



**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

# **LA STRATEGIA TERRITORIALE NELLA POLITICA COMUNITARIA 2014-2020.**

## **Città metropolitane, città medie e aree interne**

Firenze, settembre 2015

## RICONOSCIMENTI

Contributo al *Rapporto sul territorio 2015. Configurazioni urbane e territori negli spazi europei*, curato da Chiara Agnoletti, Sabrina Iommi e Patrizia Lattarulo.

Nel corso del 2014, l'IRPET (Area Economia pubblica e territorio) ha svolto una consulenza tecnica a favore del settore "Urbanistica e politiche abitative" di Regione Toscana, finalizzata all'individuazione di criteri di selezione delle città medie, candidabili per la strategia urbana di competenza regionale nell'ambito del POR-FESR 2014-2020. I risultati della consulenza sono riportati nel più ampio capitolo 2 "La strategia territoriale nella politica comunitaria 2014-2020. Città metropolitane, città medie e aree interne", del Rapporto sul Territorio IRPET, riportato di seguito. Gli stessi risultati sono stati presentati all'assemblea pubblica di lancio del POR-Creo FESR 2014-2020, tenutasi a Firenze, Palazzo degli Affari, il 24/03/2015. In allegato, si forniscono le slide presentate.



Regione Toscana



REPUBBLICA ITALIANA



UNIONE EUROPEA  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

## Indice

1.	LE INNOVAZIONI NELLA STRATEGIA COMUNITARIA	5
2.	LE CITTÀ METROPOLITANE	7
3.	LE CITTÀ MEDIE	13
4.	LE AREE INTERNE	19
5.	CONCLUSIONI	24
	ALLEGATO	27
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	31



## 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>1</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>2</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. 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>1</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>2</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 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  
TOSCANA. RISORSE PER FONDO

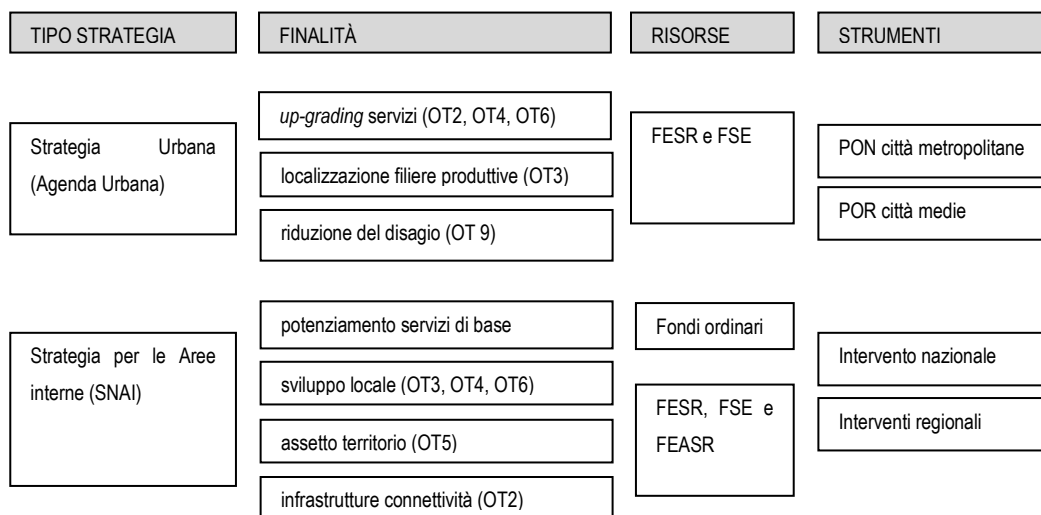
Milioni di euro					
	FESR	FSE	FEASR	FEAMP	TOTALE
Quota Ue e quota Stato	685	634	798	n.d.	2.117
Cofinanziamento regionale	121	112	164	n.d.	397

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 3).

Schema 3  
LA STRATEGIA TERRITORIALE ESPLICITA NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020



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:

- la promozione dei servizi per residenti e utenti delle aree urbane (declinazione di OT2, OT4 e OT6),
- il rafforzamento dell'inclusione sociale di gruppi e sub-territori marginali (declinazione di OT9),
- 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>3</sup>.

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

- 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,
- 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.

### 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 2014, più nota come legge Delrio (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e

---

<sup>3</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.

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 sospeso 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. 4 e 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 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 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'applicazione 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 5, per le città medie e piccole nel paragrafo successivo alla tabella 9.

Tabella 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 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		

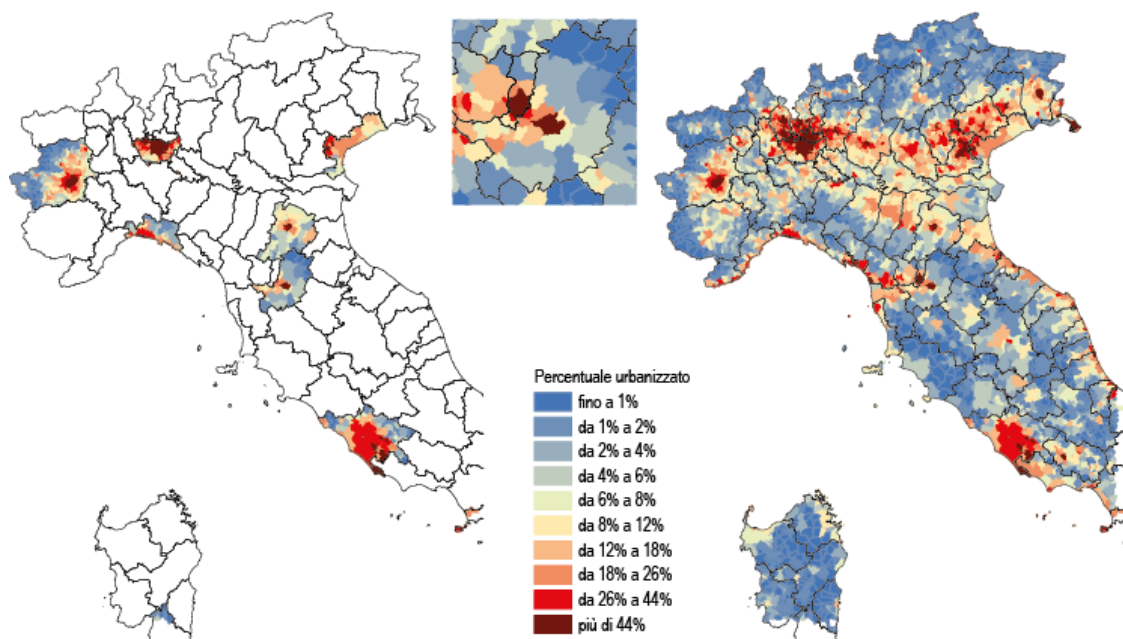
Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

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. 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 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>4</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 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. 7).

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.

---

<sup>4</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.

Tabella 7  
ARTICOLAZIONE DEL PON METRO PER OBIETTIVI, ASSI E AZIONI

OBIETTIVO TEMATICO	ASSE	FONDO	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
2.2.1.3 Infomobilità e sistemi di trasporto intelligenti					
2.2.1.4 Infrastrutture per lo sviluppo della mobilità lenta					
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				
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)
				4.1.2 Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti	4.1.1.2 Anagrafe degli assegnatari dell'edilizia sociale a tutela delle categorie deboli
					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					
5. 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

### 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. 8).

Tabella 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 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. 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 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
		Chieri	MEDIA	MEDIO	0,9	0,4	0,07
		Città piccole**	Pop. 100mila-250mila	Trento	ALTA	ALTO	0,8
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

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)
		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. 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. 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 10  
DINAMICA DEGLI ADDETTI PER DIMENSIONE DI CITTÀ. 2001-2011

Città	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 11  
DINAMICA DEGLI ADDETTI PER RANGO DI CITTÀ. 2001-2011

Macroregione	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. 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 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
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>5</sup> (MEF-DPS, 2011), tale selezione è stata quindi solo parzialmente accolta. In particolare, è stato accolto il

<sup>5</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 socioeconomico 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.



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) a 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<sup>10</sup> 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 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. 13 e Fig. 14)<sup>6</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>7</sup>, come pure viene confermata la procedura concorrenziale tra le aree eligibili, utilizzata con successo nella precedente programmazione.

Tabella 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 NO <sub>2</sub> (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>	<b>X</b>	<b>1</b>
<b>Cecina</b>	<b>73.237</b>	<b>103</b>	<b>X</b>	<b>2</b>
<b>Empoli</b>	<b>105.156</b>	<b>105</b>	<b>X</b>	<b>4</b>
Firenze*	694.979	97	X	
Grosseto	102.116	98	X	
<b>Livorno</b>	<b>178.946</b>	<b>102</b>	<b>X</b>	<b>2</b>
<b>Lucca</b>	<b>163.873</b>	<b>101</b>	<b>X</b>	<b>3</b>
<b>Massa</b>	<b>79.082</b>	<b>104</b>	<b>X</b>	<b>2</b>
<b>Montecatini-Terme</b>	<b>120.498</b>	<b>115</b>	<b>X</b>	<b>3</b>
Montevarchi	127.264	92		
<b>Piombino</b>	<b>57.804</b>	<b>104</b>	<b>X</b>	<b>2</b>
<b>Pisa</b>	<b>179.569</b>	<b>103</b>	<b>X</b>	<b>4</b>
<b>Pistoia</b>	<b>129.197</b>	<b>102</b>	<b>X</b>	<b>3</b>
<b>Poggibonsi</b>	<b>69.916</b>	<b>117</b>	<b>X</b>	<b>2</b>
<b>Pontedera</b>	<b>116.558</b>	<b>103</b>	<b>X</b>	<b>3</b>
<b>Prato</b>	<b>273.390</b>	<b>109</b>	<b>X</b>	<b>5</b>
<b>Santa Croce sull'Arno</b>	<b>101.349</b>	<b>112</b>	<b>X</b>	<b>6</b>
Siena	112.147	98	X	
Viareggio	116.270	99	X	

\*Area interessata dal PON-Metro

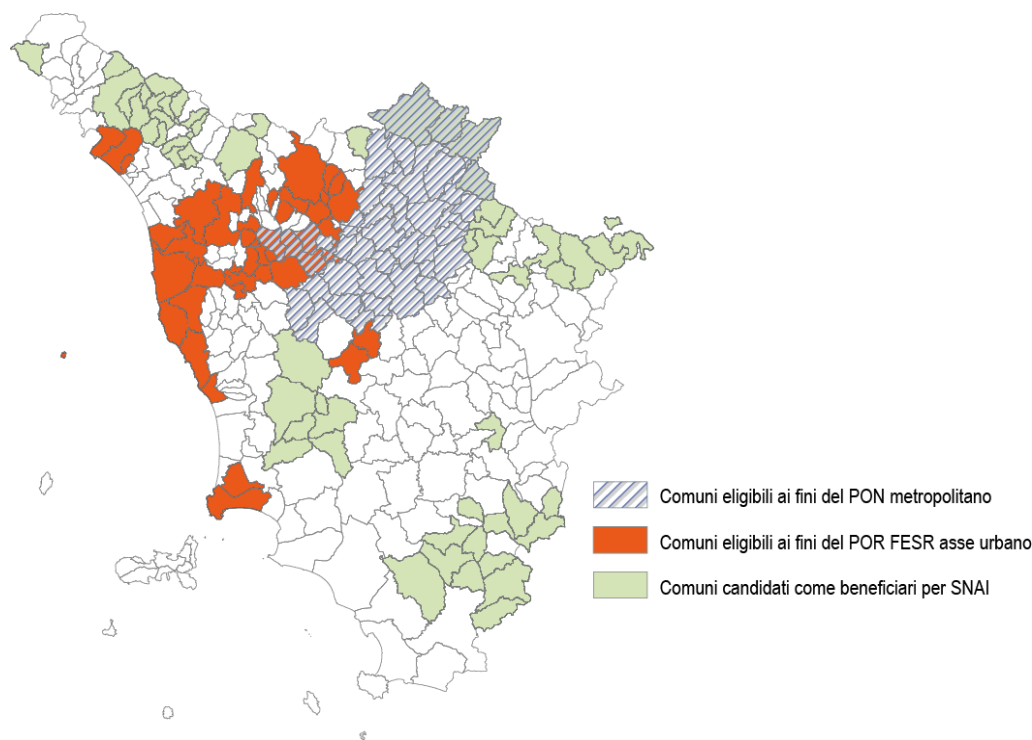
Fonte: RT (aggiornato a gennaio 2015)

<sup>6</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>7</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 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 15, da cui si ricava la priorità data a obiettivi di coesione sociale (60% dei finanziamenti) e di sostenibilità (40%).

Tabella 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.

#### 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:

- le scuole secondarie superiori (nelle tre categorie di licei, ITC e professionali);
- gli ospedali sede di DEA di I° livello (Dipartimento Emergenza e Accettazione);
- 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).

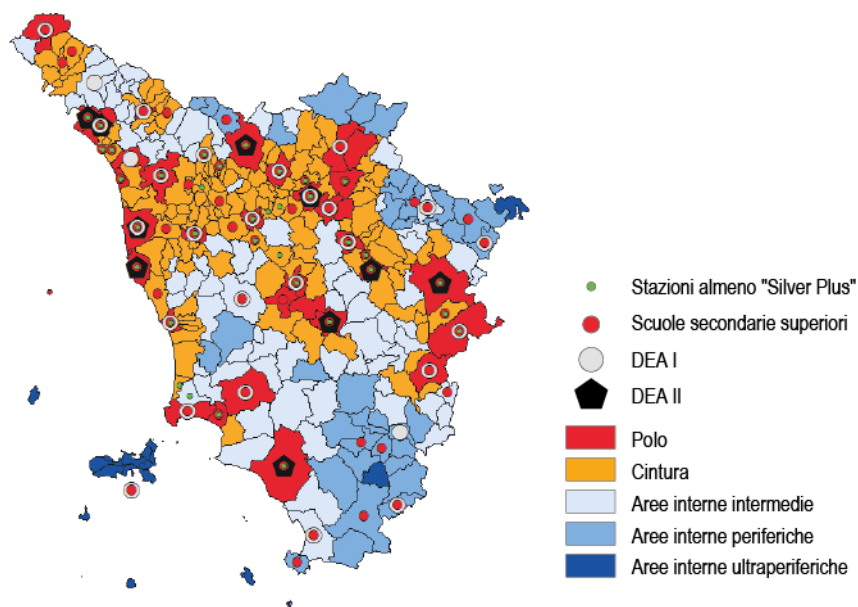
Un primo aspetto debole è stato individuato nella selezione di un numero eccessivo di poli, dovuta a due ragioni fondamentali: a) la possibilità per comuni contigui, ciascuno con una parziale dotazione di servizi di interesse, di costituire un polo intercomunale su aree territoriali molto vaste; b) la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

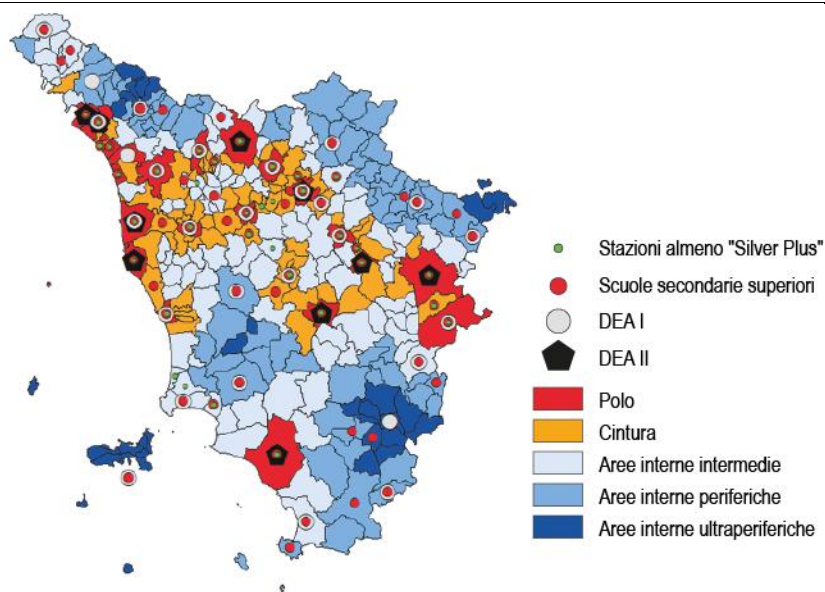
Il principale risultato della nuova classificazione è dato dalla riduzione del numero dei poli (21 anziché 33) e del numero delle cinture (66 anziché 126) e dal conseguente aumento di quello delle aree interne (200, di cui 98 intermedi, 74 periferici, 28 ultraperiferici).

Figura 16  
LE AREE INTERNE SECONDO IL DPS



Fonte: stime IRPET

Figura 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 ottiene riferimento ai territori che presentano una base produttiva di un certo rilievo, misurata dal rapporto addetti/abitanti superiore alla media regionale<sup>8</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, il gruppo residuale che resta è come aree prevalentemente residenziali, una funzione tipicamente suburbana.

La tabella 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.

---

<sup>8</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.

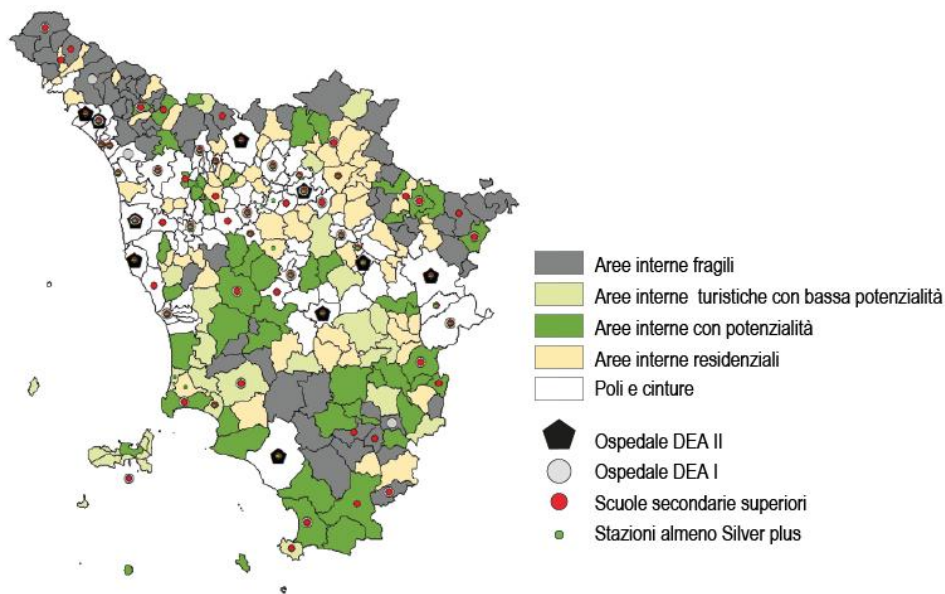
Secondo quanto disposto dall'Accordo di Partenariato, la regione Toscana (DGR 32/2014 e DGR 289/2014) ha quindi provveduto, in collaborazione con il DPS, a individuare un gruppo di aree su cui condurre la sperimentazione, finalizzata primariamente al riequilibrio dei servizi di base (condizioni di cittadinanza) 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.

Tabella 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 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. 20), tale condizione non sembra rappresentare un vincolo eccessivo.

Tabella 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 Valdisieve	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 promovendo 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.

## 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>9</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 scelta 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 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.

---

<sup>9</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.





## ALLEGATO

Presentazione di Sabrina Iommi alla tavola Rotonda "La strategia dell'Asse Urbano ed i Progetti di Innovazione Urbana: opportunità, strumenti e risorse", Firenze, Palazzo degli Affari, il 24/03/2015.



# LA STRATEGIA TERRITORIALE DELL'ASSE URBANO

Sabrina IOMMI  
IRPET



## LE NOVITÀ DELLA POLITICA DI COESIONE 2014-2020

**GENERALI:**

- Concentrazione tematica e territoriale degli interventi (criterio del *ring fencing*);
- Definizione chiara, misurabile e coerente di ambiti di intervento, azioni e risultati attesi;
- Approccio integrato multifondo;

**SPECIFICHE:**

- Riconoscimento di una strategia territoriale esplicita, suddivisa in due tipologie: AREE URBANE (Città metropolitane di competenza nazionale, Città medie, di competenza regionale) e AREE INTERNE;
- Approccio *place-based* (né *bottom-up*, né *top-down*) (metodo Barca);
- Riserva del 5% dei fondi FESR allo sviluppo urbano sostenibile (minimo regolamentare, incrementabile)

## AGENDA URBANA: OBIETTIVI, STRUMENTI, RISORSE

### OBIETTIVI:

la strategia mira a competitività, sostenibilità, inclusione sociale; essa prevede azioni integrate tra settori e finanziamenti di fonte FESR e FSE in tre ambiti prevalenti:

- la promozione dei servizi per residenti e utenti (OT2, OT4, OT6);
- il rafforzamento dell'inclusione sociale di gruppi e sub-territori marginali (OT9);
- il rilancio del ruolo di motore di sviluppo, basato su servizi avanzati e filiere innovative (OT3).

### STRUMENTI:

la strategia è organizzata su due livelli di *governance*:

- Il PON Città metropolitane;
- I POR per le città medie.

### RISORSE:

- la dotazione finanziaria complessiva del PON è di 893 milioni di euro, di cui 588 di contributo dei Fondi Strutturali (446 da FESR, 142 da FSE); per Firenze si stimano 54 milioni di euro;
- per la Toscana, la dotazione complessiva del POR Asse urbano (PIU) è di 49 milioni di euro (di cui 24,6 di parte UE), pari al 6,2% delle risorse complessive del FESR (> della riserva del 5%).
- *Questa è comunque solo una parte delle risorse che verranno investite sulle città: altre linee di intervento con ricadute urbane sono smart specialisation, mobilità sostenibile, attrattori culturali)*

## LA SELEZIONE DELLE CITTÀ MEDIE: I CRITERI (1)

Mentre le 14 CITTÀ METROPOLITANE del PON sono state individuate per legge (L.56/2014 Delrio e normativa regionale per le Regioni a Statuto Speciale), per le CITTÀ MEDIE la selezione è di competenza delle Regioni, anche se nell'AdP si suggeriscono i seguenti criteri:

- *l'adozione di una soglia demografica fissata a 45mila abitanti;*
- *l'adozione di un indicatore di offerta di servizi, sull'esempio di quello usato per selezionare i poli nel caso delle aree interne (istruzione superiore, servizi sanitari di emergenza, trasporto ferroviario);*
- *l'adozione di un criterio di capacità istituzionale, legato all'effettiva possibilità di svolgere il ruolo di autorità urbana per la gestione dei progetti.*

Guardando alla ormai nutrita letteratura sulle aree urbane di fonte europea (Progetto Espon, studi OCSE-UE), l'IRPET ha proposto l'adozione del **metodo FUA** (*Functional Urban Areas*), secondo il quale le città vengono individuate, non in base ai loro confini amministrativi (in gran parte superati), bensì in base ai **bacini di gravitazione dei pendolari per motivi di lavoro** (Sistemi Locali del Lavoro). Quando tali bacini **superano i 50mila abitanti** (e il Comune centroide supera i 15mila) l'area assume il rango di FUA. La selezione delle FUA è stata poi affinata con la costruzione di un **indicatore di disagio socio-economico e di criticità ambientale**.

## LA SELEZIONE DELLE CITTA' MEDIE: I CRITERI (2)

Al fine di indirizzare la strategia urbana verso gli obiettivi di inclusione sociale e sostenibilità (OT9 e OT4), l'**indicatore di disagio socio-economico e di criticità ambientale** è la sintesi delle seguenti dimensioni:

- l'indice di **vecchiaia** della popolazione (rapporto tra la popolazione 65 anni + e quella 0-14) (Demo-Istat, 2011);
- la quota di popolazione con età compresa tra **0 e 3 anni** (Demo-Istat, 2011);
- la quota di **stranieri residenti**, provenienti da paesi ad elevata pressione migratoria (Demo-Istat, 2011);
- la quota di famiglie che ha ottenuto **un'integrazione economica** per il pagamento del **canone di locazione** dell'abitazione di residenza ex L.431/1998 (Regione Toscana, 2010);
- il **tasso di disoccupazione** della popolazione con età **15-24 anni** (Istat, Censimento 2011);
- la quota di popolazione iscritta a una scuola secondaria di secondo grado che ha ottenuto un **esito scolastico negativo** (Regione Toscana, 2011);
- la presenza di almeno 1 Comune in cui sia stato **superato il limite di PM<sub>10</sub> e/o NO<sub>2</sub>** (emissioni da traffico e riscaldamento), così come stabilito dalla DGR 1025/2010.

**LE FUA CON INDICATORE DI DISAGIO SOCIOECONOMICO SUPERIORE ALLA MEDIA REGIONALE E CON AREE INTERESSATE DA SUPERAMENTO DEI LIMITI DI EMISSIONI SONO LE AREE ELIGIBILI PER LA STRATEGIA URBANA REGIONALE. IN TALI FUA SONO ESCLUSI I COMUNI CON MENO DI 10MILA ABITANTI, QUELLI CLASSIFICATI AREE INTERNE E QUELLI INTERESSATI DAL PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE.**

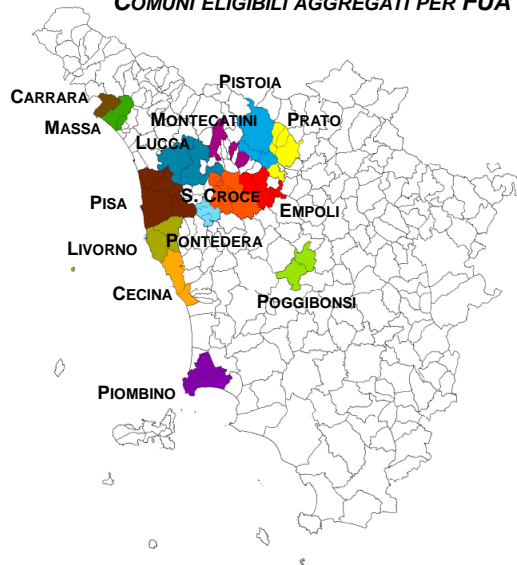
## LA SELEZIONE DELLE CITTA' MEDIE: I RISULTATI (1)

### 14 FUA E 42 COMUNI ELIGIBILI

NOME FUA	RESIDENTI 2011	N. COMUNI ELIGIBILI	INDICATORE DI DISAGIO SOCIO-EC. (TOSCANA = 100)	SUPERAMENTO DEI LIMITI PM <sub>10</sub> E/O NO <sub>2</sub>
Poggibonsi	69.916	2	117%	Si
Montecatini T.	120.498	3	115%	Si
Santa Croce S.A.	101.349	6	112%	Si
Prato	273.390	5	109%	Si
Piombino	57.804	2	104%	Si
Massa	79.082	2	104%	Si
Cecina	73.237	2	103%	Si
Carrara	64.689	1	102%	Si
Pisa	179.569	4	103%	Si
Empoli	105.156	4	105%	Si
Pistoia	129.197	3	102%	Si
Livorno	178.946	2	102%	Si
Pontedera	116.558	3	103%	Si
Lucca	163.873	3	101%	Si

## LA SELEZIONE DELLE CITTA' MEDIE: I RISULTATI (2)

### COMUNI ELIGIBILI AGGREGATI PER FUA



#### Legenda

- AGLIANA; CARMIGNANO; MONTALE; MONTEMURLO; PRATO
- ALTOPASCIO; CAPANNORI; LUCCA
- CALCINAIA; PONSACCO; PONTEDERA
- CAMPILIA MARITTIMA; PIOMBINO
- CARRARA
- CASCINA; PISA; SAN GIULIANO TERME; VECCHIANO
- CASTELFRANCO DI SOTTO; FUCECCHIO; MONTOPOLI IN VAL D'ARNO; SAN MINIATO; SANTA CROCE SULL'ARNO; SANTA MARIA A MONTE
- CECINA; ROSIGNANO MARITTIMO
- CERRETO GUIDI; EMPOLI; MONTELUPO FIORENTINO; VINCI
- COLLE DI VAL D'ELSA; POGGIBONSI
- COLLESALVETTI; LIVORNO
- MASSA; MONTIGNOSO
- MONSUMMANO TERME; MONTECATINI TERME; PESCIA
- PISTOIA; QUARRATA; SERRAVALLE PISTOIESE

**LA SELEZIONE DELLE AREE ELIGIBILI CON IL CRITERIO DELLE FUA CONSENTE UN'INDIVIDUAZIONE PIÙ REALISTICA DELLE AREE URBANE, ALLARGA LA ROSA DEI TERRITORI CANDIDABILI, PRESERVANDO COMUNQUE IL CRITERIO DELLA CONCENTRAZIONE TERRITORIALE.**

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AGNOLETTI C., BOCCI C., IOMMI S., LATTARULO P., MARINARI M. (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 M. (2014 b), *First and Second-Tier Cities in Regional Agglomeration Models*, in *European Planning Studies*, DOI: 10.1080/09654313.2014.905006
- 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 per il Commissario europeo alla politica regionale D. Hübner, Bruxelles
- BARCA F. (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020*, Ministero per lo Sviluppo Economico-DPS, Roma
- BERTINI S., BURGALASSI D., IOMMI S., MARINARI D., TURCHETTI S. (2014), *Le aree interne della Toscana. Individuazione e caratterizzazione*, IRPET, Firenze
- BREZZI, M., L. DIJKSTRA AND V. RUIZ (2011), *OECD Extended Regional Typology: The Economic Performance of Remote Rural Regions*, *OECD RD Working Papers*, no.06, OECD Publishing,
- 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*, Parigi 18-20 giugno
- 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, Padova 11-13 settembre
- 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”, *GSSI Urban Studies, Working Paper* n.1
- CAMAGNI R. (2014 a), “Città metropolitane? No, solo province indebolite”, *La Voce.info*, 18 febbraio
- CAMAGNI R. (2014 b), *Città metropolitane: la sfida è oggi sugli Statuti*, Paper presentato alla XXXV Conferenza AISRe, Padova, 11-13 settembre
- FERRI V. (2009), “Le città metropolitane in Italia. Un’istituzione del federalismo”, in *Economia italiana*, 2009/2 Maggio-Agosto, pp.389-426
- IOMMI (2013), “Governare locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione”, in *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 polizie*”, XXXIV Conferenza Aisre, Palermo 2-3 settembre e IV EuGeo Congress, Roma 5-7 settembre;
- MEF-DPS (2011), *Rapporto annuale 2010 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, DPS Tesoro, Roma
- OCSE (2011), *Building resilient regions for stronger economies*, *OECD Regional Outlook*, OECD Publishing, Parigi
- OCSE (2012), *Redefining Urban: a new way to measure metropolitan areas*, OECD Publishing, Parigi