



# 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

## 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.

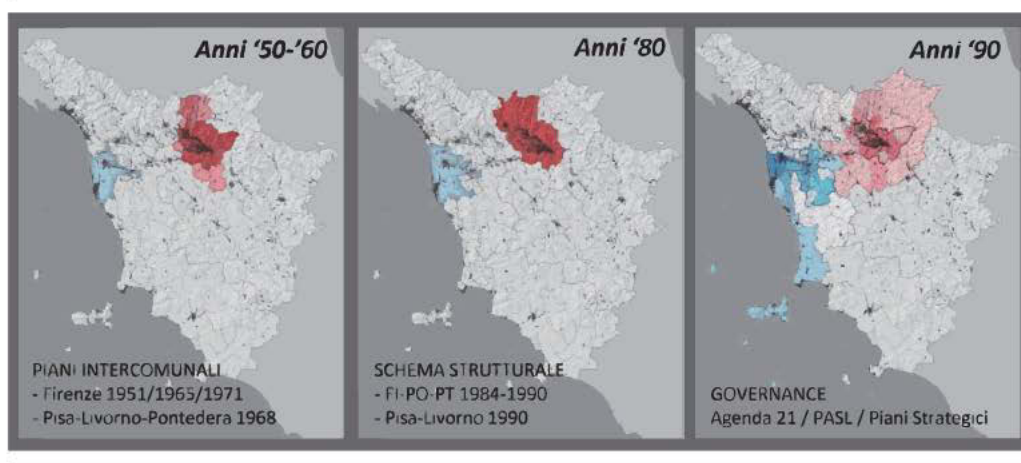
Tre stagioni della cooperazione e del coordinamento tra enti territoriali e istituzionali si sono susseguite. La prima compresa tra gli anni '50 e '60 è stata caratterizzata da un sistema di coordinamento e di pianificazione, fondamentalmente gerarchico (L. 1150/42), inteso come strumento di governo 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 coincidente 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 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 ...
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

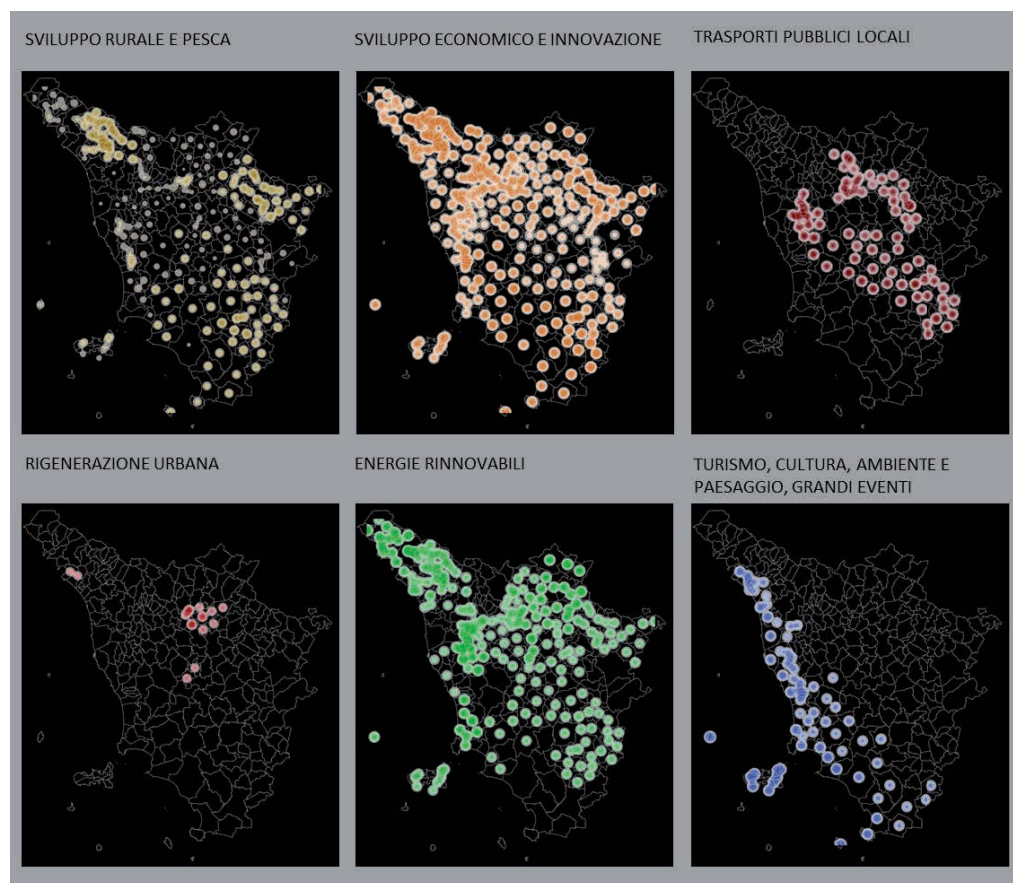




Figura 7.5  
MAPPE DELLE DENSITÀ DI COOPERAZIONE PER TIPOLOGIA DI STRUMENTO

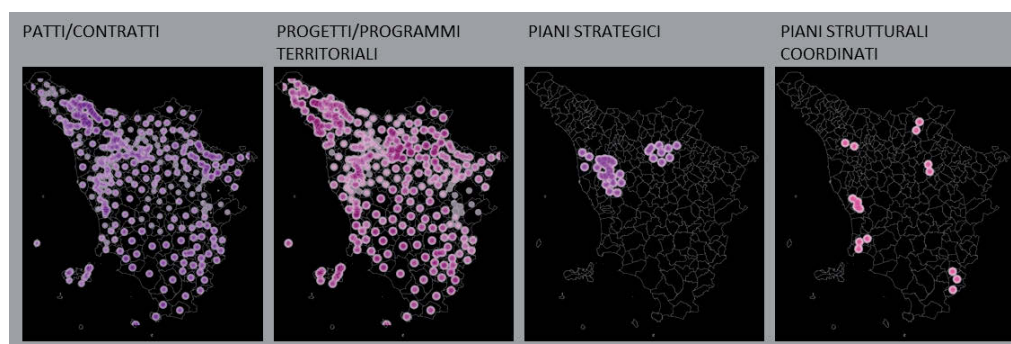


Tabella 7.6  
CLASSIFICAZIONE DELLE COOPERAZIONI A PROGETTO PER TEMI

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

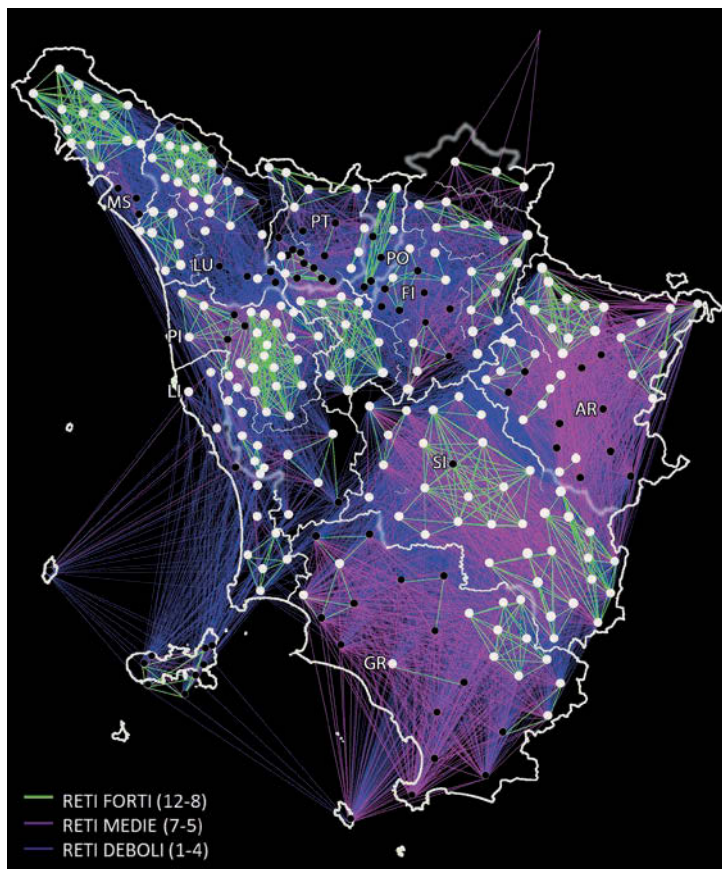
COOPERAZIONI MOBILI		
FORME DI PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE INTERCOMUNALE	<i>Foresta modello</i>	Foresta Modello delle Montagne Fiorentine
	<i>Contratto di fiume</i>	Contratto di fiume per il Serchio; Proposta di un contratto di fiume per l'Arno
	<i>Parco agricolo</i>	Parco Agricolo della Piana
	<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).

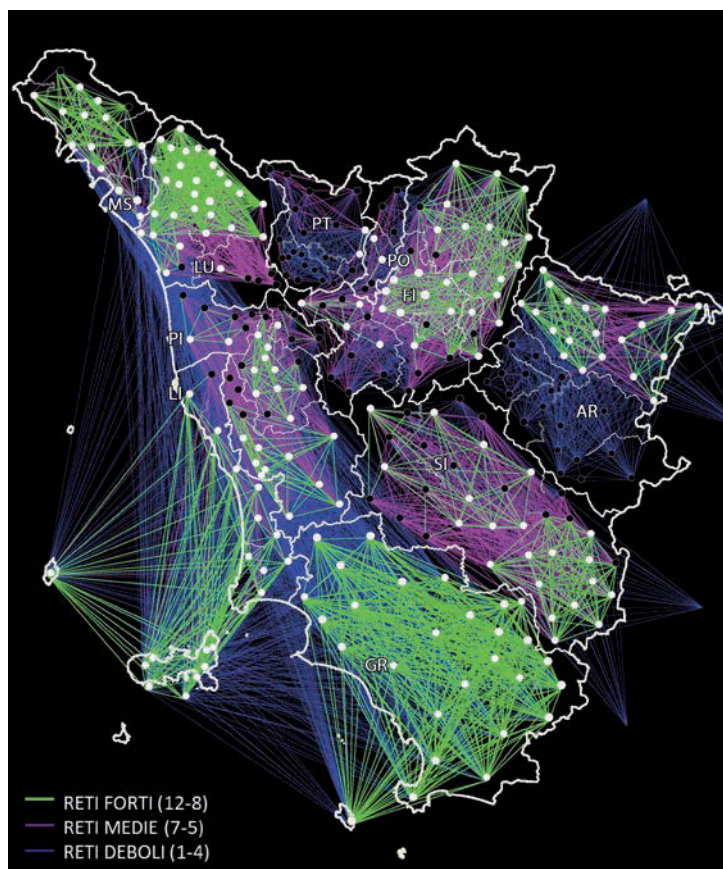
Figura 7.8  
GEOGRAFIA DELLE COOPERAZIONI STABILI



<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.

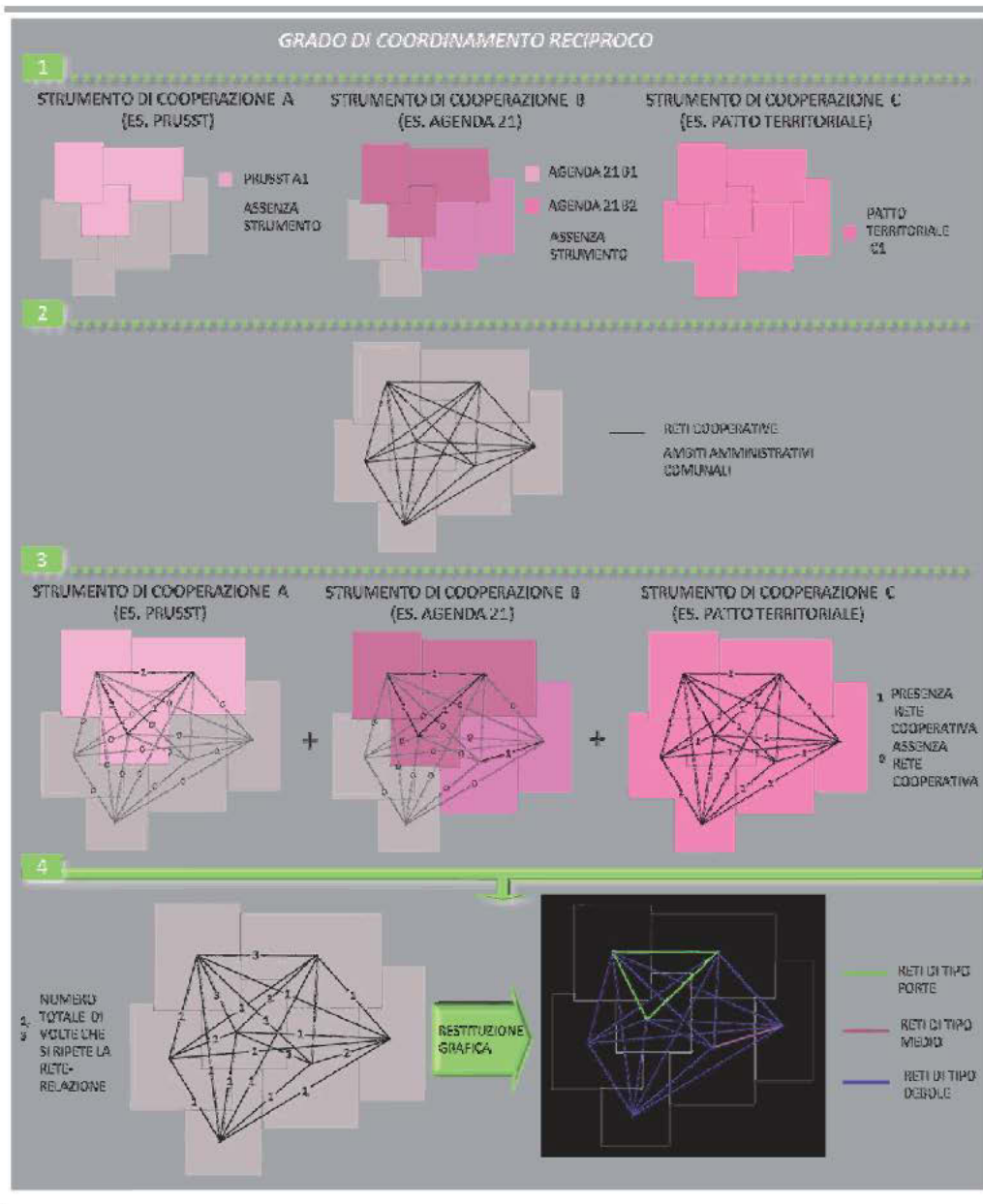
Con quali sfide diventa quindi importante misurarsi?

- 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 allegate. 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.







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.