 sono quelle della competitività, della coesione sociale e della sostenibilità. Questi macro-obiettivi vengono declinati a scala territoriale secondo la dicotomia tra aree urbane e aree interne, due tipologie territoriali a cui vengono dedicati due specifici documenti strategici: l'Agenda Urbana e la Strategia per le aree interne<sup>14</sup>.

L'importanza del primo tipo di aree è nota e deriva dal ruolo economico e dal peso demografico che le città hanno, da cui dipendono i livelli di sviluppo a scala nazionale e regionale. Ciò spiega anche la forte "regia nazionale" che si è scelto di dare alla strategia urbana, a sua volta suddivisa in un filone di interventi destinati alle città metropolitane, incardinati in un PON, e in un filone di interventi per le città medie, di competenza regionale (POR), ma per i quali si richiede comunque la coerenza con la strategia nazionale e il rispetto di alcuni criteri generali di programmazione delle risorse (concentrazione territoriale e tematica degli interventi, garanzia del raggiungimento di una "massa critica" progettuale, misurabilità delle condizioni di partenza, degli obiettivi e degli impatti).

La rilevanza del secondo tipo di aree, quelle interne, deriva invece dalla loro estensione territoriale, dal valore paesaggistico e culturale di molte di esse, nonché dalla necessità di riconoscere in modo generalizzato a tutta la popolazione l'accessibilità ad alcuni servizi pubblici ritenuti costitutivi del diritto di cittadinanza (nello specifico, il diritto all'istruzione, alla salute e alla mobilità). Anche in questo caso, l'attenzione alle specificità locali deve coniugarsi con il rispetto di alcune condizioni di efficacia (concentrazione degli interventi, ma anche capacità istituzionale, individuata alla scala delle Unioni comunali, data la dimensione spesso molto ridotta delle amministrazioni comunali in questo tipo di aree) e con le linee-guida fissate a scala nazionale e regionale.

L'articolazione della strategia territoriale nel modo descritto risulta particolarmente adeguata per un territorio eterogeneo come quello toscano, caratterizzato dalla presenza di un'area urbana di rango metropolitano (Firenze), ma anche da alcune polarità di medie dimensioni, estremamente rilevanti per il contributo all'economia regionale, alcune delle quali stanno tuttavia attraversando una fase di forte criticità socioeconomica e ambientale. Il quadro è completato dalla presenza di un esteso gruppo di aree interne, accomunate dal fatto di trovarsi lontane dai principali poli di offerta dei servizi "di cittadinanza", ma delle quali solo un gruppo molto ristretto presenta caratteristiche evidenti di fragilità economica, sociale e ambientale, mentre

<sup>14</sup> Nel regolamento dei fondi SIE si prevedono anche due principali strumenti di intervento: l'Investimento Territoriale Integrato (ITI) e il *Community-led Local Development* (CLLD). Sono entrambi strumenti che consentono di incrociare risorse per l'attuazione di azioni diversificate, calibrate su potenzialità e criticità specifiche dei luoghi. Tra i due, gli ITI sono proposti come soluzione alternativa rispetto al passato ricorso agli Assi Urbani di cui ai POR FESR, mentre il CLLD riprende l'approccio LEADER per le aree rurali, ampliandone però l'applicazione territoriale. In generale, però, gli ITI si prestano per tutti gli interventi territorialmente orientati in cui predomina il ruolo guida delle istituzioni, mentre i CLLD laddove prevale il coinvolgimento degli attori privati. Ad oggi, tuttavia, i due strumenti risentono di una certa difficoltà di applicazione.



altre vantano un patrimonio paesaggistico, culturale e agricolo, riconosciuto a scala internazionale come asset strategico della regione.

La politica di sviluppo territoriale *place-based* ha, dunque, il vantaggio di tener conto della varietà delle regioni europee, delle preferenze e delle competenze delle comunità locali, richiedendo tuttavia la condivisione di una lettura generale del territorio e il rispetto di alcuni criteri generali di fattibilità degli interventi. Essa fornisce, inoltre, un metodo di lavoro che può essere utilmente esteso alle politiche pubbliche non comunitarie.



### 3.

## LA CITTÀ METROPOLITANA FIORENTINA: QUALE CONFIGURAZIONE PER RAFFORZARE LA CAPACITÀ COMPETITIVA REGIONALE NELLO SPAZIO EUROPEO?

---

#### 3.1

##### Inquadramento dell'area metropolitana fiorentina nel panorama nazionale

Il tema delle città metropolitane è tornato recentemente al centro del dibattito poiché inserite nella Legge Delrio 56/2014, che abroga le province e che istituisce questo nuovo ente. Come è noto, si tratta dell'ennesimo tentativo legislativo di attribuire dignità amministrativa a quella che da tempo è riconosciuta come una evidenza territoriale e sociale. Al di là dei riflessi che possono scaturire dalla riforma sotto il profilo dell'architettura istituzionale, quello su cui interessa porre l'accento è il governo delle aree metropolitane che hanno assunto, negli anni recenti, una grande rilevanza soprattutto in ambito europeo.

In fase di sviluppo terziario e di globalizzazione dei mercati, è opinione diffusa che le città e i sistemi urbani siano tornati ad essere uno dei soggetti economici più importanti e che la loro competitività dipenda da alcuni fattori connessi alla loro scala, al mix produttivo, ad un adeguato stock di infrastrutture di trasporto e comunicazione, ad una generale qualità urbana (che sottende qualità degli spazi pubblici e privati ma anche qualità dei servizi) che agiscono come attrattori di risorse umane qualificate.

La Commissione europea non a caso ha previsto nella programmazione 2014-2020 un sostegno specifico alle città e allo sviluppo urbano. Anche in Italia, come è già stato indicato, il tema è al centro della discussione tuttavia l'attenzione sembra principalmente rivolta alle modifiche degli assetti istituzionali e alla conseguente riduzione della spesa pubblica piuttosto che alle necessità di governare i processi di addensamento urbano e alle relative criticità e opportunità che possono scaturire sul fronte della competitività territoriale. Quello che appare evidente è infatti l'assoluta inadeguatezza degli attuali confini giurisdizionali al fine di governare le tendenze insediative e localizzative più recenti. Basti pensare ai processi conurbativi o diffusivi degli insediamenti, ma anche alla crescente mobilità delle persone e alla correlata necessità di gestire questi processi ad una scala pertinente. A questo si aggiunga, il frequente ricorso a strumenti di *governance* a geometria variabile come i piani strategici, da parte di molte città europee; strumenti che affrontano sì alcune questioni fondamentali come quella del coordinamento intersettoriale e del reperimento delle risorse, ma anche le problematiche territoriali e infrastrutturali inavase dagli altri strumenti della pianificazione del territorio.

##### 3.1.1 *Tendenze demografiche*

La prima caratteristica che connota un sistema urbano è la concentrazione di popolazione. Oltre a costituire una prerogativa della città, la dimensione demografica determina la capacità di un sistema urbano di raggiungere le economie di agglomerazione (o le diseconomie) e quindi di godere di un vantaggio (o svantaggio) competitivo. Tuttavia come vedremo più in avanti, le riflessioni teoriche su questo tema si sono con il tempo evolute dimostrando come la capacità competitiva delle città è solo in parte determinata da questa dimensione, così come invece avevano sostenuto sino dal 1960 economisti e geografi urbani, mentre contano anche altre specificità urbane.

Tabella 3.1  
POPOLAZIONE RESIDENTE. 2013

	N° comuni nelle città metropolitane	Popolazione		Var. % popolazione 2003/2013		% popolazione nel comune capoluogo	Abitanti/ Km <sup>2</sup>
		Nel comune	Nella città metropolitana	Nel comune	Nella città metropolitana		
Bari	41	313.213	1.246.297	-0,6	2,1	25,1	323
Bologna	56	380.635	990.681	2,0	6,9	38,4	268
Firenze	42	366.039	987.354	3,7	5,5	37,1	281
Genova	67	582.320	851.283	-3,7	-2,6	68,4	464
Milano	134	1.262.101	3.075.083	1,2	4,4	41,0	1.952
Napoli	92	959.052	3.055.339	-4,9	-0,7	31,4	2.592
Reggio Calabria	97	180.686	550.323	0,2	-2,2	32,8	171
Roma	121	2.638.842	4.039.813	3,9	8,5	65,3	753
Torino	315	872.091	2.254.720	1,2	3,8	38,7	330
Venezia	44	259.263	847.983	-3,8	4,3	30,6	343
Totale città metrop.	1.009	7.814.242	17.898.876	0,8	3,8	43,7	534

Fonte: ISTAT

Tuttavia la massa critica di una città costituisce ancora oggi un valido criterio, seppure sommario, per caratterizzare almeno in prima battuta un sistema urbano. A tale scopo offriamo un confronto tra le città metropolitane che evidenzia, dal punto di vista dimensionale, delle differenze significative. In alcune delle dieci aree individuate dalla riforma Delrio il carattere metropolitano è più evidente, in particolare ci si riferisce alle città che hanno una dimensione demografica che supera i 2 milioni di abitanti come Roma, Milano, Napoli e Torino in altre è certamente meno spiccato come a Reggio Calabria ma anche a Venezia e Genova mostrando, sotto questo profilo, maggiore debolezza. In una posizione intermedia si collocano Bari, Firenze, Bologna che contano intorno al milione di abitanti.

A fianco della dimensione demografica, guardiamo alle tendenze localizzative più recenti della popolazione facendo riferimento alla teoria del ciclo di vita della città che come è noto identifica diversi stadi di urbanizzazione in rapporto all'andamento demografico registrato nel centro del sistema e nel suo *hinterland*.

I movimenti demografici all'interno della città metropolitane considerate, indicano come metà delle città analizzate stiano sperimentando la fase di *urbanizzazione relativa*, contraddistinta dalla crescita complessiva dell'area che coinvolge sia il *core* che la corona. Tuttavia quest'ultima cresce più velocemente indicando come le preferenze residenziali più recenti siano prevalentemente orientate verso le aree periurbane. Questa tendenza è riscontrabile nelle principali città del centro nord come Milano, Torino, Bologna, Firenze e Roma.

Altre città come Bari e Venezia hanno attraversato una fase di *suburbanizzazione assoluta*, caratterizzata da un aumento complessivo dell'intera città determinato tuttavia solo dalla crescita del suo *hinterland*. Le altre città sono caratterizzate da una decrescita complessiva dell'ambito metropolitano. Tuttavia nel caso di Genova e Napoli anche il comune centrale è in declino indicando una fase di *disurbanizzazione assoluta*, mentre la città di Reggio Calabria cresce pur non riuscendo a compensare la contrazione demografica del *core* (riurbanizzazione assoluta).

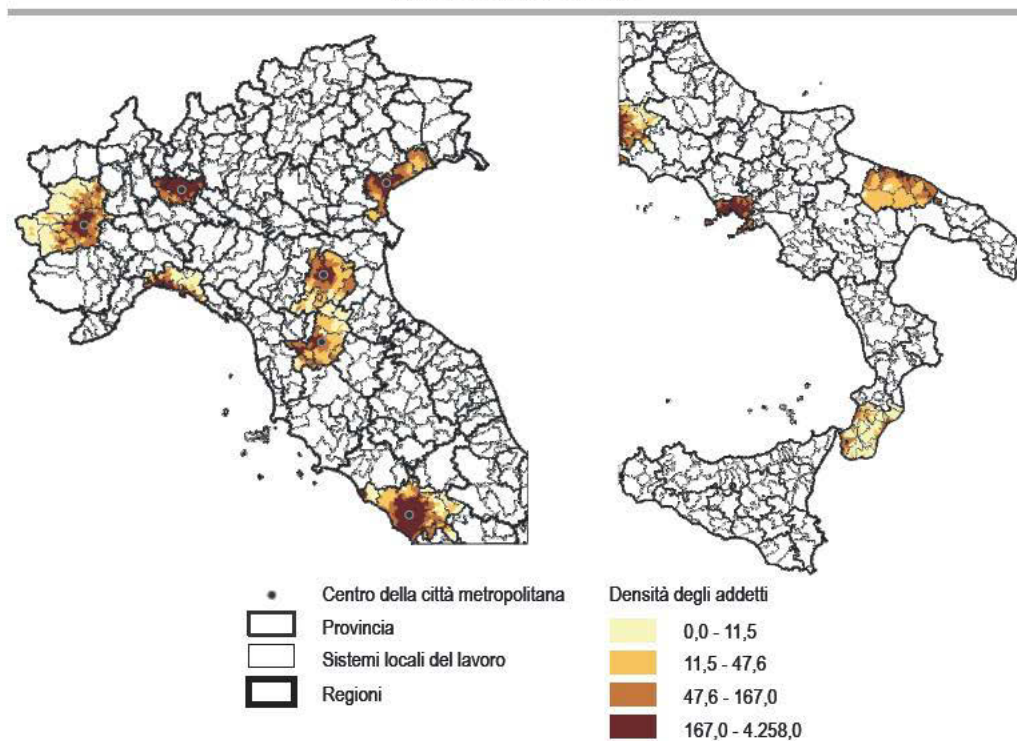
Tabella 3.2  
FASI DEL CICLO URBANO DELLE CITTÀ. POPOLAZIONE 2003-2013

Urbanizzazione relativa UR	Suburbanizzazione assoluta SA	Disurbanizzazione assoluta DA	Riurbanizzazione assoluta RA
Bologna	Bari	Genova	Reggio Calabria
Firenze	Venezia	Napoli	
Roma			
Torino			
Milano			
Comune: +	Comune: -	Comune: -	Comune: +
Città metropolitana: ++	Città metropolitana: +	Città metropolitana: -	Città metropolitana: -

Fonte: ISTAT

Questa classificazione delle città, che consegue dall'analisi delle tendenze demografiche rilevate, indica come le aree metropolitane stiano subendo dei mutamenti nella loro organizzazione spaziale e insediativa, indicando talvolta il consolidamento delle strutture monocentriche in altri privilegiando distribuzioni disperse o policentriche. Questa diverse tendenze si differenziano principalmente per il diverso peso che il comune centrale assume. Le città più grandi, vedi Bologna, Firenze, Roma, Torino, Milano ma anche Reggio Calabria, hanno aumentato il peso del proprio *core*, anche se con intensità assai variabile che va da un valore poco superiore allo zero (0,2%) di Reggio Calabria ai massimi di Firenze e di Roma, i quali registrano rispettivamente una crescita del 3,7 e 3,9% del proprio comune *pivot*.

Figura 3.3  
DISTRIBUZIONE DELLE OCCASIONI DI LAVORO E PERIMETRO DELLA CITTÀ METROPOLITANA. 2011  
Addetti su superficie territoriale



Fonte: ISTAT

Volendo analizzare l'omogeneità dei territori racchiusi dai confini delle città metropolitane, prendiamo a riferimento gli ambiti che circoscrivono i movimenti effettuati quotidianamente dalla popolazione residente per recarsi ai luoghi di lavoro (sistemi locali del lavoro) che identificano realtà territoriali omogenee sotto il profilo economico poiché al loro interno avviene sia la produzione di reddito che il loro consumo prevalente, e li confrontiamo con i perimetri suggeriti dalla riforma delle città metropolitane e con la distribuzione delle occasioni di lavoro. L'esito di questo confronto evidenzia come i confini delle città metropolitane, coincidendo con quelli provinciali, rispetto ai SII risultano decisamente più ampi includendo un numero variabile ma complessivamente consistente di sistemi locali al proprio interno. L'altro aspetto che emerge relativamente alla distribuzione territoriale degli addetti è che il perimetro della città metropolitana include ambiti con vocazioni produttive molto diverse che si attenuano gradualmente passando dal centro del sistema alle aree periferiche.

Pertanto da questo confronto emerge come le città metropolitane risultino eccessivamente inclusive, poiché comprendono aree molto eterogenee sia dal punto di vista meramente dimensionale che guardando alla diversa vocazione produttiva degli ambiti che ricadono all'interno di tali confini.

### 3.1.2 *Aspetti insediativi*

La riflessione più recente individua tra i potenziali vantaggi (o svantaggi) della città l'organizzazione degli insediamenti: la modalità, più o meno compatta, che assume l'espansione urbana costituisce il complemento della dimensione della città e rappresenta un carattere centrale per definire livello di efficienza e le *performance* che è in grado di raggiungere.

È ormai piuttosto ampio il filone di ricerche che evidenzia come una struttura insediativa eccessivamente frammentata costituisca un fattore di inefficienza a causa dei più elevati costi che essa produce (costi ambientale ma anche costi legati della mobilità privata, ecc.).

Questo aspetto è divenuto centrale poiché nella fase più recente l'organizzazione spaziale delle città ha subito profonde modifiche rivolte in generale, ad accentuare il carattere disperso degli insediamenti. Tuttavia, questa evidenza generalizzabile a molti sistemi urbani, racchiude differenze significative che si riflettono nella gerarchia urbana e nelle relazioni tra i poli del sistema. Il mutamento dell'organizzazione spaziale della città verso una struttura meno compatta può configurarsi infatti sia come l'esito del decentramento (di popolazione e di attività) sia come conseguenza del rafforzamento del rango di alcuni sub-centri. Nel primo caso prevalgono le spinte centrifughe della residenza o delle imprese, alla ricerca di un migliore rapporto tra costo e qualità dell'abitare per i residenti e di vicinanza ai mercati di sbocco per le attività economiche. Nel secondo caso si tratta di poli che hanno acquisito nuove funzioni e che hanno consolidato i legami con i centri gerarchicamente sovra-ordinati. Questa seconda eventualità, si verifica più frequentemente nelle strutture insediative policentriche poiché il decentramento di funzioni si combina con una maglia insediativa resistente che affianca alla multipolarità morfologica maggiore integrazione funzionale.

Come è ormai ampiamente riconosciuto, la dispersione insediativa produce un'elevata perdita di suolo in quanto lo spazio realmente occupato dagli edifici rappresenta solo una quota della superficie su cui quell'insediamento esercita la propria influenza, l'altra variabile che determina le possibilità di utilizzo del suolo è costituita dal livello di frammentazione (Romano, 2004; Irwin e Bockstael, 2007; Romano *et al.*, 2010).

Di fatto quest'ultima è oggi riconosciuta come una delle principali criticità connesse all'urbanizzazione del territorio. Infatti, la crescente disgregazione insediativa determina una doppia criticità costituita da un lato dalla riduzione o dalla scomparsa di ambienti naturali con le ovvie conseguenze sull'integrità degli ecosistemi e dall'altra la progressiva insularizzazione degli ambienti residui. Inoltre costituisce una modalità insediativa poco efficiente poiché "spreca" suolo, aumenta i costi di fornitura dei servizi e incrementa la mobilità privata in quanto non consente la sostenibilità economica della gestione del trasporto pubblico.

Al fine di misurare il livello di frammentazione prodotto dagli insediamenti sono state prese in considerazione le aree corrispondenti a tutte le funzioni urbane<sup>15</sup> ed è stato calcolato un indice (*urban fragmentation index*) che rappresenta una densità di superficie urbanizzata, calcolata con riferimento alla superficie del comune, pesata attraverso un fattore di forma (Romano e Paolinelli, 2007) relativamente a tutto il territorio nazionale. In altri termini è stata considerata la superficie occupata dagli insediamenti ed è stato calcolato, con una procedura del software Gis, il suo perimetro per confrontarlo con il perimetro teorico della forma più compatta ovvero con quello del cerchio.

Per cui l'indicatore assume valori elevati laddove la frammentazione è alta e al contrario valori bassi e prossimi all'unità laddove la forma dell'urbanizzato è costituita da poche o da un'unica aggregazione che si avvicina alla forma del cerchio.

La formula con cui è stato calcolato l'indice è la seguente:

$$UFI = \frac{\sum \text{superficie urbanizzata}}{\text{superficie territoriale}} * \frac{\sum \text{perimetro urbanizzato}}{2\sqrt{\pi} \sum \text{superficie urbanizzata}}$$

L'indicatore restituisce un quadro piuttosto variegato ed evidenzia come la frammentazione insediativa risulti trasversale rispetto ai modelli insediativi. L'indice infatti assume valori alti sia in contesti regionali come quello lombardo o campano caratterizzati da un certo monocentrismo, sia in regioni come il Veneto dove al contrario la struttura insediativa risultata fortemente diffusa.

Nel caso della Lombardia il valore dell'indice è dovuto in particolare all'elevata densità delle aree urbanizzate (primo membro dell'indice), nel caso del Veneto all'elevato grado di frammentazione degli insediamenti (misurato dal secondo membro). La Toscana raggiunge valori molto vicini alle altre regioni policentriche, Emilia Romagna in particolare. Questo gruppo di regioni si caratterizza per la presenza di una moltitudine di centri urbani di dimensioni medio-piccole collegati da strutture conurbative a prevalente sviluppo lineare che contribuiscono a determinare il livello di frammentazione prodotto dagli insediamenti. Allo stesso livello appartiene la regione Lazio, anch'essa caratterizzata da una struttura prevalentemente monocentrica ma molto estesa sul territorio.

Nonostante i processi di suburbanizzazione e di crescita estensiva degli insediamenti avvenuta a partire dal secondo dopoguerra che talvolta ha determinato la saldatura tra centro e periferia, il carattere diffuso degli insediamenti continua ad essere un tratto distintivo del sistema insediativo del nostro Paese. A testimonianza di ciò prendiamo a riferimento l'indice di dispersione, che misura la densità territoriale dei centri urbani<sup>16</sup>

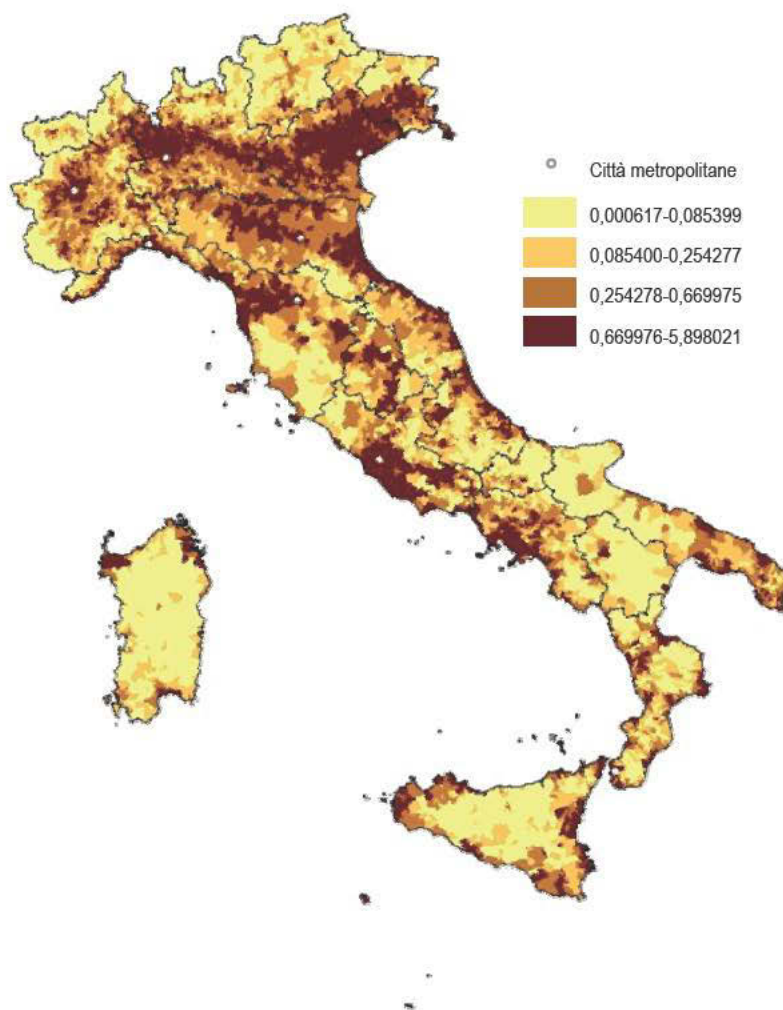
<sup>15</sup> Le aree urbanizzate considerate per il calcolo dell'indice sono quelle delle voci 111, 112 e 121 della legenda Corine che corrispondono rispettivamente ai tessuti urbani continui, ai tessuti urbani discontinui e alle aree industriali o commerciali.

<sup>16</sup> I nuclei urbanizzati vengono computati mediante il rilievo dei centroidi dei vari nuclei urbanizzati.

$$Disp = \frac{\text{Numero dei nuclei urbanizzati}}{\text{superficie territoriale}}$$

considerando quindi più specificatamente la dispersione insediativa, vediamo come le aree dove l'indicatore assume i valori più elevati corrispondono a quelle dove è più alto anche il livello di frammentazione, a testimonianza della stretta relazione tra i due fenomeni. Pertanto anche la dispersione risulta abbastanza trasversale ai diversi modelli insediativi, assumendo valori elevati sia nelle regioni del Nord-ovest quali Lombardia, Veneto e Friuli sia nella regione Marche caratterizzata da un livello di dispersione più alto rispetto a Toscana e Emilia Romagna.

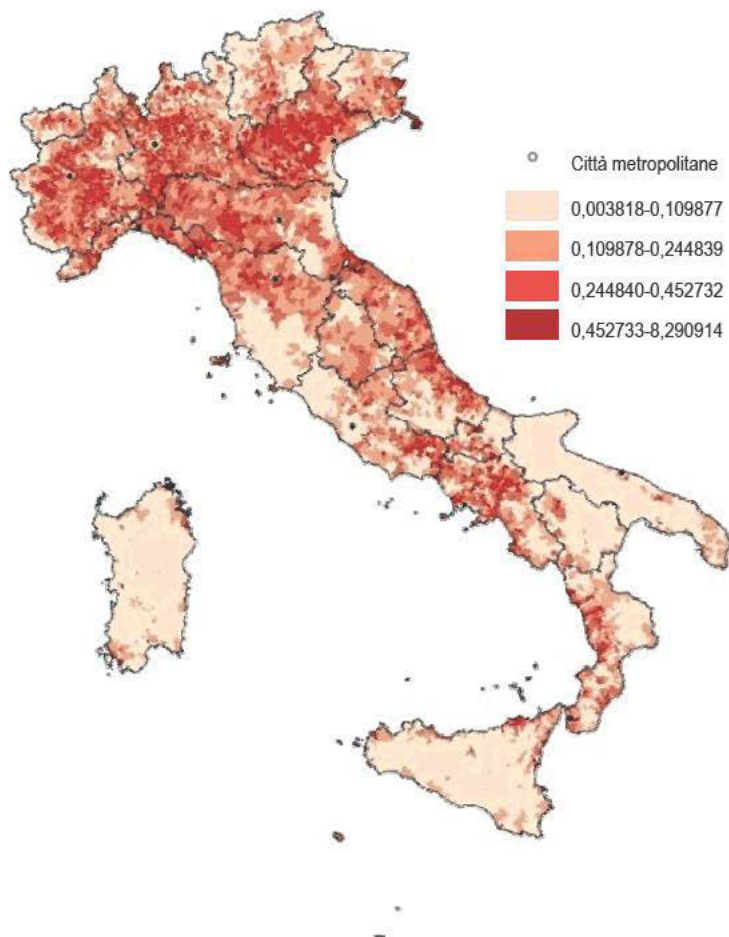
Figura 3.4  
INDICE DI FRAMMENTAZIONE INSEDIATIVA



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT



Figura 3.5  
INDICE DI DISPERSIONE INSEDIATIVA



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Guardando alla distribuzione di tali indici su base comunale, in entrambi i casi notiamo come i valori più elevati si raggiungono in prossimità dei principali sistemi metropolitani. In particolare coincidono con i poli di tali sistemi, dove è elevato il livello di saturazione e nelle zone pianeggianti e pedecollinari interessate dalle diramazioni con carattere più rarefatto dove è più alto il grado di dispersione.

Occorre comunque precisare come, nonostante emerga con una certa evidenza dalla lettura degli indicatori considerati come il fenomeno della diffusione insediativa abbia interessato anche il nostro paese, tuttavia rispetto agli episodi di *sprawl* americano ha assunto molte specificità che lo distinguono da quest'ultimo (Lanzani, 2012). In particolare siamo in presenza di un fenomeno diffusivo che si innesta attorno a piccoli centri urbani o in aree di campagna più o meno urbanizzata costituendo l'esito di un processo di decentramento di residenza o di luogo di lavoro rispetto al centro urbano più vicino. Anche dal punto di vista funzionale, la diffusione insediativa che ha interessato le nostre regioni appare più complessa poiché persiste, nonostante le tendenze più

recenti vadano nella direzione di una maggiore specializzazione, una certa commistione tra usi residenziali e produttivi.

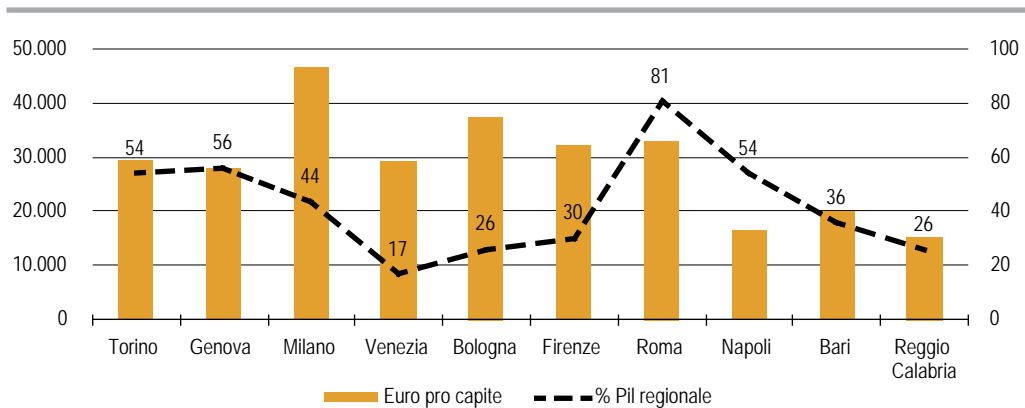
Complessivamente emerge dunque una tendenza che vede gli insediamenti distribuirsi sul territorio con una modalità identificabile non tanto con la crescita della città compatta quanto piuttosto con la diffusione insediativa che si configura come l'estensione, più o meno ordinata, di una piccola o media città. Questa tendenza, relativamente alle città metropolitane può prefigurare uno scenario di potenziale criticità soprattutto se alla crescente frammentazione del sistema insediativo si accompagna una scarsa integrazione funzionale, riducendo ulteriormente la capacità di traino delle città metropolitane rispetto al sistema regionale di appartenenza.

### 3.1.3 Produzione di ricchezza

Da più parti viene evidenziata la necessità di considerare i sistemi urbani i motori dello sviluppo regionale poiché la concentrazione territoriale delle attività umane esercita un effetto moltiplicativo sul risultato di ciascuna di esse generando vantaggi detti appunto economie di agglomerazione (o di urbanizzazione) se si riferiscono più precisamente all'ambiente urbano che possono costituire un beneficio per l'intero sistema. Questi vantaggi si riflettono nei diversi livelli di produzione di ricchezza. E in effetti guardando a questo aspetto, evidenziamo come nelle dieci città metropolitane si produca il 35,3% del Pil del Paese, a conferma del ruolo centrale che ricoprono le aree metropolitane come motori della crescita economica. Tuttavia, questo dato aggregato cela molte differenze che afferiscono tanto al diverso livello che ciascuna area è in grado di raggiungere quanto alla capacità di traino che queste città esercitano rispetto al sistema regionale di appartenenza.

In relazione al primo, ovvero al livello di Pil delle città metropolitane evidenziamo una variabilità piuttosto marcata tra le regioni del centro nord dove spicca Milano in particolare seguita da Bologna, Firenze, Torino, Venezia e Genova e quelle del sud, che mostrano una minore capacità di produrre ricchezza. Una posizione intermedia è occupata da Roma, che nella graduatoria nazionale ricopre il terzo posto dopo Milano e Bologna. Anche considerando la capacità di traino delle città metropolitane rispetto al sistema regionale, appaiono significative differenze.

Grafico 3.6  
GDP PRO CAPITE. 2011



Fonte: Eurostat

A Roma ad esempio si concentra la maggiore capacità di produzione di ricchezza

rispetto al sistema regionale (l'80%) è minima invece per la città di Venezia (17%), Genova e Torino producono poco più della metà del Pil della propria regione, mentre Firenze è in grado di produrre poco meno di un terzo della ricchezza regionale, di poco inferiori i dati su Bologna (26%).

Queste evidenze trovano un certo riscontro nei diversi modelli insediativi, ovvero laddove vi sia un sistema caratterizzato dalla dominanza assoluta di un centro urbano (sistema monocentrico) il livello di concentrazione della produzione di ricchezza è maggiore (ad esempio Roma). Al contrario, quando il modello insediativo ha un carattere marcatamente diffuso, la capacità di produrre ricchezza del capoluogo regionale appare notevolmente ridotta (Venezia). È evidente come ciò costituisca solo una *proxy* della capacità di un sistema urbano di poter godere delle economie di agglomerazione, e quindi di un vantaggio che deriva dal livello di concentrazione degli insediamenti e dunque dalla forma urbana. Infatti, come tratteremo più approfonditamente in seguito, la riflessione più recente guarda con attenzione crescente all'offerta funzionale e dunque alla presenza delle cosiddette funzioni *high value* o funzioni urbane superiori, e alle capacità relazionali che ne derivano.

#### 3.1.4 *Aspetti funzionali*

Oltre agli aspetti meramente dimensionali che determinano le economie di agglomerazione ci sono altre specificità urbane che ne influenzano i percorsi di sviluppo. Il primo a formulare una critica in tal senso è Richardson (Richardson, 1972) a cui seguono le osservazioni delle relazioni tra centro e periferia formulate all'interno della teoria del "ciclo di vita urbana" (Van den Berg *et al.*, 1982; Camagni *et al.*, 1985; Cheshire e Hay, 1989; Camagni, 2011) e l'integrazione con elementi dinamici quali l'innovazione e l'acquisizione di informazione e conoscenza.

La riflessione più recente concentra il proprio interesse sul ruolo delle funzioni urbane sulla capacità della città di fare rete e sull'efficienza data dalla forma urbana. La grande varietà di esternalità che derivano dalle caratteristiche qualitative dell'ambiente urbano ha portato progressivamente a spostare l'interesse dalla dimensione della città alle sue caratteristiche funzionali e relazionali.

Il rango di una città non è oggi identificato con la sua dimensione fisica così come aveva formulato *Christaller* ma con la capacità di realizzare complementarietà funzionali, anche a lunga distanza e quindi con il livello di specializzazione funzionale. I legami che posso stabilirsi tra le città sono riconducibili a due principali categorie: le reti di complementarietà che si instaurano tra i centri di dimensioni simili integrati verticalmente e le reti sinergiche tra centri che svolgono funzioni analoghe che, al contrario, si integrano orizzontalmente (Camagni, 1993).

Queste tipologie di interazione tra le città consentono anche ai centri urbani di dimensioni più ridotte di potere accedere a funzioni elevate e di poter godere dei vantaggi tipici dell'agglomerazione e al contempo di un maggiore equilibrio ambientale e sociale, tipico delle dimensioni urbane più contenute.

È per questa ragione che alle città di secondo livello vengono oggi riconosciute le maggiori potenzialità in termini di prospettive di crescita.

I sistemi metropolitani, sotto il profilo funzionale, si caratterizzano in genere come fornitori di servizi avanzati per le rispettive *city-region* (Scott, 1998), in cui rientrano le attività del terziario ad alto contenuto di conoscenza a servizio non solo dell'hinterland ma di tutto il sistema regionale. Le aree più centrali sono in genere

quelle in cui si concentrano le occasioni professionali per i *knowledge workers*, la cui presenza costituisce una premessa necessaria affinché i sistemi produttivi si collochino in scenari internazionali.

Prima di analizzare la composizione funzionale delle città metropolitane, guardiamo alla dinamica degli addetti all'interno dell'area in termini di movimenti tra polo e cintura metropolitana.

Tabella 3.7  
NUMERO ADDETTI DELLE UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ATTIVE. 2001 E 2011

		2001	2011	Var. % 2011/2001	% comune/città metrop. 2001	% comune/città metrop. 2011
Milano	Comune	808.642	773.571	-4,3		
	Città metropolitana	1.571.877	1.394.360	-11,3	51,4	55,5
	Cintura	763.235	620.789	-18,7		
Bologna	Comune	206.088	147.721	-28,3		
	Città metropolitana	376.478	372.364	-1,1	54,7	39,7
	Cintura	170.390	224.643	31,8		
Firenze	Comune	199.678	153.890	-22,9		
	Città metropolitana	349.864	351.857	0,6	57,1	43,7
	Cintura	150.186	197.967	31,8		
Torino	Comune	332.808	324.996	-2,3		
	Città metropolitana	750.588	722.904	-3,7	44,3	45,0
	Cintura	417.780	397.908	-4,8		
Genova	Comune	187.629	210.833	12,4		
	Città metropolitana	248.121	272.104	9,7	75,6	77,5
	Cintura	60.492	61.271	1,3		
Napoli	Comune	221.111	235.269	6,4		
	Città metropolitana	501.152	551.744	10,1	44,1	42,6
	Cintura	280.041	316.475	13,0		
Bari	Comune	92.676	94.617	2,1		
	Città metropolitana	327.093	280.051	-14,4	28,3	33,8
	Cintura	234.417	185.434	-20,9		

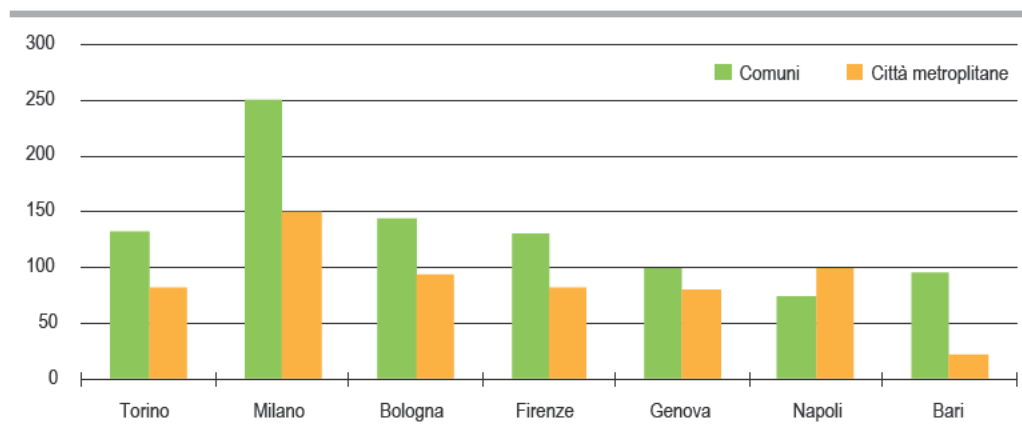
Fonte: ISTAT

Il grado di concentrazione degli addetti all'interno delle città metropolitane è variabile e risente della morfologia della struttura urbana; anche la re-distribuzione delle opportunità di lavoro ha seguito traiettorie eterogenee. La tendenza dominante vede accrescere, sotto il profilo occupazionale, il peso delle corone evidenziando un processo di progressivo allontanamento dai modelli insediativi monocentrici. Le uniche eccezioni sono costituite da Milano, che vede ridimensionato complessivamente il numero degli addetti, in particolare nel suo hinterland e Bari dove cresce l'occupazione nel comune centrale.

Come è già stato ricordato, i sistemi metropolitani si caratterizzano sempre più frequentemente come i fornitori delle cosiddette funzioni urbane superiori che comprendono i servizi più avanzati. L'importanza di questo tipo di attività è legata alla capacità che gli è propria di connettere anche aree geograficamente non contigue e di porsi a servizio dell'intera area vasta. Al fine di ricostruire la geografia localizzativa di queste funzioni tipicamente urbane, è stata analizzata la distribuzione tra polo metropolitano e resto dell'area, degli addetti nelle attività riconducibili alle cosiddette Funzioni Urbane Superiori (FUS). Questa classificazione funzionale include un numero

consistente di attività riconducibili a cinque aree tematiche afferenti alla logistica, credito e finanza, società dell'informazione, ricerca e sviluppo, servizi alle imprese. L'analisi effettuata, che rapporta il dato degli addetti alla popolazione per eliminare le ovvie differenze connesse alle differenti dimensioni demografiche, indica per questo tipo di attività, coerentemente alle attese una numerosità variabile nelle città e una preferenza localizzativa evidente per le aree centrali. L'unica eccezione a questa tendenza generale è rappresentata dalla città di Napoli, dove il peso del resto dell'area è maggiore di quello del polo. In termini di numerosità degli addetti emerge nettamente l'area milanese che offre le maggiori occasioni di lavoro in queste tipologie di funzioni. Firenze occupa invece una posizione inferiore a Bologna e vicina a quella di Torino.

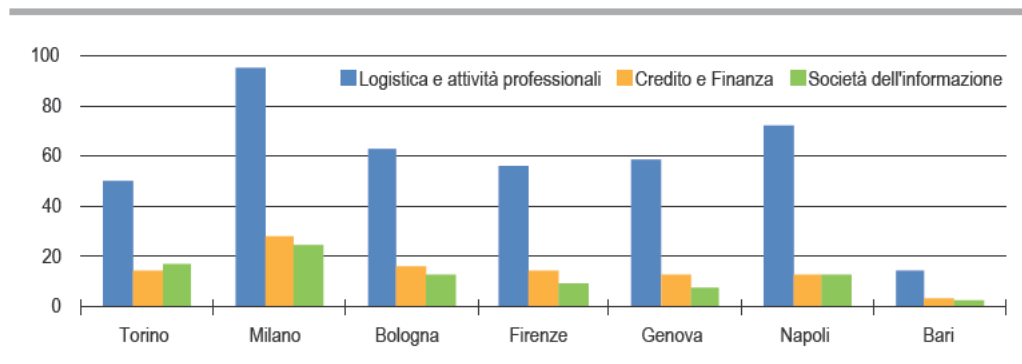
Grafico 3.8  
FUNZIONI URBANE SUPERIORI. % DI ADDETTI ALLE FUS PER 1.000 ABITANTI. 2011



Fonte: ISTAT

Come è già stato ricordato, i sistemi metropolitani si caratterizzano sempre più frequentemente come i fornitori delle cosiddette funzioni urbane superiori che comprendono i servizi più avanzati. L'importanza di questo tipo di attività è legata alla capacità che gli è propria di connettere anche aree geograficamente non contigue e di porsi a servizio dell'intera area vasta. Al fine di ricostruire la geografia localizzativa di queste funzioni tipicamente urbane, è stata analizzata la distribuzione tra polo metropolitano e resto dell'area, degli addetti nelle attività riconducibili alle cosiddette Funzioni Urbane Superiori (FUS). Questa classificazione funzionale include un numero consistente di attività riconducibili a cinque aree tematiche afferenti alla logistica, credito e finanza, società dell'informazione, ricerca e sviluppo, servizi alle imprese. L'analisi effettuata, che rapporta il dato degli addetti alla popolazione per eliminare le ovvie differenze connesse alle differenti dimensioni demografiche, indica per questo tipo di attività, coerentemente alle attese una numerosità variabile nelle città e una preferenza localizzativa evidente per le aree centrali. L'unica eccezione a questa tendenza generale è rappresentata dalla città di Napoli, dove il peso del resto dell'area è maggiore di quello del polo. In termini di numerosità degli addetti emerge nettamente l'area milanese che offre le maggiori occasioni di lavoro in queste tipologie di funzioni. Firenze occupa invece una posizione inferiore a Bologna e vicina a quella di Torino.

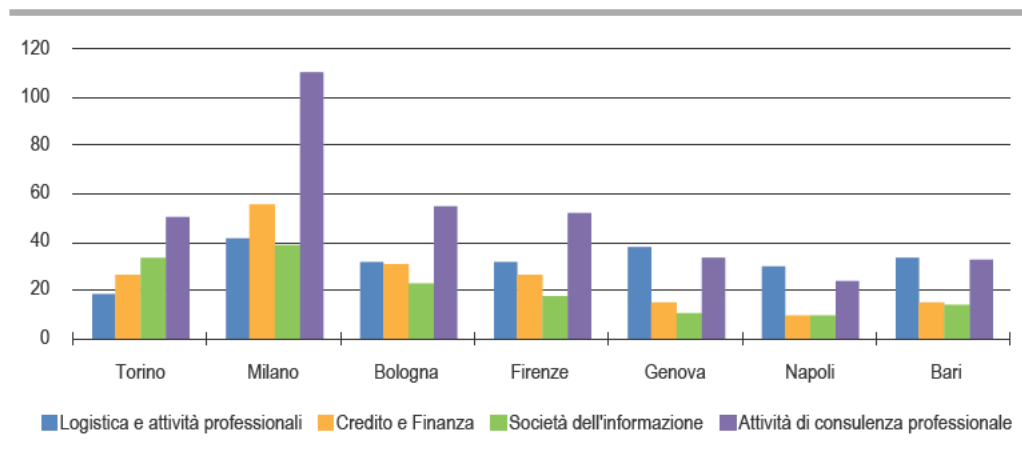
Grafico 3.9  
 ADETTI ALLE FUS NELLE CITTÀ METROPOLITANE. ADETTI PER 1.000 ABITANTI



Fonte: ISTAT

Tra le diverse funzioni che afferiscono a quelle urbane superiori nei sistemi metropolitani prevalgono di gran lunga quelle legate alla logistica e i servizi alle imprese; il nodo milanese appare il principale polo di concentrazione di queste attività. A distanza significativa troviamo le attività bancarie e tutte le altre specializzazioni legate alla finanza, che raggiungono anche in questo caso il massimo di concentrazione a Milano. A queste si affiancano in numero non molto distante dalle precedenti, le funzioni della società dell'informazione che comprendono le attività di telecomunicazioni e quelle legate all'informatica.

Grafico 3.10  
 SPECIALIZZAZIONE FUNZIONALE DEI CENTRI DELLE CITTÀ METROPOLITANE. ADETTI ALLE FUS PER 1.000 ABITANTI



Fonte: ISTAT

Guardando ai soli centri delle città metropolitane, evidenziamo le diverse specializzazioni funzionali. È evidente la dominanza dei servizi alle imprese sulle altre attività in tutti i centri; in particolare a Milano, questo tipo di attività raggiunge il livello più elevato di presenza così come le attività del credito e della finanza, particolarmente concentrate nel polo milanese e che raggiungono una buona presenza anche a Bologna, Firenze e Torino.

Anche le attività legate alla logistica contribuiscono in modo significativo a definire la specializzazione funzionale dei centri metropolitani, in particolare a Genova, Firenze e Bologna ma registrano una presenza rilevante anche nelle città del sud.

In sintesi, il vantaggio competitivo di cui gode la città di Milano, almeno sotto il profilo della specializzazione funzionale, sembra affidato in gran parte alla consistente offerta di servizi alle imprese.

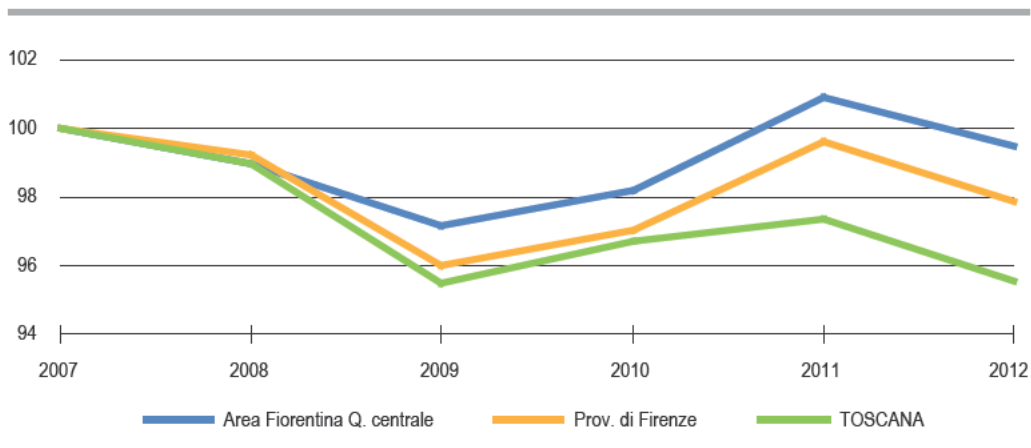
### 3.2

#### La città metropolitana fiorentina

La città di Firenze, oltre ad essere il polo principale del sistema metropolitano della Toscana centrale, costituisce il motore economico della regione. Tuttavia guardando alla capacità di produrre ricchezza, lo scarto tra i valori dell'area centrale e il resto del territorio cresce sensibilmente passando dai dati provinciali a quelli che si riferiscono soltanto al capoluogo e alla sua cintura urbana. Questo dato conferma quanto precedentemente sostenuto rispetto alla eccessiva inclusività dei confini della città metropolitana, evidenziata anche dai dati che si riferiscono alla produzione di ricchezza. Mediamente infatti il sistema economico fiorentino produce oltre il 30% in più di ricchezza rispetto alla Toscana. Inoltre, la diversificazione funzionale tipica delle aree urbane, e la forte connotazione terziaria del sistema produttivo, hanno costituito un vantaggio competitivo nel periodo della crisi. Infatti mentre l'area del capoluogo nel 2012 si attesta su valori prossimi a quelli pre-crisi, la Toscana perde circa 4,5 punti di Pil; intermedia la posizione della provincia che invece perde 2 punti.

Grafico 3.11

DINAMICA DEL PIL IN TOSCANA, IN PROVINCIA DI FIRENZE E NELL'AREA URBANA FIORENTINA. 2007-2012 (2007=100)

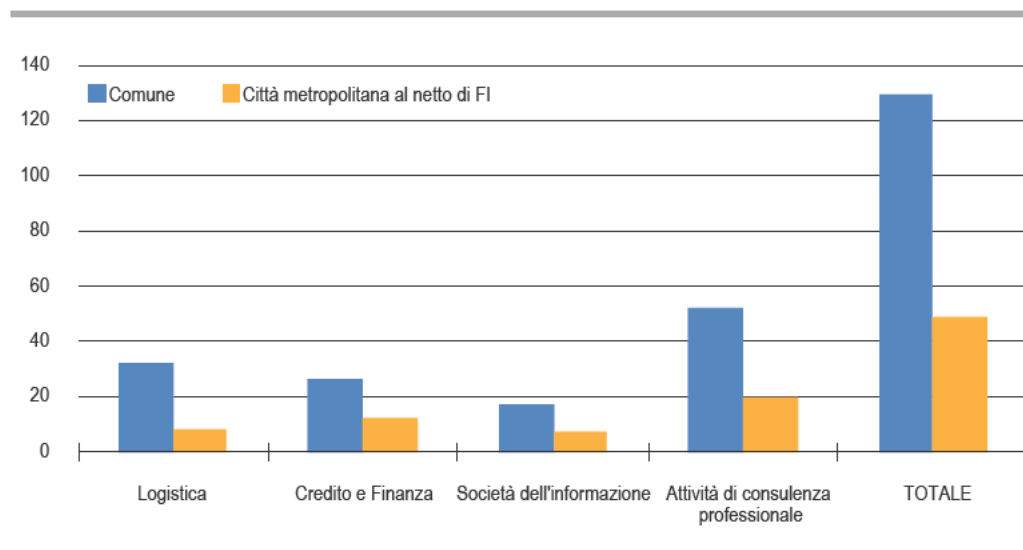


Fonte: stime IRPET

Tra i principali elementi di spiegazione della maggiore tenuta dell'area urbana fiorentina c'è sicuramente la minore specializzazione nei settori tipici dell'industrializzazione leggera Toscana, che permettono a quest'area di registrare *performance* meno negative di altre. Anche Firenze infatti, così come gran parte delle principali città contemporanee, è stata interessata da un cambiamento della

sua base produttiva in favore di una più spiccata specializzazione terziaria. Ciò rappresenta l'esito del graduale processo di terziarizzazione (o deindustrializzazione) dell'economia che ha interessato seppur con scarti temporali anche ampi e con intensità variabile, molti dei principali centri urbani e che ha prodotto il trasferimento di alcune attività verso le aree periferiche determinando la progressiva diffusione sul territorio degli insediamenti. All'interno di questa tendenza generale abbiamo individuato qualche eccezione costituita da quei settori per cui restano centrali le economie di agglomerazione o comunque tutti quei vantaggi legati alla prossimità spaziale come le attività a più alto contenuto di innovazione, che tendono a privilegiare localizzazioni più centrali.

Grafico 3.12  
ADDETTI ALLE FUS NEL COMUNE E NELLA CITTÀ METROPOLITANA DI FIRENZE. ADDETTI PER 1.000 ABITANTI

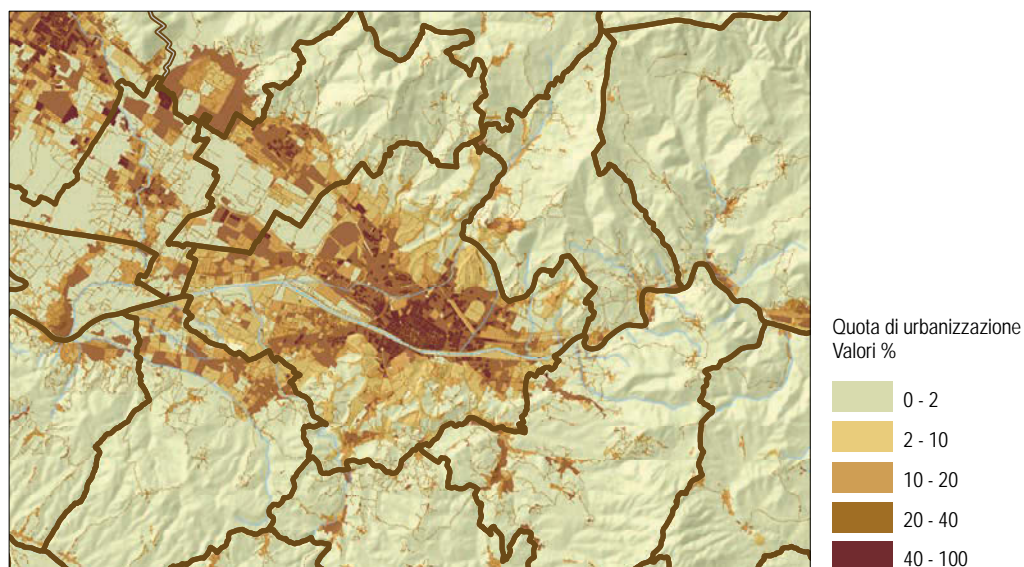


Fonte: ISTAT

Se infatti guardiamo alla distribuzione di funzioni urbane superiori tra comune centrale e resto dell'area metropolitana, a conferma di quanto appena sostenuto rileviamo la maggiore presenza di queste attività nel comune centrale rispetto al resto della città metropolitana. Tuttavia, nel confronto nazionale è stata evidenziata la maggiore eccentricità del capoluogo toscano rispetto alle altre città del centro-nord proprio nella dotazione complessiva di queste funzioni che qualificano i sistemi urbani. Seppur coerentemente a quanto è avvenuto in molte realtà urbane, Firenze pur mantenendo un certa varietà funzionale ha visto progressivamente consolidare la propria vocazione terziaria, il rischio è che continui ad affermarsi un terziario prevalentemente tradizionale che potrebbe spiazzare lo sviluppo di funzioni *high value*, oggi fondamentali per definire la performance urbana nella competizione europea. A tal scopo appare fondamentale rafforzare la capacità della città di attrarre e sviluppare funzioni rare e qualificate.



Figura 3.13  
LA SATURAZIONE NELL'AREA METROPOLITANA FIORENTINA



Fonte: ISTAT

Sotto il profilo insediativo, Firenze e la sua corona costituiscono l'area urbana principale di un sistema metropolitano cresciuto nelle fasi successive al secondo dopoguerra e caratterizzato da una fitta trama di interdipendenze territoriali. Firenze, che costituisce il principale polo della città metropolitana, si configura come una città di media dimensione (357.318 abitanti) e si caratterizza per un grado di densità abitativa superiore ai comuni della sua cintura (3.500 abitanti su Km<sup>2</sup>) e per un livello di urbanizzazione piuttosto elevato (il 56% del territorio è destinato ad insediamenti e infrastrutture).

Gli insediamenti hanno avuto, soprattutto nelle fasi successive al secondo dopoguerra, una espansione sostenuta in tutta l'area ed in particolare nei comuni della cintura fiorentina lungo l'arco occidentale. Nella fase più recente l'espansione insediativa ha assunto dimensioni relativamente più contenute, anche in conseguenza del crescente ricorso al recupero delle aree dismesse, tuttavia si è manifestata con maggiore intensità rispetto ad altre porzioni territoriali toscane accentuando i processi conurbativi in atto e dando luogo ad un fenomeno che potremmo definire di "metropolizzazione incompleta". Lo sviluppo insediativo ha infatti privilegiato alcune direttrici caratterizzate da elevata dotazione infrastrutturale, in particolare la direttrice nord-ovest. Pertanto sotto il profilo insediativo l'area ha uno sviluppo prevalentemente trasversale che viene racchiuso solo in parte dai confini della città metropolitana.

All'evoluzione insediativa si accompagnano i cambiamenti funzionali indotti dai recenti interventi sulla struttura della città e della sua corona orientati in direzione di una più marcata specializzazione funzionale del territorio. Il consolidarsi di queste tendenze ha teso ad accrescere la separazione tra luoghi di residenza, luoghi di lavoro e di svago con evidenti ripercussioni sulla mobilità e sui flussi in ingresso e in uscita dal capoluogo. Da ciò consegue tanto l'aumento di mobilità tradizionale che avviene cioè per motivi di studio o di lavoro quanto di quella legata al tempo libero e allo svago.

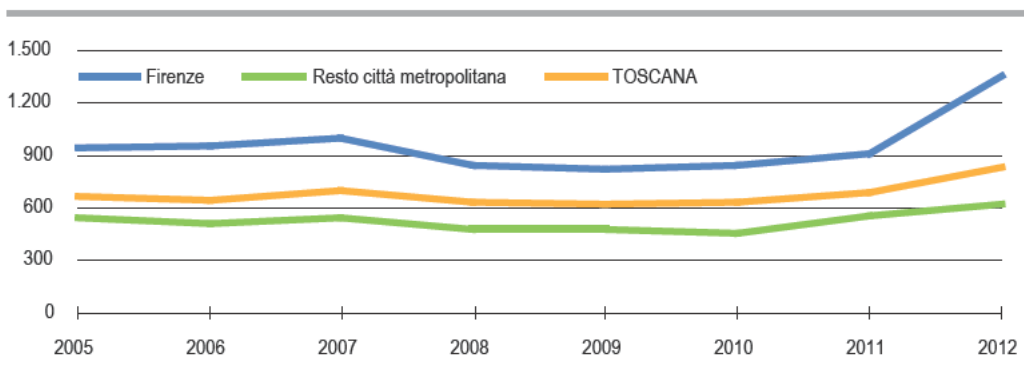
La nascita di nuove funzioni all'interno dell'area metropolitana, talvolta conseguente alla delocalizzazione di attività precedentemente situate in aree più centrali, sembra configurare in modo inedito gli assetti territoriali e funzionali dell'area metropolitana fiorentina. Questi recenti sviluppi dell'area rappresentano, nel contraddittorio intreccio di criticità e opportunità che ne scaturisce, il terreno per la creazione di nuove gerarchie urbane e territoriali.

Le tendenze in atto confermano inoltre le traiettorie centrifughe anche per le scelte abitative che tendono a privilegiare le aree periurbane accentuando o dando luogo a nuove disuguaglianze spaziali. Maggiori livelli di accessibilità, migliore dotazione infrastrutturale di collegamento, da un lato, alti valori immobiliari nelle aree urbane centrali dall'altro hanno spinto parte della popolazione a spostarsi verso i comuni limitrofi, in cerca di migliore qualità della vita e rapporto qualità prezzo delle abitazioni più conveniente. I confini della città si sono, quindi, ampliati al di fuori di quelli storici, mentre sul capoluogo continua a gravare la domanda di servizi della popolazione residente e di quanti vivono la città quotidianamente. La nascita di nuove polarità commerciali e per il *loisir* aumenta gli spostamenti su distanze sovra comunali anche per motivi legati al tempo libero: acquisti, sport, fruizione culturale. In risposta alle nuove esigenze abitative, la crescita insediativa si sviluppa in aree contigue territorialmente, ancora libere, ma fuori dai confini della città storica.

I fenomeni appena richiamati sono l'esito di molteplici fattori tra i quali vale la pena ricordare la difficoltà di accesso al bene casa particolarmente accentuata nel capoluogo e la ricerca di maggiore amenità ambientale e un superiore rapporto qualità/prezzo degli alloggi che spinge la popolazione e le famiglie a risiedere in aree prossime, ma altre rispetto a Firenze. Pertanto se è vero che complessivamente Firenze, nella fase più recente, non ha visto aumentare in modo rilevante il numero dei propri abitanti li ha, tuttavia, visti distribuirsi su un ambito territoriale molto più vasto, con il conseguente aumento della necessità di spostamento e quindi anche della dinamica pendolare, ma anche con effetti sui costi dell'offerta dei servizi pubblici e sulla distribuzione dei carichi fiscali tra centro e periferia, e in generale con una maggiore pressione sull'area centrale.

A tale proposito, evidenziamo come la città di Firenze presenti livelli di pressione finanziaria più elevati sia degli altri comuni limitrofi che del resto della Toscana. Tale circostanza viene determinata da costi più elevati per la gestione dei servizi offerti che vengono usufruiti sia dalla popolazione residente che da quella presente.

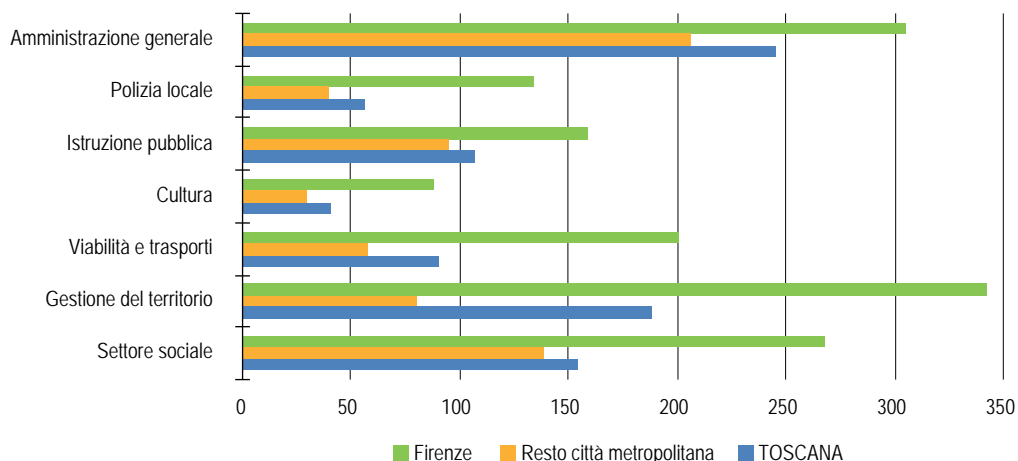
Grafico 3.14  
LA PRESSIONE FINANZIARIA. EURO PRO CAPITE. 2005-2012



Fonte: elaborazioni su dati certificati consuntivi di bilancio

A conferma di questo dato, si confrontano i livelli pro capite della spesa dai quali emerge che Firenze sostiene un costo corrente più elevato per quasi tutte le funzioni. In particolare i costi di gestione del territorio appaiono significativamente più elevati sia rispetto al resto della città metropolitana che rispetto alla media regionale.

Grafico 3.15  
LA SPESA CORRENTE PER FUNZIONE. EURO PRO CAPITE. 2012



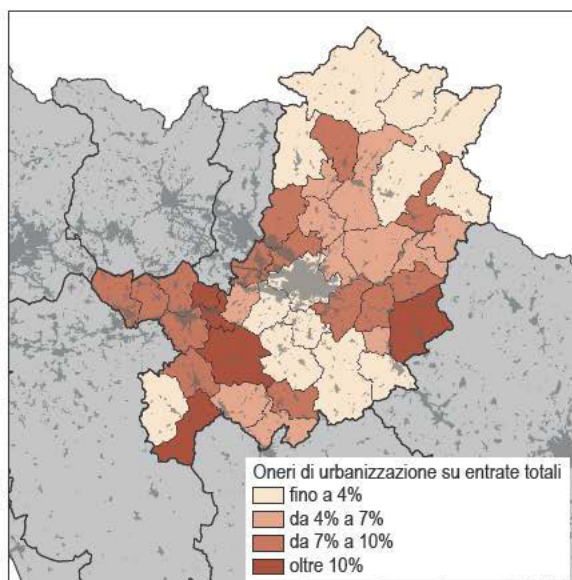
Fonte: elaborazioni su dati certificati consuntivi di bilancio

Un altro elemento di potenziale squilibrio territoriale è connesso alla fiscalità urbanistica. In generale, il peso di queste entrate nei bilanci risulta molto variabile. E questo è vero anche per la città metropolitana di Firenze; questa varietà indica un legame differenziato tra entrate e politiche territoriali che lascia ipotizzare che vi sia concorrenza fiscale per l'acquisizione sul proprio territorio di alcuni funzioni, rappresentando un elemento di potenziale squilibrio poiché possono prevalere altre logiche in luogo di valutazioni di carattere urbanistico-territoriale. Da questa prospettiva, la gestione unificata di questa entrata fiscale potrebbe annullare questo tipo di effetto.

A fianco della scarsa omogeneità territoriale un altro aspetto che caratterizza tradizionalmente questa tipologia di entrata è l'inadeguatezza rispetto alle esigenze di finanziamento della città pubblica. I contributi legati al rilascio dei permessi di costruire riescono infatti a coprire solo in parte le spese sostenute dall'amministrazione per offrire alla città e ai suoi abitanti le necessarie attrezzature e servizi. Da tempo viene infatti evidenziata la irrisorietà di questa fonte rispetto alle necessità di finanziamento della città pubblica, aggravata negli ultimi anni dall'abolizione, ancorché parziale, del vincolo di destinazione d'uso offrendo la possibilità di utilizzarla a sostegno della spesa corrente.

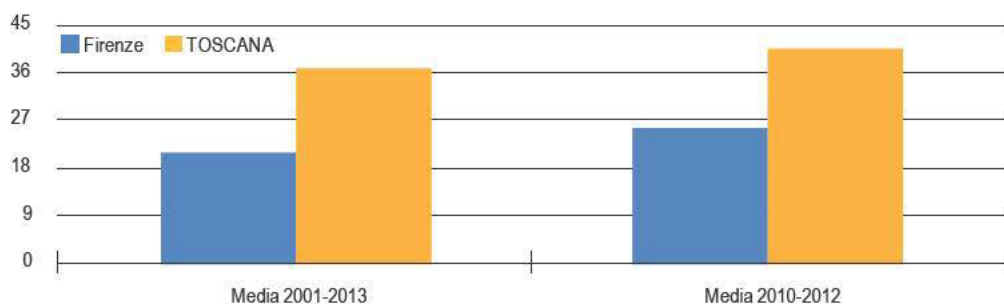
Pertanto relativamente alla fiscalità urbanistica emerge tanto la scarsa omogeneità territoriale quanto l'inadeguatezza rispetto alle correlate necessità di finanziamento, suggerendo di cogliere l'opportunità offerta dall'istituzione della città metropolitana al fine di perfezionare anche il campo delle risorse a sostegno della città pubblica.

Figura 3.16  
ONERI DI URBANIZZAZIONE SU ENTRATE TOTALI  
Valori %



Fonte: elaborazioni su dati certificati consuntivi di bilancio

Grafico 3.17  
RAPPORTO TRA ONERI E SPESA C/TO CAPITALE FINANZIABILE  
Valori %. Media 2001-2003 e 2010-2012



Fonte: elaborazioni su dati certificati consuntivi di bilancio

### 3.3 Conclusioni

Abbiamo evidenziato come le città metropolitane, ancorché un nuovo livello istituzionale, costituiscano una variegata realtà territoriale e insediativa. Alla luce delle analisi offerte nel contributo, possiamo avanzare delle considerazioni di sintesi relativamente al profilo delle dieci città individuate dalla riforma. In particolare, abbiamo evidenziato come i confini proposti per la delimitazione di queste realtà metropolitane includano

aree scarsamente omogenee ad esclusione del caso di Milano dove la vocazione produttiva dell'area è piuttosto uniforme, ancorché settorialmente differenziata. In altri casi, come quello fiorentino, gli attuali confini della città metropolitana comprendono un numero variegato di sistemi economici locali che presentano vocazioni economiche scarsamente omogenee. Guardando invece alle caratteristiche dimensionali e funzionali delle dieci città previste dalla riforma, abbiamo rilevato come per alcune di esse il profilo metropolitano sia particolarmente debole e come a questo si affianchi la presenza di squilibri territoriali sia tra le diverse aree sia, per alcune di esse, anche al proprio interno. Gli aspetti che abbiamo preso in esame sono la dimensione demografica, che costituisce il primo requisito che connota un sistema urbano, la capacità di esercitare il ruolo di traino economico rispetto al sistema regionale di appartenenza e infine la presenza delle funzioni urbane superiori e le relative specializzazioni funzionali. In relazioni a questi tre aspetti è stato evidenziato un certo dualismo tra la città metropolitana di Milano e le città del sud; Firenze, Bologna e Torino ottengono invece una collocazione intermedia.

Pertanto sotto questi profilo, le città metropolitane individuate dalla riforma presentano, con poche eccezioni, molti punti di debolezza. Alcune di queste fragilità potrebbero venire attenuate con l'assegnazione a questo nuovo livello istituzionale di alcune funzioni volte a rafforzarne il profilo metropolitano: in particolare ci si riferisce alla pianificazione strutturale di livello metropolitano che potrebbe porsi come modello di *governance* per la gestione coordinata delle diverse istanze territoriali espresse dall'intero ambito metropolitano. Sul piano degli assetti istituzionali e della capacità di governo del territorio, infatti, è assolutamente prioritario il processo di coordinamento delle politiche e della pianificazione a scala sovralocale. Un altro aspetto strettamente connesso al precedente riguarda la gestione metropolitana della fiscalità urbanistica, anche attraverso l'ausilio di meccanismi di perequazione territoriale in modo da ripartire le entrate legate all'attività edilizia a livello metropolitano. Questa scala si presta inoltre al perseguimento dell'obiettivo di riduzione del consumo di suolo, criticità particolarmente evidente nei contesti metropolitani, anche attraverso la gestione di competenze condivise sulla riqualificazione del patrimonio dismesso.

In conclusione, la riforma costituisce una opportunità non solo per definire in chiave rinnovata gli assetti istituzionali, ma al contempo rappresenta l'occasione, se opportunamente gestita, per governare più efficacemente funzioni e strumenti finalizzati a rafforzare il ruolo delle nostre città nello spazio europeo. Questa opportunità è subordinata al potenziamento dei compiti e degli strumenti di pianificazione territoriale e finanziari, relativi alle funzioni metropolitane di governo del territorio. Senza questa prerogativa, le criticità evidenziate dal contributo relativamente alle nostre città metropolitane rischiano di perdurare nel tempo, riducendo ulteriormente la loro capacità di competere nello spazio europeo.



## 4.

# L'EFFICACIA INTERPRETATIVA DELLE PARTIZIONI FUNZIONALI DEL TERRITORIO: L'EVOLUZIONE DEI SISTEMI LOCALI DEL LAVORO ISTAT E LA CAPACITÀ DI COGLIERE AREE METROPOLITANE, CITTÀ E DISTRETTI

---

### 4.1

Alla ricerca dell'ottima unità territoriale per l'analisi dello sviluppo socio-economico

In Italia, i primi esercizi di partizione territoriale basati su criteri funzionali risalgono ai primi anni '70, quando è emersa con chiarezza l'inadeguatezza dei confini amministrativi, sia nello spiegare la geografia dello sviluppo socio-economico, sia nell'individuare ambiti di regolazione pertinenti per le politiche pubbliche. Tale esigenza si è manifestata con forza all'indomani dell'istituzione dei governi regionali ed ha trovato una soluzione a scala nazionale con l'elaborazione dei Sistemi Locali del Lavoro (Istat-Irpet, 1986), ambiti territoriali caratterizzati dalla massimizzazione dell'autocontenimento degli spostamenti quotidiani per motivi di lavoro<sup>17</sup>.

Sul modello dell'esperienza scientifica e amministrativa maturata nei paesi anglosassoni, in cui già a partire dagli anni '60 si erano state introdotte partizioni territoriali diverse da quelle amministrative per le principali aree urbane<sup>18</sup>, poi estese alla classificazione dell'intero territorio nazionale (si pensi alle *Standard Metropolitan Statistical Areas* usate dal *Bureau of Census* statunitense, affiancate poi dalle *Functional Economic Areas* e, in Europa, all'esperienza inglese delle *Standard Metropolitan Labour Areas* che ha poi portato alle più generali *Travel-to-Work Areas*, adottate dall'ufficio nazionale di statistica), il criterio più efficace per la regionalizzazione del territorio sulla base delle dinamiche socio-economiche è stato individuato nel pendolarismo per motivi di lavoro. Secondo un'interpretazione abbastanza diffusa, infatti, l'analisi socio-economica a scala locale ha senso se essa "corrisponde al territorio, dove la popolazione svolge la maggior parte della propria vita quotidiana, dove produce e consuma, stabilisce rapporti sociali ed economici" (Sforzi, 1997 p.20). Tale suddivisione territoriale consente, infatti, in sede di analisi di cogliere variabili significative per lo sviluppo (forze di lavoro, PIL) e in sede di programmazione delle politiche di agire alla scala adeguata, sia per consistenza demografica ed economica dell'ambito di riferimento, sia soprattutto per completezza del sistema su cui si va ad intervenire.

In alcune interpretazioni più ristrette, i bacini del pendolarismo vengono ritenuti adeguati solo per analisi e politiche relativi al mercato del lavoro, tali ambiti sono, infatti, i luoghi in cui le competenze possedute e offerte dagli individui corrispondono

---

<sup>17</sup> Il primo Censimento che ha previsto un quesito sugli spostamenti pendolari è quello del 1971, mentre la prima elaborazione delle informazioni in termini di mercati locali del lavoro è stata fatta sui dati censuari del 1981. Il Censimento 2011 è il primo vincolato da regolamenti uniformi a scala europea, tesi a garantire la comparabilità dei dati, e il primo che introduce due diverse strategie di rilevazione: la *long-form* del questionario, somministrata a campione (più precisamente a tutti i residenti dei comuni sotto 20mila abitanti e un campione dei residenti nei comuni maggiori), contiene informazioni su origine e destinazione dei flussi, ma anche su orari, durata degli spostamenti e mezzi di trasporto, mentre la *short-form*, somministrata a tutti i residenti, contiene solo l'informazione su origine e destinazione dei flussi. Rispetto al passato, nel 2011 è stato eliminato anche il riferimento puntuale al mercoledì precedente la data del censimento.

<sup>18</sup> Per una rassegna dei metodi riferiti alle principali aree urbane si veda Casacchia *et al.* 2006.

a quelle domandate dalle imprese, e in cui i lavoratori possono cambiare occupazione senza cambiare residenza. In interpretazioni più estensive, tuttavia, si riconosce al lavoro la capacità di ordinare comunque le attività giornaliere di un individuo, anche fuori dall'ambito lavorativo e i bacini del pendolarismo per motivi di lavoro vengono considerati una buona *proxy* dei luoghi in cui gli individui svolgono la maggior parte delle attività quotidiane. In questa seconda interpretazione, i Sistemi Locali del Lavoro (SLL) assumono il ruolo di unità territoriali adeguate per lo studio del territorio e per la definizione di politiche per lo sviluppo locale. Per la stessa ragione, tali ambiti potrebbero essere adeguati per la programmazione di molti servizi alla popolazione e alle imprese di uso quotidiano e dunque, di fatto, per ridisegnare la geografia istituzionale del governo locale (Iommi 2013 e 2014).

Come alcune recenti ricerche hanno confermato, quindi, se è innegabile che non esista la partizione territoriale adeguata per tutti i tipi di analisi e di intervento, quella basata sulle relazioni connesse al mercato del lavoro è senz'altro adeguata per le politiche regionali, per le quali le variabili più significative sono la produzione e il consumo (Coombes *et al.*, 2012) e tali aree funzionali sono certamente meno distorcenti rispetto alle partizioni amministrative vigenti, frutto di processi storici di lungo periodo, ormai poco corrispondenti alla geografia dell'attuale sviluppo socio-economico (Spiekermann e Wegener, 2007).

L'applicazione delle aree funzionali, nonostante le innegabili potenzialità, finora è stata tuttavia applicata in maniera sporadica e settoriale, probabilmente al di sotto degli usi che se ne sarebbero potuti fare. In Italia, gli SLL sono stati utilizzati soprattutto dagli studi sui distretti industriali, inizialmente con accezione meramente statistica e più recentemente, a partire dalla L. 317/1991, anche in senso normativo. Dalla fine degli anni '90, i mercati locali del lavoro sono stati presi a riferimento anche per la definizione e il monitoraggio della politica di sviluppo di comunitaria e nazionale (L. 144/1999). Nel decennio successivo, la crescente domanda di politiche con uno spiccato orientamento territoriale ha portato a riprendere la ricerca scientifica sul tema, che si è articolata su due filoni principali, quello sulle aree urbane, indicate da molta parte della letteratura economica come i motori dello sviluppo nell'attuale fase economica, basata sulla centralità dell'innovazione e quello sulla totalità del territorio, sia esso urbano, distrettuale o rurale. Rientrano nel primo filone, i numerosi lavori svolti nell'ambito del progetto Espo che hanno proposto l'introduzione del concetto di FUA (*Functional Urban Areas*) per la delimitazione e la comparazione delle aree urbane a scala europea (Nordregio, 2004), ma anche quelli nati dalla collaborazione tra la UE e l'OCSE (OCSE 2012 b). Appartengono al secondo filone, gli studi anche in questo caso promossi nell'ambito di ESPON (Grasland e Madelin, 2006), dall'OCSE, che nel 2002 ha condotto un'indagine comparativa sull'utilizzo delle partizioni funzionali (e sulla metodologia di calcolo) nei vari paesi aderenti (Cattan, 2002), e da Eurostat, nell'ambito dell'attività di revisione del sistema di classificazione territoriale basato sulle NUTS. In particolare Eurostat ha promosso un'indagine sulla possibilità di introdurre una partizione alternativa di natura funzionale, basata su criteri comuni per tutti i paesi membri (Coombes *et al.*, 2012).

Quindi, la domanda di politiche con uno spiccato orientamento territoriale (politiche regionali) ha accresciuto l'attenzione scientifica e amministrativa in Europa (e nei paesi OECD) per l'individuazione di partizioni sub-nazionali che abbiano significato economico: le aree funzionali (di solito definite sulla base del pendolarismo per motivi di lavoro) hanno il pregio di evidenziare l'organizzazione reale delle relazioni



economiche e sociali, più dei confini amministrativi che risentono di vicende storiche e politiche. Se calcolate con una metodologia condivisa e armonizzata, inoltre, consentono confronti tra tutti gli stati membri.

Questa esigenza è andata crescendo di pari passo con l'emergere di un orientamento politico teso ad accrescere la selettività della politica di coesione, che impone maggiore concentrazione territoriale e tematica degli interventi, ma anche maggior adesione alle caratteristiche specifiche dei luoghi. È questo il caso delle cosiddette politiche *place-based* (Barca *et al.* 2012, OECD 2012a), contrapposte a quelle più tradizionali *place-neutral*.

Quindi, se innegabilmente le regioni funzionali basate sulle relazioni casa-lavoro non sono l'unica partizione territoriale possibile, esse sono sicuramente una partizione ottimale per le politiche socio-economiche a scala sub-nazionale, nel cui ambito rientrano molte politiche settoriali, da quelle industriali a quelle per l'occupazione, per arrivare a quelle della pianificazione territoriale, ambientali e dei trasporti.

Come già ricordato in apertura, l'obiezione più diffusa al potere esplicativo di tali ripartizioni è che esse colgono soltanto le relazioni connesse al mercato del lavoro e non, ad esempio, quelle relative ai rapporti commerciali tra le imprese o alle relazioni sociali della popolazione non attiva o alla mobilità per motivi diversi dal lavoro. La replica all'obiezione, dall'altro lato, si basa sul fatto che gli spostamenti giornalieri tra il luogo di residenza e quello di lavoro rappresentano in realtà una parte molto significativa dei flussi, appunto perché sistematici, perché con riflessi diretti sulla domanda di servizi pubblici locali e perché determinanti i rapporti economici tra i luoghi della produzione e quelli del consumo. È in questo senso che il sistema del pendolarismo per lavoro può essere assunto come *pattern* delle opportunità di vita delle persone (Coombes *et al.*, 2012). È, infatti, all'interno dei mercati locali del lavoro che la crescita economica può raggiungere la popolazione insediata, come pure è negli stessi ambiti territoriali che si esprimono le esternalità positive e negative connesse allo sviluppo. Laddove esiste, inoltre, una quota rilevante di popolazione attiva e una sufficiente corrispondenza fra domanda e offerta di lavoro, tali ambiti territoriali rappresentano in modo soddisfacente anche i luoghi della vita quotidiana, al cui interno si esprime la domanda di servizi pubblici locali. Unica rilevante eccezione può essere rappresentata dalle aree in cui è particolarmente presente la popolazione inattiva e a bassa mobilità, in altre parole i gruppi sociali più deboli, per la cui inclusione occorre probabilmente pensare a politiche pubbliche a scala territoriale più ridotta.

Altro punto debole spesso sottolineato è la variabilità nel tempo dei confini delle aree funzionali, tuttavia, come verrà illustrato nel paragrafo successivo, la loro evoluzione risulta particolarmente veloce solo in alcune fasi dello sviluppo (ad esempio, nella fase di decollo industriale o in quella di terziarizzazione dell'economia), mentre risulta sostanzialmente stabile e dunque affidabile in altre.

## 4.2

### **I Sistemi Locali del Lavoro 2011: un'elevata quota di partizioni stabili nel tempo**

L'Istat ha pubblicato solo da poco i nuovi Sistemi Locali del Lavoro (SLL), calcolati sui dati del Censimento 2011. Tale partizione presenta alcuni elementi innovativi che è bene mettere in evidenza. Per la prima volta, gli SLL sono stati calcolati con un algoritmo, denominato EURO, che presenta un duplice vantaggio: è armonizzato a scala europea

e consente pertanto confronti territoriali fra tutti gli Stati membri<sup>19</sup>, è costruito in modo da garantire maggiore trasparenza dei diversi passaggi e maggiore affidabilità dei risultati. In particolare, con il nuovo algoritmo si ottengono una minore incidenza di sistemi di piccole dimensioni e un innalzamento della consistenza delle relazioni interne rispetto al passato<sup>20</sup> (Istat, 2014b). Il procedimento di partizione territoriale è inoltre accompagnato dalla produzione di un set di indicatori per ciascun sistema, che consente di misurarne l'affidabilità (indici di auto-contenimento, di coesione, di centralità, di associazione e di intensità delle relazioni).

Il numero di sistemi locali presenti in ogni regione è ovviamente influenzato da numerosi fattori, oltre naturalmente all'ampiezza della regione stessa. Tra questi l'ISTAT segnala (Istat, 2014b):

- il livello complessivo di sviluppo socio-economico che, attraverso la moltiplicazione delle opportunità di lavoro, favorisce maggiori flussi di pendolarismo;
- la presenza o meno di grandi centri urbani i quali, esercitando una forte attrazione in termini di opportunità complessive, tendono ad espandersi "inglobando" nel proprio sistema locale i comuni circostanti;
- la differente dotazione di infrastrutture per la mobilità, che ovviamente può favorire o scoraggiare i flussi di pendolarismo;
- la morfologia del territorio e/o la presenza di barriere naturali.

Un effetto distorsivo, tuttavia, può essere giocato anche dai confini amministrativi che discriminano tra flussi intracomunali ed extra-comunali, ma il metodo di calcolo usato dall'ISTAT non consente di controllare tale effetto, come avviene, invece, con il metodo elaborato dall'OCSE per le aree urbane (OCSE 2012b), che parte dalle aree urbanizzate in modo compatto (UMZ-*Urban Morphological Areas*-) per calcolare i bacini del pendolarismo quotidiano.

Nonostante le innovazioni apportate al metodo di calcolo e, malgrado il deciso aumento dei flussi di pendolarismo e degli spostamenti tra comuni nel corso del decennio inter-censuario, la geografia complessiva dei sistemi locali del lavoro non è risultata stravolta, a conferma della presenza di relazioni consistenti e stabili tra i territori (Istat, 2011a). Tra 2001 e 2011, il numero dei sistemi locali scende di 72 unità (-10,5%), principalmente per effetto di un incremento delle dimensioni medie, in particolare di quei sistemi afferenti ai grandi centri urbani<sup>21</sup> (Tab. 4.1).

Guardando alla Toscana, si evidenzia che gli SLL attribuiti a un comune della regione sono passati da 50 a 48: sono scomparsi, perché assorbiti da un altro bacino di riferimento, Aulla (assegnato a La Spezia), Capannori (suddiviso fra Lucca e Montecatini Terme), Santa Croce sull'Arno (suddiviso fra Empoli e il nuovo SLL di San Miniato) e

<sup>19</sup> L'Istat ha partecipato a un progetto coordinato da Eurostat per la costruzione di "Labour Market Areas" armonizzate a livello europeo, utilizzando principi e metodi comuni. I principi adottati per la costruzione di tali aree sono:

1. Scopo: ciascuna zona rappresenta un mercato del lavoro.
2. Rilevanza: le zone permettono di diffondere informazione statistica affidabile e confrontabile.
3. Completezza: le zone sono una partizione dell'intero territorio dello stato.
4. Unitarietà: ciascun comune può appartenere a una sola zona.
5. Contiguità: ciascuna zona è costituita da un insieme di comuni contigui.
6. Coerenza: ciascuna zona è costituita da un insieme di comuni non frazionati.
7. Conformità: le zone possono non rispettare i confini amministrativi.
8. Omogeneità: le zone non sono troppo estese territorialmente o troppo numerose in termini di occupati.

<sup>20</sup> Questo risultato è attribuibile a una serie di fattori ma, i due più importanti, sono sicuramente: a) l'aver imposto che i vincoli sull'auto-contenimento andassero soddisfatti sia dal lato della domanda di lavoro che da quello dell'offerta, considerando il valore minimo tra i due; b) l'utilizzo di un algoritmo *single-step*, che ha eliminato una serie di passaggi intermedi basati su soglie, regole o selezioni definite *ex-ante*.

<sup>21</sup> I Sistemi Locali del Lavoro calcolati da Istat erano 955 nel 1981, 784 nel 1991, 686 nel 2001 e 611 nel 2011. La variazione maggiore c'è stata dunque fra 1981 e 1991 (-18%), la minore fra 2011 e 2001 (-11%).

Chianciano Terme (assegnato a Montepulciano), mentre si sono formati i nuovi SLL di San Miniato (da Santa Croce) e Castagneto Carducci (da Cecina). Tra gli SLL esistenti sia al 2001 che al 2011, 9 hanno diminuito il numero di comuni compresi al loro interno (tra cui si ricordano Firenze che ha perso San Godenzo, Pisa che ha perso Vicopisano e Pistoia che ha perso Agliana), mentre 11 lo hanno accresciuto (tra cui, Prato che ha attratto Agliana, e Lucca, che ha attratto Capannori, Montecarlo e Porcari).

Tabella 4.1  
EVOLUZIONE DEI SISTEMI LOCALI DEL LAVORO 2001-2011

Regioni e ripartizioni geografiche	SLL presenti sia nel 2001 che nel 2011				SLL presenti nel 2001 ma scomparsi nel 2011	SLL creati nel 2011	Totale SLL 2001	Totale SLL 2011	% di SLL 2011 "stabili"
	Minor n. di comuni	Stesso n. di comuni	Maggior n. di comuni	TOTALE					
Piemonte	7	8	20	35	9	1	44	36	97,2
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	1	2	1	4		1	4	5	80,0
Lombardia	7	10	29	46	24	5	70	51	90,2
Trentino-Alto Adige/Südtirol	6	10	8	24	42	74	140	98	24,5
<i>Prov. aut. di Bolzano/Bozen</i>	2	7	3	12	1		13	12	100,0
<i>Prov. aut. di Trento</i>	4	3	5	12	3	2	15	14	85,7
Veneto	6	13	20	39	12	4	51	43	90,7
Friuli-Venezia Giulia	2	5	3	10	4	1	14	11	90,9
Liguria	4	2	7	13	2	1	15	14	92,9
Emilia-Romagna	5	19	13	37	9	2	46	39	94,9
<b>TOSCANA</b>	<b>9</b>	<b>26</b>	<b>11</b>	<b>46</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>50</b>	<b>48</b>	<b>95,8</b>
Umbria	3	5	6	14	2		16	14	100,0
Marche	5	4	14	23	8	2	31	25	92,0
Lazio	2	6	10	18	5		23	18	100,0
Abruzzo	4	2	9	15	6	3	21	18	83,3
Molise			5	5	3		8	5	100,0
Campania	7	17	17	41	8	5	49	46	89,1
Puglia	9	20	6	35	7	9	42	44	79,5
Basilicata	1	6	6	13	4	1	17	14	92,9
Calabria	10	15	14	39	7	5	46	44	88,6
Sicilia	15	33	19	67	6	4	73	71	94,4
Sardegna	17	8	7	32	3	7	35	39	82,1
<i>Nord-ovest</i>	19	22	57	98	35	8	133	106	92,5
<i>Nord-est</i>	19	47	44	110	29	9	139	119	92,4
<i>Centro</i>	19	41	41	101	19	4	120	105	96,2
<i>Sud</i>	31	60	57	148	35	23	183	171	86,5
<i>Isole</i>	32	41	26	99	9	11	108	110	90,0
<b>ITALIA</b>	<b>120</b>	<b>211</b>	<b>225</b>	<b>556</b>	<b>127</b>	<b>55</b>	<b>683</b>	<b>611</b>	<b>91,0</b>
<b>Popolazione 2011 (migliaia)</b>	<b>10.737</b>	<b>11.587</b>	<b>35.282</b>	<b>57.607</b>		<b>1.827</b>		<b>59.434</b>	<b>96,9</b>

(a) I sistemi locali sono attribuiti alla regione a cui appartiene il comune che dà il nome al SLL.

Fonte: Istat 2014a

La partizione funzionale del territorio basata sui movimenti per ragioni di lavoro appare pertanto stabile e affidabile.

Nell'analisi seguente vengono messi in evidenza alcuni aspetti critici della ripartizione del territorio nazionale nei Sistemi Locali del Lavoro, emersi in fase di applicazione empirica degli stessi<sup>22</sup>. Laddove possibile, vengono elaborati dei suggerimenti per il miglioramento della ripartizione. Le riflessioni che seguono si inseriscono in un approccio teso comunque ad utilizzare gli SLL come ambiti territoriali di significato più esteso, da non utilizzare quindi solo per il potere interpretativo in relazione al funzionamento del mercato del lavoro e delle relative politiche, ma più in generale come luoghi in cui si articola lo sviluppo a scala locale, in cui si esprimono le opportunità di vita e lavoro delle persone, in cui si manifesta la domanda dei principali servizi pubblici di uso quotidiano e in cui si organizzano le comunità locali<sup>23</sup>.

#### 4.3.1 *Il confronto tra SLL e Sistemi Economici Locali (SEL)*

La riflessione Irpet sui Sistemi Locali del Lavoro costituisce un'attività di ricerca di lungo periodo. Fin dalla sua fondazione, l'istituto ha lavorato sulla ripartizione del territorio regionale in unità territoriali adeguate alla programmazione delle politiche economiche, collaborando anche con Istat per l'introduzione in Italia del modello degli SLL sulla scia dell'esperienza inglese (Istat-Irpet, 1986). In seguito all'introduzione ufficiale degli SLL, l'Irpet ha poi proceduto a una loro rielaborazione con finalità regionali. Il contributo più importante in tal senso, che ha dato luogo anche al riconoscimento formale da parte dell'amministrazione regionale, è quello che ha portato all'istituzione dei Sistemi Economici Locali (SEL), quali unità territoriali minime per la programmazione economica locale (Delibera del CR 219/1999).

La maglia degli SLL Istat costituisce il punto di partenza per l'elaborazione dei SEL, alla quale vengono apportate le seguenti correzioni (Falorni, 2000):

- l'introduzione del vincolo dei confini amministrativi regionali e provinciali per motivi legati soprattutto alla gestione operativa degli strumenti di intervento;
- il mantenimento della coerenza con la maglia delle circoscrizioni del collocamento al fine di favorire il legame con le politiche di sostegno all'occupazione;
- il soddisfacimento dell'esigenza di dare alle aree una consistenza sufficiente in termini di territorio, popolazione e attività economiche, tale da renderle rilevanti per la programmazione delle politiche di sviluppo.

Al confronto tra la maglia degli SLL e dei SEL emergono alcune principali differenze. La prima riguarda innanzitutto il numero di ripartizioni: gli SLL sono 57 al 2001, di cui alcuni trans-regionali, mentre i SEL sono complessivamente 42, tenuto conto anche del fatto che i più grandi sono stati suddivisi in quadranti.

I SEL, inoltre, integrano il criterio funzionale con quello dell'omogeneità, partendo dunque dalla maglia territoriale disegnata dall'Istat, ma correggendola con alcuni accorpamenti o disaggregazioni. Per approfondire il confronto, si propone di misurare l'omogeneità interna con due indici: un primo che misura la specializzazione in termini di attività produttive (si tratta di un indicatore composto, che tiene conto dei seguenti rapporti, addetti su popolazione, occupati su popolazione, varietà settoriale delle attività produttive e peso delle attività di base su quelle di servizio) e un secondo che misura,

<sup>22</sup> Gli esercizi seguenti sono fatti sulla maglia degli SLL 2001, la sola disponibile fino a poche settimane fa. La stabilità delle partizioni tra i due censimenti rende tuttavia ancora valide le osservazioni.

<sup>23</sup> Questa seconda parte del capitolo è tratta da un lavoro presentato all'Aisre 2014 (Bertini *et. al.*)

invece, il grado di urbanizzazione dell'area. I due indici vengono calcolati per gli SLL di Firenze e Siena, che risultano tra i più ampi dal punto di vista dell'estensione territoriale e quelli con la maggiore variabilità interna e, successivamente, per la loro disaggregazione in SEL e quadranti. Per le stesse ripartizioni si calcola anche l'indice di autocontenimento della domanda e dell'offerta di lavoro.

Tabella 4.2  
INDICI DI AUTOCONTENIMENTO E OMOGENEITÀ PER SLL E SEL. FIRENZE E SIENA

	Popolazione 2011	Superficie 2011	Autocont. domanda (interni su addetti)	Autocont. offerta (interni su occ. res.)	Indice di specializz. base exp (media)	Indice di specializz. base exp (CV)	Indice superficie urbanizz. (media)	Indice superficie urbanizz. (CV)
SLL 249_FIRENZE	694.979	1.263	0,84	0,93	0,60	0,29	0,12	1,18
SLL 276_SIENA	112.147	1.519	0,85	0,92	0,48	0,24	0,03	1,52
SEL 9.2 FI_Q.Val di Sieve	44.148	435	0,78	0,50	0,48	0,17	0,03	0,57
SEL 9.3 FI_Q.Centrale	590.956	495	0,77	0,92	0,69	0,27	0,22	0,77
SEL 9.4 FI_Q.Chianti	53.111	383	0,71	0,52	0,55	0,09	0,04	0,40
SEL 20_SI_Area Urbana	62.103	218	0,62	0,86	0,65	0,04	0,10	0,69
SEL 21_SI_Crete-Arbia	25.181	536	0,80	0,51	0,44	0,11	0,02	0,42
SEL 22_SI_Val di Merse	15.705	509	0,73	0,43	0,38	0,19	0,01	0,69
SEL 23_SI_Chianti	16.101	486	0,70	0,53	0,52	0,11	0,01	0,40

Fonte: elaborazioni IRPET

I dati mostrano come, introducendo la maglia dei SEL, si riduca il grado di autocontenimento delle ripartizioni, ma anche la loro variabilità interna. Tale "mitigazione" del criterio di autocontenimento può rivelarsi utile negli SLL particolarmente ampi, laddove l'estensione territoriale deriva o dal rango elevato del polo centrale (come è il caso di un grande attrattore, quale Firenze) o dall'ampiezza dello scarto di dotazione funzionale tra il polo centrale e l'intorno (come è il caso di Siena, piccolo polo urbano in un'area rurale).

#### 4.3.2 Il confronto tra SLL e sistemi urbani

Come già ricordato nel primo paragrafo, l'utilizzo dei mercati locali del lavoro per la delimitazione e la selezione dei sistemi urbani è una convenzione che è andata diffondendosi in seguito al rafforzamento della dimensione territoriale della politica europea (a partire dall'approvazione nel 1999 dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo) e ai lavori di analisi proposti all'interno del progetto ESPON. Nell'analisi delle dinamiche insediative e soprattutto del fenomeno urbano risultano sempre meno significativi, infatti, i confini amministrativi, fissati in genere in epoche precedenti ai fenomeni di industrializzazione, urbanizzazione e decentramento residenziale e produttivo, che hanno cambiato la mappa degli insediamenti reali e delle densità relazionali nei territori.

Nei lavori promossi all'interno del progetto ESPON, l'unità di base per l'analisi delle dinamiche urbane è pertanto rappresentata dalle aree funzionali, le FUA (*Functional Urban Areas*), che per l'Italia corrispondono agli SLL che superano una determinata soglia demografica (una popolazione complessiva di almeno 50mila abitanti e una popolazione di almeno 15mila abitanti nel centro principale). Si tratta in realtà di una selezione piuttosto blanda dei sistemi urbani per almeno due ragioni: da un lato, agisce una soglia demografica piuttosto bassa e dunque poco selettiva, dall'altro, come evidenziato nel paragrafo precedente, l'applicazione del criterio funzionale alle aree urbane tende

a selezionare territori molto ampi, soprattutto laddove lo scarto tra il rango del polo centrale e quello delle aree circostanti è molto elevata e dunque il bacino di attrazione del primo tende ad essere molto esteso. Solo una parte del territorio così delimitato possiede pertanto caratteristiche propriamente urbane, che possono essere approssimate con la compattezza del tessuto urbanizzato, la densità della popolazione insediata, la qualità e varietà delle funzioni economiche presenti. In recenti lavori Irpet (Iommi e Marinari, 2013; Iommi, 2014a; Agnoletti *et al.* 2014a, 2014b) viene pertanto proposto un metodo di selezione e ordinamento dei sistemi urbani italiani a partire dalla concettualizzazione di quelli che possono essere considerati “gli ingredienti” indispensabili di una città, vale a dire dimensione demografica, dimensione economica, qualità e varietà delle funzioni svolte e una certa compattezza dell’insediamento. Il metodo proposto ha in realtà molti punti di contatto con quello utilizzato anche in numerosi studi recenti sugli assetti urbani, a cominciare da quelli elaborati all’interno del progetto europeo ESPON (cfr. Nordregio 2004) e dai contributi che a essi si ispirano, per arrivare a quelli utilizzati da Istat (2006), da Banca d’Italia (Di Giacinto *et al.*, 2012) e da alcuni gruppi di lavoro universitari (Calafati, 2012) per il contesto italiano.

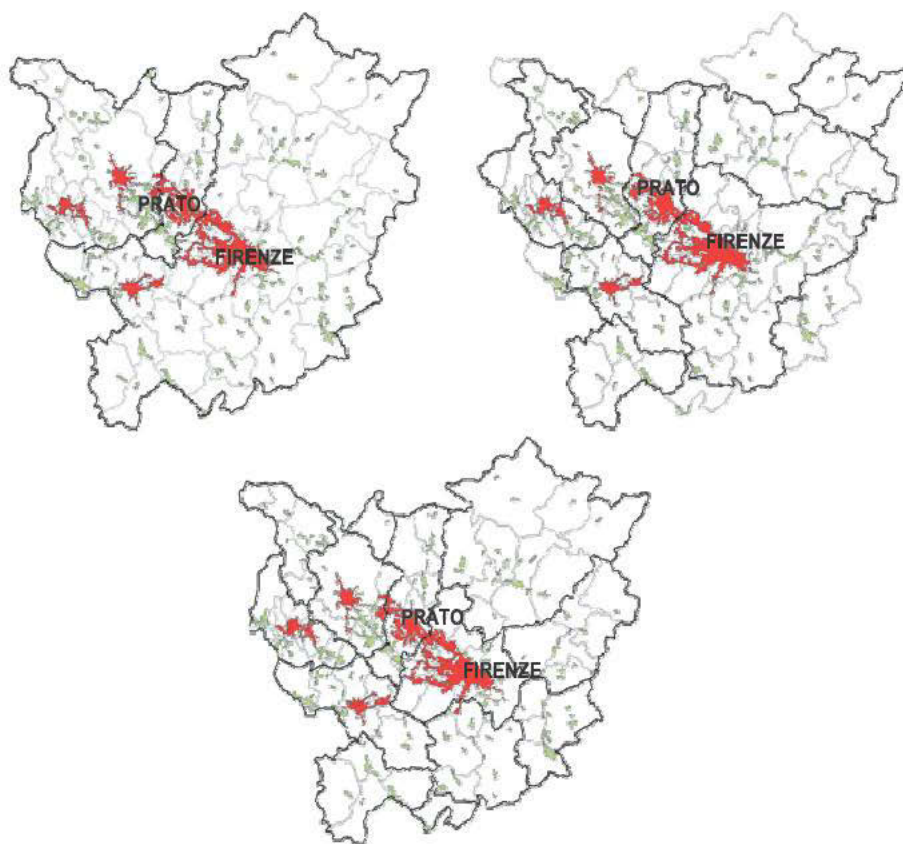
La novità metodologica sta piuttosto nell’individuazione delle città prima e della gerarchia urbana poi, attraverso l’applicazione di una serie di filtri successivi a un dato di partenza comune, costituito dalla mappa degli SLL e dal sottogruppo delle FUA, individuate dall’applicazione della soglia demografica proposta dai lavori ESPON. Il passo seguente è quello dell’individuazione delle funzioni urbane, quale criterio per selezionare le “vere” città. Anche questo passaggio non è nuovo dal punto di vista concettuale, pur non esistendo al momento un metodo consolidato di individuazione e selezione di tali funzioni. In generale, si parte dall’idea molto condivisa ed empiricamente fondata che le città, proprio grazie alla dimensione demografica ed economica che le caratterizza, sono in grado di attivare funzioni rare e ad alta specializzazione, funzioni dunque che non si trovano ovunque, ma solo in corrispondenza di pochi poli che beneficiano di particolari condizioni di contesto (le economie di urbanizzazione, appunto). Il criterio della rarità territoriale è, dunque, quello che viene applicato agli addetti ai diversi settori economici per distinguere le funzioni non urbane da quelle urbane e per assegnare un diverso grado di urbanità a queste ultime. Fra le funzioni urbane selezionate figurano alcune attività manifatturiere ad alta e media tecnologia, come pure attività terziarie a elevata specializzazione, connesse alla logistica, all’intermediazione finanziaria, all’istruzione universitaria e alla ricerca, ai servizi ospedalieri e ai servizi di supporto alle imprese. Particolarmente rare anche in ambiente urbano risultano nello specifico le attività legate all’istruzione universitaria, alle telecomunicazioni e all’editoria.

Così individuate e ordinate le funzioni urbane si è introdotto un ulteriore elemento che caratterizza il concetto di città, quello di varietà delle funzioni svolte, in adesione alla vasta letteratura che si richiama all’approccio di tipo jacobiano (Jacobs, 1969). Le FUA sono state pertanto classificate e ordinate per grado di specializzazione urbana, ma anche per numero di funzioni urbane in cui ottengono la specializzazione, per la qualità delle stesse (grado di rarità) e per omogeneità dei livelli di specializzazione. Aggiungendo due semplici indicatori di performance economica (addetti per abitante e valore aggiunto per abitante) e sintetizzando con un’analisi fattoriale si è così ottenuta una graduatoria di poli urbani che tiene conto simultaneamente di funzioni svolte e risultati ottenuti.

Si è infine deciso di utilizzare come ultimo filtro il dato relativo alle modalità insediative. Facendo riferimento a un indicatore disponibile a scala europea, quello delle

*Urban Morphological Zones (UMZ)*, ovvero aree urbanizzate poste ad una distanza inferiore di 200 metri l'una dall'altra, elaborate a partire dalla rilevazione *Corine Land Cover* 2006. Si è proceduto ad unire le FUA connesse tra loro da un tessuto edificato compatto, assumendo l'ipotesi che se è vero che la città contemporanea non corrisponde più all'area ad edificazione compatta, ma è piuttosto approssimata dal territorio in cui si addensano le relazioni socio-economiche (da cui l'adozione di una definizione iniziale di tipo funzionale), queste ultime sono senz'altro presenti e significative laddove si strutturano anche in un dato morfologico. La presenza di UMZ trasversale ai confini delle FUA si rileva peraltro in pochi casi in tutta Italia: in Lombardia nell'area milanese (complessivamente 5milioni e 200mila abitanti) e in quelle di Bergamo (875mila abitanti) e Brescia (530mila abitanti), in Veneto nel caso di Thiene e Schio (197mila abitanti), in Emilia-Romagna sulla costa riminese (298mila abitanti), in Toscana nel caso di Firenze e Prato (985mila abitanti) e in Versilia (523mila abitanti), in Campania nell'area napoletana (3milioni e 5mila abitanti), in Sicilia attorno a Palermo (950mila abitanti) e a Catania (697mila abitanti). Dopo l'aggregazione delle FUA appartenenti alla stessa conurbazione si è dunque ripetuta l'analisi fattoriale per ricavare un indice sintetico di rango urbano.

Figura 4.3  
AREA FIRENZE-PRATO-PISTOIA. UMZ (IN ROSSO) CON RIPARTIZIONI PER PROVINCIA (A), SLL (B), SEL(C)



Fonte: elaborazioni IRPET

Al di là dei risultati di dettaglio del metodo descritto, ciò che si vuol mettere in evidenza è che esso offre il vantaggio di integrare il criterio funzionale (su cui sono basati gli SLL) e quello dimensionale (su cui si basano le FUA) con quello dell'omogeneità del tessuto insediativo (UMZ) e delle funzioni economiche svolte (rango urbano) (Fig. 4.3).

Le carte danno una rappresentazione immediata del confronto tra l'area a urbanizzazione compatta e i "confini" della città. I confini provinciali, che peraltro sono stati assunti dalla recente Legge Delrio (L. 56/2014) come limite della città metropolitana di Firenze appaiono in realtà i meno adatti a selezionare il vero tessuto metropolitano, in quanto non rispondono né a un criterio funzionale, né ad uno di omogeneità del tessuto insediativo e produttivo. Tali confini tagliano anche in due la UMZ che connette Firenze a Prato. I limiti del SLL mantengono la separazione tra Firenze e Prato, ma colgono più da vicino l'area urbana e meglio ancora lo fanno i confini del SEL, come evidenziato in precedenza, introducono un criterio di omogeneità. La frattura del tessuto urbanizzato tra Firenze e Prato si spiega, inoltre, con il diverso rango urbano dei due poli, alto per Firenze e basso per Prato (più vicino al distretto per specializzazione produttiva). Il territorio appartenente alla UMZ, di contro, presenta alti livelli di autocontenimento, come riportato nella tabella 4.4.

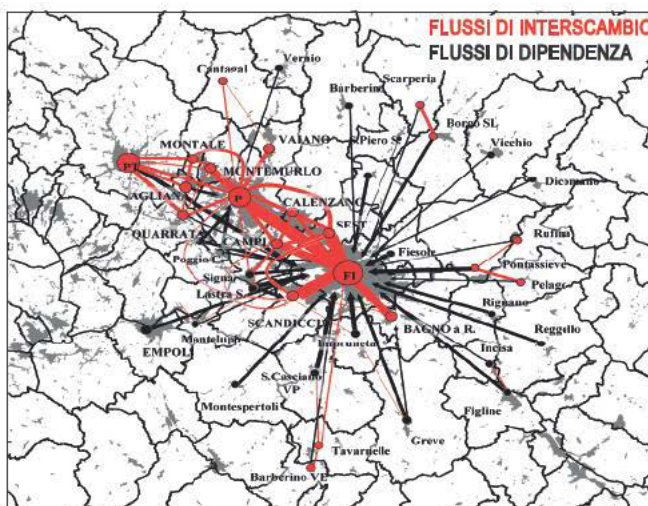
Tabella 4.4  
GRADO DI AUTOCONTENIMENTO DELLA UMZ FIRENZE-PRATO

	Pendolari Lavoro		Pendolari Lavoro e studio	
	Domanda (interni su addetti)	Offerta (interni su occ. res.)	Domanda (interni su addetti)	Offerta (interni su occ. res.)
UMZ Firenze-Prato	0,95	0,83	0,96	0,83

Fonte: elaborazioni IRPET

Esso appare inoltre dominato da flussi pendolari di interscambio, piuttosto che da flussi gerarchici di attrazione dai territori deboli verso il polo centrale (Fig. 4.5). Da cui si deduce che aree più simili, almeno nei livelli di urbanizzazione, tendono a sviluppare tra loro rapporti di natura "orizzontale" come quartieri della stessa città, mentre aree diverse assumono rapporti di natura gerarchica, con un polo dominante e un'area che da esso dipende.

Figura 4.5  
TIPOLOGIE DI FLUSSI PENDOLARI NELLA UMZ FIRENZE-PRATO



Fonte: elaborazioni IRPET



Dall'analisi condotta sulle aree urbane emerge, dunque, la necessità di integrare il criterio funzionale (comunque più adeguato di quello istituzionale) con quello di omogeneità del tessuto insediativo (livello di urbanizzazione).

#### 4.3.3 *Il confronto tra SLL e confini istituzionali*

La letteratura più recente sui fattori di sviluppo tende a focalizzare l'attenzione sul ruolo svolto dalla qualità degli assetti istituzionali nel determinare la performance economica, inserendosi così nel filone di studi della nuova economia istituzionale (WB, 2002; Charron, Dijkstra e Lapuente, 2013; Rodríguez-Pose, 2013). Secondo la nota affermazione di North (1990), le istituzioni costituiscono le regole del gioco che plasmano i comportamenti degli attori economici in una società. Esse influenzano lo sviluppo economico attraverso due modalità principali, da un lato regolamentando il comportamento dei soggetti privati e così riducendo l'incertezza associata alle transazioni economiche, dall'altro promuovendo la progettazione e la fornitura di un ampio insieme di beni pubblici, che modificano la convenienza delle azioni individuali e accrescono la dotazione di risorse di cui il sistema economico può avvalersi. La letteratura distingue tradizionalmente tra istituzioni formali, che corrispondono alle strutture tangibili e alle norme codificate che governano una società, e istituzioni informali, con cui si fa riferimento all'insieme delle abitudini e dei codici morali non scritti che comunque guidano l'azione. Il peculiare sviluppo industriale vissuto da una parte rilevante del territorio italiano, basato sui distretti di piccola impresa, ha portato per lungo tempo a focalizzare l'attenzione di studiosi e *policy maker* soprattutto sul ruolo esercitato dalle istituzioni informali e dal capitale sociale (Bagnasco, 1977; Fuà e Zacchia, 1983; Becattini, 1987; Putnam, 1993), mentre scarsa rilevanza è stata attribuita in genere all'azione delle istituzioni formali e alle condizioni della loro efficacia.

Il tema è tornato di centrale interesse più recentemente, in corrispondenza di quella che è ormai largamente percepita come la perdita strutturale di competitività del paese. In proposito si è avanzata l'idea che la performance insoddisfacente delle attività economiche non sia da imputarsi solo alle loro specificità, quanto piuttosto alle inefficienze del contesto istituzionale che si traducono in una svantaggiosa zavorra per le attività più esposte alla concorrenza internazionale (Casini Benvenuti e Maltinti, 2012). Parte di questo svantaggio è direttamente imputabile al mancato adeguamento del sistema regolativo alle trasformazioni territoriali avvenute in corrispondenza dello sviluppo industriale prima e terziario poi, scarto che ha generalmente prodotto politiche pubbliche di bassa efficacia (Calafati, 2009). In molti casi si tratta anche di politiche pubbliche molto costose, che non risultano più compatibili con la necessità di riduzione della spesa pubblica resa più stringente anche dal recente Patto di Bilancio Europeo, meglio noto come Fiscal Compact. La situazione attuale è dunque un chiaro esempio di stallo istituzionale, in cui il mantenimento dell'articolazione dei confini dei governi locali è difeso con argomenti che fanno riferimento alla tradizione e all'identità delle comunità locali e che prescindono non solo da ogni ragionamento sullo sfruttamento di economie di scala, sull'uso efficiente di risorse scarse o sulle dimensioni minime di efficacia, ma rifiutano perfino di prendere in considerazione l'evoluzione delle scelte insediative dei soggetti economici (famiglie e imprese) e delle loro modalità di uso del territorio (Iommi, 2013). Siamo di fronte a quelle che nel linguaggio di Veblen sono le "istituzioni cerimoniali", cioè assetti ereditati dal passato che impediscono il cambiamento e ostacolano lo sviluppo economico.

In alcuni recenti lavori IRPET (Iommi, 2013 e 2014), la maglia degli SLL è stata assunta come organizzazione territoriale ragionevolmente adatta a sostituire l'attuale assetto del governo locale e si è simulato l'impatto di tale revisione sui costi di

funzionamento del sistema. La maglia degli SLL è stata dunque testata nella sua capacità di far fronte al problema dell'eccessivo sottodimensionamento, che riguarda i comuni piccoli e piccolissimi e a quello dell'eccessiva frammentazione, che riguarda invece le principali aree urbane.

Il principale punto di forza concettuale degli SLL rispetto agli attuali confini amministrativi è rappresentato dal fatto che essi sono plasmati dai fenomeni socioeconomici reali, essi rappresentano quindi, meglio di quanto lo facciano i confini ufficiali, i luoghi della gravitazione quotidiana, in cui si esprime la domanda dei servizi pubblici locali. Ragionando sempre in termini generali, si può ovviamente ipotizzare che esistano diverse categorie di servizi pubblici locali, di cui alcune più sensibili ai luoghi della residenza e altre ai luoghi del lavoro, come pure è ipotizzabile che al crescere della distanza tra i due punti (residenza e lavoro) i due gruppi di attività tendano sempre meno a coincidere dal punto di vista geografico o come, infine, esistano tipologie di servizi con mercati geografici (o *catchment area* o bacini territoriali di utenza) molto diversi, come pure categorie di utenti con bacini di mobilità altrettanto differenziati. Anche in questo caso, quindi, al crescere dell'ampiezza dei bacini diminuisce la loro capacità di approssimare una vera e propria comunità locale. La distanza dal centro principale, che si suppone polo erogatore dei principali servizi e luogo del *decision making*, può dunque rappresentare un criterio affidabile con cui valutare l'adeguatezza dei confini del SLL quali confini del governo locale (Tab. 4.6).

Tabella 4.6  
DISTANZA DAL POLO PRINCIPALE IN ALCUNE TIPI DI SLL

	Tipo	Distanza dal comune maggiore in minuti	Distanza media tra tutti i comuni	Numero comuni nel SLL	Popolazione 2011 del SLL	Superficie del SLL (Kmq)	Popolazione a distanza >30'	% popolazione a distanza >30'
Firenze	urbano	26,6	36,1	19	694.979	1.263	59.733	8,6%
Siena	urbano	30,9	43,2	12	112.147	1.519	10.221	9,1%
Grosseto	urbano	36,5	48,9	5	102.116	1.403	20.988	20,6%
Pisa	urbano	19,1	20,8	5	179.569	448	-	-
Santa Croce Sull'Arno	distretto	19,1	15,7	6	101.349	301	-	-
Montalcino	rurale	35,9	46,2	5	15.023	730	5.798	38,6%
Santa Fiora	rurale	29,7	34,0	3	5.402	253	1.099	20,3%

Fonte: elaborazioni IRPET

Il problema dell'eccesso di distanza dal polo centrale, qui assunto con una soglia a 30' di tempo di percorrenza teorico, riguarda in particolare alcune tipologie di SLL. Ne sono interessati i SLL prevalentemente urbani caratterizzati da uno scarto molto ampio tra il rango del polo e quello della *catchment area*. In Toscana, si trovano in tale condizione i SLL di Firenze, di Siena e di Grosseto, ma non ad esempio quello di Pisa. La criticità evidenziata non riguarda invece le aree di distretto, quali ad esempio Santa Croce, caratterizzate per loro natura da una distribuzione più omogenea dell'urbanizzato e delle funzioni economiche e da flussi pendolari d'interscambio. Essa torna invece a interessare alcune aree rurali vaste, poco popolate e caratterizzate da una bassa incidenza della popolazione attiva sul totale (Montalcino e Santa Fiora). In territori così fatti, le criticità si moltiplicano e riguardano sia la consistenza demografica complessiva (necessaria ad esempio per realizzare economie di scala nella gestione di alcuni servizi), sia la significatività dei movimenti per lavoro quale *proxy* del funzionamento socio-economico e della domanda di servizi pubblici, sia infine la quota di popolazione residente a distanza eccessiva dal polo centrale.

#### 4.3.4 *La classificazione degli SLL e le specializzazioni produttive dei territori*

Il tema della definizione dei confini dei sistemi locali riveste un'importanza cruciale per la lettura economica dello sviluppo regionale. Le prestazioni economiche delle regioni non possono, infatti, essere compiutamente analizzate a prescindere dai fattori di sviluppo locali (Calafati e Mazzoni, 2006). Ciò è particolarmente rilevante per la Toscana che, per la profonda complessità ed eterogeneità che ne caratterizza la struttura economico-territoriale, rappresenta un caso emblematico di come le traiettorie di sviluppo regionale siano la conseguenza di dinamiche locali e di come, di conseguenza, l'analisi regionale debba andare ad integrarsi con l'analisi locale (Burgalassi e Bertini, 2012).

Nella letteratura italiana la categoria "sistema locale" è stata concettualizzata in molteplici modi (cfr. Compagnucci, 2009). Nonostante i vari approcci che si sono susseguiti, dal distretto industriale becattiniano in poi, tutt'oggi gli SLL hanno il pregio di rappresentare l'unica categorizzazione spaziale dello sviluppo locale a livello nazionale, e onnicomprensiva di tutto il territorio italiano, anche per la lettura delle specializzazioni economiche rilevanti nel territorio. Tuttavia, pur avendo il pregio, già richiamato nei paragrafi precedenti, di individuare aree funzionali (le quali valicano il vincolo dei limiti amministrativi), gli SLL si prestano a una serie di riflessioni critiche sulla loro effettiva capacità di riflettere vere e proprie caratteristiche sistemiche all'interno dei confini da esso delineati. Ciò è tanto più vero se si pone l'attenzione sugli ultimi anni, in cui l'organizzazione spaziale dello sviluppo economico ha subito notevoli cambiamenti (Compagnucci, 2009), che hanno interessato in particolare i settori produttivi.

La questione dell'aderenza del concetto di SLL con quello più generale di sistema produttivo (al cui interno si evidenzia inoltre la peculiarità del concetto di distretto industriale) appare pertanto cruciale, ed evidenzia dei limiti per l'identificazione delle unità economiche territoriali e per l'interpretazione dei loro caratteri strutturali e delle loro traiettorie di sviluppo. In particolare, due sono i punti delicati degli SLL: il primo afferisce alla fase dell'identificazione dei confini spaziali degli SLL, e si lega agli aspetti teorici e procedurali dell'algoritmo di regionalizzazione adottato nel 2001. Il secondo riguarda la fase di classificazione economica degli SLL che è stata proposta a partire dagli SLL identificati, sempre con i dati censuari del 2001.

Per quanto riguarda l'identificazione dei confini, secondo la concezione degli SLL è il lavoro l'elemento organizzatore dello spazio economico. Secondo il principio dell'autocontenimento, gli SLL rappresentano territori in cui le attività economiche produttive e di servizio sono geograficamente concentrate, "dove la maggior parte della popolazione residente può trovare lavoro (e i lavoratori residenti possono cambiare lavoro) senza cambiare il proprio luogo di residenza" (Sforzi, 1994), o, nelle parole dell'Istat, in modo tale da "offrire opportunità di lavoro e residenziali alla maggior parte della popolazione che vi è insediata" (Istat, 2005). Pertanto gli SLL rappresentano sia dei bacini di manodopera, sia delle aree fornitrici di funzioni e servizi per chi vi risiede.

In quest'accezione, gli SLL possono essere intesi più come luoghi di concentrazione, di attività, che aree che presentano veri e propri caratteri sistemici, sintetizzati da densità relazionali forti al loro interno (Calafati e Compagnucci, 2005). Ne consegue che sistemi locali del lavoro e sistemi produttivi locali possano non essere necessariamente sovrapposti. Un sistema produttivo, e più in generale un sistema economico, è un territorio non solo caratterizzato dalla concentrazione delle attività (che pure è una condizione necessaria) e della popolazione, ma anche da caratteri sistemici che vanno oltre gli spostamenti quotidiani casa-lavoro, ma che si esplicitano, tra gli altri, tra le

relazioni tra agenti economici nel territorio, in primis tra le imprese. La tipologia di questi rapporti (di concorrenza, cooperazione, di integrazione verticale nella catena del valore, ecc.) e la loro intensità determinano infatti l'esistenza di varie forme di economie di agglomerazione – le quali possono essere intese come le manifestazioni dei nessi sistemici all'interno di un territorio, e che si riflettono in più elevati livelli di produttività delle risorse impiegate (Rosenthal e Strange, 2004). Da questo punto di vista il SLL può divergere anche dal distretto industriale, che probabilmente è la rappresentazione del territorio alla quale è più naturale accostare il concetto di sistema del lavoro locale. Se infatti un elemento imprescindibile del distretto marshalliano è la concentrazione tra lavoratori e imprese, i SLL non tengono tuttavia conto del sistema di relazioni che si instaura tra le imprese del territorio – prevalentemente di cooperazione – le quali danno luogo ai vantaggi agglomerativi (economie di agglomerazione), ossia esternalità che favoriscono processi di innovazione e crescita (Glaeser *et al.*, 1992).

Spostare l'attenzione sulle imprese e sulle relazioni che le legano nel territorio appare tanto più importante alla luce dei mutamenti che hanno interessato le economie territoriali negli ultimi anni, in particolare per quanto riguarda le condizioni strutturali e organizzative delle imprese (Accetturo *et al.*, 2011). Processi quali la disintegrazione verticale delle produzioni, la terziarizzazione dell'economia locale, l'allargamento delle catene del valore a livello globale sono andati a modificare le relazioni tra imprese nei territori, in misura anche indipendente dalle relazioni tra luoghi di residenza e luoghi di lavoro che vi si instaurano. Ciò si ripercuote nelle ricadute economiche dei sistemi produttivi sui territori di riferimento, che plausibilmente sono andate a diminuire, soprattutto nei settori tradizionali e maturi. Anche gli stessi distretti industriali, da sempre l'archetipo delle relazioni economiche ancorate al territorio, hanno subito gli effetti di queste dinamiche. In quest'ottica è verosimile che i confini dei sistemi produttivi locali siano andati a differire rispetto ai mercati del lavoro. Occorre pertanto una seria riflessione sulla capacità dei SLL di riflettere i caratteri sistemici propri delle agglomerazioni produttive, e in particolare di quelle caratterizzate da maggiore interdipendenza tra gli agenti economici – quali i distretti industriali, ma anche altre forme di sistemi produttivi.

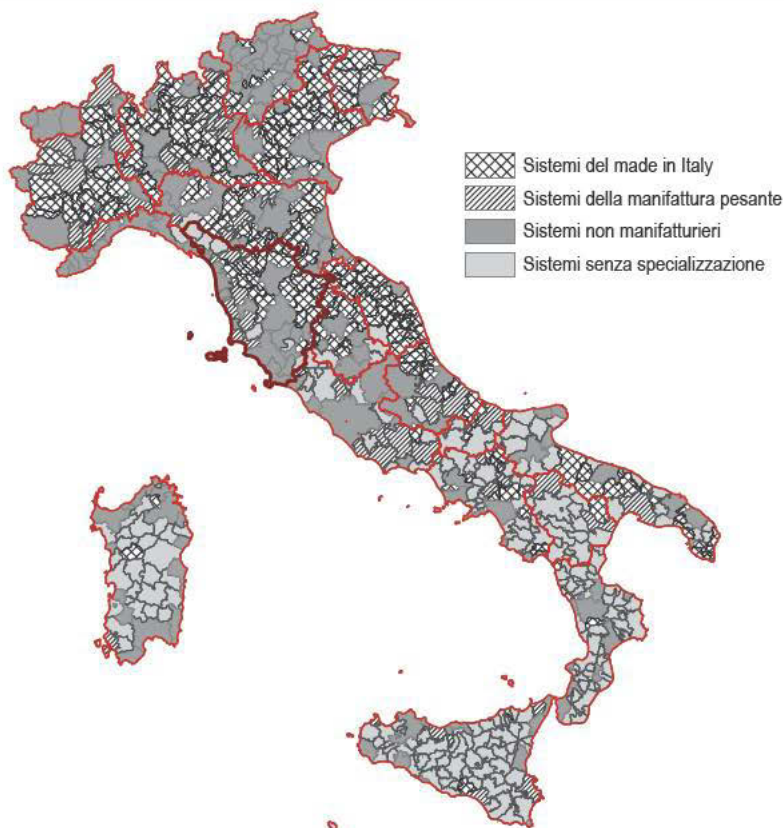
Al di là della identificazione delle aree dei sistemi locali, il secondo aspetto di criticità dei SLL riguarda la loro caratterizzazione economica. La letteratura presenta varie metodologie per l'identificazione dei tratti economici prevalenti dei territori, che si legano alla fase dell'identificazione dei loro confini geografici. La strada percorsa da ISTAT è stata quella di identificare dapprima i confini degli SLL, per poi caratterizzarli in base alle proprie specializzazioni economiche prevalenti calcolate sugli addetti alle unità locali. È stata dunque realizzata una tassonomia degli SLL che ha identificato quattro classi (Fig. 4.7) e 19 raggruppamenti di specializzazioni.

Dei sistemi manifatturieri, e in particolare del *made in Italy*, è stata poi proposta una procedura che ha individuato 156 distretti industriali in Italia (di cui ben 15 in Toscana), ossia il 65% dei sistemi locali classificati come manifatturieri (ISTAT, 2005).

Se la metodologia seguita presenta il vantaggio di poter confrontare le traiettorie degli SLL italiani, l'esito della classificazione si presta ad alcuni punti di critica. Vi sono alcuni casi di SLL, che sono classificati in modo almeno parzialmente difforme rispetto alle loro effettive specializzazioni economiche. Se in alcuni casi il problema deriva dalla definizione dei confini degli SLL, in altri casi la non attinenza del SLL alla categoria prescinde dalla definizione dei confini, ma sembra più legata alla metodologia di classificazione. Considerando il caso della Toscana, ad esempio il SLL di Pisa è classificato come “area urbana

prevalentemente portuale”, così come quello di Livorno (in una variante della stessa classificazione ISTAT tale gruppo è definito come “sistemi portuali e dei cantieri navali” e non come aree urbane). Se tale definizione si adatta a riflettere i caratteri del SLL di Livorno, essa appare tuttavia poco conforme alla struttura economica di Pisa, solo parzialmente legata alle attività portuali, sia in termini assoluti che in relazione agli altri sistemi locali toscani. Un altro esempio riguarda il SLL di Arezzo, classificato come sistema del legno e dei mobili, che invece presenta una forte specializzazione nel settore orafa. Applicando esclusivamente la classificazione ISTAT si perde tale peculiarità. Un terzo esempio deriva dai sistemi della manifattura pesante, al cui interno si trova il gruppo “chimica e petrolio”, che comprende i SLL di Pomarance, Cecina e Follonica. Si tratta di tre aree dalle caratteristiche strutturali diverse, che si sono riflesse nei risultati economici: nelle ultime due, infatti, le prestazioni derivano in larga parte dal fatto di possedere anche una forte specializzazione turistica, che invece è assente nel primo.

Figura 4.7  
CLASSIFICAZIONE ECONOMICA DEGLI SLL (ISTAT)



Fonte: ISTAT

Si è pertanto ritenuto opportuno rivedere la metodologia di classificazione delle specializzazioni economiche, che è stata sviluppata secondo la procedura riportata nello schema successivo:

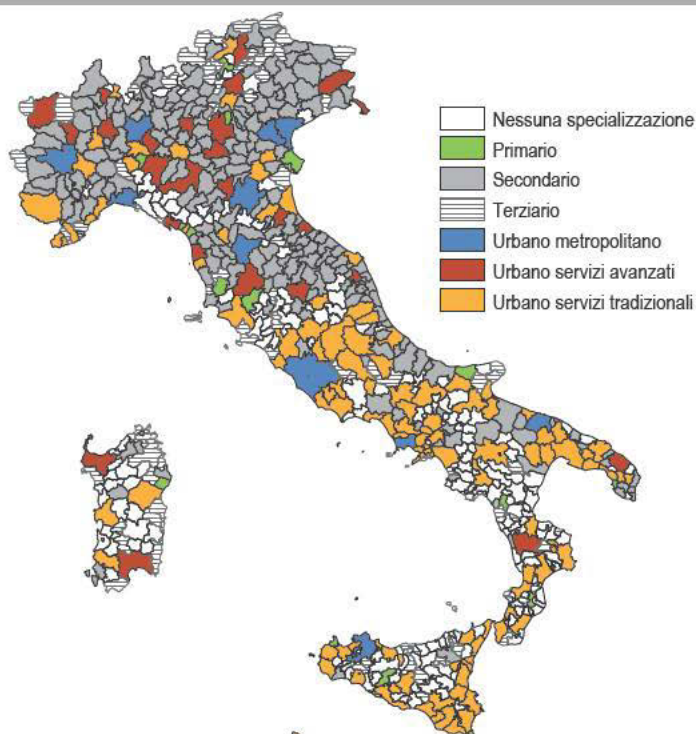
Schema 4.8  
PROCEDURA ALTERNATIVA PER LA CLASSIFICAZIONE DEI SLL

1. Punto di partenza: Addetti alle Unità Locali, CIS 2001, 36 settori
2. Verifica di massa critica minima settoriale
3. Calcolo Indici di specializzazione settoriale
4. Verifica dell'incidenza dei settori di specializzazione
5. Considerazione della variabilità degli indici di specializzazione in funzione delle caratteristiche produttive settoriali
6. Considerazione della massa critica minima dei settori di specializzazione
7. Considerazione dell'incidenza dei servizi all'impresa e alla persona e della popolazione residente:  
**Non specializzato, Primario, Manifatturiero (20 sottoclassi), Turistico, Urbano**
8. Soglie di popolazione e Incidenza dei servizi avanzati nei sistemi urbani:  
**Sistemi metropolitani**  
**Sistemi urbani di servizi avanzati, Sistemi urbani di servizi non avanzati**

Fonte: elaborazioni IRPET

L'esito della procedura ha restituito una mappa delle specializzazioni economiche dei sistemi locali che può rappresentare una base per le analisi comparative sulle traiettorie di sviluppo locale (Fig. 4.9). Per quanto riguarda le criticità della mappa delle specializzazioni fornita da ISTAT, la nostra procedura ha corretto alcune delle distorsioni evidenziate. Per fare due esempi, il SLL di Pisa è classificabile come area urbana, con una specializzazione nei servizi avanzati (per la concentrazione delle attività di istruzione e ricerca), mentre il SLL di Arezzo presenta la specializzazione orafa (e nessun'altra specializzazione rilevante).

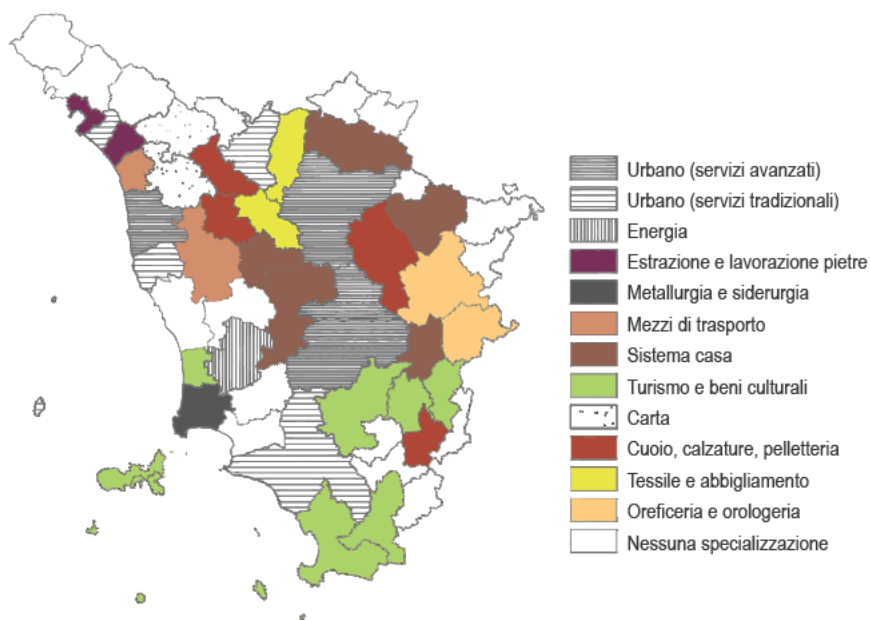
Figura 4.9  
CLASSIFICAZIONE ECONOMICA DEGLI SLL CON IL METODO IRPET



Fonte: elaborazioni IRPET da dati ISTAT

Una variante può essere quella di utilizzare, anziché i settori produttivi, le filiere produttive. A tal fine si sono aggregate le categorie economiche della classificazione ATECO in termini di appartenenza ad alcune filiere produttive rilevanti, tra cui sistema-moda, sistema-casa, turismo, metallurgia, mezzi di trasporto, cartario, ecc. Pur non discostandosi molto da quella identificata a partire dai settori, permette di cogliere alcune similarità tra sistemi locali contigui, quali ad esempio quelli legati al sistema moda, al sistema-casa, all'oreficeria, al cartario: si tratta di sistemi in cui un passo successivo potrebbe essere la verifica di una possibile unione tra queste aree in sistemi unici (Fig. 4.10).

Figura 4.10  
CLASSIFICAZIONE ECONOMICA DEGLI SLL TOSCANI SULLA BASE DELLE FILIERE PRODUTTIVE



Fonte: elaborazioni da dati ISTAT

#### 4.4 Conclusioni

Nel capitolo sono state mostrate alcune applicazioni empiriche degli SLL con lo scopo di evidenziarne i limiti di efficacia. Premesso che l'obiettivo è di poter considerare gli SLL delle ripartizioni territoriali volte ad approssimare il generale funzionamento socioeconomico a scala locale e non solo la dinamica del mercato del lavoro, si è testata la loro capacità di approssimare i bacini dello sviluppo locale, la distribuzione delle aree urbane, la geografia dei governi locali, i sistemi produttivi locali e la loro specializzazione settoriale.

L'indicazione di fondo che possiamo ricavare dalle applicazioni empiriche illustrate è che il criterio funzionale alla base della costruzione degli SLL, vale a dire la

soglia di auto-contenimento, possa essere “allentato” e integrato con altri criteri di classificazione (omogeneità del sistema insediativo e produttivo, consistenza minima in termini di addetti e popolazione, soglie massime di distanza, ecc.) al fine di individuare ripartizioni sub-regionali affidabili e con una forte valenza interpretativa dei sistemi socio-economici.

Pur essendo evidente, infatti, che la ripartizione del territorio per SLL non possa essere adeguata per la totalità degli obiettivi di *policy*, la loro spendibilità scientifica e politica è direttamente legata alla loro capacità di approssimare i bacini locali dei fenomeni socioeconomici, oltre quindi il mero funzionamento del mercato locale del lavoro.

Nella costruzione di questa mappatura territoriale è inoltre necessario conciliare due diverse esigenze: da un lato, quella di individuare un criterio quantitativo certo con cui ripartire il territorio, in modo da rendere possibili i confronti regionali e internazionali (perlomeno all'interno dello spazio europeo) e in questo senso si sono mossi sia Eurostat che Istat per i dati 2011; dall'altro, quella di tener conto di alcune specificità locali (morfologia degli insediamenti, peculiarità dei sistemi produttivi, ecc.) al fine di creare ripartizioni e classificazioni precise e affidabili; a questo proposito, la costruzione di indicatori descrittivi per SLL, che l'Istat ha già in parte fatto e che potrebbe ampliare, rappresenta un primo contributo in tal senso. Tale operazione, infine, consente di tener sotto controllo i processi evolutivi che hanno interessato sia i sistemi produttivi (in particolare le scelte localizzative delle imprese, le loro modalità di organizzazione e le relazioni tra di esse e con il territorio di riferimento) che la popolazione insediata (invecchiamento, stili di vita) e che in alcuni contesti riducono notevolmente il potere esplicativo della mobilità per motivi di lavoro.



Parte Seconda  
POLITICHE, FISCALITÀ E TERRITORIO

---



## 5. GLI STRUMENTI FISCALI E DI GOVERNO DEL TERRITORIO NELLA FORMAZIONE DELLA RENDITA URBANA

---

### 5.1 Introduzione

Negli ultimi decenni la ricerca economica, sia a livello teorico che empirico ha rivolto una attenzione sempre crescente al mercato immobiliare, ed in particolare al mercato delle abitazioni. In generale, l'identificazione dei fattori strutturali, territoriali o spaziali che contribuiscono alla determinazione del costo degli immobili fornisce importanti indicazioni per la politica. In primo luogo poiché consente di quantificare gli effetti che le variazioni dei prezzi generano sulle scelte di consumo e di risparmio delle famiglie. In secondo luogo poiché permette di migliorare la formulazione delle politiche territoriali, infrastrutturali o fiscali di un ambito territoriale.

L'analisi su questo tema si è sviluppata secondo due grandi filoni (Stanca, 2008). Il primo riguarda gli studi di tipo macroeconomico che, concentrandosi prevalentemente sulla dinamica dei prezzi nel corso del tempo, ne analizzano le determinanti lavorando su un specifico livello di disaggregazione territoriale (nazionale, regionale, provinciale, ecc.). Il secondo filone, invece, si riferisce a studi di tipo microeconomico che analizzano, quali determinanti dei costi medi, sia le singole caratteristiche delle abitazioni (modelli edonici), che la loro specifica localizzazione.

In questo lavoro viene proposta una stima dei prezzi delle abitazioni nei comuni della Toscana (approccio macro), attraverso l'utilizzo di variabili di tipo economico (il reddito delle famiglie, il livello di tassazione immobiliare), demografico (la dinamica della popolazione, la densità) e territoriale (il livello di concentrazione delle unità immobiliari, la saturazione territoriale, la quota di suolo vincolato, la distanza rispetto al capoluogo o al centro economico).

### 5.2 Rassegna delle principali teorie sulle scelte localizzative

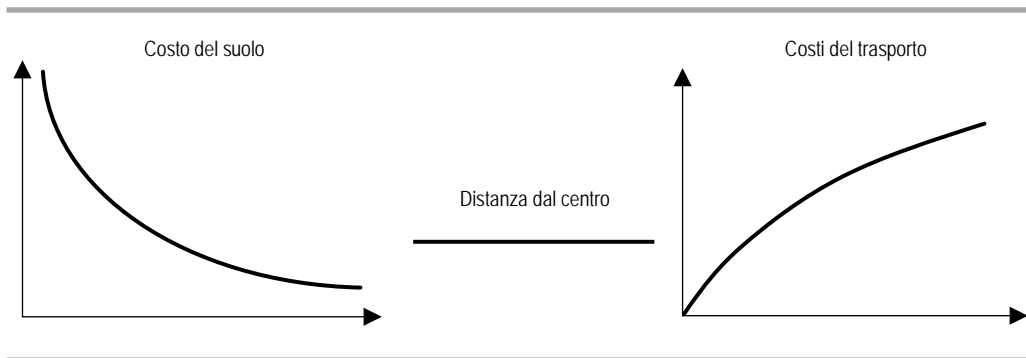
La letteratura economica sull'argomento, si è tradizionalmente soffermata sulle modalità con cui si determinano i valori fondiari in ambito urbano. È evidente come gli approcci via via adottati abbiano risentito delle problematiche poste dalle principali trasformazioni avvenute in ambito socio-economico, è da qui infatti che prendono le mosse le teorizzazioni sulla localizzazione residenziale degli anni cinquanta e sessanta. Ci si riferisce in particolare al contributo di Alonso sul modello della città monocentrica che riformula per il contesto urbano il modello di Von Thunen, elaborato invece per spiegare la formazione del prezzo dei terreni agricoli.

Una prima teoria che spiega il ruolo dei diversi *patterns* localizzativi è la teoria del *filtering down* messa a punto da E. W. Burgess, della scuola di Chicago, all'inizio degli anni Venti. Secondo questa teoria, che ipotizza uno sviluppo concentrico della città, l'espansione urbana determina uno spostamento delle famiglie più abbienti verso le

abitazioni più nuove della periferia. A loro volta le abitazioni liberate vengono occupate dalle famiglie a reddito più basso innescando un meccanismo di progressiva sostituzione delle famiglie localizzate nelle aree più centrali fino ad arrivare al totale abbandono delle abitazioni, alla loro demolizione e alla loro sostituzione con uffici e negozi del *Central Business District (CBD)*. Questa teoria ha costituito lo sfondo argomentativo delle politiche urbane americane a cavallo degli anni Cinquanta e Sessanta.

La teoria della localizzazione, successiva rispetto a quella del *filtering down* e nota anche con il nome della teoria del *trade off* (Wingo, 1961; Alonso, 1964; Evans, 1972), spiega che la scelta localizzativa delle famiglie avviene mettendo in equilibrio i costi dell'abitazione, che diminuiscono al crescere della distanza dal centro, e i costi di trasporto, che al contrario aumentano proporzionalmente alla distanza. Questa teoria pone al centro non più l'offerta di abitazioni, dalla quale scaturirebbe la localizzazione delle famiglie, ma affronta la questione assumendo la prospettiva della domanda per cui la qualità delle abitazioni dipende dalla tipologia di famiglie che le occupano. In particolare l'obiettivo della teoria era mettere in relazione l'uso del suolo con il sistema dei trasporti. Infatti il fattore che determina la scelta localizzativa di ciascun individuo è costituito dal costo dello spostamento verso il luogo di lavoro. Ed è in seguito al tentativo di minimizzare questo costo che si concentra la domanda di alloggi verso i centri urbani determinando l'aumento dei prezzi delle aree più centrali. Per contro, il costo delle abitazioni tende a decrescere allontanandosi dal centro poiché crescono i costi del trasporto.

Schema 5.1  
ANDAMENTO DEL COSTO DEL SUOLO E DEI TRASPORTI RISPETTO ALLA DISTANZA DAL CENTRO



Partendo dalle considerazioni appena svolte la domanda di abitazioni, secondo l'approccio neoclassico standard, è determinata dalle preferenze delle famiglie che, nel rispetto di un vincolo di bilancio, massimizzano una propria funzione di utilità pari a:

$$U_i = u(d, z, q)$$

dove  $d$  è la distanza dal centro ovvero dal luogo di lavoro,  $q$  la dimensione dell'abitazione,  $z$  l'insieme degli altri beni di cui ha bisogno l'individuo.

In modo analogo, l'offerta di abitazioni può essere derivata dalle scelte delle imprese che producono servizi abitativi utilizzando una determinata quantità di fattori produttivi (capitale, lavoro e terreni). Sotto l'ipotesi di mercato competitivo, il punto di incontro tra domanda e offerta stabilisce i prezzi e le quantità di equilibrio che, a loro volta,

possono essere utilizzate per misurare, ad esempio, gli effetti che una variazione del reddito può determinare sui prezzi di equilibrio.

Gli approcci più recenti alla definizione dei prezzi, invece, tentano di arricchire il modello neoclassico in modo da tener conto della presenza di diversi *asset* e di altre variabili microeconomiche legate al livello di eterogeneità delle abitazioni (superficie, numero di vani, epoca di costruzione, ecc.) o alla loro localizzazione (distanza dal capoluogo o da amenità di tipo infrastrutturale, economico o paesaggistico). In generale, la letteratura distingue gli effetti di vicinato (*neighborhood effects*) da quelli legati alla posizione (*adjacency effects*); i primi delineano le caratteristiche della zona sotto il profilo demografico, socio-economico, della qualità dei servizi erogati e delle caratteristiche ambientali. I secondi invece derivano da un'analisi spaziale che descrive la posizione geografica dell'abitazione in relazione agli *spillover* generati dalla prossimità o distanza rispetto a specifici fattori (centro urbano, amenità, ecc).

### 5.3

#### Le caratteristiche del mercato immobiliare

Il mercato delle abitazioni deve essere analizzato tenendo conto delle sue specificità, comuni in larga misura ad altri settori del mercato immobiliare (uffici, negozi, garage, etc.), che rendono necessario un approccio che vada oltre il modello neoclassico statico di domanda e offerta in un mercato competitivo sotto l'ipotesi di bene omogeneo (Quigley, 1997; Stanca, 2008).

La specificità a cui si fa riferimento è da imputare alla duplice natura che può assumere l'abitazione ovvero sia quella di bene di prima necessità, che fa riferimento al soddisfacimento di un bisogno primario, sia quella di essere un bene di investimento che costituisce una quota significativa della ricchezza delle famiglie. Questa duplice natura che può assumere il bene casa, lo distingue tanto dalle altre attività finanziarie che non forniscono utilità quanto dalle attività reali che non possono porsi come oggetto di investimento finanziario (Stanca, 2008).

Un'altra peculiarità che distingue il mercato delle abitazioni è che il costo dell'abitazione è mediamente molto elevato rispetto al reddito percepito per cui la scelta di acquisto dipende dalla capacità pregressa di risparmio della famiglia e anche dalla facilità o meno di accesso al credito. Al contempo, il fatto che le abitazioni stesse vengano utilizzate come collaterali per l'accesso al credito implica che l'andamento del mercato immobiliare abbia importanti ripercussioni sull'attività degli istituti di credito e, più in generale, sulla stabilità del settore finanziario (Stanca, 2008).

Per descrivere le altre specificità del mercato edilizio facciamo riferimento alla nozione di rendita urbana che costituisce, insieme ai costi di costruzione, uno dei fattori determinanti per il prezzo delle abitazioni.

La rendita, in gran parte della letteratura, è definita come la remunerazione di un fattore produttivo ad offerta anelastica. Si genera infatti in presenza di uno squilibrio tra domanda ed offerta ed in particolare in conseguenza della rigidità e scarsità di quest'ultima che non riesce ad adattarsi alle dimensioni della domanda (rendita di scarsità). Tra le molteplici forme individuabili, quella fondiaria è dunque tra le principali componenti della rendita ma certamente non l'unica. Ci si riferisce in particolare a quel complesso di attività che per ragioni di diversa natura e origine, risultano escluse dalla competizione aperta e che, al pari dei servizi immobiliari, danno luogo ad una maggiore

remunerazione di alcuni fattori (rendita di posizione). In generale dunque, possiamo affermare che quanto maggiori sono le limitazioni all'offerta o le sollecitazioni dal lato della domanda, tanto maggiore sarà la crescita dei prezzi dei beni e dei servizi connessi all'uso di quel fattore e quindi la probabilità di formazione di rendite in seno ai settori che li producono (Caselli, 2010).

Ad esempio, la scarsità del fattore terra è correlata alle sue caratteristiche naturali ed è una scarsità di carattere generale; se si relaziona la disponibilità di terra ai diversi impieghi a cui è potenzialmente destinabile, la scarsità assume dei connotati di maggiore specificità. Nel caso di terreni destinati all'edificazione, ad esempio quelli effettivamente appetibili per la costruzione devono essere posti entro una certa quota altimetrica o in zone non di rischio e il loro utilizzo economico è subordinato all'esistenza delle opere di urbanizzazione. All'interno di questa rosa di aree potenzialmente edificabili (o coltivabili) sorge la rendita, nella misura in cui la disponibilità di tali aree in un determinato ambito è inferiore al fabbisogno (rendita assoluta). Le specifiche caratteristiche del terreno e in particolare la sua posizione più o meno periferica all'interno del contesto urbano, ne stabiliscono il livello di appetibilità per acquirenti e *developers* (rendita differenziale).

Oltre all'offerta naturale, è dunque necessario tener conto delle caratteristiche dei vari tipi di terra ed in particolare della diversa appetibilità nei confronti dei possibili impieghi di suolo. Questa differenza apprezzabile sia in termini di specificità naturali/ambientali (di sicurezza o di fertilità nel caso di terreni agricoli o ancora del pregio ambientale e paesaggistico di alcune aree) che in termini di distanza da collegamenti infrastrutturali, centri di servizi, ecc dà luogo alla cosiddetta rendita differenziale (la rendita differenziale tende a zero quando la terra disponibile non possiede nessuno di questi parametri). La prossimità ad aree ad urbanizzazione intensiva (assunte come *proxy* di ambiti a forte offerta di servizi e di collegamenti) può dar luogo ad un differenziale positivo nella formazione della rendita fondiaria. È evidente come questa ipotesi spinga ad individuare delle tipologie insediative che tengano conto delle modalità con cui si sono distribuiti gli insediamenti ed in particolare il loro livello di concentrazione/diffusione. La distribuzione degli insediamenti potrebbe infatti avere una doppia correlazione con la formazione della rendita (come determinate e come risultante) in particolare con quella differenziale. In presenza di un sistema insediativo concentrato, i benefici derivanti dalla prossimità al centro urbano pongono alcune porzioni territoriali in condizione di netto vantaggio rispetto alle altre, dando luogo a significative disparità tra territori e generando, quindi, rendite anche molto differenziate. Inoltre dove la concentrazione è più forte, maggiore è anche la conflittualità tra i diversi impieghi di suolo; la compresenza di questi fattori determina forti pressioni che insistono su porzioni relativamente ristrette di territorio. D'altra parte è noto come sistemi insediativi particolarmente concentrati presentino alcuni vantaggi quali le economie di agglomerazione o l'ottimizzazione della risorsa suolo.

## 5.4

### Un'analisi statistica

La rassegna delle principali teorie sulla formazione della rendita urbana ci ricorda come il tema della formazione dei prezzi delle abitazioni sia un tema dalle antiche origini che può vantare di una ampia letteratura di riferimento. L'apporto che intende offrire questo contributo è quello non solo di misurare la relazione tra alcuni aspetti legati alle caratteristiche di uno specifico territorio sul prezzo delle abitazioni, e quindi

indirettamente sulla rendita fondiaria ma anche di sottolineare il ruolo che svolgono, nel determinare il prezzo di una abitazione, sia le scelte effettuate nell'ambito delle politiche territoriali perseguite che quelle relative alle politiche fiscali.

È già stato sottolineato (Caselli, 2010) come in Toscana l'elevato pregio ambientale legato al patrimonio naturale ed artistico, i vincoli connessi alla disponibilità di suolo e l'elevata conflittualità di usi del territorio, abbiano determinato una certa rigidità nell'offerta di suolo. A tale rigidità è conseguita una crescente pressione della domanda che, nel tempo, ha spinto i prezzi degli immobili verso l'alto generando, tra l'altro, la formazione di rendite. La crescente attrattività esercitata dal settore immobiliare nei confronti degli investimenti ha deviato risorse utilizzabili altrimenti in modo più produttivo e rivolte ad esempio a rafforzare la presenza del terziario avanzato.

A fianco della progressiva crescita della pressione della domanda, esercitata anche dalla componente turistica, si sono sommati gli effetti prodotti dal perseguimento di alcune politiche di natura territoriale (dispersione *versus* concentrazione) e fiscale, quest'ultimi certamente meno indagati in ambito teorico. Per tale ragione, al di là degli effetti determinati dalle caratteristiche della domanda, il contributo si interroga sul ruolo che svolgono le scelte, oggi molto frequentate, in merito alla densificazione territoriale anche in un'ottica di contenimento del consumo di suolo e alla capacità dell'imposizione fiscale di condizionare le preferenze abitative e quindi, in ultima istanza, i prezzi delle abitazioni.

Nel caso specifico di questo contributo, il modello di stima utilizzato tenta di spiegare, attraverso una regressione lineare, il costo medio al mq delle abitazioni di un determinato comune (Omi Osservatorio mercato Immobiliare, 2012) in funzione di una serie di esplicative. In particolare, viene applicato un modello di regressione di tipo *spatial lag* (Anselin, 1999) che parte dal presupposto che esista una autocorrelazione spaziale tra i prezzi di comuni vicini (*neighbors*) o meglio, che il costo al mq in un determinato luogo dipenda anche dallo stesso costo nelle posizioni limitrofe. In generale, si parla di autocorrelazione positiva se nelle coppie di luoghi contigui il fenomeno assume determinazioni simili mentre, al contrario, si dice che c'è autocorrelazione negativa se nelle coppie di luoghi contigui il fenomeno assume determinazioni divergenti.

I modelli *spatial lag* risultano particolarmente appropriati quando l'obiettivo che ci si pone è quello di misurare l'intensità delle interazioni spaziali ed infatti la loro formulazione è espressa da

$$y = \rho W y + X \beta + \varepsilon$$

dove  $\rho$  è il coefficiente di correlazione spaziale,  $\varepsilon$  è il vettore dei termini di errore,  $W$  è la matrice dei pesi (o di connessione), funzione inversa della vicinanza tra le unità di osservazione. In particolare, i comuni contigui vengono individuati dalla distanza euclidea tra i centroidi, considerando come *neighbors* quelli per i quali tale distanza è al massimo pari a 17 km. La matrice  $W$  è, inoltre, standardizzata per riga e quindi, per ogni generico  $i$ ,  $\sum_j w_{ij} = 1$ .

Infine, analogamente ad un modello di regressione classico,  $X$  è la matrice delle variabili indipendenti e  $\beta$  il vettore dei coefficienti di regressione.

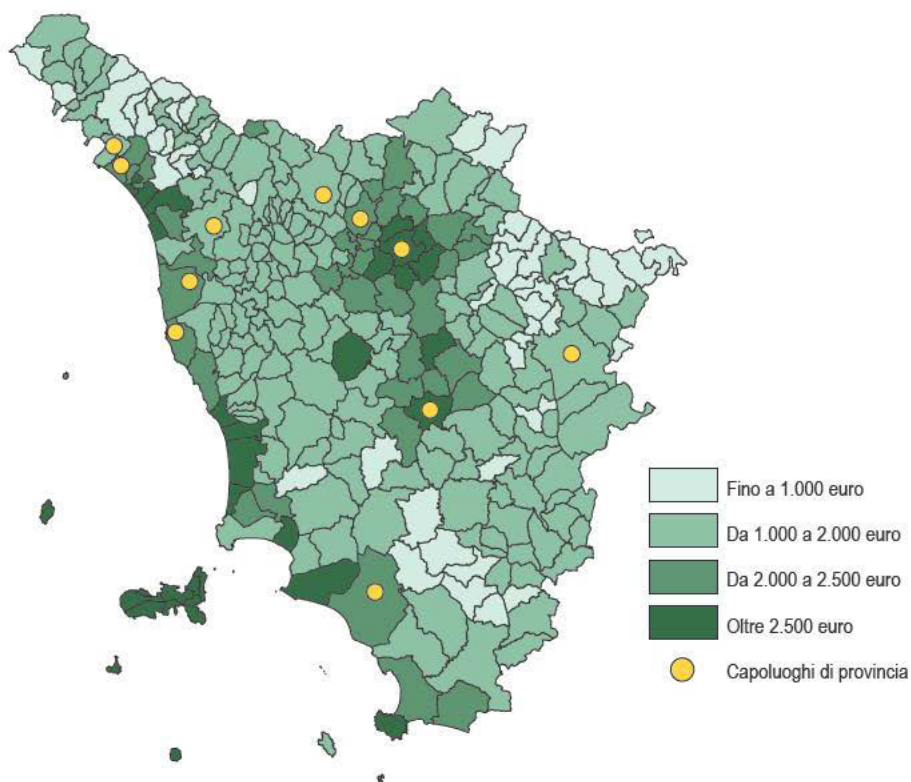
La scelta di un modello di analisi spaziale è stata condizionata essenzialmente da due fattori. Il primo riguarda il fatto che da molti anni gli studi sul mercato immobiliare, così come quelli di economia urbana, utilizzano modelli econometrici al cui interno viene esplicitamente incorporata la dimensione spaziale. Questo perché l'evidenza empirica

ha dimostrato che l'utilizzo di modelli spaziali riesce a cogliere le interazioni tra le diverse aree in modo molto più efficace rispetto a quelli "tradizionali" che prevedono, invece, l'inserimento di indicatori geografici espliciti (distanza dai centri di attività economica) o impliciti (dummy geografiche).

In secondo luogo perché la dimensione spaziale ha, in questo caso, una valenza anche esplicativa e non esclusivamente descrittiva per l'interpretazione del fenomeno. In altre parole si pensa ai prezzi delle abitazioni come ad una variabile che, seppure analizzata su scala comunale, possa variare in corrispondenza di ciò che accade nei comuni limitrofi.

Tale affermazione appare probabilmente più chiara se si osservano i prezzi medi per comune. In generale, infatti, per quanto riguarda la Toscana la mappatura del costo delle abitazioni mostra che questo è più elevato nelle località turistiche e nell'area urbana di Firenze e che decresce via via che ci si allontana da queste aree. Inoltre, proprio in corrispondenza delle città di Siena e Firenze il livello medio dei prezzi riproduce la classica rappresentazione a cerchi concentrici della rendita con un andamento decrescente allontanandosi dal centro urbano principale. La stessa traiettoria viene conseguentemente disegnata dalle spinte centrifughe della popolazione dirette verso le aree più periferiche in seguito ai processi di diffusione insediativa (sprawl).

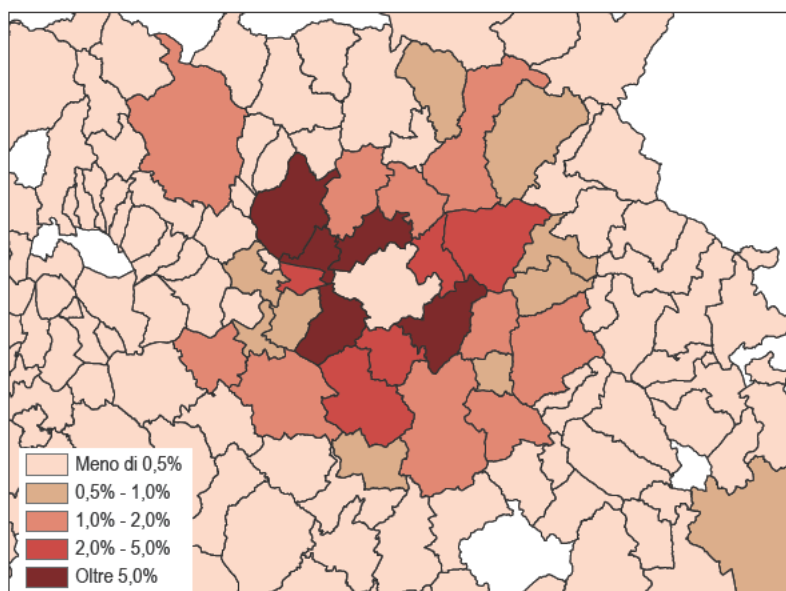
Figura 5.1  
PREZZI MEDI DELLE ABITAZIONI (EURO/MQ). 2012



Fonte: elaborazioni su dati Omi



Figura 5.2  
DISTRIBUZIONE % CANCELLATI DA FIRENZE. 2008



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Le variabili esplicative che si è scelto di inserire nel modello possono essere catalogate in tre gruppi: quelle relative alla domanda di abitazioni, quelle relative all'offerta di abitazioni e quelle che potremmo definire di contesto.

*Variabili sulla domanda.* All'interno di questo primo gruppo sono contenute sia le grandezze che definiscono la popolazione presente in un determinato territorio (residenti e loro dinamica negli ultimi 50 anni, turisti in strutture ricettive, numero di seconde case, pendolari), che alcune delle caratteristiche di quella residente (struttura per età, reddito). In particolare, la pressione turistica viene determinata dal rapporto tra le presenze turistiche complessive e il numero di abitanti.

L'impatto del pendolarismo viene, invece, calcolato dal numero dei pendolari in entrata rispetto alla popolazione residente, mentre il numero di seconde case (o meglio di abitazioni non principali), che si ottiene attraverso una stima sui dati del catasto edilizio urbano (IRPET, 2012: Box 4.1), viene misurato in relazione al numero di abitazioni complessive. Il reddito pro capite risulta, infine, evidentemente connesso al prezzo delle abitazioni poiché discrimina sia sulle caratteristiche (numero di vani e superficie) che sulla localizzazione (presenza di amenità paesaggistiche o minore distanza rispetto al centro).

Queste variabili risultano tutte positivamente correlate con i prezzi medi al mq e quindi, al crescere della popolazione presente (o anche di una sola delle sue componenti) o del reddito pro capite, il prezzo medio delle abitazioni aumenta.

*Variabili sull'offerta.* In questo secondo gruppo sono state inserite la dimensione media degli alloggi e l'incidenza della tassazione. Nel primo caso, utilizzando dati del catasto edilizio urbano, viene calcolato per ogni zona Omi il rapporto tra la superficie

catastale complessiva e il numero di abitazioni. L'indicatore comunale si ottiene come media ponderata per zona, con pesi proporzionali al numero di unità immobiliari.

L'incidenza della tassazione, invece, è stata espressa dal rapporto tra il valore imponibile catastale al mq e la quotazione media al mq (Venditti, 2013), secondo la seguente formulazione

$$Tax_j = (Ren_j * r) / Vme_j$$

dove  $j$  rappresenta il generico comune,  $Ren$  la rendita media al mq ottenuta utilizzando i dati provenienti dall'archivio del catasto urbano,  $r$  è il coefficiente di rivalutazione ( $1,05*160$ ) e  $Vme$  è il valore medio di mercato al mq individuato dai dati Omi (per il calcolo di  $Vme$ , si veda l'Appendice metodologica).

In definitiva, questo rapporto misura l'incidenza della tassazione sul valore di mercato o meglio quanta parte di questo stesso valore può teoricamente essere erosa dall'imposizione fiscale. Al crescere di tale indicatore ci si attende una riduzione del prezzo delle abitazioni poiché l'alta incidenza della tassazione dovrebbe disincentivare l'acquisto di quel bene, soprattutto se inteso come forma di investimento. Occorre sottolineare che tale rapporto può differenziarsi sul territorio in funzione non solo dei diversi valori di mercato ma, evidentemente, anche in relazione alle diverse rendite catastali. Tale condizione può generare una forma di iniquità nel prelievo fiscale<sup>24</sup> (Cfr. Agnoletti *et al.*, 2014) che, se particolarmente accentuata, può disincentivare gli acquirenti che reputano meno conveniente investire in quei territori.

*Variabili di contesto.* Tra le variabili di contesto, si è scelto di utilizzare i livelli di saturazione e concentrazione territoriale, la superficie sottoposta a vincolo paesaggistico, un indicatore di amenità paesaggistica, la presenza di una stazione ferroviaria (*dummy*) e il numero di classi in scuole di grado superiore quale *proxy* dell'offerta di servizi di un comune.

Il livello di saturazione territoriale viene determinato dal rapporto tra la superficie urbanizzata e la superficie teoricamente appetibile per l'edificazione e, in teoria, misura lo spazio potenzialmente disponibile per nuovi insediamenti. Tale indicatore è positivamente correlato al prezzo poiché, a parità di superficie disponibile, l'incremento di quella urbanizzata tende a ridurre l'offerta di abitazioni, aumentandone pertanto il valore. L'indice di concentrazione vuole, invece, tenere conto del fatto che sia gli alloggi residenziali che le attività produttive sono spesso dislocati in maniera non omogenea sul territorio comunale. Tale circostanza rende alcune zone, quelle a maggiore concentrazione, evidentemente più appetibili rispetto ad altre, determinando nel tempo l'incremento dei prezzi medi. Per approssimare la concentrazione (o la dispersione) sul territorio delle residenze e delle attività produttive si è scelto di utilizzare l'indicatore di densità insediativa, ossia il rapporto tra il numero complessivo di unità immobiliari e la superficie comunale.

Anche la superficie sottoposta a vincolo paesaggistico, che viene individuata come proporzione rispetto alla superficie complessiva comunale, risulta positivamente correlata con i prezzi delle abitazioni. Infatti maggiore è la rigidità dell'offerta, rappresentata in questo caso dai vincoli imposti sull'edificabilità dei terreni, e maggiore sarà il valore a cui le abitazioni verranno scambiate.

<sup>24</sup> Da anni il tema dell'iniquità generata dalla distanza tra rendita e valore di mercato è al centro del dibattito sulla riforma del catasto. A questo proposito è stato recentemente approvato alla Camera il Ddl recante la cosiddetta *Delega Fiscale* che introduce importanti novità proprio nel tentativo di colmare tale differenza.

Infine, l'indicatore di amenità che si è scelto di utilizzare è rappresentato dalla quota di aree agricole e misura il grado di attrattività di un immobile in funzione della sua collocazione in zone di particolare pregio paesaggistico.

L'analisi condotta sui comuni toscani ha messo in rilievo che il livello medio dei prezzi risente in primo luogo della contiguità spaziale. Infatti, l'indice globale di Moran (per il calcolo, vedi l'Appendice metodologica) mostra che su questa variabile il livello di autocorrelazione spaziale è significativamente positivo.

Tabella 5.1  
RISULTATI DEL TEST GLOBALE DI MORAN SUI PREZZI AL MQ NEI COMUNI DELLA TOSCANA

	Moran I	E(I)	sd(I)	z	p-value*
Prezzi medi al mq	0,642	-0,004	0,03	21,41	0

Questa circostanza si traduce nel fatto che il valore medio delle abitazioni in un comune viene definito anche in funzione del valore medio nei comuni limitrofi. In particolare, in questo caso specifico, valori alti in un comune corrispondono a valori alti nei comuni contigui e viceversa (autocorrelazione positiva).

Tale risultato, in realtà, conferma quanto già detto precedentemente a proposito della distanza dal centro quale fattore determinante per le scelte localizzative delle famiglie. Infatti, in generale i prezzi delle abitazioni si riducono all'aumentare della distanza rispetto al luogo dove si concentrano le attività economiche e dove sono presenti i servizi scolastici, sanitari e sociali. A parità di distanza rispetto al centro, pertanto, il valore delle abitazioni risulta simile nei vari comuni (continuità spaziale) e vicino, anche se inferiore, rispetto a quello della zona di massima attrattività.

L'aver dimostrato la presenza di autocorrelazione spaziale nei prezzi, consolida la scelta di un modello di regressione *spatial lag*, i cui risultati vengono riportati di seguito.

Tabella 5.2  
RISULTATI DEL MODELLO DI REGRESSIONE  
Squared corr. = 0.851

	Coef.	P> z
Prezzi medi al mq (logaritmo)		
Popolazione residente (logaritmo)	0,1112	0,000
Indice di saturazione	0,1668	0,071
Presenze turistiche per abitante	0,0024	0,000
Reddito irpef per contribuente	0,0000	0,000
% abitazioni non principali	0,0062	0,000
Indice di concentrazione	0,0001	0,013
Incidenza tassazione	-0,1648	0,000
Superficie media delle abitazioni	-0,0035	0,000
Riduzione della popolazione 1971/2011 (dummy)	-0,0690	0,006
Costante	1,7705	0,000
rho (autocorrelazione spaziale)	0,5199	0,000
Wald test of rho=0 (chi <sup>2</sup> )		0,000
Likelihood ratio test of rho=0 (chi <sup>2</sup> )		0,000
Lagrange multiplier test of rho=0 (chi <sup>2</sup> )		0,000

In generale il modello risulta ben adattato (l'Squared corretto è pari a 0,85) e il termine *rho*, che indica appunto l'autocorrelazione spaziale dei prezzi, è positivo e significativo. Anche i test effettuati sotto l'ipotesi nulla che tale valore sia pari a 0 (assenza di autocorrelazione), ci consentono di confermare tale risultato. In altre

parole, il costo al mq di una abitazione è determinato, per ogni comune, sulla base sia delle esplicative (sulla domanda, sull'offerta e sul contesto) che in relazione al valore che tale costo assume nei comuni contigui.

Per quanto riguarda le variabili esplicative, occorre sottolineare che, in termini generali:

- i coefficienti di regressioni mostrano i segni attesi;
- al crescere della popolazione residente o turistica (misurata anche attraverso la percentuale di abitazioni non principali), il prezzo medio degli immobili aumenta a causa della maggiore pressione esercitata dal lato della domanda;
- nei comuni dove, negli ultimi 50 anni, è stato più significativo il fenomeno dello spopolamento i prezzi sono più bassi in conseguenza del fenomeno opposto, ovvero della minore pressione esercitata dalla domanda (aree marginali o di montagna);
- tanto più alto è il reddito medio e tanto maggiore è il prezzo dell'abitazione (aree urbane). Il livello di ricchezza familiare, infatti, influisce non solo sulla domanda complessiva di abitazioni (al crescere del reddito, aumenta la domanda) ma costituisce anche uno degli elementi più significativi nella scelta di un determinato immobile poiché stabilisce sia la localizzazione che la dimensione dell'alloggio.

Per quanto riguarda, invece, gli aspetti più specificatamente inerenti agli obiettivi del contributo, il modello di regressione mostra una correlazione tra il prezzo medio delle abitazioni e gli indicatori territoriali (concentrazione e saturazione) e fiscale (incidenza della tassazione). In particolare, per quanto riguarda il primo gruppo, si stabilisce una relazione positiva rispetto al prezzo e quindi una maggiore rigidità dell'offerta, rappresentata in termini strutturali dall'indice di saturazione, o da un più alto livello di densità insediativa che tendono a innescare un aumento del prezzo delle abitazioni. Si tratta di aspetti rispetto ai quali le politiche territoriali possono avere un ruolo più o meno pregnante in funzione della scala territoriale a cui agiscono e comunque crescente avvicinandosi al livello locale. Ciò richiama la necessità di una attenta valutazione degli effetti conseguenti al perseguimento di politiche, oggi molto frequentate, rivolte alla concentrazione insediativa.

Al contrario, al crescere del livello potenziale della tassazione il prezzo delle abitazioni tende a ridursi e tale circostanza, come già sottolineato, dipende dal fatto che il bene diventa probabilmente meno appetibile soprattutto ai fini dell'investimento. In generale, però, il *gap* tra il prezzo reale dell'immobile e la rendita catastale può dipendere da varie ragioni. In primo luogo, la localizzazione dell'immobile che tende, da questo punto di vista, ad avvantaggiare in termini di pressione fiscale le abitazioni più vecchie, generalmente collocate nei centri storici e caratterizzate da rendite catastali basse e prezzi elevati. In secondo luogo il diverso andamento del costo delle abitazioni che, invece, tende a privilegiare le aree del decentramento urbano o le aree turistiche, che hanno assistito ad un dinamica dei prezzi più vivace dagli anni novanta a causa di una maggiore pressione della domanda residenziale (Bocci *et al.*, 2012).

In questo contesto gli strumenti di politica fiscale locale giocano un ruolo estremamente importante perché, se calibrati sui valori reali degli immobili, possono effettivamente ridurre gli squilibri presenti sul territorio ma al contrario, se non sapientemente utilizzati, possono amplificare tali distorsioni generando pertanto effetti sui prezzi e sulla rendita fondiaria.

Il modello tenta di fare luce sui fattori che determinano i prezzi delle abitazioni dedicando una specifica trattazione alla Toscana. Le principali evidenze mostrano come il costo al mq di una abitazione sia determinato tanto da alcune caratteristiche della domanda, dell'offerta e del contesto quanto dal valore che questo assume nei comuni contigui. Il *paper* inoltre identifica le politiche in grado di determinare variazioni sul costo dell'abitare, in particolare viene posta l'attenzione sulle politiche di governo del territorio e su quelle fiscali. In relazione alle prime è stato evidenziato che saturazione e concentrazione sono correlate positivamente con il prezzo. Questo significa che politiche di contenimento del consumo di suolo, il cui contrasto avviene limitando la possibilità di espansione degli insediamenti e privilegiando la densificazione ovvero la concentrazione in porzioni circoscritte di territorio seppur condivisibili nell'intento di tutelare risorse naturali e paesaggio potrebbe generare esternalità negative in termini di aumento dei prezzi delle abitazioni, i cui relativi vantaggi e costi aggiuntivi si distribuiscono casualmente sulla popolazione residente, generando potenziali iniquità.

In relazione alle politiche fiscali invece abbiamo evidenziato come, in generale, la tassazione sugli immobili agisca in modo inverso sul prezzo ovvero tanto più elevata è l'incidenza potenziale della tassazione e tanto minore è il costo dell'abitare. Un primo effetto che scaturisce da questa relazione riguarda l'appetibilità della casa come bene d'investimento. È evidente che la redditività dell'immobile decresca in proporzione diretta rispetto alla tassazione e pertanto l'elevato livello di imposizione può rappresentare, in generale, un disincentivo per l'acquisto del bene e al contempo può costituire un elemento di squilibrio territoriale conseguente a politiche fiscali non omogenee. Non solo, dato che l'entità dell'incidenza della tassazione dipende evidentemente anche dalla distanza tra rendita catastale e prezzo al mq (rispettivamente il numeratore e denominatore dell'indice), tale rapporto potrà differenziarsi anche in modo consistente. Più specificatamente, nelle aree più centrali dove a rendite catastali basse corrispondono prezzi elevati questo indicatore è inferiore all'unità, mentre al contrario si avvicina all'unità nelle zone periferiche, dove le rendite catastali sono in media più vicine ai valori di mercato. Ne consegue che tale differenziazione tra aree centrali e periferiche, a parità degli altri fattori che determinano il prezzo delle abitazioni, può accentuare la spinta abitativa verso le aree periurbane.

In conclusione, sia le politiche territoriali che quelle fiscali necessitano di una attenta gestione al fine di contenere le esternalità negative che possono produrre tanto in termini di costo dell'abitare generando potenziali iniquità sulla popolazione, quanto in termini di distribuzione di vantaggi e quindi favorendo la formazione di rendite.

## Appendice metodologica 1

Per il calcolo della rendita al mq ( $Ren_i$ ) viene prima calcolata la tariffa media per comune ( $Tmz_i$ ), ossia la rendita media per vano delle  $i$  categorie catastali ( $Ctg$ ), ponderata sulla base delle unità immobiliari complessive. In formule,

$$Tm_j = \frac{\sum_1^n \left( \frac{\text{Rendita media Ctgi}}{\text{Media numero vani Ctgi}} \right) \text{numero u.i.u Ctgi}}{\sum_1^n \text{numero u.i.u zona j}}$$

In modo analogo viene successivamente calcolata la consistenza catastale media

$$Cm_j = \frac{\sum_1^n \left( \frac{\text{Media numero vani Ctgi}}{\text{Media numero vani}} \right) \text{numero u.i.u Ctgi}}{\sum_1^n \text{numero u.i.u zona j}}$$

Il prodotto dei due indicatori ha permesso di determinare la rendita media per comune ( $Rm_{z_j}$ )

$$Rm_j = Cm_j * Tm_j$$

Infine, dividendo tale valore per la superficie media delle abitazioni per comune si ottiene la rendita media per mq, ossia il numeratore dell'indicatore utilizzato come incidenza della tassazione media.

$$Ren_j = Rm_j / Sm_j$$

## Appendice metodologica 2

L'analisi dell'autocorrelazione spaziale si propone di verificare se ed in quale misura sussistono interazioni spaziali in forza delle quali si realizzano, reciprocamente, influenze tra aree territoriali definite vicine.

Per misurare l'autocorrelazione spaziale possono essere impiegati diversi indici che si suddividono in due grandi categorie: indici globali e locali. I primi, operando su tutte le aree considerate nel loro insieme, forniscono una indicazione complessiva del livello di autocorrelazione, mentre i secondi calcolano questo stesso valore per ciascuna unità areale, analizzando pertanto la zona attorno a ciascuna posizione.

Tra gli indici globali, uno dei più noti è l'indice di Moran:

$$I_M = \frac{\sum_{i=1}^z \sum_{j=1, j \neq i}^z w_{ij} (y_i - y_m)(y_j - y_m)}{S^2 \sum_{i=1}^z \sum_{j=1, j \neq i}^z w_{ij}}$$

dove  $S^2 = \sum_{i=1}^z (y_i - y_m)^2 / z$ ,  $w_{ij}$  rappresenta l'elemento della matrice di connessione  $W$  e  $y_m$  è il valore medio calcolato sulle osservazioni della variabile  $Y$  rilevata sulle  $z$  aree oggetto di studio. La matrice quadrata  $W$ , detta di connessione, è formata da tante righe e tante colonne quante sono le zone oggetto di studio. Nella versione classica, gli elementi sulla diagonale principale  $w_{ii}$  sono tutti uguali a 0, mentre il generico elemento  $w_{ij}$ , che indica la relazione tra le unità spaziali  $i$  e  $j$ , assume valore 1 oppure 0 a seconda che le zone  $i$ -esima e  $j$ -esima siano contigue o meno.

## 6. RECENTI TENDENZE DELLE DINAMICHE INSEDIATIVE IN TOSCANA. LA RINUNCIA A COSTRUIRE

---

### 6.1 Introduzione

Un fenomeno del tutto inedito, inatteso e per molti versi sorprendente, sta emergendo nel corso degli ultimi mesi in una larga parte del territorio toscano. Una elevata percentuale di Comuni ha registrato la spontanea richiesta, da parte dei proprietari di suoli interessati da potenzialità di edificazione all'interno dei vigenti strumenti urbanistici, di cancellare tale previsione, così restituendo nelle mani dell'amministrazione comunale il diritto edificatorio di cui beneficiavano. Tale fenomeno si è andato manifestando sia nella fase di aggiornamento e revisione dello strumento urbanistico – il Regolamento Urbanistico – sia durante l'arco di efficacia stessa del piano; sia addirittura, in alcuni casi, quando ormai erano stati rilasciati i titoli abilitativi all'intervento di realizzazione edilizia, che sono stati restituiti al comune dietro il rimborso degli oneri di costruzione.

Il fenomeno è indubbiamente nuovo e trova vasto e ricorrente riscontro anche in campo nazionale, tanto da richiedere di essere analizzato con particolare riferimento alle probabili cause che ne sono all'origine, così da assumere la restituzione dei diritti edificatori come significativo (ed altamente emblematico) indicatore di un radicale mutamento di prospettiva sulle dinamiche insediative. Tuttavia, ancor di più, esso impone una analisi previsionale degli effetti che la svalorizzazione dei diritti edificatori, motivazione evidente della loro spontanea restituzione, è presumibile determini su una articolata varietà di aspetti e tematiche. Infine, appare opportuno indagare e discutere gli esiti di ordine generale cui le stesse cause verosimilmente condurranno sul più vasto scenario del processo di pianificazione e delle politiche di governo del territorio.

Su tali punti si articola il presente contributo, nella convinzione che il fenomeno di cui costituisce il report su scala regionale non sia che l'indizio di un mutamento di più ampia portata.

### 6.2 **Il fenomeno: la restituzione dei diritti edificatori**

La previsione edificatoria, intesa come attribuzione ad un terreno agricolo di una determinata capacità di costruzione edilizia, ha rappresentato in Italia, per oltre cinquant'anni, uno dei principali obiettivi della proprietà fondiaria. Nel secondo dopoguerra e negli anni del boom economico, caratterizzati da forte crescita demografica ed incontrastata espansione urbana, la possibilità di trarre beneficio economico dall'incremento di valore dei terreni ammessi all'edificazione ha assunto, anche nell'immaginario collettivo, la valenza di strumento idoneo a consentire un rapido riscatto economico e sociale per una vasta classe imprenditoriale medio-piccola impreparata all'investimento industriale; oltre che un sicuro approdo per molti piccoli proprietari di terreni contermini al margine urbano che vedevano nella loro progressiva

urbanizzazione una formula per facili profitti. E il dibattito culturale di quegli anni ha fedelmente registrato, seppur con posizioni fortemente critiche ed ostative (si pensi, nel campo cinematografico, a “Le mani sulla città” di Francesco Rosi, o, in quello letterario, alla “Speculazione edilizia” di Italo Calvino), gli effetti sociali dell’attribuzione di una enorme capacità di profitto alla possibilità di utilizzare il suolo a fini edificatori.

Fisiologicamente legata ai fenomeni di espansione urbana, l’attribuzione della potenzialità edificatoria a terreni agricoli è stata dunque senza dubbio, nella duplice veste di problema e di obiettivo, un tema centrale nella discussione politica ed urbanistica del nostro paese. D’altra parte, essa è stata innegabilmente anche fra i presupposti di molti fenomeni di illegalità riscontrati fino al passato recente: la possibilità di maturare altissimi rendimenti in conseguenza di una discrezionalità attributiva del soggetto pubblico (Moroni, 2014) ha reso la pianificazione soggetta ad elevate pressioni corruttive da parte degli operatori economici e dei privati cittadini possessori di terreni agricoli.

Le ragioni dell’appetibilità della previsione edificatoria, pur nelle sue diverse manifestazioni, e delle pressanti istanze attraverso le quali essa è stata ambita, auspicata e richiesta, trovano origine, com’è noto, nella natura e nella dimensione economica della rendita urbana. Nel processo della trasformazione edilizia del territorio, al netto dei costi di produzione, della remunerazione del lavoro e del normale profitto di impresa, si forma un extraprofitto legato alle caratteristiche posizionali dell’area conseguente ai caratteri di scarsità e non espandibilità di queste ultime, oltre che alla presenza di economie di agglomerazione relative alle attività economiche. Tale extraprofitto è definito in letteratura (fino dalle storiche trattazioni di Ricardo, Von Thünen e Marshall) come rendita differenziale e, assunto come la più elevata disponibilità dell’imprenditore a pagare le caratteristiche posizionali dell’area, si trasferisce naturalmente al proprietario dei suoli. Compensando la proprietà dei suoli senza il coinvolgimento di un processo produttivo, l’investimento di capitali o l’organizzazione del lavoro, la rendita urbana – assoluta e differenziale – si configura quindi come “un reddito non guadagnato” (Marshall, 1977), ciò che ne fa, anche prescindendo dalla sua quantificazione, un naturale e pregiato obiettivo del proprietario fondiario.

La misura quantitativa che tale rendita ha assunto in Italia – sostanzialmente conseguenza di un quadro normativo che imputava al soggetto pubblico, fino alle riforme della legge Ponte e della legge 10, l’intero ammontare dei costi di urbanizzazione delle aree – ha rappresentato un ulteriore e fondamentale elemento a sostegno della redditività privata del processo di urbanizzazione, tanto da rendere l’interesse dei soggetti privati all’edificazione un’ovvia premessa alla produzione teorica ed una ineliminabile condizione al contorno della strumentazione urbanistica e della pianificazione.

Alla luce di queste considerazioni, appare pertanto del tutto inatteso e di fatto inedito un fenomeno che in questi ultimi anni si registra in Toscana con sorprendente diffusione: i titolari di questo diritto in forza di previsioni urbanistiche vigenti (e addirittura in alcuni casi anche i possessori di titoli abilitativi all’edificazione già operanti), lo restituiscono spontaneamente nelle mani delle amministrazioni comunali, chiedendone la cancellazione, e sollecitando pertanto la riconversione del suolo alla originaria destinazione agricola. Ciò che, nella visione dominante nell’intero corso del Novecento, corrisponde alla conversione dell’oro in ferro, alla incomprensibile riduzione della preziosa sostanza edilizia nella scadente materia della terra da coltivare.

Il manifestarsi dunque della restituzione di un diritto tanto atteso e tanto perseguito, quello di edificare, appare oggi come un’assoluta novità sul panorama della gestione



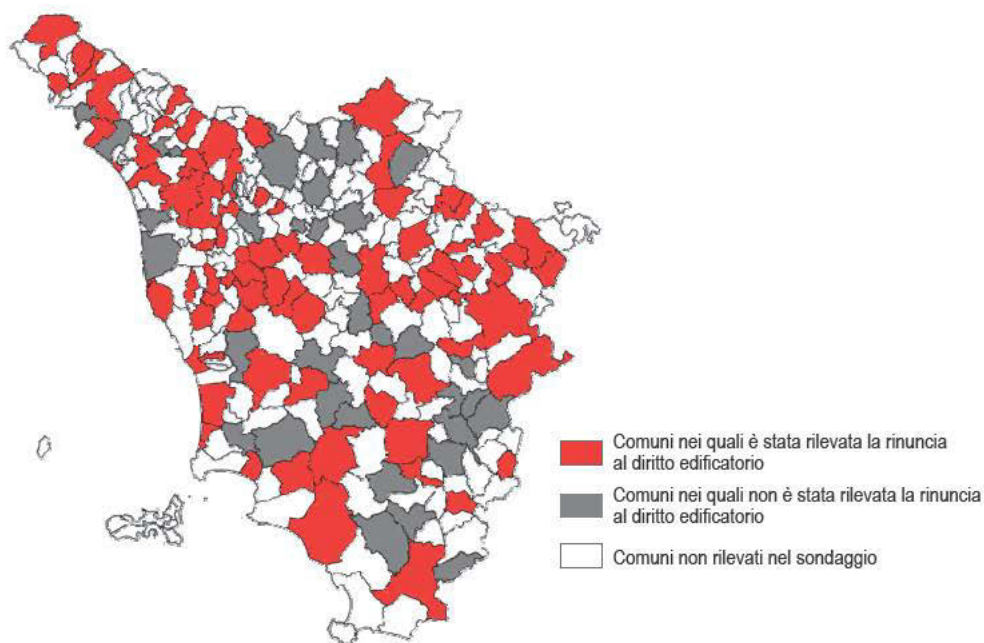
urbanistica, quando non addirittura un'apparente contraddizione della razionalità economica dei soggetti imprenditoriali. Un simile fenomeno, in definitiva, non sarebbe pertanto neppure comprensibile se non come l'esito ultimo di un rapido processo di scadimento della appetibilità economica delle trasformazioni edificatorie, che ha fatto seguito, con un breve e fisiologico ritardo, all'insorgenza della recente crisi sui mercati finanziari e immobiliari, secondo una logica che qui di seguito verrà brevemente ricostruita.

Il fenomeno preso in esame è quello per cui il titolare del diritto edificatorio riconosciuto dalla pianificazione strategica ed operativa (Piano Strutturale e Regolamento Urbanistico approvati) manifesta la volontà di rinunciare a tale diritto chiedendo all'amministrazione il ripristino della destinazione agricola – o comunque di non edificabilità – dell'area. La natura del fenomeno e il ristretto orizzonte temporale entro il quale si è manifestato, poco più di cinque anni, rendono difficile un'analisi statistica articolata, sistematica ed esaustiva; tuttavia la stessa rilevazione e la diffusione che emerge da questo primo studio appaiono sicuramente sufficienti per una prima discussione e stimolare ulteriori approfondimenti e monitoraggi sul tema.

L'analisi qui proposta è stata condotta attraverso il sondaggio su un campione di comuni parziale ma ritenuto significativo, rappresentante il 54% della superficie territoriale totale della Toscana: 97 comuni, oltre un terzo dei 279 comuni toscani. Con diversa ed inaspettata intensità, il fenomeno della richiesta di cancellazione della potenzialità edificatoria interessa il 63% dei comuni contattati, pari al 68% del territorio complessivamente esaminato (Fig. 6.1). La distribuzione con la quale è stato rilevato ha caratteri di omogeneità che non tengono conto né della connotazione morfologica e posizionale delle aree né della struttura demografica e produttiva, ad eccezione del sistema metropolitano fiorentino-pratese che non presenta manifestazioni di rilievo. La dicotomia che caratterizza la struttura insediativa toscana (Agnolletti *et al.*, 2010), rappresentata dal sistema lineare metropolitano settentrionale (Firenze, Prato, Pistoia, Lucca, Pisa) contrapposto a quello a bassa densità delle province meridionali (Siena, Arezzo, Grosseto), non sembra manifestare dunque una parallela dicotomia di comportamento rispetto al fenomeno qui in esame; questo interessa senza eccezioni le aree centrali del primo sistema, ed in special modo le province di Pisa e di Lucca, così come le aree meridionali ricomprese tra Grosseto, Siena e Arezzo. Anche la vicinanza ai sistemi costieri, storicamente caratterizzati da una forte pressione edilizia legata alla domanda turistica, non sembra costituire una caratteristica discriminatoria nei riguardi del fenomeno: sia in alcuni comuni capoluogo di provincia costieri (Grosseto, Livorno e Carrara) che in comuni con forte vocazione turistica (Forte dei Marmi, Castagneto Carducci, San Vincenzo, Follonica) sono state infatti rilevate richieste di cancellazione dell'edificabilità dei suoli. Anche con riferimento alla consistenza dimensionale dei centri urbani non sono state essere riscontrate particolari variazioni, se non, ovviamente, quelle proporzionali al dimensionamento delle previsioni insediative.

La richiesta avviene in prevalenza nella fase successiva all'approvazione dello strumento regolatore, al di fuori dunque dell'iter procedurale della pianificazione, e si manifesta tuttavia mediante richieste formalizzate. In alcuni casi, laddove il fenomeno ha assunto un rilievo tale da incidere sul complessivo quadro pianificatorio e sull'interesse collettivo, le amministrazioni comunali (fra queste Altopascio, Arezzo e Bientina) hanno provveduto ad implementare varianti ad hoc finalizzate alla riduzione delle previsioni, mentre altre hanno scelto di attendere la naturale decadenza quinquennale dello strumento.

Figura 6.1  
LA RINUNCIA A COSTRUIRE IN TOSCANA (INDAGINE DEGLI AUTORI)



Fonte: indagine degli autori

Se, come già è stato osservato, i sistemi metropolitani – ed in particolare quello fiorentino-pratese – risentono in misura minore del fenomeno, in diversi comuni della rete policentrica toscana esso ha assunto dimensioni così significative da dar luogo a criticità: ci si riferisce, ad esempio, ai comuni di Casciana Terme Lari, nel quale le richieste hanno superato il centinaio, o a quello di Bibbiena, dove le richieste di cancellazione hanno rappresentato circa l'80% delle osservazioni alla recente variante per il Regolamento Urbanistico. Sotto il profilo temporale, pur in assenza di dati omogenei e rigorosamente confrontabili, l'intensità del fenomeno appare sensibilmente in crescita: la maggior parte delle richieste rilevate sono infatti pervenute ai comuni nel corso degli ultimi due anni; e, a titolo di esempio, il solo comune di Gavorrano (8.777 abitanti), nel Grossetano, ha ricevuto negli ultimi tre mesi 10 richieste di cancellazione.

Se le motivazioni addotte per giustificare le richieste non sempre sono espressamente dichiarate dai soggetti che le avanzano, è tuttavia facile supporre, come più avanti verrà discusso, che una delle ragioni prevalenti sia l'imposizione fiscale che grava sulle aree edificabili. In misura minore – seppur diffusamente – altre motivazioni appaiono da ascrivere alla difficoltà di attuare le previsioni urbanistiche mediante comparti edificatori troppo estesi o costituiti da soggetti eterogenei. Anche in questo caso, tuttavia, all'origine della richiesta di cancellazione può essere comunque riconosciuta l'entità dell'imposizione fiscale che grava sulle previsioni, tanto da non consentire attese o dilazioni temporali dovute a complessità o macchinosità operative. E infine opportuno osservare che in molti dei casi nei quali il fenomeno della "restituzione" non si è in effetti manifestato, alla decadenza quinquennale delle previsioni non ha comunque fatto seguito la richiesta della loro riconferma.

### Le cause: la svalorizzazione dei diritti edificatori

Il valore economico del terreno edificabile rappresenta l'anello di congiunzione tra mercato economico finanziario e governo del territorio. Abbiamo accennato nel paragrafo precedente come alla base del valore del suolo sia la rendita urbana, sia nella veste assoluta – derivante dalla edificabilità del terreno – che in quella differenziale – variabile in ragione delle caratteristiche posizionali e delle specifiche previsioni edificatorie delle aree. È quindi nei meccanismi di produzione di tale rendita e nell'andamento delle variabili che ne determinano il valore che è possibile rintracciare una chiave per interpretare i fenomeni oggetto di indagine.

Le circostanze necessarie per la formazione della rendita urbana possono essere ricondotte a due condizioni economiche (Camagni, 1998): la prima è che sussista la caratteristica di scarsità del bene, ovvero che al crescere della domanda non corrisponda una effettiva espandibilità dell'offerta (offerta anelastica); la seconda condizione è l'esistenza di una domanda solvibile da parte di soggetti che possano trovare un vantaggio economico nel bene acquistato e che siano ridotte le possibilità di soddisfare la medesima domanda ricorrendo a fattori di produzione alternativi, più a buon mercato. Affinché si formi una rendita è necessario che tali condizioni siano soddisfatte contemporaneamente.

Nel caso del mercato delle aree urbane, la prima condizione è “naturalmente” verificata in considerazione del fatto che i terreni urbanizzati e quelli limitrofi agli insediamenti urbani esistenti non sono di fatto espandibili nel breve periodo (Camagni, 1998). Per quanto riguarda l'esistenza di un fattore produttivo alternativo, una osservazione preliminare pare opportuna: se per il soddisfacimento del fabbisogno abitativo e di quello legato ad usi produttivi è difficile ipotizzare alternative che prescindano da una specifica localizzazione o dal non utilizzo di suolo, per l'investimento immobiliare di natura speculativa e finanziaria le alternative di investimento sono al contrario numerose. Fino ad oggi i *player* finanziari impegnati nella gestione del risparmio (fondi di investimenti pubblici e privati) hanno investito nel settore edilizio, in ciò agevolati dalla vocazione anticiclica di questo mercato rispetto alle dinamiche evolutive del quadro finanziario globale (Alberini, 2011), oltre che orientati ad una diminuzione del rischio attraverso la diversificazione degli impieghi finanziari. Le recenti dinamiche del mercato immobiliare hanno tuttavia diminuito sensibilmente la possibilità di perseguimento di questi obiettivi facendo emergere forme di investimento (soprattutto titoli di stato) con rendimenti e caratteristiche di migliore appetibilità. La condizione di non esistenza di un elemento alternativo appare dunque, nel caso del mercato immobiliare speculativo, non sempre pacificamente soddisfatta.

La seconda condizione, l'esistenza cioè di una domanda solvibile, rispecchia la dipendenza della rendita dei suoli (sia differenziale che assoluta) dal prezzo dei beni che su di essi vengono prodotti: *“corn is not high because a rent is paid, but a rent is paid because corn is high”* (Ricardo, 1817).

In una visione economica classica, come si comprende, l'entità della rendita non concorre infatti a determinare il costo di produzione, ma deriva dal prezzo che il mercato riconosce allo stesso bene prodotto (Camagni, 1998); in altri termini, il prezzo che un operatore è disposto a pagare per il fattore di produzione è dipendente dal prezzo al quale riesce a vendere i prodotti realizzati tramite la sua utilizzazione. Declinando questa assunzione allo specifico tema delle trasformazioni immobiliari, alla rendita fondiaria

è quindi da riconoscersi una natura residuale, così da apprezzarla come l'importo residuo che un imprenditore è in condizione di pagare al proprietario del suolo per la sua disponibilità, dopo aver sottratto al ricavo della vendita degli edifici i costi della loro realizzazione ed il suo normale profitto. Appare quindi evidente come il fenomeno qui rilevato e posto sotto osservazione, ovvero la restituzione dei diritti edificatori, sia direttamente collegato all'entità dei fattori che concorrono a determinare la rendita urbana e dunque agli andamenti che tali singole componenti presentano sul mercato.

In una simile ottica, assumendo quindi il terreno edificabile come bene strumentale all'interno del processo di produzione del manufatto edilizio, l'analisi del suo valore di trasformazione, da ottenersi depurando dal valore di mercato dei beni venduti l'insieme dei costi di produzione e il profitto dell'imprenditore, appare riprodotto dalla comune espressione:

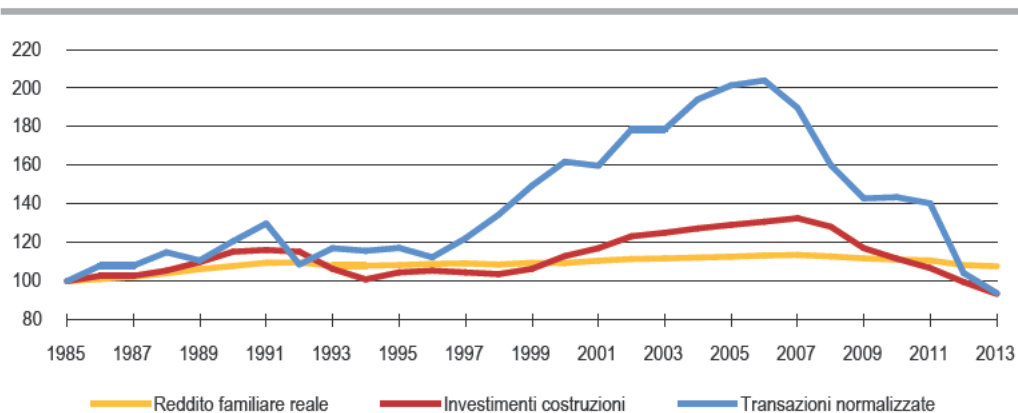
$$V_i = \sum P_v - Z_p - [(O_{urb} + C_{urb}) + C_c + S_t + S_{com}] - Imp - I \quad (1)$$

nella quale  $P_v$  è il prezzo di vendita di ciascuna unità immobiliare,  $Z_p$  il profitto del promotore l'intervento di realizzazione,  $O_{urb}$  l'insieme dei oneri concessori,  $C_{urb}$  il costo di realizzazione delle stesse opere di urbanizzazione,  $C_c$  il costo di costruzione dei fabbricati,  $S_t$  le spese tecniche e di progettazione,  $S_{com}$  le spese di commercializzazione,  $Imp$  l'importo complessivo delle imposte ed  $I$  l'ammontare degli interessi.

Il primo ed unico termine positivo dell'espressione è il valore di mercato ricavabile dalla vendita degli immobili costruiti nell'area ( $P_v$ ). Ormai da alcuni anni i dati dei prezzi di vendita delle unità immobiliari con destinazione residenziale mostrano con evidenza un andamento costantemente negativo. Il grafico 6.2, ricavato elaborando dati storici di varie fonti (AITEC, 2012; ANCE, 2014, Banca d'Italia, 2010, OMI, 2014) fornisce un quadro sintetico degli effetti macroscopici della crisi economica sull'attività edilizia e immobiliare: all'andamento negli ultimi 30 anni del reddito delle famiglie è sovrapposto l'andamento del mercato immobiliare, rappresentato dal complesso degli investimenti nelle costruzioni edilizie e dal numero delle transazioni normalizzate (NTN), assumendo come base di riferimento, per ciascuno di tali indicatori, il valore rispettivamente registrato nel 1985. Emerge con evidenza come nell'arco temporale di un trentennio il reddito reale delle famiglie italiane abbia conosciuto una misurata ma costante crescita fino al 2007, anno di inversione della tendenza.

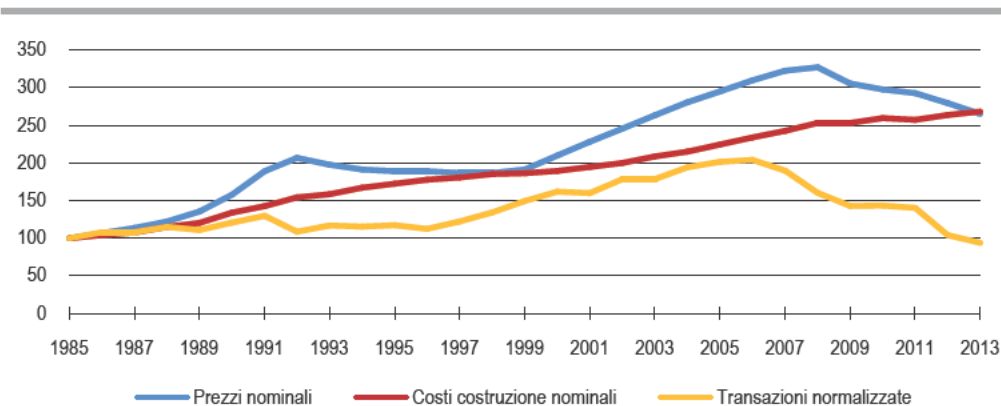
L'andamento del numero delle transazioni normalizzate (ovvero ponderate rispetto all'effettiva quota di proprietà oggetto di compravendita) appare seguire ed enfatizzare quello degli investimenti immobiliari: presenta un chiaro punto di massimo nel 1991 (558.000 NTN) ed uno, assai più elevato, nel 2006, caratterizzato da un valore delle NTN di poco inferiore alle 900.000 compravendite, destinato a ridursi di oltre il 50% nell'arco di 7 anni, nel 2013. Appare interessante osservare l'andamento dei prezzi delle abitazioni, qui riportato nel grafico 6.3, che risulta evidentemente correlato (a meno di un costante sfalsamento temporale) rispetto all'andamento del mercato immobiliare, rappresentato dal numero delle transazioni, seguendone fedelmente ed enfatizzandone la dinamica con un ritardo di un paio d'anni: in questo caso, i punti di picco dei prezzi medi risultano il 1993 ed il 2008, momento di massimo assoluto della curva. Successivamente a tale picco, gli anni che vanno dal 2008 al 2013 vedono una costante e ripida discesa dei prezzi nominali, tale da determinare nell'arco di un quinquennio un decremento complessivo pari ad oltre il 20 %.

Grafico 6.2  
 REDDITO FAMILIARE E ANDAMENTO DEL MERCATO IMMOBILIARE IN ITALIA FRA IL 1985 ED IL 2013  
 Valori 1985 = 100



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT e OMI

Grafico 6.3  
 ANDAMENTO DEL MERCATO IMMOBILIARE, DEI PREZZI NOMINALI E DEL COSTO DI COSTRUZIONE  
 IN ITALIA FRA IL 1985 ED IL 2013  
 Valori 1985 = 100



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT e OMI

È opportuno sottolineare che la rappresentazione dell'andamento dei prezzi reali di compravendita, ossia computati al netto della pur modesta inflazione degli ultimi anni, segnalerebbe un decremento di proporzioni ancor più macroscopiche.

Si osserva inoltre che nello stesso arco di tempo trentennale i costi di costruzione hanno mostrato un andamento caratterizzato da una crescita pressoché costante, così da apparire, anche dopo l'avvio della crisi, sostanzialmente indifferenti rispetto all'andamento congiunturale del mercato immobiliare. La sovrapposizione con la curva dei prezzi nominali mette in risalto come tali andamenti, controtendenti l'uno rispetto all'altro, comportino evidentemente una sensibile riduzione del valore di mercato del terreno, assunto, nell'espressione (1), come suo valore di trasformazione in prodotto edilizio.

Gli andamenti delle spese tecniche, delle spese di commercializzazione e degli oneri concessori sono generalmente dipendenti e proporzionali rispetto ai costi di costruzione

e, limitatamente alle prime due voci, alla dinamica del mercato immobiliare. Per quanto riguarda i contributi concessori (dal DPR 380/2001 più propriamente denominati contributi di costruzione), recenti e dettagliati studi (Agnoletti, Ferretti, 2014) ne hanno confermato la corrispondenza sotto il profilo qualitativo all'andamento già menzionato al punto precedente. E' da rilevare semmai come negli anni di crisi il contributo di costruzione risulti in sensibile aumento rispetto ai valori unitari, ovvero per unità di volume autorizzato: nel triennio 2009/2011 in Italia sono stati imposti valori medi del contributo di costruzione pari a 13,9 €/mc, rispetto ai 10,2 €/mc registrati nel triennio 2003/2005 (Agnoletti, Ferretti, 2014).

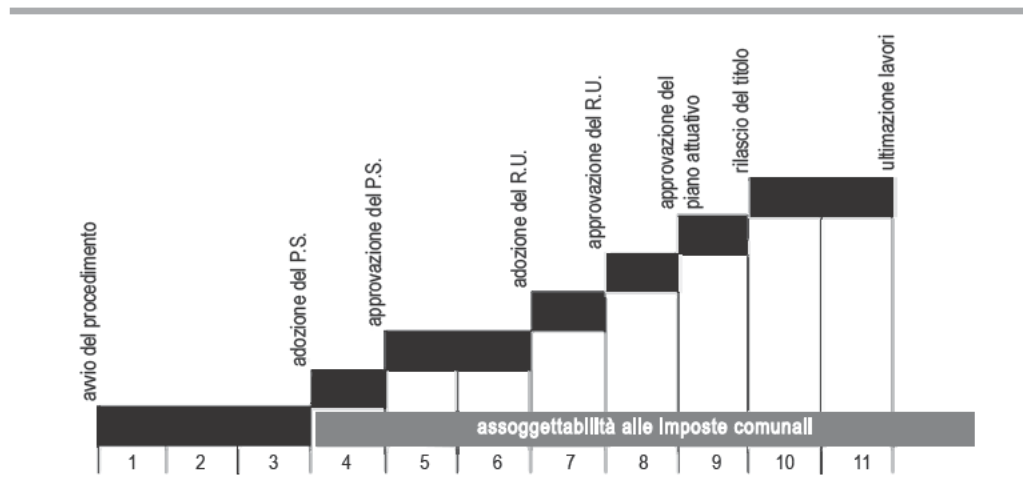
L'andamento diacronico della variabile che riproduce il peso dell'imposizione fiscale (*Imp*) ha evidentemente, per sua natura, caratteristiche di discontinuità, in ragione dell'introduzione, della presenza e della modulazione nel tempo dei diversi strumenti fiscali. È d'altra parte significativo – ancorché evidentemente prevedibile – che gli anni di introduzione delle principali imposte sugli immobili, ovvero rispettivamente il 1993 per l'ICI (D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504) ed il 2012 per l'IMU (D.Lgs. 6 dicembre 2011, n. 201) corrispondano in effetti (lo si osserva con chiarezza nella figura 6.1 e nel grafico 6.2) a momenti di flessione del mercato immobiliare, attestati dal crollo del numero delle compravendite (NTN). Per quanto riguarda la base imponibile ai fini del calcolo dell'IMU, il riferimento per i fabbricati è la rendita catastale, in aumento a seguito delle rivalutazioni introdotte dalle leggi 662/1996 e 214/2011; ed è evidente che l'incremento del carico fiscale che ne consegue risulta fra i fattori della contrazione della appetibilità e della domanda degli immobili sul mercato; ciò che concorre, in definitiva, al calo del loro prezzo di vendita, già osservato in precedenza. Per quanto invece si riferisce ai terreni edificabili, la base imponibile è per legge il “valore venale in comune commercio al 1° gennaio dell'anno di imposizione” (art. 5 L. 214/2011); al riguardo, si rileva che molti comuni hanno emanato specifiche delibere di indicazione di tali valori di riferimento, anche se è da osservare che gran parte dei valori indicati appaiono in effetti ancorati alla situazione del mercato immobiliare antecedente alla crisi, tanto da risultare sensibilmente sovrastimati rispetto alla situazione attuale e tali da condurre ad importi IMU più elevati. Relativamente all'assoggettabilità dei terreni edificabili alle imposte comunali, il D.L. 223/2006 ha stabilito (art. 6) che, sotto il profilo fiscale, un'area debba considerarsi fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal comune, indipendentemente dall'approvazione della regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo. È pertanto l'approvazione del piano regolatore generale a far scattare il timer dell'operazione immobiliare, determinandone di fatto l'avvio sul piano economico. Tale assunzione è stata ribadita e rinsaldata da varie recenti sentenze della Corte di Cassazione, che addirittura ne escludono l'inapplicabilità (sentenze n. 16562/2011 e 5161/2014) nel caso della presenza di vincoli che in concreto condizionino l'effettiva edificabilità dei suoli: in sostanza, il semplice avvio del procedimento amministrativo di trasformazione urbanistica di un terreno determina per lo stesso terreno anche l'avvio di un parallelo processo di trasformazione economica, che ne comporta l'assoggettabilità alle stesse misure fiscali di un terreno effettivamente edificabile.

Prescindendo dall'influenza psicologica che l'imposizione fiscale anticipata ha nei confronti della piccola proprietà fondiaria, l'aspetto che appare più significativo è la crescente dipendenza indotta nei confronti della componente temporale. L'anticipazione degli oneri fiscali rispetto alla commercializzazione del manufatto edilizio comporta nei fatti l'erosione dei margini di remuneratività degli interventi e la deperibilità economica del profitto. Ciò è dovuto all'evidente proporzionalità tra la durata del processo edilizio e l'entità complessiva capitalizzata del carico fiscale.

Nel caso toscano ad esempio, il riconoscimento della nozione di edificabilità a fini fiscali avviene con l'adozione del Piano Strutturale, strumento strategico e non conformativo, mentre la condizione di edificabilità dei suoli è di fatto risultante dall'approvazione del piano attuativo e dal successivo rilascio dei titoli abilitativi. Al riguardo, giacché i tempi della pianificazione in Toscana risultano in effetti distribuiti lungo un iter procedurale che dura in media 6 anni (Agnoletti, 2012), il processo di produzione edilizia assume una struttura che manifesta i primi costi con un anticipo medio di circa 4 anni rispetto alla situazione precedente al 2006.

Se a questi tempi si aggiungono quelli per la redazione e autorizzazione dei piani attuativi e dei progetti definitivi si giunge, nel caso toscano, ad un quadro temporale che può essere schematizzato come in figura 6.4.

Figura 6.4  
I TEMPI DEL PROCESSO URBANISTICO-EDILIZIO IN TOSCANA



Fonte: dati IRPET e Osservatorio permanente pubblica amministrazione locale

Sotto il solo profilo fiscale, il gettito prelevato nell'arco temporale antecedente alla ultimazione delle opere edilizie (8 anni), assumendo un'aliquota dello 0,76%, raggiunge il 6,08% del valore dell'area; un'entità tale da non poter essere certo trascurata, in quanto capace di per se stessa di erodere una parte consistente del plus-valore garantito dalla previsione di edificabilità del terreno.

La componente temporale si manifesta quindi non solo nei suoi aspetti – per così dire – fisiologici, rappresentati dal maturare degli interessi sulle somme anticipate, ma anche attraverso la modifica dell'entità della rendita fondiaria. La richiesta di eliminazione delle previsioni urbanistiche, che costituisce lo specifico tema di discussione del presente contributo, ne appare una chiara conferma.

Nello scenario, che qui potremmo sbrigativamente dire tradizionale, antecedente alla recente crisi economica e immobiliare, il tempo manifestava i suoi esiti esclusivamente in relazione al costo del capitale di prestito, rappresentando per il resto delle componenti un effetto del tutto trascurabile in termini economici; tanto che, in una situazione di certezza e di costanza (o crescita) della domanda, il mantenimento del valore e la conservazione dei rendimenti attribuiva all'area edificabile – o, per dire meglio, all'edificabilità dell'area – i tradizionali connotati di bene rifugio, pronto per essere speso o conservato

a tempo illimitato: ciò che di fatto ha contribuito in misura decisiva alla formazione dei meccanismi distorsivi della pianificazione e al diffuso sovradimensionamento dei piani.

Ciò appare principalmente determinato da due motivi, il primo dei quali di natura prettamente dimensionale: l'effetto degli interessi passivi è stato per lunghi decenni di fatto sensibilmente inferiore rispetto all'entità della rendita e alla certezza del suo ottenimento. Il secondo aspetto che rendeva in effetti pressoché trascurabile il tempo era il fatto che il suo trascorrere non generava l'accumulo di ulteriori costi di produzione all'interno del processo edificatorio. Prima del 1993, è da ricordare infatti che l'edificabilità dei suoli non comportava di fatto una modifica del regime fiscale ad essi associato.

Il deperimento della appetibilità economica delle operazioni di edificazione e l'incremento dell'imposizione fiscale sui terreni edificabili hanno radicalmente modificato tale quadro, unitamente alla prospettiva della decadenza quinquennale delle previsioni urbanistiche contenute negli strumenti regolatori, prevista in Toscana dalla legge regionale 1/2005 e confermata dalla legge 65 del 2014: la prospettiva di dover sostenere per un quinquennio oneri fiscali in considerazione di diritti edificatori soggetti a scadenza temporale appare, in un momento storico di perdurante incertezza economica e di debolissima domanda di mercato, una ragionevole motivazione per rinunciare alla potenzialità edilizia dei terreni.

Come è stato riscontrato nel corso degli accertamenti compiuti sui singoli comuni toscani, nella maggioranza dei casi rilevati il motivo dichiarato all'origine della richiesta di cancellazione delle previsioni edificatorie è infatti l'ammontare di un prelievo derivante dall'applicazione di un'aliquota fiscale su un valore presuntivo lontano da quello effettivamente ottenibile sul mercato immobiliare. Quello di natura fiscale appare quindi il principale (o almeno quello più immediatamente percepito) fra i fattori all'origine della perdita di appetibilità dei diritti edificatori: in un quadro, poi, caratterizzato dalla perdurante incertezza e da rischi d'impresa non sufficientemente remunerati, l'importanza di tale fattore è evidentemente amplificata dalla sua correlazione al tempo, che rende il cumulo dei prelievi fiscali insostenibile con il trascorrere degli anni.

Per esigenze di completezza, è opportuno riconoscere che la variabile temporale si riverbera naturalmente sul valore del suolo edificabile, per come questo risulta dalla espressione (1), anche in quanto fortemente correlata all'ammontare degli interessi a carico del promotore. In effetti l'attuale momento storico è caratterizzato da tassi di interesse particolarmente bassi, tanto da alleviarne gli oneri in misura considerevole; tuttavia una simile agevolazione resta nei fatti per lo più solo virtuale, del tutto depotenziata dalle reali difficoltà di accesso al credito sofferte nel settore delle costruzioni dall'avvio della crisi economica e finanziaria.

È lecito pertanto concludere che, se assumiamo come attendibile la consueta espressione (1) che è stata introdotta per rappresentare il valore economico del suolo edificabile, non possiamo disconoscere che questi anni di crisi hanno fortemente manomesso la misura delle variabili che concorrono a determinarne l'effettivo ammontare; e dobbiamo anche riconoscere che ciascuna delle singole variazioni, come si è visto, va evidentemente nel senso di un sensibile restringimento della forbice fra i ricavi dell'operazione immobiliare ed i suoi costi, tanto da ridurre in misura sensibile i margini economici dell'intervento. Le ovvie conseguenze di questo fenomeno sono evidentemente la perdita di appetibilità degli investimenti immobiliari (attestata dal crollo del numero delle transazioni) ed il deprezzamento dei terreni edificabili, o, più precisamente, l'erosione del plusvalore che la previsione stessa di edificabilità garantisce agli stessi. Tutto ciò rende opportuno interrogarsi in quale misura il decremento del valore economico del suolo edificabile sia



tale da alterare il meccanismo delle operazioni di trasformazione edilizia; e addirittura tale da modificare – su più vasta scala ed in modo epocale – la dinamica e la struttura stessa dei processi insediativi, così da imporre nuove questioni all’attenzione del dibattito urbanistico e da sollecitare risposte e adeguamenti al processo di pianificazione ed al quadro normativo preordinato al governo del territorio; temi che, in maggiore dettaglio e con riferimento agli esiti degli accertamenti condotti sul territorio, verranno discussi nel paragrafo che segue.

In definitiva, dal quadro tracciato emerge dunque come una delle condizioni essenziali affinché si formi la rendita urbana, ovvero l’esistenza di una domanda effettiva ed affidabile di mercato della produzione edilizia, sia stata pregiudicata dall’insorgere e dal perdurare della crisi economica e dei suoi effetti in campo immobiliare. La scarsità – e in alcuni casi l’assenza – di formazione di rendita fondiaria è pertanto alla base del drastico deperimento della appetibilità ed edificabilità dei suoli. Affronteremo nei paragrafi successivi l’incidenza che questa epocale mutazione comporta sul terreno del dibattito urbanistico e della pianificazione.

#### 6.4

#### **Conclusioni: gli effetti sulle tematiche del dibattito urbanistico**

Spetterà naturalmente ad altri, ben al di là dei confini del presente report, comprendere quale parte del fenomeno qui osservato e discusso sia da considerarsi contingente e transitoria, connessa ad eventi temporanei e destinata a svanire con le nubi della crisi (quando svaniranno), e quale invece sia strutturale, tanto da doversi assumere come permanente e da delineare in tempi più lunghi i prossimi scenari. Tuttavia, alcune considerazioni generali sugli esiti di questa indagine appaiono opportune.

Indubbiamente la rinuncia alla possibilità ed alle previsioni di edificazione, registrata con tanto elevata frequenza ed ampia diffusione sul territorio toscano, costituisce un fenomeno nuovo e del tutto singolare, tale da alterare radicalmente alcuni dei paradigmi che hanno accompagnato e caratterizzato la pianificazione urbanistica nel corso dell’intero Novecento. Sospinta dalla dinamica demografica e dalla crescente domanda residenziale, l’ininterrotta espansione urbana ha alimentato la maturazione di enormi plusvalori in ragione della urbanizzazione del suolo agricolo e la conseguente formazione di un’ingente rendita fondiaria. Nell’ultimo quarto di secolo la stessa dinamica è sopravvissuta all’arresto della crescita demografica, trovando alimento nella permanenza di una vivace domanda abitativa di prevalente natura speculativa e dalle conseguenti prospettive di sicuri ed elevati profitti. Tutto ciò ha favorito negli operatori immobiliari e nella stessa pubblica opinione l’indiscusso riconoscimento alla potenzialità edificatoria dei connotati di potente e certo moltiplicatore del valore economico del suolo: sorta di moderna pietra filosofale che tramuta la terra – materia povera se utilizzata a fini agricoli – nell’oro del prodotto edilizio, tanto da costruire la corrispondenza fra diritti edificatori e ricchezza come la più solida e indiscutibile delle equivalenze.

In questo quadro si sono formate successive generazioni di urbanisti, accomunate dal confronto su un ventaglio di temi interconnessi, assunti come campo di battaglia (battaglie quasi sempre condivise e altrettanto frequentemente perdute): la cattura della rendita fondiaria, o almeno di una sua porzione, da parte della collettività, e la sua utilizzazione per la realizzazione di servizi e infrastrutture; la distribuzione della stessa rendita in modo equo, così da evitare macroscopiche differenze di trattamento delle diverse proprietà, ed in particolare fra i terreni interessati dalla edificazione e quelli destinati a servizi o

infrastrutture (rendita assoluta), e fra i terreni interessati da diverse densità, tipologie o collocazione rispetto all'aggregato urbano (rendita differenziale); il contenimento dello sprawl isotropo e l'orientamento della crescita urbana secondo direttrici di sviluppo selettive, individuate sulla base di scelte di funzionalità e criteri di utilità pubblica; più avanti, intorno alla fine del secolo, l'arresto – o almeno il contenimento – del consumo di suolo, da ottenersi con la riduzione/cessazione delle previsioni di urbanizzazione del suolo perturbano.

Questi temi hanno costituito il fil rouge del dibattito urbanistico in Italia degli ultimi decenni, tanto da essere in definitiva assunti come paradigmi identitari rispetto all'intera disciplina. Assistere alla loro eclissi, se non addirittura al loro tramonto, pare costituire un fenomeno di portata epocale, ancora non registrato e discusso con la necessaria evidenza.

All'origine, si è detto, è la massiccia svalorizzazione dei diritti edificatori, determinata dagli effetti della crisi economica sul mercato immobiliare e sulla logica economica delle operazioni di produzione edilizia. Il crollo della domanda ed il contestuale incremento dei costi di produzione hanno determinato la progressiva evaporazione del valore di trasformazione del suolo, tanto da ridefinirlo in molti casi, da ambita plus-valenza che era, in insostenibile minus-valenza. Questo fenomeno, maturato nel giro di pochi anni – dal 2007 alla data attuale – ha rovesciato le carte sul tavolo del dibattito urbanistico, i cui connotati appaiono oggi sconvolti e improvvisamente datati, se non superati. Qual è il senso della cattura della rendita fondiaria, in un momento – che si prospetta di non breve durata – in cui la rendita non pare formarsi, se è vero che in oltre il 60 % dei comuni toscani interpellati se ne rifiuta la matrice? Come è possibile, in questa lunga fase di debolezza del mercato immobiliare, ipotizzare l'equa distribuzione di una rendita che non matura, fra proprietari che non intendono valersene? È ancora attuale e giustificato parlare dell'esigenza di contrastare o impedire il consumo del suolo, quando le istanze di utilizzazione edilizia dei terreni periurbani sono così deboli da essere spontaneamente abbandonate? Sorge inevitabile il dubbio che i terreni delle gloriose battaglie urbanistiche del Novecento (invero perlopiù perdute) appaiano oggi campi di battaglia deserti, abbandonati, che il nemico se ne sia improvvisamente andato, magari sconfitto da altri eventi, di natura esterna.

Non si arriva a tanto. La questione della cattura della rendita fondiaria resta un tema vivo, non fosse altro che per l'esigenza di utilizzarla come fonte di finanziamento dei servizi pubblici (Camagni, 1999), e l'attualità delle pratiche compensative è imposta in effetti dalla difficoltà nell'acquisizione dei suoli tramite esproprio. Così come la questione del consumo di suolo è ancora un tema ineludibile, in quanto, dopo decenni di spregiudicata esondazione urbana, continua a destare scandalo e a toccare le corde più sensibili della pubblica opinione. Nondimeno pare indiscutibile che il dibattito intorno a questi temi, molto acceso quando (nel non lontano 2006) si registravano annualmente in Italia quasi 900.000 transazioni di immobili residenziali e si sfioravano nella produzione edilizia i 150 miliardi di investimento, risulti di fatto assai tiepido adesso che le compravendite immobiliari sono poco più di 400.000 (valori 2013) e che l'ammontare degli investimenti è crollato di oltre il 30 %, così tornando sotto ai valori reali di oltre quarant'anni fa. Non è quindi forse per caso, con ogni probabilità, che alcuni provvedimenti normativi lungamente invocati e dibattuti sul consumo di suolo (si pensi alle recenti modifiche alla legge regionale lombarda n. 12/2005 ed alla recentissima legge regionale toscana n. 65/2014) siano entrati in vigore proprio in questi mesi, e che altri (ci si riferisce alle proposte parlamentari di legge C70 e C948 del 2008) siano prossimi ad essere emanati; adesso che il nemico, se non proprio fuggito, pare quanto meno poco motivato a combattere e ad opporre resistenza.

Non c'è dubbio che l'entità del fenomeno qui posto sotto osservazione sia stata, oltre che motivata, potentemente amplificata dalla formazione e dal successivo e brusco scoppio della bolla immobiliare: l'incremento della produzione edilizia, non giustificato da una effettiva corrispondente esigenza abitativa, e l'incremento dei prezzi immobiliari fino a livelli insostenibili rispetto ai redditi medi hanno gonfiato la bolla, che è esplosa dando avvio alla successiva e rapida fase di decrescita (di domanda e di prezzi), che in qualche misura segna il rimbalzo della precedente crescita e della quale il fenomeno della restituzione dei diritti edificatori costituisce, almeno in parte, una singolare conseguenza. Parimenti, non c'è d'altra parte dubbio che il dibattito urbanistico, polarizzato negli anni dell'espansione sui devastanti effetti della crescita edilizia, stenti a riorientarsi sui problemi nuovi che la crisi immobiliare appare imporre sulla scena.

A fronte dell'appannamento dei temi che per decenni hanno costituito i paradigmi del dibattito urbanistico nel nostro Paese, emergono infatti altre questioni, non ancora focalizzate con la necessaria nitidezza dal dibattito urbanistico e, men che meno, recepite dal quadro normativo preordinato a governare le dinamiche insediative. E a dettarli con improvviso vigore all'attenzione dell'agenda urbanistica sono gli stessi fattori – l'impovertimento dei diritti edificatori, su tutti – che sono stati riconosciuti all'origine dell'appannamento dello scenario preesistente.

L'evaporazione del valore di trasformazione del suolo destinato all'edificazione, fino addirittura alla riduzione a minus-valenza della plus-valenza ad esso connessa, comporta due effetti, fra loro strettamente correlati: da una parte, com'è ovvio, l'assottigliamento della rendita fondiaria assoluta, attestato in effetti dalla ufficiale rinuncia al suo incameramento da parte degli aventi titolo, qui registrato per quanto riguarda i comuni toscani; dall'altra parte, e di conseguenza, l'inatteso venir meno della consolidata equivalenza fra diritti edificatori e valore economico, fondamento concreto di larga parte delle procedure compensative e perequative sperimentate nel corso degli ultimi anni.

Gli esiti di questi due fenomeni appaiono intrecciati e convergenti, tanto da prefigurare la comparsa di una questione tutt'altro che semplice, riguardante in generale la gestione della rendita fondiaria. Nella difficoltà (per motivi economici e di macchinosità) delle procedure espropriative, le amministrazioni da tempo acquisiscono le aree necessarie per la realizzazione dei servizi pubblici e le infrastrutture pagandole con "moneta urbanistica", ovvero con il riconoscimento alla proprietà di diritti edificatori, dal valore economico corrispondente al prezzo di cessione dei terreni; si è parlato al riguardo, con efficace metafora, ad una "zecca immobiliare" in mano alle amministrazioni comunali, che "stampano carta moneta assegnando ulteriori diritti edificatori in cambio degli oneri di concessione" (Tocci, 2013).

Simili procedure compensative (metri cubi edificabili contro metri quadri), avversate o condivise che siano, di fatto materializzano l'obiettivo storico della cattura da parte della collettività di una porzione della rendita fondiaria e della sua utilizzazione per la realizzazione della città pubblica (Camagni, 2011). La questione che adesso si pone è come simili procedure di compensazione e baratto siano concretamente possibili nel momento in cui i diritti edificatori appaiono aver perso la loro storica appetibilità e quindi la "moneta urbanistica" risulti di fatto una valuta debole, difficilmente spendibile da parte delle amministrazioni. Ciò naturalmente si riflette sulla concreta possibilità economica di realizzazione della città pubblica, sia per quanto riguarda l'acquisizione delle aree che per la realizzazione delle opere di urbanizzazione.

Anche il tema del consumo di suolo, uno dei *tòpoi* più frequentati dal dibattito urbanistico negli ultimi vent'anni, risulta significativamente alterato dalle condizioni

determinate dalla recente crisi immobiliare. Naturalmente, al crollo degli investimenti nella produzione edilizia, del numero delle transazioni normalizzate e del numero dei titoli abilitativi rilasciati ha corrisposto, fra il 2007 ed il 2014, un analogo crollo nell'ammontare delle superfici soggette ad autorizzazione. Chi ne deducesse la soluzione del problema del consumo di suolo resterebbe deluso: nel medesimo arco temporale l'ammontare complessivo della superficie dei suoli utilizzati per finalità urbane in Italia ha invece continuato a crescere, facendo registrare un incremento di 1.540 km<sup>2</sup>. Questo risultato, apparentemente sorprendente, attesta invece che la questione del consumo di suolo va più propriamente inquadrata nella questione del suo uso (dissennato), e rivela quindi radici urbanistiche e pianificatorie piuttosto che motivazioni di ordine strettamente demografico o economico; e, in quanto tale, è tuttora questione aperta e viva. Piuttosto, è da osservare che i suoi connotati negli attuali anni di crisi risultano modificati dall'effettivo indebolimento delle strategie urbanistiche che sono fin qui state elaborate (ed in parte recepite nei provvedimenti normativi recentemente emanati) per contrastare i fenomeni di sprawl e dispersione urbana: gli interventi di riorganizzazione, densificazione e rigenerazione, fondati sulla gestione pubblica di risorse perlopiù private, sono oggi resi oggettivamente difficili dalle condizioni di intrinseca debolezza del mercato immobiliare e dalla scarsa appetibilità del prodotto edilizio. In altri termini, ancora una volta l'erosione della rendita fondiaria – in questo caso principalmente della sua componente differenziale – depriva le amministrazioni di una parte consistente della propria capacità pianificatoria e gestionale, lasciandole di fatto disarmate nella gestione degli interventi di riqualificazione e rinaturalizzazione.

Ogni attento osservatore potrà facilmente riconoscere che tali questioni corrispondono in effetti agli stessi temi della rendita fondiaria, della perequazione e del consumo di suolo che per decenni, fino a solo pochi anni fa, avevano catalizzato l'attenzione del dibattito urbanistico; tuttavia, gli stessi temi appaiono qui trasfigurati, declinati secondo la logica e le condizioni effettive del mercato immobiliare debole, che non risulta oggi premiare la rendita fondiaria, tanto da rendere incerta la remuneratività delle operazioni di trasformazione edilizia, e pertanto inaffidabile ogni forma di monetizzazione dei diritti edificatori. Gli storici campi di battaglia, quindi, sono in effetti tutt'altro che deserti e abbandonati; sono i nemici che negli ultimi anni appaiono cambiati.

E la comparsa di nemici diversi impone evidentemente l'utilizzo di armi diverse, sotto la forma di un diverso apparato di norme e l'elaborazione di nuove politiche di governo del territorio e delle sue trasformazioni.

Naturalmente un mutamento tanto repentino, che nell'arco di poco più di un quinquennio appare aver radicalmente trasformato lo scenario urbanistico, presenta infatti evidenti dissonanze rispetto ad un quadro normativo che è andato strutturandosi nel corso dei decenni passati, negli anni dell'espansione urbana e della vivacità del mercato immobiliare; e anche i più recenti provvedimenti legislativi, entrati in vigore da pochi anni o addirittura negli ultimi mesi, sono il frutto maturo – in alcuni casi perfino tardivo – del dibattito urbanistico precedente l'avvio della crisi economica e immobiliare, e rischiano di apparire adesso fatalmente già datati e superati dalle condizioni attuali delle dinamiche insediative, qui in precedenza registrate e descritte. L'attuale scenario impone pertanto l'urgenza di aggiornare tale quadro normativo, così da adeguarlo alle problematiche che appaiono incombere sulle dinamiche insediative e sul processo di pianificazione preordinato al governo del territorio; anche allo scopo di evitare il rischio che il nuovo quadro che sta emergendo possa alimentare derive liberiste mirate alla deregolamentazione o, addirittura, nostalgiche tentazioni di politiche di incentivo alla crescita edilizia e urbana.

## 7. GEOGRAFIE DELLA *GOVERNANCE* IN TOSCANA: COOPERAZIONI, ATTORI E TENDENZE

---

### 7.1

#### Introduzione: le ragioni dell'analisi delle cooperazioni come strumento di *governance*<sup>25</sup>

L'analisi delle geografie territoriali e istituzionali della *governance* in Toscana rileva alcune recenti tendenze verso modalità di cooperazione istituzionale di natura tran-scalare e orizzontale. Sempre più spesso si tratta di pratiche di coordinamento e cooperazione tra attori territoriali e istituzionali orientate da problemi, motivate da obiettivi territoriali specifici, connotate secondo temi e questioni che richiedono soluzioni e azioni (di *governance*) contestuali. Queste affiancano e completano, in parte ne compensano l'inadeguatezza, i meccanismi ordinari di governo del territorio incardinati rigidamente in ambiti istituzionali e organismi di governo del territorio, inadatti a catturare e gestire la complessità di questioni o processi che si dispiegano sempre più spesso secondo geografie che si dilatano in modi inattesi, spesso invertiti rispetto alle attese (come densità insediativa ai margini, omogeneizzazione nel cuore urbano della regione), nuove dinamiche di regionalizzazione dei processi di urbanizzazione a densità regionale convergente, nuove forme di articolazione delle relazioni di prossimità dei sistemi economici.

Il carattere dinamico e di transizione delle forme di cooperazione analizzate, contribuisce ad avvicinare il caso toscano ad un contesto internazionale di cambiamento dei modelli, delle forme e della scala della *governance* territoriale. Esso si avvale di nuovi dispositivi di esplorazione e investigazione scientifica che possono aiutare ad affrontare la questione della *governance* come componente di un cambiamento più generale espresso dalle tendenze verso la regionalizzazione dell'urbano. Ne deriva quindi la rilevanza e la necessità di riferire e di collocare il modello analitico e le questioni analizzate ad un dibattito scientifico ampio e interdisciplinare che verrà richiamato sinteticamente nel paragrafo successivo.

L'analisi condotta e descritta di seguito restituisce la bozza di un ritratto (ancora tutto da indagare) di *governance* territoriale toscana, che si avvicina ai modelli descritti dalla letteratura. Nonostante (e dentro) la rigidità della griglia di un sistema di governo del territorio di tipo tradizionale, ancorato alla razionalità dei confini amministrativi e dell'appartenenza ad un ambito istituzionale (piuttosto che a una regione territoriale che spesso risponde a un diverso disegno amministrativo, ma che può comprendere uno specifico problema territoriale), nuove geografie di cooperazione trans-istituzionale orientate da obiettivi e problemi, hanno contribuito a costituire *de facto* un diverso "dispositivo" della *governance* regionale che sembra anticipare il consolidamento di un nuovo modello di *governance* che è possibile definire come reticolare, poli-nucleare, a densità convergente di azioni di *governance* regionale (oltre le polarità urbane). Un

---

<sup>25</sup> Il contributo restituisce alcuni primi risultati di una ricerca Prin (2010-2011) coordinata dal Politecnico di Milano e intitolata "Territori post-metropolitani come forme urbane emergenti: le sfide della sostenibilità, abitabilità e governabilità". L'unità locale di Firenze svolge in particolare, nell'ambito di questo progetto, una ricerca intitolata "Progettare la New Regional City: benessere, *resilience*, diversità nella Toscana del nord e nell'Italia centrale".

modello strutturato su approcci governativi e azioni strategiche di natura cooperativa, tran-scalare, multi-agente, a obiettivo/tema differenziato, in base ad almeno tre fattori: le politiche territoriali, il quadro strategico della programmazione regionale, l'europeizzazione delle politiche pubbliche (natura degli strumenti, ruolo del territorio e delle regioni, opportunità di investimento).

L'obiettivo principale dell'indagine è stato quello di identificare la maggior parte dei processi e delle strategie di *governance* di natura cooperativa dagli anni '90 ad oggi, interpretandone le implicazioni e quindi le tendenze. Questi sono descritti nell'intento di evidenziare il cambiamento dei meccanismi tradizionali e indirizzare una nuova questione della *governance* regionale, esplorando le "pratiche" contemporanee e individuando le sfide del futuro. Il focus analitico ha quindi tentato di catturare tre principali tendenze e le modalità attraverso cui queste si sono territorializzate disegnando geografie cooperative e geografie spaziali di tipo orizzontale e regionale. Esse sono riconoscibili nei (1) processi di implosione ed esplosione delle latitudini delle unità della *governance* (urbana e regionale), che hanno alternativamente terminato domini concentrati ed estesi sia di governo dei processi che di attuazione delle politiche pubbliche; (2) forme di cooperazione stabile e multi-scalare tra enti istituzionali per il governo ordinario; (3) coalizioni e cooperazioni orientate da progetti, temi o problemi.

L'insieme delle cooperazioni indagate e riassunte nelle schede allegate, rappresenta in modo analitico e dettagliato, questa realtà complessa e articolata. Il raggruppamento in famiglie di cooperazioni (stabili e mobili), tipologie di strumenti e temi, è funzionale alla costruzione di un ritratto delle dinamiche del cambiamento. L'intero lavoro muove i suoi primi passi dall'osservazione empirica e scientifica di dinamiche fondamentalmente contraddittorie che si stano sviluppando nel territorio regionale. Se da una parte le nuove tendenze sociali ed economiche facilitano processi di *governance* sempre più cooperativi, efficaci e orientati dall'obiettivo, dinamici e non curanti dei confini amministrativi siano essi comunali, metropolitani, provinciali; dall'altra, le strategie di pianificazione, le politiche urbane e territoriali e i processi di democrazia deliberativa, che costituiscono alcuni degli apparati fondamentali della *governance*, sembrano non essere pienamente in grado di catturare e quindi adattarsi alla complessità e all'estensione di molti fenomeni socio-spaziali.

L'approccio metodologico orientato dal tentativo di catturare la natura dinamica della *governance* dal punto di vista della sua consistenza e da quello della sua essenza, si basa su tre assunti di base: (1) l'analisi riguarda i processi di *governance* istituzionale con specifico riferimento alle forme di cooperazione e coordinamento tra enti amministrativi e alle tipologie e famiglie degli strumenti di *governance*; essa include sia le dinamiche ordinarie di cooperazione contemplate dal *framework* istituzionale, sia quelle che si sono sviluppate in relazione a specifiche congiunture, opportunità di finanziamenti, domande specifiche, problemi contestuali; (2) la metodologia di analisi ricostruisce il sistema complesso di relazioni biunivoche (per coppie di comuni), attribuendo ad esse intensità e consistenza, sulla base dell'analisi quantitativa e della stima qualitativa degli strumenti di cooperazione, e della classificazione della natura, stabile (cooperazioni ordinarie per l'erogazione o la gestione di servizi) o mobile (cooperazioni a progetto/tema/obiettivo), delle reti di cooperazione (geografie); (3) la costruzione delle geografie delle reti di cooperazione tiene conto della densità contestuale (di natura polinucleare), dell'intensità (ovvero del grado debole, medio o forte della cooperazione), dell'eterogeneità (definita in base al tipo di strumento) e dell'ambito di riferimento (regionale, reticolare, nucleare areale) delle azioni di *governance*.

L'obiettivo dell'indagine e la metodologia utilizzata sono stati quindi definiti nell'intento di interpretare, quantomeno cominciando a descriverle, alcune dinamiche complesse del cambiamento economico-sociale e dei processi di urbanizzazione che caratterizza una fase di transizione da strutture riconoscibili a modelli ancora in corso di definizione.

## 7.2

### La questione della *governance* nella transizione economica, sociale e post-metropolitana

La natura dei processi di urbanizzazione degli ultimi trent'anni è stata segnata da un rilevante orientamento regionale che ha determinato l'esplosione di due questioni. Da un lato, la crisi delle città come unità di *governance*, e quindi di riferimento amministrativo e sociale, contrapposto al territorio, con le sue relative strutture di *governance*; dall'altro, la necessità di re-interpretare, forse anche costruendo un nuovo lessico, almeno due cose interrelate: il concetto di urbano nella sua nuova dimensione regionale, estesa e riorganizzata in forme forse non più descrivibili attraverso i modelli conosciuti (metropolitano, policentrico e così via); gli approcci tradizionali della *governance* urbana e territoriale sempre più rigidi rispetto alle esigenze di un diverso dispiegarsi dei problemi, di natura regionale (non più solo urbano o territoriale), a densità convergente, a geometria variabile rispetto a tradizionali ambiti istituzionali della *governance*.

Il mutamento dell'urbano che può forse dirsi il processo che ha innescato nuovi meccanismi di *governance* (o perlomeno ne ha evidenziato l'esigenza), è riconducibile a tre principali fattori la globalizzazione del capitale, del lavoro e della cultura; la ristrutturazione economica e la formazione di una *new economy*, la rivoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Soja 2011). Nel corso degli ultimi trent'anni la natura delle città è cambiata radicalmente sfidando le categorie più distintive della *city-ness* (Sassen 2010). Il nuovo sistema di attori privati, protagonisti del cambiamento e liberi interpreti delle geografie dell'investimento (in-out), il riflesso italiano del mainstream neoliberista che ha attraversato molta letteratura e tante città del mondo, la natura sempre più inter e transcalare delle dinamiche economiche e sociali emergenti nella e dalla sofferenza del contesto, la crescita delle città e la frammentazione e la riorganizzazione del sistema insediativo in una dimensione regionale (Storper 1997; 2013), hanno messo in crisi la definizione di urbano (Brenner 2014), e di tutti gli strumenti preposti al suo governo. In questo contesto, molte delle strategie di *governance* attuate a livello urbano e territoriale hanno mostrato elementi di inadeguatezza, lasciando spazio a dinamiche di cooperazione tra attori di varia natura (istituzionali e non) e ambiti territoriali spesso non compresi o pienamente inclusi dentro confini istituzionali.

La natura complessa dei processi che contribuiscono a nutrire quella che sembra preannunciarsi come una nuova questione della *governance* in Toscana, richiede di essere interpretata alla luce di un cambiamento che investe l'Italia, l'Europa e molti altri contesti istituzionali e territoriali nei quali cominciano a configurarsi nuovi modelli di *governance* (ancora *in nuce*) a geometria istituzionale e territoriale variabile, flessibili, strategici e cooperativi. Modelli che la letteratura internazionale definisce con l'aggettivo "fuzzy" (De Roo, Porter 2007; Allmendinger, Haughton 2009; Heley, 2013).

Questo processo ha offuscato i sistemi tradizionali di lettura e riconoscimento delle dinamiche economiche, ha reso traballanti gli strumenti di pianificazione ordinaria e la macchina della *governance* urbana e territoriale. Nuove geografie sociali, culturali ed

economiche stanno ridisegnando la natura, la consistenza e la densità dell'urbano secondo dinamiche contraddittorie e invertite. Densità convergenti, così come differenziazioni e appiattimenti a corrente alternata nello spazio regionale mettono in discussione il binomio rurale/urbano; meccanismi intercalati di omogeneizzazione e differenziazione producono un'eterogeneità dei paesaggi suburbani inattesa e difficile da decodificare e valorizzare in una prospettiva di politiche. Fenomeni alternati di *shrinking* e di crescita urbana ed economica cambiano le geografie nazionali e regionali producendo repentine dinamiche di abbandono e intensificazioni che ridisegnano il territorio e la sua economia in modo inatteso. Decentralizzazione e ri-centralizzazione delle dinamiche insediative e delle strategie di investimento o produzione di economie di natura regionale sono guidate da regole di prossimità e separazione di nuova generazione; i nuovi paesaggi dell'urbano che si dispiegano nello spazio delle nuove regioni diventano sfuggenti, difficili da catturare sia dal punto vista delle analisi che da quello della costruzione di politiche urbane di valorizzazione dell'"urban land nexus" (Scott, Storper 2014) che li ha generati. La deindustrializzazione e la reindustrializzazione secondo diverse modalità e localizzazioni dinamiche produce un capitale post-metropolitano tutto da scoprire come risorsa e fabbrica di energia (Magnaghi, Sala 2014).

La *regione Toscana* ha intercettato, in certi casi pienamente, alcune dinamiche di mutamento elencate sopra, che sono appunto al centro del dibattito scientifico. Tra queste si possono elencare: la regionalizzazione dell'urbano (Kunzman 2010; Soja 2011; Storper 2013); il periurbano (Donadieu 1998; Donadieu, Dalla Santa 2012; Magnaghi, Fanfani 2009); le *shrinking cities* (Pallagst, Wiechmann, Martinez-Fernandez 2014); le pratiche di agriurbia e la bioregione urbana (Magnaghi, 2014), il suburbanism (Keil 2013).

In un *range* che include piccole e medie città, sistemi policentrici, grandi agglomerazioni di tipo metropolitano e post-metropolitano (strutture polinucleari di "natura" regionale), reti e disseminazioni di piccole e medie città, insediamenti rurali, regioni rur-urbane a vocazione definita (viti- vinicola ad esempio) e intrecci complessi tra strutture insediative rurali e disseminazioni urbane, la Toscana sembra avviarsi a diventare un interessante laboratorio di sperimentazione di modelli di *governance* di nuova generazione riguardati anche con riferimento alla natura del cambiamento del sistema economico regionale. Esso si sta fortemente complicando e stratificando. Il vecchio modello dei distretti locali sembra lasciare spazio all'emersione di un sistema sempre più interconnesso e reticolare, regionalizzato, interprete di nuove dinamiche di trasferimento cognitivo (di conoscenze, risorse e competenze) (Lombardi, Bellanca 2010). Alle tradizionali geografie distrettuali, sembrano affiancarsi (complicando lentamente il modello esistente, oppure sostituendolo), nuove traiettorie reticolari dell'innovazione territoriale, caratterizzate da flessibilità adattiva, incentrate su sistemi socio-tecnici, multi-livello e multi- scala.

Interrogarsi quindi sul quale sia, possa, debba diventare, il nuovo contesto di riferimento della *governance* sembra diventare veramente rilevante, quantomeno non può essere dato per scontato.

L'emergere di nuove geografie della *governance* e le implicazioni che derivano dal costituirsi di nuove modalità di aggregazione tra entità geografiche, politiche, economiche e sociali nel sistema di governo e nel rapporto tra istituzioni, e tra istituzioni e rete di attori privati (inclusi i cittadini e le nuove cittadinanze) (Friedmann 2014), costituiscono una delle sfide più rilevanti dei prossimi anni.

Quale tipo di competizione o cooperazione è possibile immaginare per superare i confini amministrativi e gestire la transcalarità dei processi decisionali e degli effetti



delle decisioni in un quadro regionale? Come tenere insieme la questione dei bordi amministrativi che producono strumenti e processi compressi dentro spazi che non li contengono più, con sistemi reticolari e interconnessi di flussi di persone, beni, merci ecc. Queste sono solo alcune delle questioni che nascono dall'analisi delle tendenze in atto e delle criticità rilevate, che dovranno essere indagate come capisaldi di un nuovo modello di *governance*.

Nel caso della Toscana, si è scelto di partire dall'analisi delle forme e degli strumenti di cooperazione e di coordinamento tra enti, attori e territori, con impatto urbano, territoriale e regionale, sia gestiti nell'ambito di strumenti di pianificazione di area vasta, che di processi di *governance* urbana e territoriale. Si è anche scelto di ricostruire la natura, le tendenze e le riluttanze verso modalità cooperative di attuazione di strategie territoriali, a partire dagli anni '50, periodo a cui è possibile ricondurre uno dei primi grandi progetti di coordinamento tra enti, territori e attori: la prima proposta di Piano Intercomunale fiorentino.

### 7.3

#### Natura delle cooperazioni (tendenze e riluttanze della pianificazione e della *governance*)

Molti contributi scientifici hanno tentato di descrivere la natura complessa dei processi di urbanizzazione della Toscana e in particolare del suo *core* urbano (ovvero gli ambiti urbani densi nel nord della regione: la piana di Firenze fino a Pistoia; Lucca e i suoi contorni, Pisa e Livorno) (Bortolotti, De Luca 2000). Esso contiene un mix di modelli e matrici che includono, senza interpretarne uno in particolare, la città compatta, una tendenza verso la forma metropolitana (non confermata nel corso del tempo dalle tradizionali dinamiche di tipo metropolitano), l'organizzazione policentrica, la dispersione insediativa (Burgalassi 2010; Hall, Pain 2006; Keil 2013; Ekers, Hamel, Keil 2012; Neuman, Hull 2009). Nell'arco di molti decenni la *governance* urbana e le strategie di pianificazione hanno concettualmente assunto come unità di riferimento la regione urbana fiorentina (l'area metropolitana) e la coppia Pisa-Livorno (e l'ambito territoriale che le contiene), riferendosi, nella maggior parte dei casi, a seconda del tipo di strumento e dell'obiettivo perseguito, ad ambiti geografici e istituzionali diversi. Peraltro ambiti che oggi appaiono difficilmente descrivibili e identificabili, attraverso le stesse unità di *governance* e di pianificazione individuate nell'arco di più di cinquanta anni, proprio per effetto della transizione verso processi di regionalizzazione dell'urbano a densità convergente.

La storia della pianificazione in Toscana intesa come strumento della *governance*, mostra con evidenza, in accordo con quanto rilevato nella letteratura internazionale (Katz, Bradley 2013; Keil, Young 2011), che i problemi, le sfide e le opportunità che le città, le regioni urbane e le regioni come ambiti di estensione e convergenza dei processi di urbanizzazione e delle forme di *governance* cooperativa, non possono essere adeguatamente trattati con gli strumenti di tipo tradizionale (sia nel campo della pianificazione che in quello della *governance*).

Alcuni tra i primi tentativi di cooperazione tra enti con finalità strategiche di governo metropolitano che è opportuno richiamare per decodificare la natura e le tendenze (in certi casi sarebbe preferibile dire le riluttanze) di tipo cooperativo della *governance* in Toscana e in particolare della *governance* metropolitana, sono le proposte di Piano Intercomunale Fiorentino del 1955, del 1965, del 1971, mai attuate e il Piano

Urbanistico del Comprensorio Pisa-Livorno-Pontedera, anch'esso mai attuato, che sono raggruppabili nella fase della pianificazione intercomunale; lo Schema Strutturale Firenze-Prato-Pistoia (1984-1990) e lo Schema Strutturale Pisa-Livorno che insieme costituiscono la stagione della pianificazione strutturale d'area vasta e inaugurano un periodo più proficuo sul piano del coordinamento tra enti istituzionali per il governo del territorio metropolitano, anche con riferimento al cambiamento del contesto normativo regionale; infine l'insieme degli strumenti di *governance* territoriale che si diffondono a partire dagli anni '90 e che includono tra gli altri: l'Agenda 21 dell'area metropolitana fiorentina (2004), l'Agenda 21 dell'Unione Valdera (2009), i Patti per lo Sviluppo Locale 2006-2007, della Provincia di Firenze e della Provincia Pisa, e dell'Area Vasta Metropolitana Firenze-Prato-Pistoia; i Piani Strategici dell'Area metropolitana Fiorentina, dell'Area Pisana, della Valdera e così via.

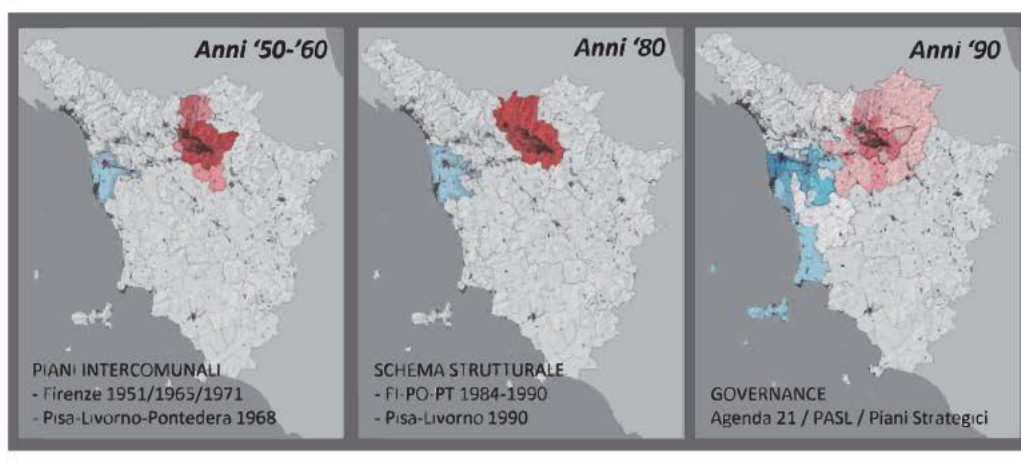
Tre stagioni della cooperazione e del coordinamento tra enti territoriali e istituzionali si sono susseguite. La prima compresa tra gli anni '50 e '60 è stata caratterizzata da un sistema di coordinamento e di pianificazione, fondamentalmente gerarchico (L. 1150/42), inteso come strumento di governo che prevedeva accordi e coordinamento tra enti nell'ambito della pianificazione ordinaria. Durante questo periodo l'entità di riferimento metropolitana per il coordinamento tra enti è l'area Firenze-Prato-Pistoia. I diversi tentativi di gestione coordinata e strategica di questo ambito sono tuttavia falliti. La seconda stagione che ha caratterizzato gli anni '80, ha prodotto uno strumento molto interessante di governo urbano e territoriale, lo Schema Strutturale, orientato a incorporare l'inter-scalarità dei processi di sviluppo urbano, trattandone la complessità in termini di questioni spaziali, ambientali e politiche. Sfortunatamente l'ambito di riferimento in questo caso è coincide esclusivamente con l'area definita come metropolitana della pianura Firenze-Prato-Pistoia, tagliando fuori gli ambiti territoriali di riferimento. Di questa stagione restano buone intenzioni, strategie ancora perseguibili e qualche progetto realizzato attraverso i piani comunali. La terza stagione che si sviluppa a partire dagli anni '90 in un contesto anche giuridico di cambiamento, è segnata dall'adozione di un sistema di *governance* di natura cooperativa e sussidiaria supportato da una nuova legge regionale di governo del territorio (L.R. 5/95), in cui la pianificazione diventa lo strumento di un modello di *governance* multi-agente. In questo quadro sono identificati due cuori metropolitani toscani, quello di Pisa e quello di Firenze (circoscritti ai due ambiti istituzionali provinciali). La dimensione regionale delle dinamiche di urbanizzazione è appiattita e compressa dentro una definizione di ambito metropolitano di vecchia generazione (mai peraltro perfettamente calzante con la situazione toscana), che trasforma la Toscana del nord in una strana metropoli a due teste, i cui processi di *governance* sono incapaci di catturare la complessità dei processi in corso già orientati verso forme di regionalizzazione dell'urbano. Persino il Piano Strategico di Firenze del 2002, assume come unità di riferimento la provincia, escludendo ambiti territoriali e urbani strategici per il trattamento di questioni territoriali e urbane regionali. Sono solo alcuni degli strumenti della *governance* territoriale indicati sopra che inaugurano un sistema di gestione del territorio per temi e problemi che evidenzia proprio la natura dinamica, flessibile e mutevole, interconnessa e regionalizzata dei processi di urbanizzazione e dei relativi problemi di *governance*. Gli strumenti di programmazione e indirizzo in cantiere per la prossima stagione sono molti e sembrano essere intrisi di consapevolezza rispetto al cambiamento in corso e alla necessità di adeguare il modello di *governance* alla complessità di processi regionali economici e territoriali con un obiettivo di riequilibrio tra le diverse aree della toscana

(aree interne e ambiti estesi densamente urbanizzati), e le strategie di pianificazione alle nuove tendenze verso la regionalizzazione dell'urbano (cfr. Il Quadro regionale Strategico 2014-2010).

Tenendo sullo sfondo questo intricato sistema di tensioni e riluttanze verso una dimensione della *governance* cooperativa, inclusiva e tran-scalare, è stato costruito il quadro contemporaneo delle forme di cooperazione e coordinamento con impatto territoriale. Esso restituisce una geografia inedita delle reti di coordinamento toscane, che sembra interpretare il cambiamento o quantomeno contenere le premesse per la costruzione di un modello di *governance* regionale, integrato e inter-scalare, adeguato alle sfide poste dai processi di regionalizzazione dell'urbano (di natura spaziale, economica e sociale), inteso come superamento di un approccio di tipo tradizionale basato sull'attivazione multipla di azioni (non sempre coordinate e interrelate) in un contesto regionale. Di seguito è descritta la metodologia di indagine, analisi e interpretazione dei dati raccolti. (Fig. 7.1).

Figura 7.1

LE STAGIONI DELLA COOPERAZIONE E DEL COORDINAMENTO TRA ENTI TERRITORIALI E ISTITUZIONALI IN TOSCANA



## 7.4

### La metodologia di analisi delle cooperazioni (strumenti, temi, attori, ambiti)

La metodologia utilizzata per l'analisi e la rappresentazione integrata delle forme di *governance* cooperativa in atto sul territorio regionale (Granatiero, 2015) può essere sintetizzata in tre fasi:

1. analisi e catalogazione degli strumenti di cooperazione attivati nel territorio regionale a partire dagli anni '90 (momento in cui le pratiche cooperative vengono legittimate attraverso l'introduzione di specifiche leggi: legge 241/90; legge 341/95 ecc.);
2. interpretazione dei dati raccolti e stima del grado di coordinamento assoluto, del grado di coordinamento relativo e del grado di resistenza dei confini amministrativi alla cooperazione, attraverso la costruzione di appositi e originali modelli analitici;
3. interpretazione delle geografie di *governance* emerse dalla lettura congiunta delle tre prospettive analitiche di cui al punto precedente.

La vastità e l'eterogeneità degli strumenti cooperativi analizzati (circa 350 esperienze) ha reso necessaria una suddivisione delle realtà cooperative in due grandi gruppi: "stabili" e "mobili" (I fase). Le prime (cooperazioni stabili) si riferiscono a tutte quelle forme di cooperazione coordinate e continuative che prevedono la creazione di un ente apposito (sia pubblico, che privato) per l'erogazione di un servizio o l'attuazione di una politica di settore. Le seconde (cooperazioni mobili) si riferiscono a tutte quelle forme di cooperazione "a progetto", nate con un obiettivo specifico, con una durata limitata nel tempo, e che possono essere promosse e agite da reti di attori ogni volta diversi. Ogni esperienza è stata singolarmente analizzata e quindi codificata all'interno di un *database*, in relazione alla localizzazione nel territorio regionale e allo strumento utilizzato per la sua attuazione (Tabb. 7.2 e 7.3).

Tabella 7.2  
CATALOGAZIONE DELLE FORME DI COOPERAZIONE STABILI PER STRUMENTO

GOVERNANCE PER TEMI		
1. SVILUPPO RURALE E PESCA	<i>Foresta modello</i>	Foresta Modello delle Montagne Fiorentine
	<i>Contratto di fiume</i>	Contratto di fiume per il Serchio; Proposta di un contratto di fiume per l'Arno
	<i>Parco agricolo</i>	Parco Agricolo della Piana
	<i>GAL (Gruppo di azione locale)</i>	GAL Etruria scrI; GAL Fabbrica Ambiente e rurale Maremma scrI; GAL Garfagnana Ambiente e Sviluppo scrI;
	<i>Patti agricoli territoriali</i>	Patto agricolo territoriale Siena Verde; Patto agricolo territoriale per l'agricoltura e la pesca della Provincia di Grosseto; Patto agricolo territoriale per il florovivaismo della valle del Pescia ...
2. SVILUPPO ECONOMICO E INNOVAZIONE	<i>PASL (Patto per lo sviluppo locale)</i>	Patto per lo sviluppo locale (PASL) della prov di Firenze; Patto per lo sviluppo locale (PASL) della Prov Arezzo; Patto per lo sviluppo locale (PASL) della Prov Siena ...
	<i>PISL (Progetti integrati di sviluppo sostenibile)</i>	PISL Grosseto Risorse Endogene; PISL Area Pisana; PISL Prato ...
	<i>PLSS (Programma locale di sviluppo sostenibile)</i>	SEL Lunigiana; SEL Amiata Val d'Orcia; SEL Chianti ...
	<i>Piano strategico</i>	Piano strategico dell'area Pisana
	<i>Patti territoriali</i>	Patto territoriale Massa Carrara; Patto territoriale Appennino Centrale; Patto territoriale VATO Valdichiana Trasimeno_Orvieto ...
3. TRASPORTI PUBBLICI LOCALI	<i>PRUSST</i>	PRUSST Valdera e Alta Val di Cecina; PRUSST Aree limitrofe stazioni della metropolitana Fi-Po-Pt; PRUSST Terre Senesi
4. RIGENERAZIONE URBANA	<i>Piano strategico</i>	Piano strategico dell'area metropolitana fiorentina
	<i>PIUSS</i>	PIUSS Firenze area metropolitana la città dei saperi; PIUSS Alta Valdelsa Città di città
5. ENERGIE RINNOVABILI	<i>Piano strategico</i>	piano strategico Valdera
	<i>Agenda 21</i>	Agenda 21 Comunità Montana Colline Metallifere; Agenda 21 Comunità Montana del Mugello; Agenda 21 Parco Apuane ...
6. TURISMO, CULTURA, AMBIENTE E PAESAGGIO, GRANDI EVENTI	<i>Progetto pilota</i>	Progetto pilota integrato per il Sistema del mare
	<i>GAC (Gruppo di azione costiera)</i>	GAC Gruppo di Azione Costiera "Costa di Toscana"

Tabella 7.3  
CATALOGAZIONE DELLE FORME DI COOPERAZIONE MOBILI PER STRUMENTO

GOVERNANCE PER STRUMENTI		
1. PATTI E CONTRATTI	<i>Contratto di fiume</i>	contratto di fiume per il Serchio; Proposta di un contratto di fiume per l'Arno
	<i>PASL (Patto per lo sviluppo locale)</i>	Patto per lo sviluppo locale (PASL) della prov di Firenze; Patto per lo sviluppo locale (PASL) della Prov Arezzo; Patto per lo sviluppo locale (PASL) della Prov Siena ...
	<i>GAC (Gruppo di azione costiera)</i>	GAC Gruppo di Azione Costiera "Costa di Toscana"
	<i>GAL (Gruppo di azione locale)</i>	GAL Etruria srl; GAL Fabbrica Ambiente e rurale Maremma srl; GAL Garfagnana Ambiente e Sviluppo srl;
	<i>Patti agricoli territoriali</i>	Patto agricolo territoriale Siena Verde; Patto agricolo territoriale per l'agricoltura e la pesca della Provincia di Grosseto; Patto agricolo territoriale per il florovivaismo della valle del Pescia ...
	<i>Patti territoriali</i>	Patto territoriale Massa Carrara; Patto territoriale Appennino Centrale; Patto territoriale VATO Valdichiana_Trasimeno_Orvieto ...
2. PROGRAMMI E PROGETTI TERRITORIALI	<i>Prusst</i>	PRUSST Valdera e Alta Val di Cecina; PRUSST Aree limitrofe stazioni della metropolitana Fi-Po-Pt; PRUSST Terre Senesi
	<i>PISL (Progetti integrati di sviluppo sostenibile)</i>	PISL Grosseto Risorse Endogene; PISL Area Pisana; PISL Prato ...
	<i>PLSS (Programma locale di sviluppo sostenibile)</i>	SEL Lunigiana; SEL Amiata Val d'Orcia; SEL Chianti ...
	<i>Agenda 21</i>	Agenda 21 Comunità Montana Colline Metallifere; Agenda 21 Comunità Montana del Mugello; Agenda 21 Parco Apuane ...
	<i>PIUSS</i>	PIUSS Firenze area metropolitana la città dei saperi; PIUSS Alta Valdelsa Città di città
	<i>Progetto pilota</i>	Progetto pilota integrato per il Sistema del mare
	<i>Foresta modello</i>	Foresta Modello delle Montagne Fiorentine
	<i>Parco agricolo</i>	Parco Agricolo della Piana
3. PIANI STRATEGICI	<i>Piano strategico</i>	Piano strategico dell'area metropolitana fiorentina; Piano strategico dell'area Pisana
4. PIANI COORDINATI	<i>Piano strutturale coordinato</i>	Piano strutturale coordinato "La città del tufo"; Piano strutturale coordinato Scarperia e San Piero a Sieve; Piano strutturale d'area della Val di Cornia; Piano strutturale Lucca-Capannori ...

Successivamente (II fase), è stato effettuato, per entrambe le forme di cooperazione (stabili e mobili), il calcolo del grado di coordinamento assoluto, del grado di coordinamento reciproco (tra due entità di analisi), e del grado di resistenza dei confini amministrativi.

Il grado di coordinamento assoluto rappresenta la capacità di coordinamento di ogni singolo comune e intende evidenziare il capitale relazionale istituzionale delle singole unità. Questo è stato stimato in termini quantitativi attraverso il conteggio sia dei processi ai quali ogni comune ha partecipato, che delle cooperazioni effettuate rispetto alla media generale ed è stato restituito attraverso mappe di densità di cooperazione (kernel density), costruite in base alla tematica affrontata e in base allo strumento utilizzato. Per le prime (mappe di densità per tema affrontato), la classificazione adottata è stata

costruita sulla base degli obiettivi prevalenti della politica veicolata, spesso espressa in termini complessi ed eccessivamente ampi. I temi scelti per raggruppare le cooperazioni sono il risultato di un'analisi delle politiche urbane e territoriali sviluppate in Italia e in Europa nell'ultimo ventennio e sono stati selezionati mettendo a confronto le priorità di investimento del FESR nei diversi periodi di programmazione 2000-06 e 2007-13. Per le seconde (mappe di densità per strumento utilizzato), gli strumenti scelti per raggruppare le cooperazioni sono stati classificati in relazione al loro contenuto e alla natura delle forme di interazione inter-istituzionale ad essi sottesa (Figg. 7.4 e 7.5 - Tabb. 7.6 e 7.7).

Figura 7.4  
MAPPE DELLE DENSITÀ DI COOPERAZIONE PER TEMA

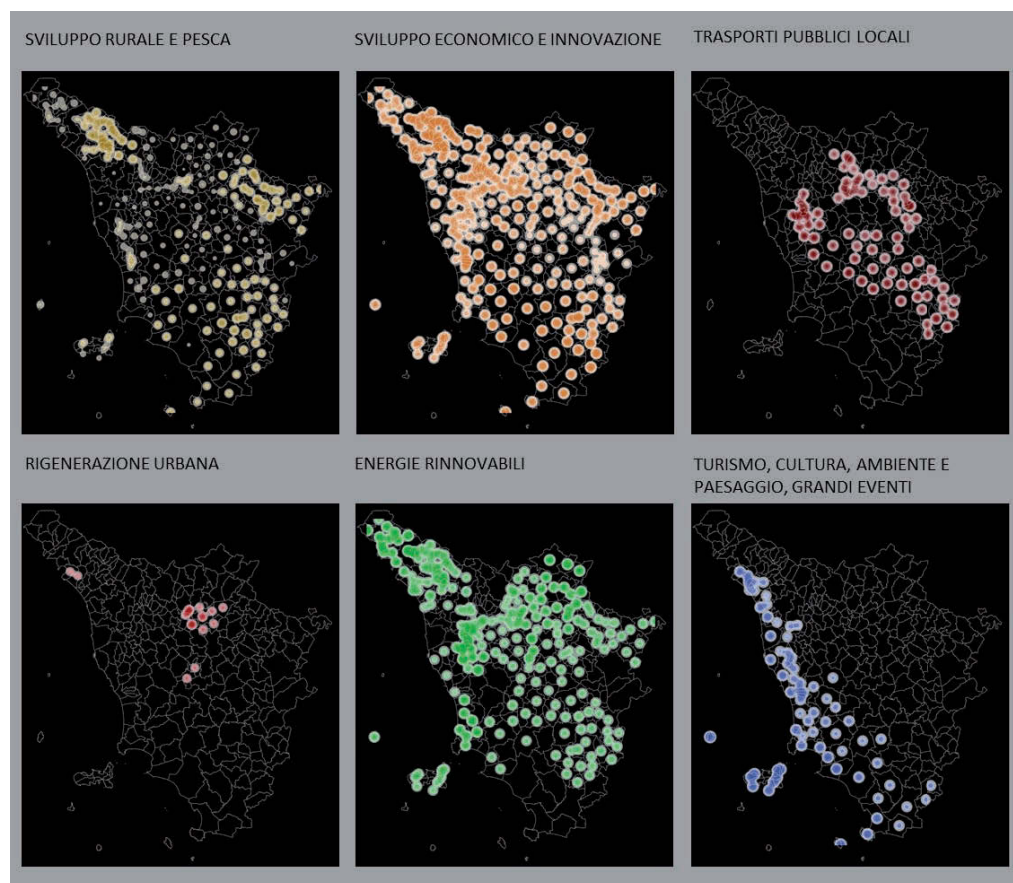


Figura 7.5  
MAPPE DELLE DENSITÀ DI COOPERAZIONE PER TIPOLOGIA DI STRUMENTO

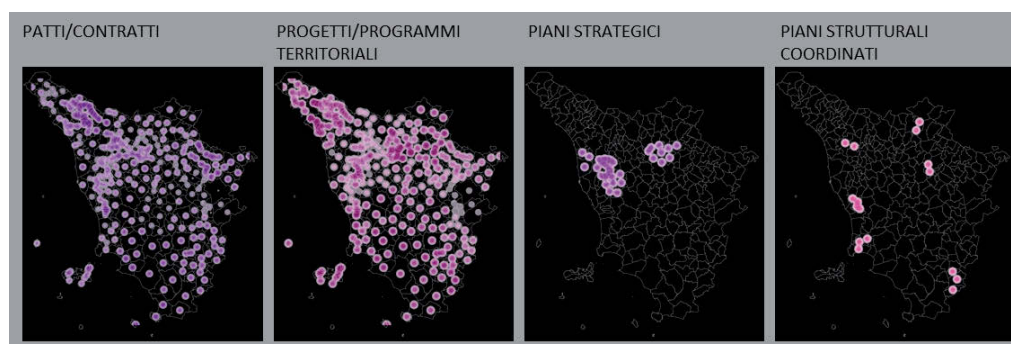


Tabella 7.6  
CLASSIFICAZIONE DELLE COOPERAZIONI A PROGETTO PER TEMI

COOPERAZIONI STABILI		
FORME DI INTECOMUNALITÀ ISTITUZIONALI	<i>Unione di comuni</i>	Unione Colli Marittimi Pisani; Unione dei Comuni del Pratomagno; Unione dei Comuni Valdichiana Senese ...
	<i>Funzioni fondamentali</i>	Ambito 1; Ambito 2; Ambito 3 ...
	<i>Fusioni di comuni</i>	Comune di Casciana Terme Lari; Comune di Pratovecchio Stia; Comune di Scarperia e San Piero ...
	<i>Autorità per la gestione dei servizi idrici</i>	Autorità Idrica Toscana; Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti
	<i>Autorità per la gestione del servizio dei rifiuti</i>	Area Vasta Sud-Est; Area Vasta Nord-Ovest...
	<i>SDS (Società della salute)</i>	Amiata Grossetana; Mugello; Lunigiana ...
	<i>Distretti industriali</i>	Distretto del tessile-abbigliamento di Prato; Area Pisana Settore chimico; Distretto lapideo Apuo-Versiliese ...
	<i>Sistemi produttivi locali</i>	Chianti Settore industrie alimentari; Versilia Settore cantieristica; Crete senesi - Val d'Arbia Settore creta ...
	<i>Parchi nazionali, regionali, provinciali</i>	Parco provinciale dei Monti Livornesi; Parco regionale delle Alpi Apuane; Parco nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano
FORME DI INTECOMUNALITÀ DI SERVIZIO	<i>Società per la gestione del servizio di smaltimento rifiuti urbani</i>	Publiambiente S.p.a.; HERA S.p.a.; ESA SPA (Elbana Servizi Ambientali S.p.a.)
	<i>Società per la gestione del servizio idrico</i>	ASA S.p.a.; G.A.I.A. S.p.a.; PubliAcqua S.p.a. ...
	<i>Società per la gestione del trasporto pubblico locale</i>	Siena Mobilità S.C.a.R.L.; Vaibus S.C.a.R.L.; Autolinee Mugello Valdisieve S.C.a.R.L. ...
	<i>Società per la gestione della distribuzione del gas</i>	Estra Reti Gas S.r.l.; ACAM GAS S.p.a.; HERA S.p.a. ...

Tabella 7.7  
CLASSIFICAZIONE DELLE COOPERAZIONI A PROGETTO PER TIPOLOGIA DI STRUMENTI

COOPERAZIONI MOBILI		
FORME DI PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE INTERCOMUNALE	<i>Foresta modello</i>	Foresta Modello delle Montagne Fiorentine
	<i>Contratto di fiume</i>	Contratto di fiume per il Serchio; Proposta di un contratto di fiume per l'Arno
	<i>Parco agricolo</i>	Parco Agricolo della Piana
	<i>Progetto pilota</i>	Progetto Pilota Integrato per il Sistema del Mare
	<i>PASL (Patto per lo sviluppo locale)</i>	Patto per lo sviluppo locale (PASL) della Prov di Firenze; Patto per lo sviluppo locale (PASL) della Prov Siena ...
	<i>PISL (Progetti integrati di sviluppo sostenibile)</i>	Pisl Grosseto Risorse Endogene; Pisl Area Pisana ...
	<i>PLSS (Programma locale di sviluppo sostenibile)</i>	Sel Lunigiana; Sel Amiata Val d'Orcia; Sel Chianti ...
	<i>GAC (Gruppo di azione costiera)</i>	GAC Gruppo di Azione Costiera "Costa di Toscana"
	<i>GAL (Gruppo di azione locale)</i>	GAL Etruria scril; GAL Garfagnana Ambiente e Sviluppo S.c.r.l.;
	<i>Piano strategico</i>	Piano strategico dell'area metropolitana fiorentina; Piano strategico dell'area Pisana...
	<i>Patti agricoli territoriali</i>	Patto agricolo territoriale Siena Verde; Patto agricolo territoriale per l'agricoltura e la pesca della Provincia di Grosseto; Patto agricolo territoriale per il florovivaismo della valle del Pescia ...
	<i>Patti territoriali</i>	Patto territoriale Massa Carrara; Patto territoriale VATO Valdichiana_Trasimeno_Orvieto ...
	<i>Prusst</i>	PRUSST Aree limitrofe stazioni della metropolitana Fi-Po-Pt; PRUSST Terre Senesi ...
	<i>PIUSS</i>	PIUSS Firenze area metropolitana "la città dei saperi"; PIUSS Alta Valdelsa "Città di città"
	<i>Agenda 21</i>	Agenda 21 Comunità Montana Colline Metallifere; Agenda 21 Comunità Montana del Mugello...
<i>Piano strutturale coordinato</i>	Piano strutturale coordinato "La città del tufo"; Piano strutturale d'area della Val di Cornia; Piano strutturale Lucca-Capannori ...	
COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA	<i>Reti europee</i>	ACTE - European Textile Collectivities Association; CRPM - Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime d'Europa...
	<i>Programmi di cooperazione europea</i>	Italia-Francia "marittimo"   Programma operativo di cooperazione transfrontaliera; Mediterranean   Programma di cooperazione transnazionale

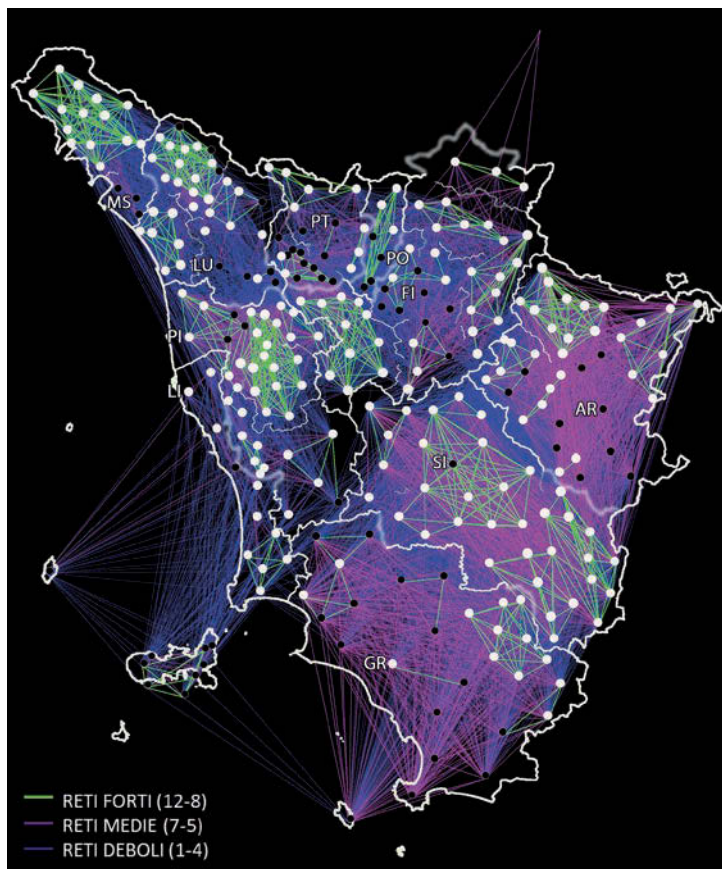
Il grado di coordinamento reciproco rappresenta la capacità di un ente (espressa in termini di intensità) di attivare e gestire reti di cooperazione intercomunale (tra due o più comuni). In questo caso l'indicatore è stato elaborato attraverso la costruzione e l'applicazione di un modello analitico cui riferire la stima e l'interpretazione qualitativa e quantitativa dei dati raccolti nella prima fase. Lo scopo è stato quello di costruire un "grafo reale delle reti di cooperazione" attivate sul territorio regionale negli ultimi 25 anni, in grado di restituire una geografia quantitativa (presenza delle cooperazioni) e qualitativa (localizzazione delle cooperazioni e tipo di strumento utilizzato per la loro attuazione) (vedi scheda metodologica a chiusura del testo).



Infine, il grado di resistenza dei confini amministrativi, coincide con il grado di persistenza dei “segmenti amministrativi” e quindi di resistenza alla cooperazione. Con esso è stato quantificato il numero di volte in cui i confini amministrativi (rispettivamente provinciali, regionali e comunali) sono stati attraversati (o meno), da un processo di *governance cooperativa*<sup>26</sup>.

L'indagine è quindi terminata con la lettura interpretativa delle geografie di *governance* emerse dallo studio congiunto delle tre prospettive indicate sopra e dagli indicatori quantitativi e qualitativi derivati (III fase). Ognuno dei tre parametri (grado di coordinamento assoluto e reciproco e grado di resistenza dei confini amministrativi) è stato rappresentato (quindi misurato) secondo tre gradi di intensità (forte, media e debole)<sup>27</sup> e con riferimento specifico alle geografie stabili e alle geografie mobili (Figg. 7.8 e 7.9).

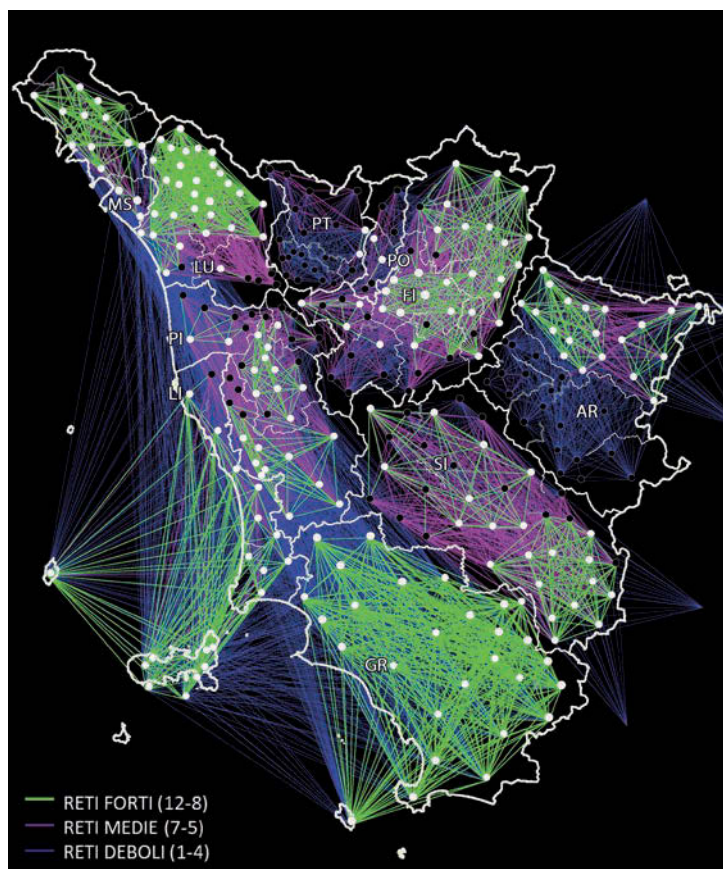
Figura 7.8  
GEOGRAFIA DELLE COOPERAZIONI STABILI



<sup>26</sup> Il modello analitico su cui è stato stimato quest'ultimo parametro è ancora in fase di sperimentazione, data la natura transitiva e dinamica dei fenomeni che si intende indagare.

<sup>27</sup> Nel caso di coordinamento assoluto per intensità debole si intende partecipazione a meno del 70% delle esperienze cooperative; per intensità forte si intende partecipazione a più del 70% delle esperienze cooperative. Nel caso di coordinamento reciproco, per intensità forte si intende la partecipazione delle coppie di comuni a un *range* compreso tra 12 e 8 esperienze cooperative; per intensità media, si intende partecipazione per un *range* compreso tra 7 e 5 esperienze cooperative; per intensità debole si intende partecipazione per un *range* compreso tra 4 e 1.

Figura 7.9  
GEOGRAFIA DELLE COOPERAZIONI MOBILI



## 7.5

### Le geografie delle cooperazioni (reti e modelli)

Dall'analisi delle dinamiche di cooperazione è possibile desumere alcune tendenze fondamentali che sembrano anticipare nuove geografie di *governance* regionale, tratteggiate di seguito attraverso l'indicazione di alcune tendenze emergenti, con riferimento alle cooperazioni stabili e a quelle mobili. Esse sono rappresentate in relazione al grado di intensità (alta-media-bassa) del coordinamento reciproco, assunto come indicatore di sintesi che implicitamente incorpora il grado di coordinamento assoluto e il grado di resistenza dei confini amministrativi.

#### 7.5.1 Geografia delle cooperazioni stabili

La geografia che le reti delle cooperazioni di tipo stabile disegnano sul territorio regionale, in base all'intensità espressa dal grado di coordinamento reciproco, evidenzia che le cooperazioni di forte intensità avvengono quasi esclusivamente all'interno dei confini

provinciali, ribadendo e rispettando il modello tradizionale della *governance* territoriale che si organizza appunto per e dentro ambiti istituzionali specifici, prevalentemente provinciali. Dalla stessa geografia, emerge però anche un'altra tendenza fondamentale: l'esistenza e l'emersione sempre più consistente di connessioni tra più realtà provinciali o porzioni esse, nonostante le limitazioni derivate da un modello di *governance* per ambiti.

In particolare, le principali tendenze rilevate sono elencate di seguito con riferimento specifico al grado di intensità.

*Cooperazioni forti* (partecipazione delle coppie di comuni a esperienze cooperative per un numero compreso tra 8 e 12):

- la prima tendenza è rappresentata dall'esclusione dei capoluoghi di provincia dalla gran parte delle cooperazioni. Questo accade, ad esempio, nella provincia di Massa Carrara, dove i comuni della Lunigiana sembrano cooperare più tra loro che con il capoluogo; lo stesso si può dire per la provincia di Lucca, dove i coordinamenti più forti sembrano avvenire in Garfagnana e in Versilia. Una situazione simile si registra anche nelle province di Pistoia e Arezzo dove i rispettivi capoluoghi vengono lasciati fuori dalle cooperazioni a forte intensità che sembrano invece manifestarsi in corrispondenza della Val di Nievole e dell'Appennino (per Pistoia), nella zona del Casentino e dalla Val Tiberina (per Arezzo). Anche nel caso di Livorno sembra infine ripetersi la stessa dinamica per cui le relazioni di cooperazione più forti avvengono in Val di Cornia e nell'Arcipelago Toscano;
- la seconda tendenza è raffigurata dalla forte stabilità delle cooperazioni che avvengono tra i comuni della provincia di Prato. Si tratta dell'unico caso in tutta la regione in cui è l'intera provincia a partecipare unitariamente e in modo stabile a tutti gli strumenti di pianificazione presi in esame;
- l'ultima tendenza è quella registrata nelle province di Siena, Pisa e Firenze, dove è tutto il territorio ad essere interessato da relazioni stabili che si verificano per gruppi di comuni. Ad esempio nella provincia di Firenze ritroviamo delle relazioni forti tra i comuni del circondario, tra quelli della montagna fiorentina, tra quelli del Mugello, tra quelli del Chianti fiorentino e infine tra i comuni più vicini al capoluogo.

*Cooperazioni medie* (partecipazione delle coppie di comuni a esperienze cooperative per un numero compreso tra 5 e 7):

- la prima tendenza è quella a travalicare il limite provinciale, descrivendo una 'geografia' cooperativa, in cui alcuni coordinamenti interprovinciali risultano essere più strutturati e intensi di altri. Nella Toscana centrale troviamo un forte coordinamento tra i comuni del Circondario Empolese-Valdelsa e quelli della Val di Nievole della provincia pistoiese. Altro importante coordinamento rilevato è quello tra le province di Siena e Arezzo in corrispondenza del monte Cetona. Infine quello tra la provincia di Siena e la provincia di Grosseto, che si intensifica soprattutto in corrispondenza del Monte Amiata;
- in secondo luogo, le reti medie, possono connettere gruppi di comuni già attraversati da relazioni di tipo forte. Un caso esemplare in questo senso è quello dell'intera provincia di Siena;
- un'ultima tendenza è rappresentata dalla presenza di connessioni interregionali di media intensità e precisamente tra la parte nordorientale della provincia di Firenze (Romagna Toscana) e l'Emilia Romagna. I tre comuni, Firenzuola, Marradi e

Palazzuolo sul Senio, mostrano, infatti, lo stesso grado di relazione sia con la provincia di Firenze che con diverse province emiliane.

*Cooperazioni deboli* (partecipazione delle coppie di comuni a esperienze cooperative per un numero compreso tra 1 e 4): le reti deboli sembrano suddividere il territorio regionale in tre gruppi inter-provinciali: il primo comprende le province di Siena, Grosseto e Arezzo; il secondo quelle di Massa, Pisa e Livorno; il terzo quelle di Pistoia, Prato e Firenze. Gli unici punti di contatto tra queste tre realtà sono riscontrabili tra Firenze e Arezzo in corrispondenza della Valdarno superiore e tra Pisa e Firenze in corrispondenza della Valdarno inferiore. Sembra, infine, che il fiume Arno rappresenti per questo tipo di cooperazioni un elemento strutturale di connessione.

### 7.5.2 *Geografia delle cooperazioni mobili*

La geografia delle cooperazioni mobili è stata analizzata in base all'intensità espressa dal loro grado di coordinamento reciproco. Se nel caso delle cooperazioni di tipo stabile i confini provinciali sembrano giocare un ruolo significativo soprattutto per le reti forti (che nella maggior parte dei casi si sviluppano all'interno dei confini istituzionali di riferimento dell'azione di *governance*), nel caso delle cooperazioni mobili il ruolo delle province sembra essere perfino più rilevante. In questo caso, infatti, non solo le reti di tipo forte ma anche quelle di media intensità (eccetto alcune eccezioni) sembrano formarsi all'interno dei confini provinciali. Soltanto le reti deboli creano relazioni cooperative di tipo interprovinciale. Ne deriva appunto una riflessione sul ruolo centrale dall'autorità provinciale quale ente organizzatore di numerosi procedimenti relativi all'elaborazione di strumenti di pianificazione e di *governance* capaci di attivare percorsi cooperativi sia di tipo stabile che di tipo mobile.

Le principali tendenze registrate sono restituite, anche in questo caso, con riferimento al grado di intensità.

*Cooperazioni forti* (partecipazione delle coppie di comuni a esperienze cooperative per un numero compreso tra 8 e 12).

- la prima riguarda la tendenza di alcune province a partecipare in modo unitario e omogeneo ai diversi percorsi di *governance* analizzati. Per Livorno, Massa e Grosseto, infatti, i territori che sembrano cooperare più intensamente coincidono con l'intero ambito provinciale;
- una situazione analoga è riscontrabile nelle province di Siena e Pisa dove, anche in questo caso, si verifica la presenza di reti cooperative su tutto il territorio provinciale. Ma, a differenza del caso precedente, le realtà comunali cooperano tra di loro non in modo unitario, ma per gruppi di comuni. A Pisa il territorio risulta suddiviso in quattro ambiti: l'area della piana pisana, la Valdera, la Val di Cecina e una porzione della Valdarno inferiore. A Siena invece il territorio è suddiviso in due grandi gruppi: Siena e le sue colline, la Val d'Orcia e Val di Chiana. È interessante notare, inoltre, che per entrambe le province, i gruppi di comuni che hanno relazioni più solide sono quelli che non comprendono i capoluoghi: per Pisa è la Valdera e per Siena sono la Val di Chiana e la Val d'Orcia;
- un altro aspetto emergente è quello registrato nelle province di Arezzo e di Lucca, dove le reti più forti interessano solo alcune porzioni di territorio. Nel caso di Arezzo, le collaborazioni di tipo forte si verificano nell'area appenninica, dove si registra un forte coordinamento del Casentino e, sebbene in misura minore, nella Val Tiberina Toscana.

Nel caso di Lucca, le collaborazioni si verificano nell'area della Versilia e nei comuni della Garfagnana. In entrambi i casi, le cooperazioni tra Val Tiberina e Casentino, e Garfagnana e Versilia, sono molto più forti di quelle stabilite con i rispettivi capoluoghi, Arezzo e Lucca, mostrando, quindi, anche in questo caso, la minore incidenza dei rapporti con le due città rispetto a quelli attuati con il resto del territorio;

- nell'area pistoiese e in quella pratese, al contrario, sono pochi i comuni che sembrano partecipare a relazioni di tipo forte con le altre realtà comunali. Le reti sono infatti quasi del tutto assenti e le uniche realtà di questo tipo sono rappresentate dai comuni di Agliana e Montale (nel caso di Pistoia), dai comuni della piana Firenze-Prato-Pistoia (nel caso di Prato).
- nella provincia di Firenze si possono infine rilevare due tendenze: l'appartenenza a reti di cooperazioni differenziate da parte del Circondario Empolese-Valdelsa in funzione degli ambiti territoriali e ambientali che lo caratterizzano (la parte settentrionale nel Valdarno mostra infatti un grado più intenso di cooperazione rispetto alla porzione del circondario compresa nella Valdelsa; la partecipazione a reti di cooperazione di intensità costante da parte del resto della provincia Firenze).

*Cooperazioni medie* (partecipazione delle coppie di comuni a esperienze cooperative per un numero compreso tra 5 e 7): per le reti di media intensità, le connessioni sembrano svilupparsi nella maggior parte dei casi, all'interno dei confini provinciali e, nella maggior parte dei casi, queste raggruppano la totalità dei comuni della provincia: Prato, Lucca, Pisa, Firenze e Livorno mettono in evidenza proprio questo aspetto. Gli unici casi in cui tali reti sembrano oltrepassare il confine provinciale si verificano tra Pisa e Livorno, specificatamente nell'area della Val di Cecina, così come tra Firenze e Prato in corrispondenza della piana.

*Cooperazioni deboli* (partecipazione delle coppie di comuni a esperienze cooperative per un numero compreso tra 1 e 4):

- la prima tendenza mette in evidenza come le reti deboli creino connessioni interprovinciali, prevalentemente nell'area di Firenze, Prato e Pistoia e tra tutte le province della costa;
- la seconda tendenza riguarda le province di Arezzo e Siena e descrive un'assenza totale di relazioni con le altre province toscane, e al contrario un maggior interesse al coordinamento con le province delle regioni limitrofe, dimostrando una singolare apertura interregionale.

### 7.5.3 *Consistenza delle geografie della governance toscana*

La lettura congiunta della geografia delle cooperazioni stabili e di quella delle cooperazioni mobili evidenzia alcuni temi fondamentali:

- la spiccata tendenza alla cooperazione inter-istituzionale della regione toscana verificata dai seguenti valori: tutti i comuni partecipano ad almeno la metà delle cooperazioni prese in esame. Si tratta del 50% nel caso delle cooperazioni stabili e del 44% nel caso delle cooperazioni mobili. Se questo dato può sembrare scontato per le geografie stabili, che rappresentano per lo più servizi di prima necessità (gestione rifiuti, gestione risorsa idrica, così via), lo stesso non si può dire per quelle mobili che spesso cooperazioni di tipo volontario, basate su progetti, obiettivi o temi;
- la resistenza dei confini provinciali nella riconfigurazione delle geografie di cooperazione. In entrambe le famiglie di cooperazioni i confini provinciali sembrano

giocare un ruolo strutturante e ordinatore del territorio costellato da tante piccole forme di cooperazione che solo in pochi casi e con frequenze basse oltrepassano il confine provinciale. Spesso, il confine provinciale delinea l'unità minima di cooperazione, come ad esempio nel caso delle geografie mobili per la provincia di Grosseto, di Livorno e, in parte, per quella di Massa e di Lucca; nel caso delle geografie stabili per la provincia di Prato, dove tutti i comuni o la maggior parte di essi, sembrano aver partecipato a numerose realtà cooperative;

- l'esclusione del capoluogo dalle forme di cooperazione più forti. Questo accade, ad esempio, sia nel caso di cooperazioni stabili che in quelle delle cooperazioni mobili, nella provincia di Massa Carrara dove i comuni della Lunigiana sembrano cooperare più tra loro che con il capoluogo; lo stesso si può dire per la provincia di Lucca, dove i coordinamenti più forti sembrano avvenire in Garfagnana e in Versilia. In Controtendenza con le aspettative, le città centrali non sembrano più sostenere il ruolo di città guida nei processi di *governance*;
- la riconoscibilità dei confini delle regioni storiche che hanno in qualche modo condizionato le forme di cooperazione. In alcune delle geografie delineate, stabili e mobili, si possono chiaramente distinguere le "regioni storiche" della Toscana, ovvero tutti quegli ambiti territoriali legati da relazioni strutturali, geo-grafiche e geo-storiche di tipo paesaggistico e territoriale. È, ad esempio, chiaramente leggibile l'ambito della Lunigiana, quello della valle del Serchio, la Garfagnana e la piana di Lucca. In provincia di Firenze sono facilmente distinguibili il Mugello, la Romagna Toscana, la Montagna fiorentina e il Chianti fiorentino. Ad Arezzo invece emergono chiaramente il Casentino e la Val Tiberina;
- l'assenza, del tutto singolare, di reti di cooperazione in alcune specifiche aree del territorio regionale. La singolarità di tale assenza è data dal fatto che tali aree, nonostante non siano coperte da reti cooperative, sono tuttavia sede di complesse questioni territoriali, che, implicitamente, sono portatrici di una domanda di gestione coordinata. È questo, ad esempio, il caso della cosiddetta "area della geotermia tradizionale toscana", territorio caratterizzato dalla presenza della risorsa geotermica quale elemento cardine di un singolare sviluppo territoriale, ma anche foriera di conflitti sulle modalità sfruttamento più, o meno, latenti. Situazione che ha generato una domanda implicita di pianificazione coordinata tra gli enti istituzionalmente preposti al suo governo a fronte di un elevato livello di frammentazione istituzionale. Esso comprende le provincie di Pisa, Grosseto e Siena; i Comuni di Casole d'Elsa, Castelnuovo Val di Cecina, Chiusdino, Montecatini Val di Cecina, Monterotondo Marittimo, Monteverdi Marittimo, Montieri, Pomarance, Radicondoli; tre diverse Unioni di Comuni (Alta Val di Cecina, Colline Metallifere, Alta Val di Merse). l'unico ente di coordinamento per il governo della risorsa geotermica è il Cosvig (Consorzio per lo sviluppo delle aree geotermiche), società consortile a responsabilità limitata fondata nel 1998, finalizzata alla promozione di iniziative di sviluppo socioeconomico sul territorio;
- la transcalarità della cooperazione, intesa come compresenza sullo stesso territorio di diverse forme di cooperazione la cui estensione territoriale varia al variare dei temi della policy (intercomunale, interprovinciale e addirittura interregionale). Un caso esemplare è rappresentato dalla Romagna Toscana che partecipa a forme di *governance* locali, provinciali, regionali, interregionali. I tre comuni, Firenzuola, Marradi e Palazzuolo sul Senio, mostrano infatti lo stesso grado di relazione sia con il territorio fiorentino che con quello emiliano.

Le geografie descritte attraverso l'analisi delle forme di cooperazione e del grado di coordinamento tra enti istituzionali evidenzia nuovi ruoli del territorio riequilibrando il rapporto tra aree urbanizzate e regioni interne. Implicitamente sottolinea proprio quella tendenza verso la convergenza di densità di ruoli, di processi, di organizzazioni insediative, di tipo regionale (la regionalizzazione dei processi di urbanizzazione e della *governance*) sottolineata dal dibattito scientifico. Il modello di *governance* che sembra prendere forma diventa quasi un sistema ordinatore dei processi di regionalizzazione delle cooperazioni anticipando il passaggio da un modello per ambiti a un modello inter-scalare a intensità convergente, interconnesso, polinucleare e interregionale.

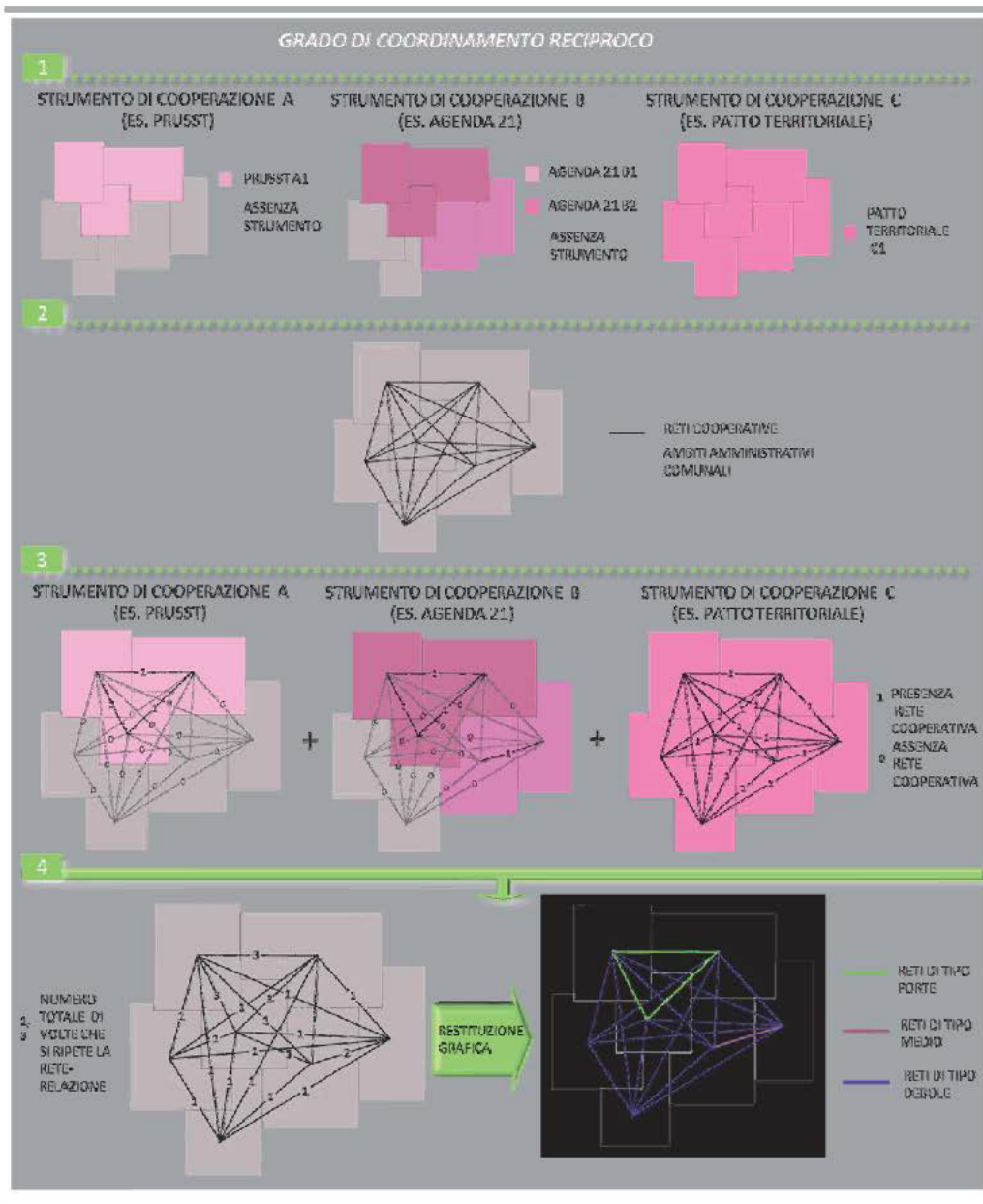
Con quali sfide diventa quindi importante misurarsi?

- la maggior parte dei strumenti di *governance* sono stati concepiti e attuati con riferimento a unità istituzionali e/o geografiche che non racchiudono o non comprendono più, i processi che hanno generato la domanda di *governance*. Tali strumenti finiscono con il complicare ulteriormente i problemi e costituire una gabbia amministrativa che non consente una gestione efficace dei problemi, piuttosto che creare le condizioni per cui gli attori istituzionali possano cooperare efficacemente e i territori essere trattati come risorse. Evidenziano sempre di più, in sintesi, la distanza tra la geografia istituzionale della *governance* e le dinamiche socio-spaziali;
- le matrici geo-storiche e geo-fisiche assumono un ruolo rilevante nell'orientare le dinamiche di regionalizzazione della *governance*. Le regioni storiche della toscana, le componenti geo-storiche e ambientali, i bacini fluviali, le colline, le pianure reagiscono e determinano, talvolta facilitando, talvolta arginando in funzione della propria capacità naturale di resistenza, il fluire dei flussi di cooperazione e coordinamento;
- la moltiplicazione di esperimenti di *governance* dinamici e flessibili adatti a catturare la complessità dei processi emergenti di riorganizzazione dell'urbano secondo forme ibride di policentrismo e regionalizzazione dell'urbano, e delle nuove dinamiche di natura economica che sembrano segnare il passaggio dal modello dei distretti industriali (place-based) a un modello complesso reticolare (context-based).

### Scheda metodologica

La stima del coordinamento assoluto delle cooperazioni stabili e mobili è stata effettuata mediante la costruzione di un modello analitico su cui appoggiare l'analisi qualitativa dei dati raccolti nella prima fase del lavoro, allo scopo di provare a misurare l'intensità (alta-media-bassa) di tale fenomeno, nei limiti che un'operazione di riduzione quantitativa di dati qualitativi può avere. Tale operazione è stata condotta attraverso le seguenti fasi:

1. stima quantitativa e qualitativa delle forme di cooperazione stabili (servizi) e mobili (a progetto) per famiglie di strumenti di cooperazione (es: cooperazioni stabili; cooperazioni mobili) attivate sul territorio regionale dagli anni novanta ad oggi;
2. *costruzione del modello di analisi*, denominato "grafo ideale delle reti cooperative potenziali", attraverso il quale sono stati connessi, tramite l'uso di segmenti lineari ("reti cooperative potenziali"), tutti i comuni della Regione Toscana secondo una corrispondenza biunivoca per ogni coppia di comuni;



3. *trasferimento dell'informazione* costruita tramite le operazioni descritte nel punto 1, dentro il modello elaborato (di cui al punto 2), allo scopo di costruire un "grafo reale delle reti di cooperazioni attivate" sul territorio regionale negli ultimi 25 anni, differenziato anche in base ai diversi tipi di strumenti schedati e riportati nelle tabelle allegare. In ogni "grafo reale delle reti di cooperazioni attivate" ad ogni segmento lineare è stato associato un valore corrispondente a "1" nel caso in cui i comuni



collegati dal segmento abbiano partecipato all'esperienza cooperativa presa in esame (e quindi hanno effettivamente collaborato tra loro attraverso quel dato tipo di strumento); corrispondente a "0" nel caso in cui questi non abbiano partecipato (assenza di cooperazione);

4. *lettura integrata* delle cooperazioni attivate e classificazione delle reti in base al grado di intensità della cooperazione. Una volta trasformate tutte le esperienze di cooperazione "in grafi reali delle reti" è stata compiuta, una lettura analitica dei risultati dei singoli grafi, mantenendo sempre la distinzione tra cooperazioni stabili e mobili. Il risultato è stato, poi, sintetizzato in due grafi, rispettivamente denominati "grafo di intensità delle cooperazioni stabili" e il "grafo di intensità delle cooperazioni mobili". Ad ogni singola rete è stato associato un valore corrispondente all'intensità della cooperazione, ovvero al numero totale di volte che i comuni connessi dalla rete hanno cooperato tra loro nell'attuazione degli strumenti analizzati. In base all'intensità della cooperazione ottenuta, le reti sono state classificate in deboli (blu), medie (viola) e forti (verde). Il *range* delle varie classi è stato definito in rapporto ai valori medi regionali manifestati per quel tipo di cooperazione e precisamente:
- intensità forte: partecipazione delle coppie di comuni a un *range* compreso tra 12 e 8 esperienze cooperative;
  - intensità medie: partecipazione delle coppie di comuni a un *range* compreso tra 7 e 5 esperienze cooperative;
  - intensità debole: partecipazione delle coppie di comuni a un *range* compreso tra 4 e 1 esperienze cooperative.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

---

- Accetturo A., Giunta A., Rossi S. (2011), "Le imprese italiane tra crisi e nuova globalizzazione", *L'Industria*, vol. 23(1), 145-64.
- Agnoletti C. (2012), *Ricostruzione delle ipotesi quantitative di crescita indicate dai piani strutturali e dai regolamenti urbanistici*, Rapporto di ricerca, IRPET, Firenze.
- Agnoletti C., Bocci C., Ferretti C., Lattarulo P. (2014), "Effetto nuovo catasto per le tasse sulla casa", *La Voce.info*, 14 marzo.
- Agnoletti C., Bocci C., Iommi S., Lattarulo P., Marinari D. (2014a), "Le gerarchie urbane tra città di secondo livello nei modelli agglomerativi regionali", in Agnoletti C., Camagni R., Iommi S., Lattarulo P. (a cura di), *Competitività urbana e policentrismo in Europa. Quale ruolo per le città metropolitane e le città medie*, Il Mulino, Bologna.
- Agnoletti C., Bocci C., Iommi S., Lattarulo P., Marinari D. (2014b), "First- and Second- Tier Cities in Regional Agglomeration Models", in *European Planning Studies*, DOI: 10.1080/09654313.2014.905006.
- Agnoletti C., Ferretti C. (2014), "La fiscalità urbanistica", in AA.VV., *Il governo locale in Toscana - Identikit 2013*, Regione Toscana, Consiglio delle Autonomie Locali, Firenze.
- Agnoletti C., Iommi S., Maltinti G., Zetti I. (2010), *Il territorio: limite e potenzialità per la Toscana del 2030*, Rapporto di ricerca, IRPET, Firenze.
- AITEC - Ufficio Studi (2012), *Il mercato immobiliare italiano: tendenze e prospettive*, [www.aitecweb.com](http://www.aitecweb.com), febbraio.
- Alberini C. (2011), *Urbanistica e real estate. Il ruolo della finanza nei processi di trasformazione urbana*, Franco Angeli, Milano.
- Allmendinger P., Haughton G. (2009), "Soft spaces, fuzzy boundaries and metagovernance: The new spatial planning in the thames gateway", *Environment and Planning A*, 41(3), pp. 617-633.
- Alonso W. (1964), *Location and Land Use: toward a general theory of land rent*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- Amato A. (a cura di) (2006), *Saggi di economia immobiliare. Modelli econometrici e problematiche valutative*, Franco Angeli, Milano.
- ANCE - Direzione Affari Economici e Centro Studi (2014), *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*, [www.ance.it](http://www.ance.it), luglio.
- Anselin L. (1992), *Space and applied econometrics*, Special issue, Regional Science and urban economics.
- Anselin L. (1999), *Spatial econometrics*, Richardson (TX), Bruton center School of Social Sciences, University of Texas at Dallas.
- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie, la problematica territoriale dello sviluppo*. Italiano, Il Mulino, Bologna.
- Balducci A., Fedeli V. (2013), "Per un atlante delle trasformazioni (post)metropolitane", *La Nuova Città*, 1, 12-15.
- Banca d'Italia (2011), *La ricchezza delle famiglie italiane - 2010*, Supplementi al Bollettino statistico n. 64, 14 dicembre.
- Barca F. (2009), *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, rapporto indipendente predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, Bruxelles.

- Barca F. (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020*, Ministero per lo Sviluppo Economico-DPS, Roma.
- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012), “The Case for Regional Development Intervention: Place-based Versus Place-neutral approaches”, *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152.
- Batty M. (2001), “Polynucleated Urban Landscapes”, *Urban Studies*, 38 (4), 635-655.
- Becattini G. (1987) (a cura di), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna
- Bertini S., Burgalassi D., Iommi S., Marinari D., Turchetti S. (2013), *Le aree interne della Toscana. Individuazione e caratterizzazione*, IRPET, Firenze.
- Bertini S., Burgalassi D., Iommi S., Marinari D., Turchetti S. (2014), *I Sistemi Locali del Lavoro a trent'anni dalla loro introduzione: riflessioni e proposte per una revisione concettuale e procedurale*, Paper presentato alla XXXV Conferenza AISRe, Padova 11-13 settembre
- Bocci C., Iommi S., Marinari D. (2012), “Imu più equa con i valori di mercato”, *La Voce.info*, 8 novembre.
- Bortolotti L., De Luca G. (2000), *Come nasce un'area metropolitana. Firenze Prato Pistoia: 1848-2000*, Alinea, Firenze.
- Brenner N. (ed.) (2014), *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, Jovis, Berlin.
- Brezzi, M., Dijkstra L., Ruiz V. (2011), *OECD Extended Regional Typology: The Economic Performance of Remote Rural Regions*, OECD RD Working Papers, n. 6, OECD Publishing.
- Burgalassi D., Bertini S. (2012), *Dinamiche di sviluppo nei sistemi economici locali della Toscana*, Paper presentato alla XXXIII Conferenza Aisre, Roma 13-15 settembre
- Burgalassi D., Iommi S., Marinari D. (2014a), *Small and medium sized cities as drivers of growth*, Paper presentato nella sessione “Assessing the role of small and medium sized urban systems in regional growth in Italy” della conferenza internazionale “City Futures 2014”, 18-20 giugno, Parigi.
- Burgalassi D., Iommi S., Marinari D. (2014b), *Il contributo delle piccole e medie città alla crescita regionale in Italia nel periodo 2001-2011*, paper presentato nella Sessione organizzata da IRPET “Il ruolo delle piccole e medie città nella crescita regionale” della Conferenza AISRe, 11-13 settembre, Padova.
- Calafati A. G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma.
- Calafati A. G. (2012), *Le città della Terza Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Calafati A. G. (2014), *Città e aree metropolitane in Italia*, Working Paper n.1, GSSI Urban Studies.
- Calafati A.G (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma
- Calafati A.G. (2012) *Le città della Terza Italia*, Franco Angeli, Milano
- Calafati A.G., Mazzoni F. (2006), *Sviluppo locale e sviluppo regionale: il caso delle Marche*, WP 252, Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali.
- Calafati, A., Compagnucci, F. (2005). *Oltre i sistemi locali del lavoro*. *Economia Marche*, 1, 1-30.
- Camagni R. (1993), “From city hierarchy to city networks: reflection about an emerging paradigm”, in Lakshmanan T., Nijkamp P. (eds.), *Structure and change in the space economy: festschrifts in honour of Martin Beckmann*, Springer Verlag, Berlino, pp. 66-87.
- Camagni R. (1998), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci editore, Roma.
- Camagni R. (1999), “Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modelli perequativo?”, in Curti F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli editore, Ravenna.
- Camagni R. (2011), “Rendita e qualità urbana: conflitto o sinergie?”, in Arcidiacono A., Pogliani L. (a cura di), *Milano al futuro: crisi e riforma del governo urbano*, Et. al. editore, Milano.
- Camagni R. (2011), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci editore, Roma.
- Camagni R. (2014a), “Città metropolitane? No, solo province indebolite”, *La Voce.info*, 18 febbraio.

- Camagni R. (2014b), *Città metropolitane: la sfida è oggi sugli Statuti*, Paper presentato alla XXXV Conferenza AISRe, Padova, 11-13 settembre.
- Camagni R., Curti F., Gibelli M. C. (1985), “Ciclo urbano: le città tra sviluppo e declino”, in Bianchi G., Magnani I. (a cura di), *Sviluppo multiregionale: teorie, problemi, metodi*, Franco Angeli, Milano.
- Cannari L., Signorini L. F. (2000), Nuovi strumenti per la classificazione dei sistemi locali, in Signorini F. L. (a cura di), *Lo sviluppo locale. Un'indagine della Banca d'Italia sui distretti industriali*, Donzelli, Roma.
- Casacchia O., Nuvolati G., Piroddi E., Reynaud C. (2006), *La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato*, Rapporto d'indagine per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, Roma
- Caselli R. (a cura di) (2010), “Rendita, posizioni dominanti, inefficienza: quali effetti sullo sviluppo regionale”, in IRPET, *La crescita economica tra rendita e competitività*, Firenze
- Casini Benvenuti S., Maltinti G. (2012), *Il futuro della Toscana tra inerzia e cambiamento*, Donzelli, Roma
- Cattan N. (2002), *Redefining Territories: Functional Regions*, OECD Territorial Outlook, *OECD Publishing, Paris*
- Charron N., Dijkstra L., Lapuente V. (2013) *Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Members States*, *Regional studies*, 1-22
- Cheshire P. C., Hay D. G. (1989), *Urban problems in Western Europe: an economic analysis*, Unwin Hyman.
- Compagnucci F. (2009), “Dai Sistemi Locali del Lavoro alle Città: verso un nuovo algoritmo di regionalizzazione”, *WP 335*, Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali.
- Compagnucci F. (2013), “L'istituzione delle Città Metropolitane: l'ennesima occasione mancata per rifondare le politiche di sviluppo territoriale”, *EyesReg*, 3, 2, Marzo
- Coombs M., Casado-Díaz J. M., Martínez-Bernabeu L., Carausu F. (2012), *Study on comparable Labour Market Areas*, EUROSTAT
- De Landa M. (2000), *A Thousand Years of Nonlinear History*, Zone Books, New York.
- De Roo G., Porter G. (eds.) (2007), *Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*, Ashgate, Aldershot.
- Di Giacinto V., Gomellini M., Micucci G., Pagnini M. (2012), *Mapping Local Productivity Advantages in Italy: Industrial Districts, Cities or Both?*, Banca d'Italia: Tema di discussione n. 850.
- Donadieu P. (2012), *Sciences du paysage, entre théories et pratiques*, Lavoisier, Paris.
- Donadieu P., Gérard Dalla Santa G. (1998), *Les campagnes urbaines*, Actes Sud, Arles, trad. it: Donadieu P. (2013), *Campagne urbane. Una nuova proposta di paesaggio della città*, Donzelli, Roma.
- DPS (2013), *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, <http://www.dps.gov.it/>
- Ekers M., Hamel P., Keil R. (2012), “Governing Suburbia: Modalities and Mechanism of Suburban Governance”, in MacLeod (ed.), “Critical Survey”, *Regional Studies*, 46(3), pp. 405-422.
- Evans A. W. (1972), “The Pure Theory of City Size in an Industrial Economy”, *Urban Studies*, 1.
- Falorni A. (a cura di) (2000) *I sistemi economici locali della Toscana: articolazione e schede sintetiche dei profili economici e socio-culturali*, IRPET, Firenze
- Ferraro G. (2002), *Il libro dei luoghi*, Jaca Book, Milano.
- Ferri V. (2009), “Le città metropolitane in Italia. Un'istituzione del federalismo”, *Economia italiana*, 2009/2 Maggio-Agosto, pp. 389-426.
- Fregolent L. (2012), “La città a bassa densità: problemi e gestione”, *TeMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 1, 7-20.

- Friedman, T. (2005), *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, Farrar, Straus and Giroux, New York.
- Friedmann J. (2014), “Becoming Urban: On Whose Terms?”, in Brenner N. (ed.), *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, Jovis, Berlin, pp. 551-560.
- Fuà G., Zacchia C. (a cura di) (1983) *Urbanizzazione senza fratture*, Il Mulino, Bologna
- Glaeser, E., Kallal, H., Scheinkman, J., Shleifer, A. (1992). *Growth in cities. Journal of Political Economy*, 100(6), 1126-1152.
- Granatiero A. (2015), “Aree di piano e governo del territorio. Le delimitazioni degli ambiti di pianificazione come costruzione strategica”, in Lucchesi F. (a cura di), *Territori*, Firenze University Press (in corso di pubblicazione).
- Grasland C., Madelin M. (a cura di) (2006), *The modifiable Areas Unit Problem. Final Report*, ESPON Project 3.4.3.
- Greppi C. (a cura di) (1990-93), *Quadri ambientali della Toscana*, 3 voll., Giunta Regionale Toscana, Marsilio, Venezia.
- Hall P., Pain K. (2006), *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-city Regions in Europe*, Heartscan, London.
- Heley J. (2013), “Soft Spaces, Fuzzy Boundaries and Spatial Governance in Post-devolution Wales”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(4), pp. 1325-1348.
- Iommi S. (2013) *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, IRPET, Firenze.
- Iommi S. (2013), “Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione”, *Istituzioni del federalismo*, n. 2, pp. 617-642.
- Iommi S. (2014a), “Città metropolitane, ecco come trovarle”, *La Voce.info*, 25 febbraio.
- Iommi S. (2014b), “Prima di investire, conoscere il territorio”, *La Voce.info*, 10 luglio.
- Iommi S. (2014c), *I costi evitabili della frammentazione del governo locale in Italia*, IRPET, Firenze.
- Iommi S. (2014d), *La strategia territoriale del POR-FESR in Toscana*, IRPET, Firenze.
- Iommi S., Marinari D. (2013), *Un approccio multicriterio per l'individuazione della gerarchia urbana in Italia e l'elaborazione di territory-specific policies*, XXXIV Conferenza Aisre, Palermo 2-3 settembre e IV EuGeo Congress, Roma 5-7 settembre.
- IRPET (2011), *Rapporto sul territorio. Urbanizzazione e reti di città in Toscana*, Firenze.
- IRPET (2011), *Urbanizzazione e reti di città in Toscana*, Firenze.
- IRPET (2012), *Gli impatti economici e distributivi dell'intervento pubblico sul territorio. Rapporto 2012*, Firenze.
- IRPET (2012), *Qualità e innovazione urbana come fattore di competitività regionale*, Firenze.
- Irwin E., Bockstael N. (2007), *The Evolution of Urban Sprawl: Evidence of Spatial Heterogeneity and Increasing Land Fragmentation*. *PNAS*, 104, 2.
- ISTAT (2005), *I distretti industriali*, Roma.
- ISTAT (2006), *Specializzazioni produttive e sviluppo locale*, in ISTAT (a cura di), *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2005*, Roma.
- ISTAT (2014 a), *I Sistemi Locali del Lavoro 2011. Testo integrale*, Statistiche Report, ISTAT, Roma
- ISTAT (2014 b), *I Sistemi Locali del Lavoro 2011. Nota metodologica*, Statistiche Report, ISTAT, Roma
- ISTAT-IRPET (a cura di) (1986), *I mercati locali del lavoro in Italia*, Angeli, Milano

- Iuzzolino, G. (2004), Costruzione di un algoritmo di identificazione delle agglomerazioni industriali di imprese manifatturiere, in Banca d'Italia, *Economie Locali, Modelli di Agglomerazione e apertura internazionale*, Roma.
- Jacobs J. (1969), *The Economy of Cities*, Vintage, New York.
- Katz B., Bradley J. (2013), *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*, Brookings Institution Press.
- Keil R. (ed.) (2013), *Suburban Constellation*, Jovis, Berlin.
- Keil R., Young D. (2011), "Post-Suburbia and City Region Politics", in Phelps N., Wu F. (eds.), *International Perspectives on Suburbanization: A Post-Suburban World*, Palgrave-MacMillan: 54-78.
- Kunzman K. R. (2010), "After the global economic crisis: policy implications for the future of the European territory", *Informationen zur Raumentwicklung*, n. 8, pp. 601-611.
- Lanzani A. (2012), "L'urbanizzazione diffusa dopo la stagione della crescita", in Papa C. (a cura di), *Letture di paesaggi*, Guerini editore, Milano.
- Lombardi M., Bellanca N. (2010), *Le traiettorie reticolari dell'innovazione reticolare*, working paper, Department of Economics, University of Florence.
- Lucchesi F. (2012). "L'ultimo capitolo della storia del paesaggio agrario italiano", in *RI-VISTA. Ricerche per la progettazione del paesaggio*, luglio-dicembre, pp. 58-64.
- Lucchesi F., De Silva M., Del Chiappa G., Monacci F., Raeli F., Ruffini G., Sassoli U., Tarchiani L., Tofanelli M., (2009), "La periodizzazione della crescita urbana. Una banca dati dei sedimi edificati derivati dalla CTR toscana", Atti XIII Conferenza Nazionale ASITA, Bari.
- MacKaye B. (1928), *The New Exploration: A Philosophy of Regional Planning*, Harcourt, Brace and Company, New York.
- Magnaghi A. (2014), *La biorégion urbaine: petit traité sur le territoire bien commun*, Eterotopia France, Paris.
- Magnaghi A., Fanfani D. (2009), *Patto città campagna: un progetto di bioregione urbana per la Toscana centrale*, Alinea, Firenze.
- Magnaghi A., Sala F. (2014), *Il territorio fabbrica di energia*, Wolters Kluwer Italia.
- Marshall A. (1977), *Principles of Economics*. Macmillan, London, ed. orig. 1890, prima trad. it., *Principi di Economia* (1905), UTET, Torino.
- McCann P. (2008), "Globalization and Economic Geography: The World is Curved, not Flat", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1, 351-370.
- MEF-DPS (2011), *Rapporto annuale 2010 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, DPS-Tesoro, Roma.
- Moroni S. (2014), "Considerazioni critiche su diritti ed indici di edificazione", *Scienze Regionali*, vol. 13, n. 3, DOI 10.3280/SCRE2014-002005, Franco Angeli, Milano.
- Muratori S. (1967), *Civiltà e territorio*, Centro Studi di Storia Urbanistica, Roma.
- Neuman M., Hull A. (2009), "The futures of the city-region", *Regional Studies*, 43(6), pp. 777-787.
- NORDREGIO (2004), *Potential for Polycentric development in Europe. Final Report*, ESPON Project 1.1.1.
- North D. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OCSE (2011), *Building resilient regions for stronger economies*, *OECD Regional Outlook*, OECD Publishing, Parigi.
- OECD (2012a), *Promoting Growth in All Regions: Lessons from Across the OECD*, OECD Policy Brief, March, OECD Publishing, Parigi.

- OECD (2012b), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, Parigi.
- Osservatorio del Mercato Immobiliare (2014), *Rapporto immobiliare 2014 - Settore residenziale*, Ufficio Statistiche e Studi, 13 maggio.
- Paba G. (2008), "Invenzione del patrimonio e trasformazione del territorio", in Bertoin M., Piase A. (a cura di), *Pre-visioni di territorio. Rappresentazioni di scenari territoriali*, Franco Angeli, Milano.
- Paba G. (2014), "Amicizia e pianificazione. I sentieri di Clarence Stein e Benton MacKaye", in (*ibidem*) *le letture di Planum*, 3, 18-22 (<http://www.planum.net/planum-magazine/books-reviews-1/ibidem-n-3-le-letture-di-planum>).
- Pallagst, Wiechmann, Martinez-Fernandez (2014), *Shrinking Cities. International Perspectives and Policy Implication*, Routledge, New York, London.
- Putnam R.D. (1993) *The Prosperous Community. Social Capital and Public Life, American Prospect*, 13: pp.35-42.
- Quigley J. M. (1997), "The economics of Housing", in *The International Library of Critical Writings in Economics*, 85: 1-2, Elgar Reference Collection.
- Ravagnati C. (2012), *L'invenzione del territorio. L'atlante inedito di Saverio Muratori*, FrancoAngeli, Milano.
- Ricardo D. (1817), *On the Principles of Political Economy and Taxation*, John Murray, Londra.
- Richardson H. (1972), "Optimality in city size, systems of cities e urban policy: a sceptic's view", *Urban Studies*, 9, 1, pp. 29-47.
- Rodríguez-Pose A. (2013), "Do Institutions Matter for Regional Development?", *Regional Studies*, 47, 7 Special Issue: pp. 1034-1047.
- Rodríguez-Pose A., Crescenzi R. (2008), "Mountains in a flat world: why proximity still matters for the location of economic activity", *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, 1, 371-388.
- Romano B. (2004), *Environmental Fragmentation Tendency. The Sprawl Index*, Atti congresso ERSA - Porto, Portugal.
- Romano B., Paolinelli G. (2007) *L'interferenza insediativa nelle strutture ecosistemiche*, Gangemi, Roma.
- Romano B., Vaccarelli M., Zullo F. (2010), *Modelli insediativi ed economia del suolo nella culture post-rurale*, Franco Angeli, Milano.
- Rosenthal Stuart S., Strange William C. (2004), *Evidence on the nature and sources of agglomeration economies, Handbook of regional and urban economics*, 4, 2119-2171.
- Sassen S. (2010), "Cityness. Roaming thoughts about making and experiencing city", *ex æquo*, n. 22, pp. 13-18.
- Scott A. J. (1998), *Regions and the world economy. The coming shape of global production, competition and political order*, Oxford University Press, Oxford.
- Scott A. J., Storper M. (2014), "The Nature of Cities: The Scope and Limits of Urban Theory", *International Journal of Urban and Regional Research*, forthcoming.
- Sforzi F. (1994), "Configurazioni spazio-temporali per l'analisi locale", in Barsotti O. e Bottai M., *Lo spazio e la sua utilizzazione*, Franco Angeli, Milano.
- Sforzi F. (a cura di) (1997), "I sistemi locali del lavoro 1991", *Argomenti n.10*, ISTAT, Roma.
- Soja E. W. (2000), *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, M.A. Blackwell, Oxford and Malden.
- Soja E. W. (2011), "Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era", in Bridge G., Watson S. (eds), *New Companion to the City*, Wiley-Blackwell, Chichester.
- Spiekermann K., wegenger M. (2007), *Preparatory Study on Feasibility of Flows Analysis. Final Report*, ESPON Project I.4.4



- Stanca L. (2008), *Le determinanti dei prezzi delle abitazioni: aspetti microeconomici*, Working paper series, Università di Milano Bicocca-Dipartimento di economia, Milano.
- Storper M. (1997), *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy (Perspectives on Economic Change)*, Guilford Press, New York, London.
- Storper M. (2013), *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Tocci W. (2013), “La città: fabbrica post-moderna di innovazione”, in Leonori M., Testa P. (a cura di), *La città oltre lo sprawl. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi*, Solaris Edizioni, Roma.
- Van den Berg L., Drewett R., Klassen L. H., Rosssi A. E., Vijverberg C. H. T. (1982), *Urban Europe: a study of Growth and Decline*, Pergamon, Oxford.
- Venditti G. (2013), *Determinazione dei prezzi e incidenza fiscale*, Quaderni dell'Osservatorio - Appunti di economia immobiliare, dicembre.
- Wingo L. Jr. (1961), *Transportation and Urban Land Use*, The Johns Hopkins Press, Baltimore (MD).
- World Bank (2002), *Building Institutions for Market. World Development Report 2002*, <http://web.worldbank.org>

Finito di stampare in Italia nel mese di Luglio 2015  
da Pacini Editore Industrie Grafiche - Ospedaletto (Pisa)  
per conto di Edifir - Edizioni Firenze

---

ISBN 978-88-6517-066-3





RAPPORTO SUL TERRITORIO

## CONFIGURAZIONI URBANE E TERRITORI NEGLI SPAZI EUROPEI

L'ormai consueto Rapporto sul Territorio curato annualmente dall'Irpet raccoglie le riflessioni più recenti dell'Istituto, maturate dal dibattito e dalle proposte di ricerca avanzate dalle Istituzioni nel corso dell'ultimo periodo. Si presenta, inoltre, come occasione di confronto tra coloro che studiano la Toscana e da qui traggono spunto per più ampi approfondimenti disciplinari. Ospita, dunque, come in anni precedenti, alcuni interessanti contributi delle università toscane, aprendo al dialogo tra economisti, urbanisti e geografi.

Questo Rapporto si articola, in particolare, in due sezioni: la prima dedicata alla rilettura della geografia dello sviluppo in città metropolitane, città medie, aree interne, in vista del nuovo ciclo di programmazione europea; la seconda guarda alle politiche pubbliche – non solo pianificazione, ma anche politiche fiscali e spesa pubblica locale – per l'effetto diretto e, soprattutto, indiretto sulle dinamiche territoriali.

CHIARA AGNOLETTI è Ricercatrice, si occupa di analisi delle trasformazioni territoriali, strumenti e metodi per la lettura del territorio. Afferisce all'area Economia pubblica e territorio dell'IRPET.

SABRINA IOMMI è Ricercatrice, si occupa di analisi territoriale e socio-demografica dello sviluppo, economia urbana, modelli istituzionali di governo. Afferisce all'area Economia pubblica e territorio dell'IRPET.

PATRIZIA LATTARULO è Dirigente dell'Area di ricerca Economia pubblica e territorio dell'IRPET. In ambito di economia regionale e urbana cura da alcuni anni il Rapporto sul territorio. Coordina l'attività di ricerca su questi temi, promuove lo sviluppo dei metodi di analisi e incentiva il dibattito.