



The poster for the AISRe conference features a green background with a large, stylized image of a cathedral interior on the left. The text is arranged in a vertical column on the right. At the top, the AISRe logo is displayed, followed by the conference title and the theme. The date and location are at the bottom. A vertical strip of small images runs along the right edge of the poster.

**AISRe**



**XXXIV**  
Conferenza  
Scientifica  
Associazione  
Italiana di  
Scienze  
Regionali

**Crescita  
economica e  
reti regionali:  
nuove industrie  
e sostenibilità**

Palermo, 2-3 Settembre 2013

# **UN APPROCCIO PER L'INDIVIDUAZIONE DELLA GERARCHIA URBANA E L'ELABORAZIONE DI *TERRITORY-SPECIFIC POLICIES***

*Sabrina Iommi, Donatella Marinari*

## *Alla ricerca delle città fra criteri scientifici e istituzionali*

---

LA QUESTIONE DELL'INDIVIDUAZIONE DELLA **GERARCHIA URBANA** È STATA RECENTEMENTE RISCOPERTA IN ALMENO DUE DIVERSI AMBITI DI RIFLESSIONE:

- ✓ l'ambito delle **politiche per lo sviluppo**. La bassa crescita che affligge da tempo buona parte delle aree a sviluppo avanzato ha rilanciato l'attenzione sulle politiche per la competitività e in particolare sul loro contenuto, nonché sui soggetti e sui territori beneficiari. In una fase dello sviluppo caratterizzata da internazionalizzazione dei mercati, centralità dell'innovazione tecnologica e maggiore attenzione alla qualità della vita, le città (Quali? Con quali caratteristiche?) sono spesso indicate come i poli potenziali della crescita.
- ✓ l'ambito del **ridisegno degli assetti istituzionali**. La revisione dei confini amministrativi e delle modalità di *governance* che i diversi contesti hanno periodicamente intrapreso hanno spesso avuto origine dalla trasformazione delle aree urbane, che proprio in virtù della *performance* economica hanno modificato la propria struttura territoriale (ampliamento area urbanizzata, modelli a minore densità, abbandono e riconversione di parti di città). In Italia, dopo un dibattito più che ventennale rimasto privo di esito, il tema della revisione dell'assetto istituzionale delle città (nello specifico delle aree metropolitane) è stato rilanciato in un'ottica molto particolare, finalizzata più all'obiettivo di riduzione della spesa pubblica che a quello di accrescimento dell'efficacia con cui i poli potenziali dello sviluppo economico vengono governati.

**Il peso delle aree urbane nelle economie regionali e il legame esistente tra assetti istituzionali e dimensione economica (peso sul bilancio pubblico, *good governance* come fattore di sviluppo) richiedono riforme finalmente operative.**

## Due criteri prevalenti di classificazione

---

L'inadeguatezza dei confini amministrativi tradizionali delle aree urbane (di solito tracciati in epoca ottocentesca) è emersa in modo evidente dagli anni '50 del secolo scorso, in corrispondenza dei fenomeni di urbanizzazione su larga scala e di aumento esponenziale della mobilità territoriale connessi allo sviluppo industriale. Da allora, dunque, sono stati elaborati vari **criteri di definizione del concetto e del confine di ciò che è "urbano"**. Gli approcci possono essere assegnati a due categorie prevalenti:

- ✓ il **criterio dell'omogeneità**, per cui sono classificate come urbane le aree che presentano alcune caratteristiche territoriali, economiche e sociali comuni. Il dato più immediatamente visibile è ovviamente quello della compattezza del tessuto insediativo, usato tradizionalmente per distinguere la città dalla campagna e oggi meno efficace, cui si possono aggiungere caratteristiche più connesse al tessuto sociale (*trend* demografico, quota di popolazione istruita, ecc.) e produttivo (quota di popolazione attiva, quota di occupati in settori specifici, ecc.). La prima classificazione italiana delle aree urbane (Cafiero e Busca, 1970) utilizza tale approccio.
- ✓ il **criterio funzionale**, per cui vengono considerate appartenenti allo stesso sistema territoriale le aree fra loro connesse da intensi flussi relazionali, che assumono la forma di movimenti pendolari quotidiani, ma anche di scambi di beni e servizi, trasferimenti di residenza, chiamate telefoniche, ecc. Tale criterio, che non individua necessariamente solo le aree urbane, è stato inizialmente utilizzato a tale scopo (si pensi alle *Standard Metropolitan Areas*, ai *Daily Urban Systems*, alle *Functional Urban Regions* del contesto statunitense e britannico) e ha trovato applicazione in Italia nel 1986 con la mappatura dei **Sistemi Locali del Lavoro** (SLL) da parte di Istat e Irpet, mappatura che ha perso dunque il carattere urbano, poi recuperato in altre classificazioni nate sulla scia dell'interesse della UE per le modalità di sviluppo territoriale (**Progetto Espon, *Functional Urban Areas***)

## La necessità di una classificazione ufficiale delle città

---

Nei paesi anglosassoni che per primi hanno elaborato nuovi criteri per la delimitazione del fenomeno urbano, tale operazione ha avuto almeno tre diverse finalità: a) migliorare la **significatività statistica dei dati** raccolti, la cui affidabilità è condizionata dai bacini territoriali in cui vengono raccolti; b) consentire una **programmazione più realistica degli interventi di *policies***, in particolare di quelli attinenti alla politica industriale (e dunque allo sviluppo economico) e alla pianificazione territoriale; c) condurre talvolta alla **revisione dei confini del governo locale** per assicurare la *good governance*.

Anche in Italia sono state prodotte numerose classificazioni a fine statistico e analitico (di cui la più conosciuta resta quella dei SLL), ma nessuna di essa è stata tradotta in una mappa territoriale ufficiale, da utilizzare per guidare la pianificazione territoriale (rimasta nelle competenze dei comuni tradizionali), per le politiche di sviluppo, né tanto meno per la revisione degli assetti istituzionali. La normativa che ha tentato di individuare le città o aree metropolitane a partire dal 1990 lo ha fatto indicando *ex-lege* i territori interessati e lasciando aperta la questione della delimitazione dei confini.

La mancata condivisione di una tecnica di individuazione e delimitazione spaziale dei sistemi urbani contemporanei implica nei fatti l'impossibilità di dotarli di un sistema di governo adeguato e di *policies* altrettanto congrue.

**La tesi del presente lavoro è che gli strumenti di analisi territoriale siano oggi sufficientemente maturi per poter arrivare ad un riconoscimento ufficiale di una mappa e di una gerarchia urbana basate su criteri scientifici ampiamente condivisibili.**

# Una proposta di metodo per l'Italia

---

Il presente contributo propone un **metodo multicriterio** di individuazione e delimitazione delle città che ha due vantaggi principali: a) **tiene conto delle molteplici dimensioni che costituiscono una città** (area di attrazione dei flussi pendolari, dimensione demografica, composizione della base produttiva, risultato economico, continuità dell'urbanizzato); b) **consente l'ordinamento dei poli urbani** e l'identificazione per ciascuno di **punti di forza/debolezze** che possono divenire l'oggetto di *territory-specific policies*.

Nello specifico **la città è definita attraverso:**

- ✓ approccio funzionale e dimensione demografica (mappa delle FUAs)
- ✓ qualità e varietà delle funzioni economiche (rango urbano)
- ✓ *performance* economica (valore aggiunto e occupazione)
- ✓ densità dell'edificazione (mappa delle UMZs)

Gli aspetti citati trovano ampio riscontro nella letteratura economica (ma non solo) sulla città.

# Operativizzazione degli “ingredienti” urbani

L'approccio prevalente è di tipo funzionale, integrato con criteri di omogeneità.

✓ La maglia territoriale di partenza per la definizione di una gerarchia urbana è quella dei **SLL** (Sistemi Locali del Lavoro) elaborati dall'Istat sulla base dei **flussi pendolari per lavoro** rilevati al censimento 2001, selezionati secondo la **soglia demografica** utilizzata nel Progetto ESPON per le **FUAs** (*Functional Urban Areas*, ovvero una popolazione complessiva non inferiore a 50mila abitanti, con un centro principale di almeno 15mila).



PRO

Si tratta di una maglia territoriale basata su un criterio ragionevole (la comunità locale è il luogo della frequentazione quotidiana), facilmente accessibile, sufficientemente condivisa perché usata in numerose analisi, per la quale sono disponibili anche informazioni statistiche.

CONTRO

Nasce come aggregazione di comuni (i cui confini sono poco coerenti con i fenomeni socio-economici), utilizza soglie basse e uniformi di significatività dei flussi pendolari, fa riferimento solo agli spostamenti per lavoro, viene aggiornata ogni 10 anni ...

✓ Le FUAs vengono ulteriormente selezionate sulla base di quelle che sono le loro funzioni economiche. Le **funzioni urbane** sono individuate con il **criterio della rarità territoriale** degli addetti nei settori economici. Il grado di urbanità delle diverse FUAs dipende dal **livello di specializzazione in funzioni urbane**, ma anche dal **numero**, dalla **varietà** e dalla **qualità** delle funzioni presenti.



PRO

Svolgimento di funzioni rare, varietà funzionale sono comunemente ritenute caratteristiche distintive urbane. La rarità delle funzioni è fatta derivare dall'analisi dell'esistente. Composizione della base economica e risultato raggiunto appaiono criteri condivisibili di ordinamento urbano.

CONTRO

Si potrebbe integrare con un indicatore di accessibilità ...

✓ La forza economica della città è infine misurata con **due indicatori di performance**: addetti per abitante e valore aggiunto per abitante.



PRO

Si tiene conto dell'aspetto morfologico, oltre che di quello funzionale

CONTRO

Tale passaggio potrebbe essere utilizzato all'inizio della procedura di mappatura

## L'individuazione delle funzioni urbane: la rarità territoriale

	Indice di specializzazione FUA /non FUA (a)	Indice di concentrazione nelle FUA urbane (b)	Livello di urbanità della funzione (media geometrica a*b)
<b>MANIFATTURA HT e ICT</b>			
CF Industria chimico-farmaceutica	2,54	1,42	1,90
CI Computer, elettronica, ottica	1,91	1,23	1,53
<b>MANIFATTURA MHT</b>			
CK Meccanica	1,14	1,10	1,12
CL Mezzi di trasporto	1,29	1,16	1,22
<b>LOGISTICA</b>			
H Trasporto e magazzinaggio	1,39	1,01	1,18
<b>SERVIZI FINANZIARI</b>			
K attività finanziarie e assicurative	1,72	1,03	1,33
<b>EDITORIA e TELECOMUNICAZIONI</b>			
<b>JA Editoria</b>	<b>5,18</b>	<b>1,31</b>	<b>2,61</b>
<b>JB Telecomunicazioni</b>	<b>8,05</b>	<b>1,33</b>	<b>3,27</b>
<b>KIBS e UNIVERSITA'</b>			
JC Servizi informativi	2,45	1,16	1,68
MA Attività professionali	1,32	0,97	1,13
MB Ricerca & Sviluppo	2,62	1,23	1,80
<b>Università (MIUR)</b>	<b>11,10</b>	<b>1,37</b>	<b>3,90</b>
<b>SERVIZI SPECIALIZZATI ALLA PERSONA</b>			
R Attività artistiche e ricreative	1,05	0,98	1,01
E <i>Public Utilities</i>	1,71	0,98	1,30
Strutture ospedaliere (Min Sal)	1,34	1,03	1,17
<b>ALTRI SERVIZI SPECIALIZZATI ALLE IMPRESE</b>			
N attività amministrative e di supporto	2,27	1,07	1,56

Misura la qualità delle funzioni urbane

Definisce le funzioni urbane

# La costruzione della gerarchia urbana: sintesi delle variabili osservate

## LE COMPONENTI DEL RANGO URBANO

- ✓ **Specializzazione in funzioni urbane** (addetti alle funzioni urbane sul totale, relativizzato alla media del totale delle FUAs)
- ✓ **Qualità delle funzioni urbane** (misura la rarità della funzione, è espresso dalla media geometrica tra specializzazione FUAs/non FUAs e concentrazione nelle FUAs)
- ✓ **Varietà funzionale** (numero di funzioni urbane)
- ✓ **Omogeneità/disomogeneità della specializzazione** (inverso del CV della specializzazione funzionale )
- ✓ **Risultato economico:** (valore aggiunto per abitante)
- ✓ **Risultato occupazionale:** (addetti per abitante)

## ANALISI FATTORIALE O DELLE COMPONENTI PRINCIPALI

(inferisce una variabile latente - il rango urbano- da una pluralità di variabili osservate)

Variabili osservate	Coefficienti di correlazione con la 1° componente	Pesi fattoriali per la costruzione della 1° componente
VA per abitante	0,821	0,265
Nr. specializzazioni	0,782	0,252
Livello specializzazione	0,774	0,250
Addetti per abitante	0,710	0,229
Qualità specializzazioni	0,676	0,218
1/CV Specializzazioni	0,505	0,163

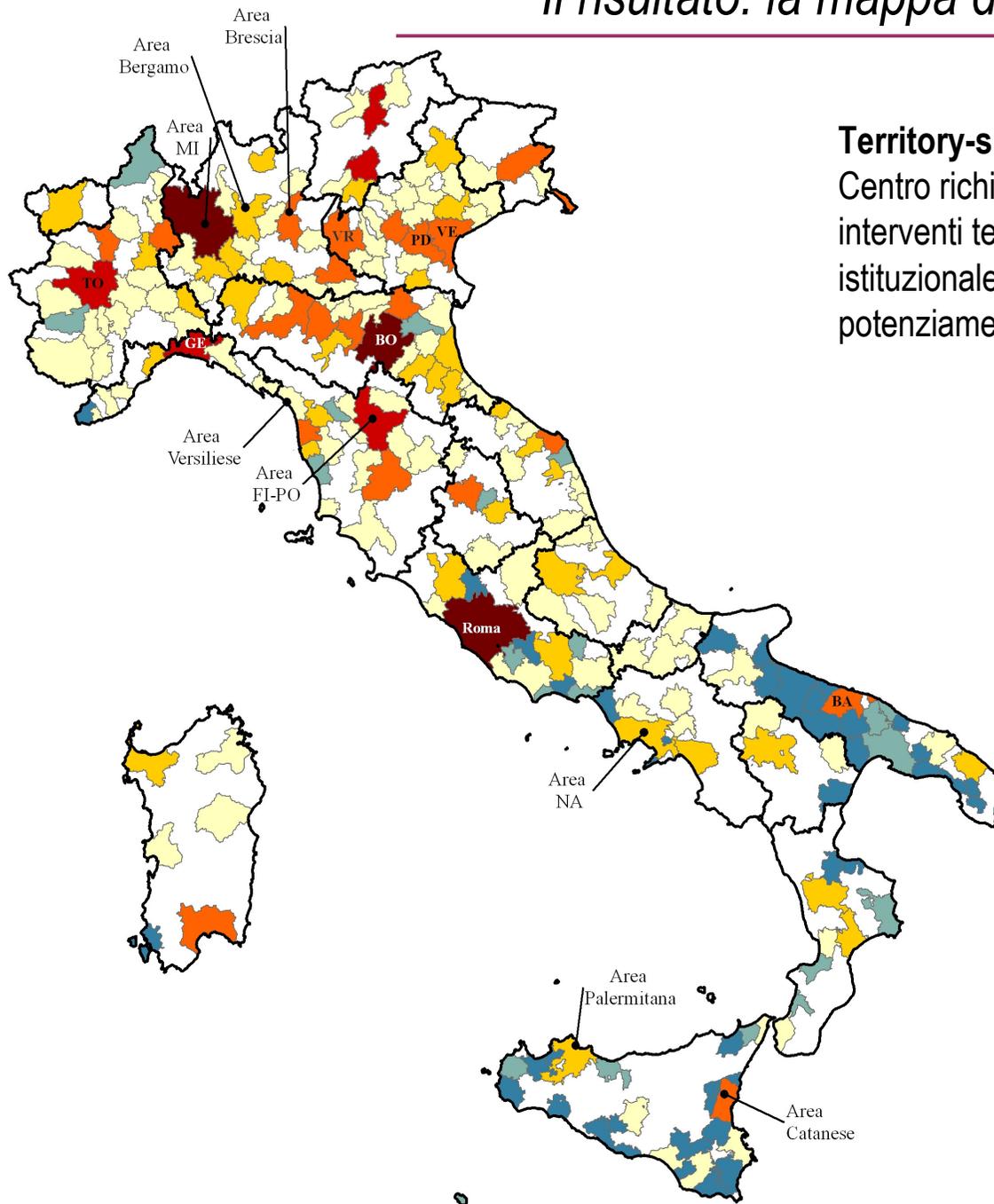
*Il fattore estratto (1° componente), che assumiamo come indice del rango urbano, spiega il 52% della varianza complessiva e deriva da contributi simili delle variabili di partenza.*

## Il risultato: la gerarchia urbana in Italia e le sue componenti

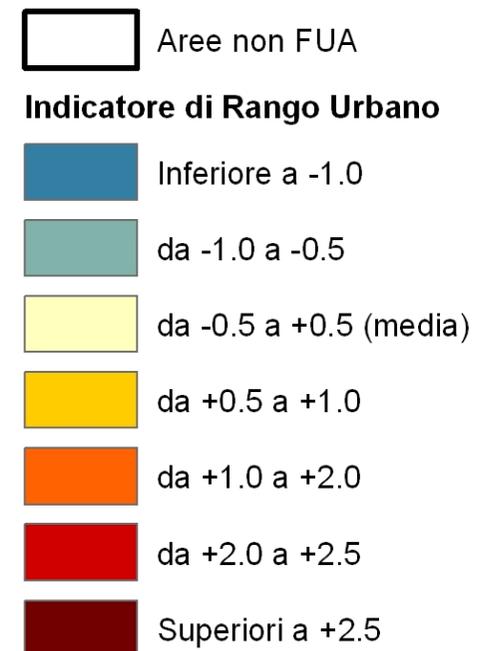
Tipologia città	Città/Area	Pres. funzioni urbane	Risultato economico	Specializ. produttiva	Specializ. culturale	Indice rango urbano (>0)	
<b>GRANDI SISTEMI METROPOLITANI</b> (pop.>1 mil.)	Area milanese	ALTA	ALTO	1,2	1,3	2,95	
	Roma	ALTA	ALTO	1,0	1,7	2,78	
	Torino	ALTA	ALTO	1,4	1,3	2,37	
	Area napoletana	ALTA	BASSO	0,9	1,0	0,78	
<b>MEDI SISTEMI METROPOLITANI</b> (pop 500mila-1 mil.)	Bologna	ALTA	ALTO	1,3	1,2	3,34	
	Genova	ALTA	ALTO	0,9	1,3	2,41	
	Area Firenze-Prato	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 Brescia-Lumezzane	MEDIA	ALTO	1,2	0,9	1,39	
	Area Catania-Acireale	ALTA	MEDIO	1,0	1,0	1,01	
	Area Bergamo-Albino	MEDIA	ALTO	1,2	0,7	0,97	
	Area Palermo-Bagheria	ALTA	MEDIO	0,8	1,2	0,61	
	Area Versiliese	MEDIA	MEDIO	0,9	0,7	0,19	
	<b>CITTÀ MEDIE</b> (pop 250-500mila)	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	ALTO	1,0	1,2	1,13	
<b>CITTÀ PICCOLE</b> (pop 100-250mila)	Trento	ALTA	ALTO	0,8	1,3	2,25	
	Bolzano	ALTA	ALTO	0,7	1,2	2,16	
	Pisa	ALTA	ALTO	0,9	1,9	1,91	
	Siena	ALTA	ALTO	0,8	1,5	1,86	
	Trieste	ALTA	MEDIO	1,0	1,2	1,76	
	Ancona	ALTA	MEDIO	1,0	1,1	1,64	

Città metropolitane delle regioni ordinarie (+Reggio Calabria)

## Il risultato: la mappa della gerarchia urbana in Italia



**Territory-specific policies:** le regioni del Nord e del Centro richiedono in primo luogo politiche di rete e interventi tesi alla riduzione della frammentazione istituzionale, quelle del Sud soprattutto interventi di potenziamento delle funzioni e del risultato economico.



## Il risultato: la gerarchia urbana nelle regioni policentriche

	VENETO					EMILIA-ROMAGNA					TOSCANA					MARCHE				
	0,5-1	1-1,5	1,5-2	2-3	>3	0,5-1	1-1,5	1,5-2	2-3	>3	0,5-1	1-1,5	1,5-2	2-3	>3	0,5-1	1-1,5	1,5-2	2-3	>3
> 1 mil.																				
500mila-1mil			XXX																	
250-500mila	X	X					XX	X												
100-250mila						XXX XX					XX		XX			X		X		

RANGO URBANO ALTO

RANGO URBANO MOLTO ALTO

In un contesto che è caratterizzato da assetti policentrici, il legame tra dimensione demografica e risultato economico è più debole. Ciò non toglie che esistano assetti diversi, che richiedono politiche adeguate.

## RICAPITOLANDO:

- ✓ Gli **strumenti di analisi teorica** e la **rilevazione di dati sul territorio** sono oggi abbastanza maturi da consentire la **condivisione di un metodo scientifico di individuazione e ordinamento delle aree urbane**, che possa servire per orientare le *policies* e per guidare le riforme degli assetti istituzionali
- ✓ Il metodo proposto, pur essendo ovviamente perfezionabile, è un esempio di come richiamando concetti ormai consolidati nella letteratura attinente all'analisi territoriale e urbana (legami funzionali, rarità e varietà delle funzioni svolte, ecc.) e attingendo a informazioni statistiche raccolte regolarmente si possa costruire una gerarchia urbana ragionevole e che tiene traccia dei punti di forza e debolezza di ciascun polo. Quest'ultima caratteristica consente di **orientare le *policies* in senso *territory-specific*** e fornisce utili indicazioni anche in vista del **riordino degli assetti istituzionali**, evitando così le distorsioni derivanti da un approccio esclusivamente amministrativo.



The poster features a large image of a cathedral interior on the left, a vertical strip of various regional scenes on the right, and a central green area with text. The text includes the AISRe logo, the conference title, the organizing association, the theme, and the date and location.

**AISRe**



XXXIV  
Conferenza  
Scientifica  
Associazione  
Italiana di  
Scienze  
Regionali

Crescita  
economica e  
reti regionali:  
nuove industrie  
e sostenibilità

Palermo, 2-3 Settembre 2013

# UN APPROCCIO PER L'INDIVIDUAZIONE DELLA GERARCHIA URBANA E L'ELABORAZIONE DI *TERRITORY-SPECIFIC POLICIES*

*Per informazioni:*

*sabrina.iommi@irpet.it, donatella.marinari@irpet.it*