

IRPET

Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

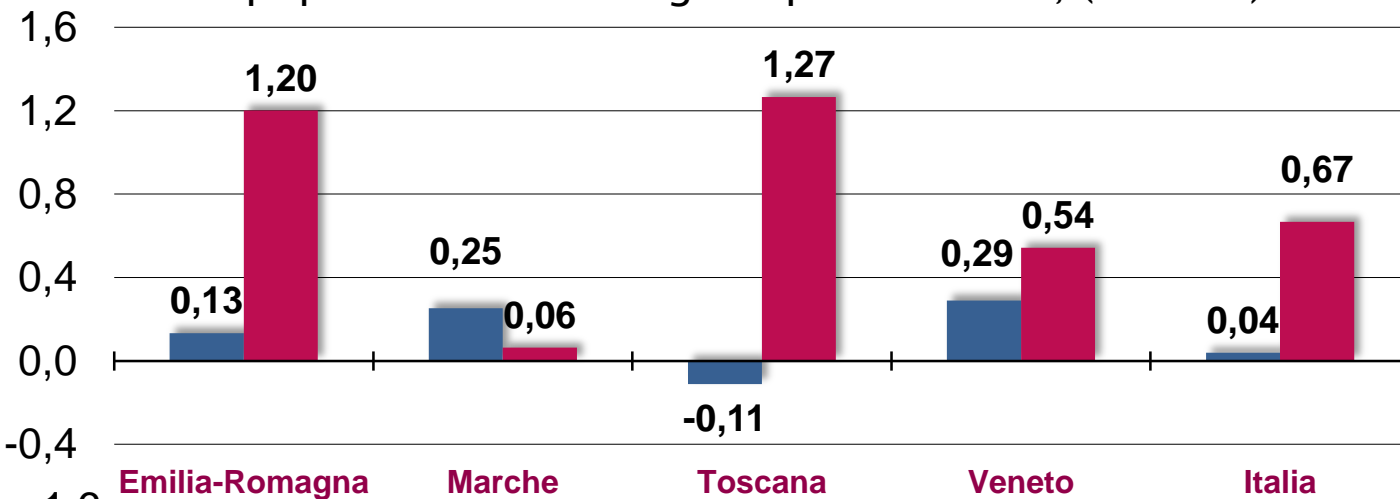
I processi di urbanizzazione e le determinanti: la fiscalità locale e gli strumenti di pianificazione del territorio

Chiara Agnoletti, Chiara Bocci, Claudia Ferretti

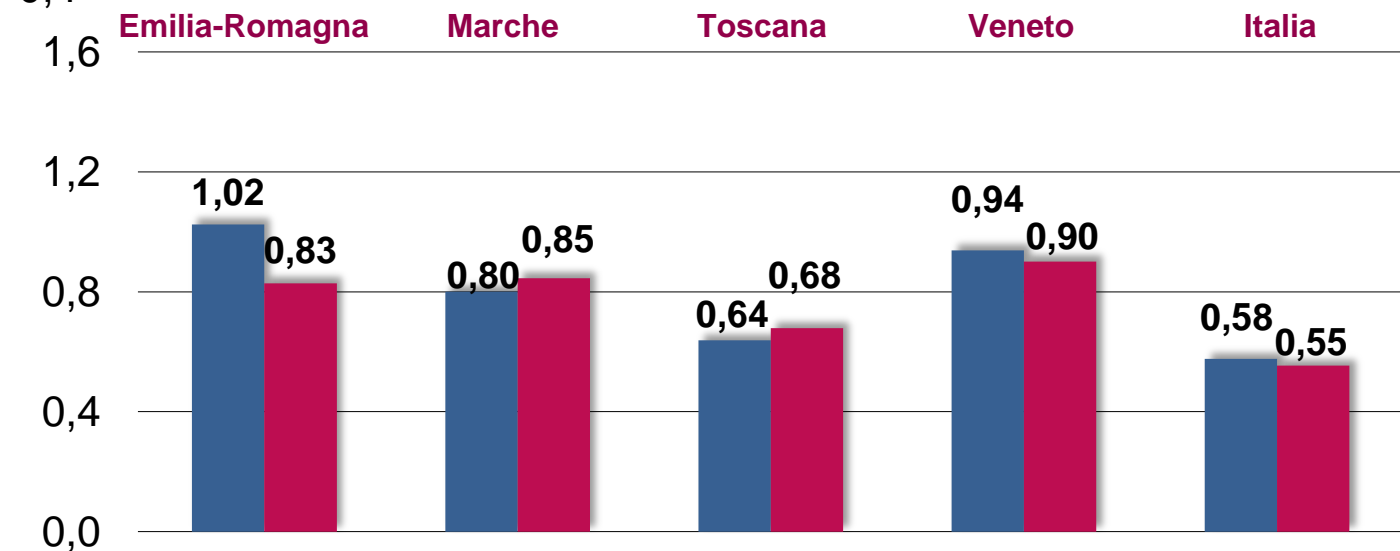
Palermo, 3 Settembre 2013

Consumo di suolo

Incremento medio annuo dei territori urbanizzati e della popolazione nelle regioni policentriche, (valori %)



1990-2000



2000-2006

Popolazione
Aree urbanizzate

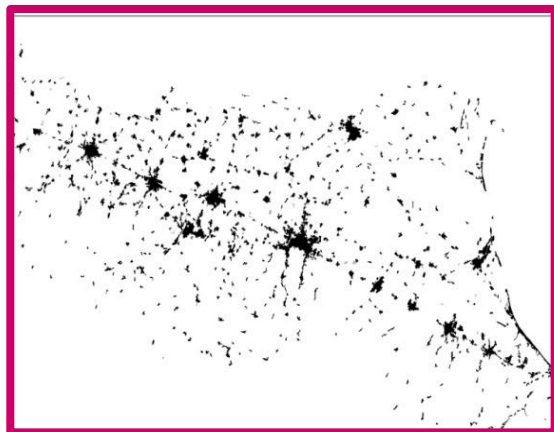
Toscana
urbanizzato su superficie
“disponibile”:
5.9 %



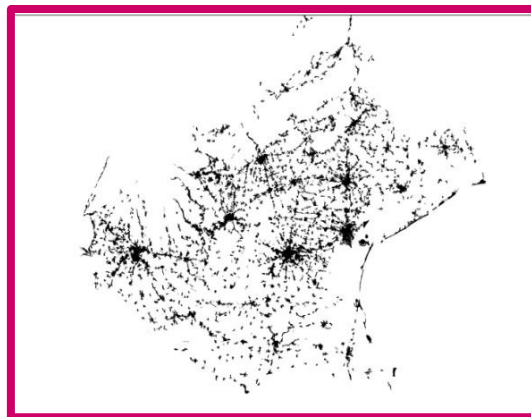
Marche
urbanizzato su
superficie
“disponibile”:
6.0%



**Emilia
Romagna**
urbanizzato su superficie
“disponibile”
: **6.7%**

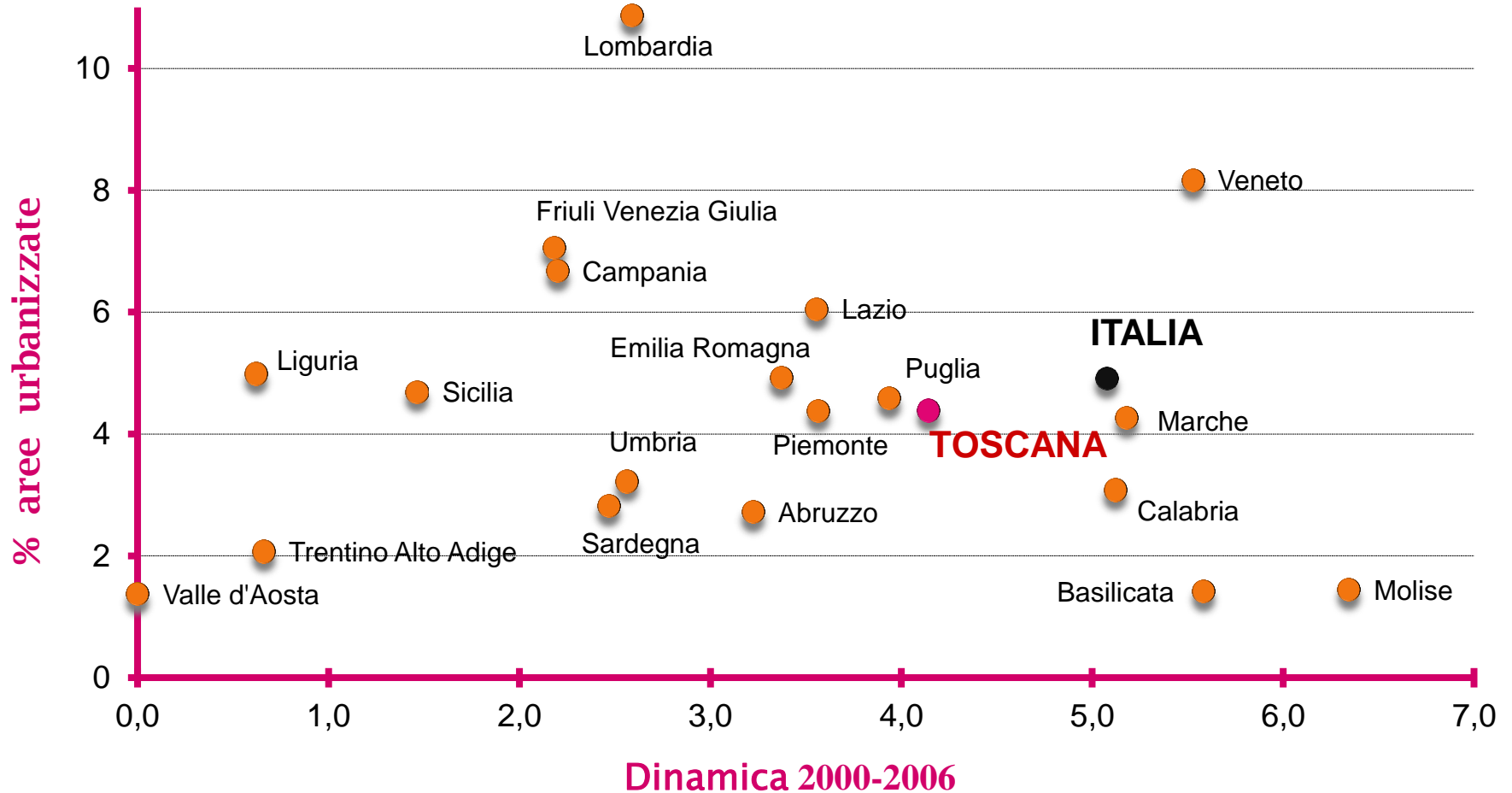


Veneto
urbanizzato su
superficie
“disponibile”:
11.5%



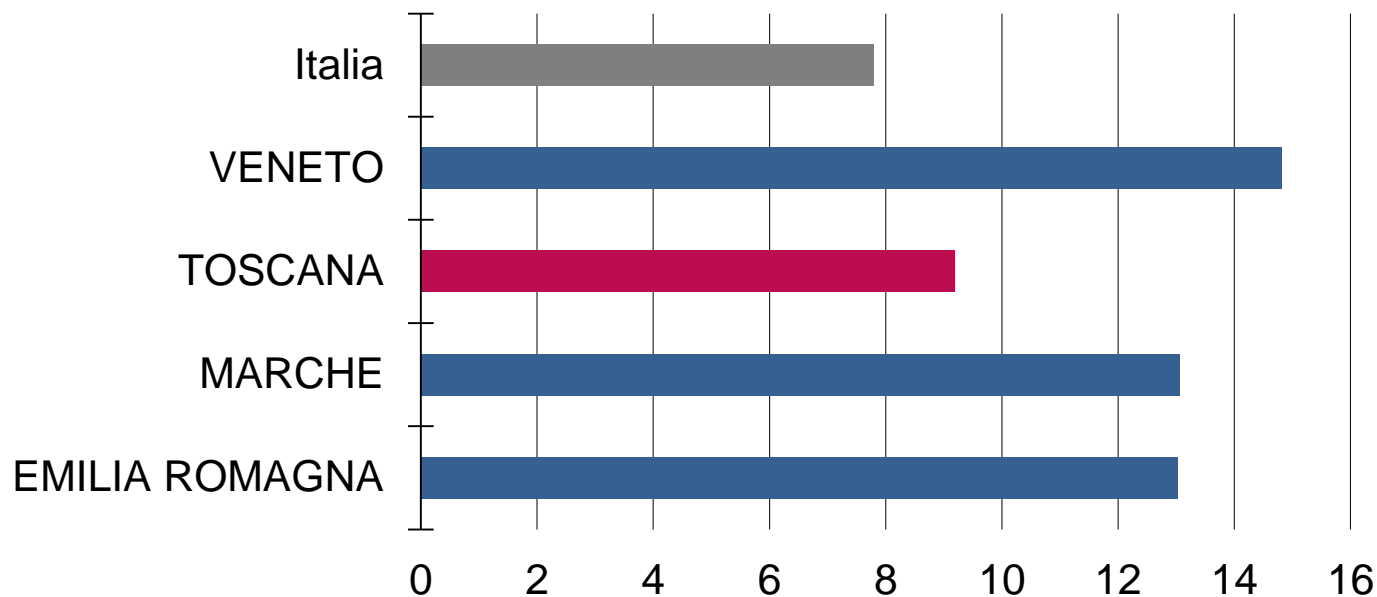
Fonte: elaborazioni su dati Corine Land Cover.

Incidenza delle aree urbanizzate al 2006 e dinamica 2000-2006, Regioni italiane (valori percentuali)



I processi di urbanizzazione avvengono in gran parte a discapito dei territori agricoli (il 94% della aree urbanizzate cresciute nel periodo 2000-2006 ha aumentato la propria superficie a detrimento dei territori agricoli ovvero 46.000 ha).

Territori agricoli diventati territori urbanizzati, Regioni “policentriche”, 2000–2006 (km2 procapite *100)



Criticità:

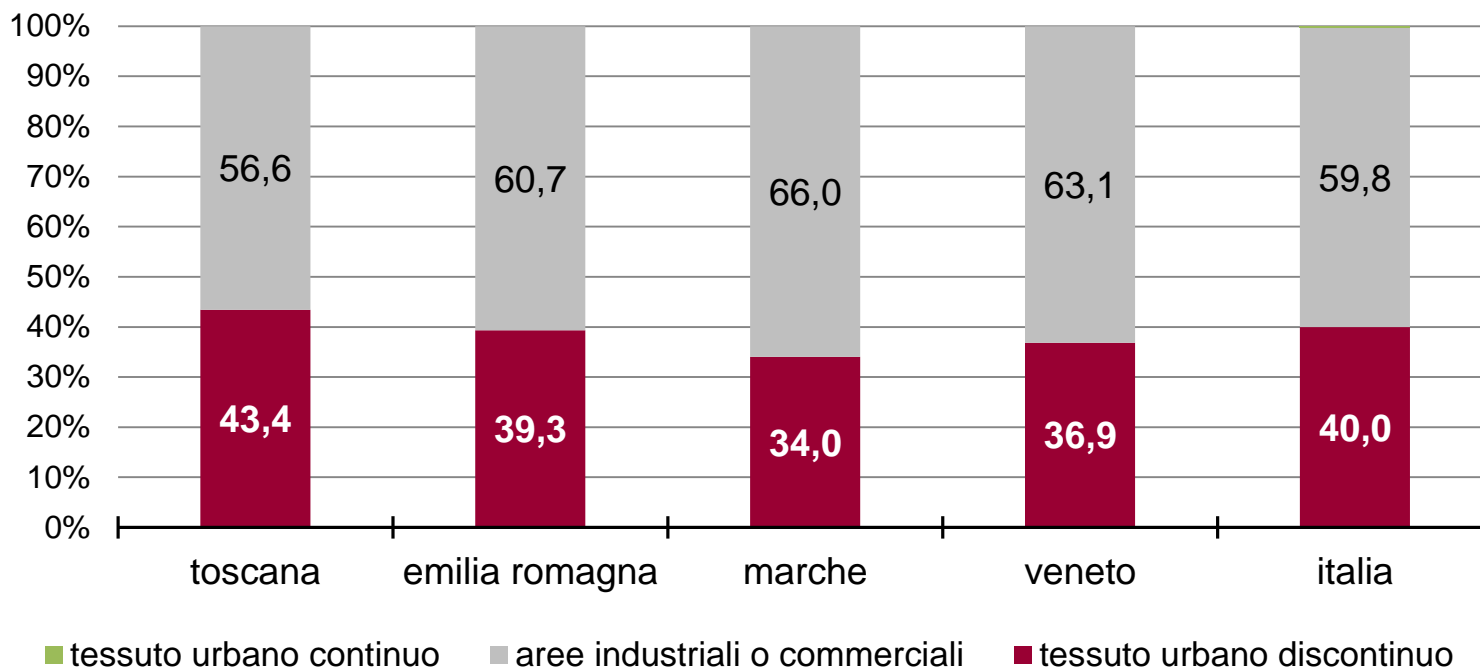
-potenziale perdita di qualità paesaggistica
 -perdita della funzione di presidio ambientale che svolge l'agricoltura.
 In un momento di scarsità di risorse, può costituire un grave pericolo per i nostri territori.

Spesa in conto capitale per la gestione del territorio in Toscana, 2005–2010 (valori pro capite in euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Toscana	53	33	30	44	27	26

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio.

Classificazione dei nuovi tessuti urbani. 2000–2006 Regioni “Policentriche” Crescita insediativa=100



Fonte: elaborazioni su dati Corine Land Cover e ISTAT

Lo sviluppo urbano più recente, così come sottolinea la letteratura scientifica, seppur con qualche lieve differenza a livello regionale appare rivolto a incrementare le superfici urbane meno compatte caratterizzate da trame insediative più rarefatte e discontinue.

Concentrazione/diffusione insediativa

Graduatoria concentrazione/diffusione della popolazione e delle attività produttive, 2011

Graduatoria concentrazione/diffusione della popolazione

Regione	Dev. st. pop/km ²
Basilicata	50,0
Molise	95,5
Umbria	106,4
Valle d'Aosta	198,4
Calabria	200,2
Sardegna	203,7
Marche	246,3
Trentino-Alto Adige	246,5
Veneto	273,1
Friuli-Venezia Giulia	274,2
Puglia	282,6
Abruzzo	286,8
Lazio	304,3
Piemonte	308,7
Emilia-Romagna	314,1
Toscana	356,7
Liguria	379,3
Sicilia	631,7
Lombardia	709,4
Campania	1598,0
Italia	624,9

Graduatoria concentrazione/diffusione degli addetti

Regione	Dev. st. addetti/km ²
Molise	6,5
Valle d'Aosta	6,8
Basilicata	7,9
Sardegna	18,8
Calabria	22,1
Trentino-Alto Adige	25,5
Umbria	29,3
Abruzzo	47,1
Puglia	48,4
Piemonte	61,4
Sicilia	61,8
Marche	64,2
Veneto	71,0
Emilia-Romagna	72,4
Lazio	82,1
Toscana	85,3
Liguria	94,2
Friuli-Venezia Giulia	123,2
Lombardia	189,5
Campania	192,0
Italia	100,2

L'indicatore individua il livello di concentrazione/diffusione di popolazione e di attività produttive calcolando la varianza delle densità comunali rispetto al valore regionale.

Grado di urbanizzazione

E' definito in funzione della **densità abitativa** e della appartenenza dell'unità locale a sistemi territoriali con un **ammontare di popolazione che raggiunge una certa massa critica**.

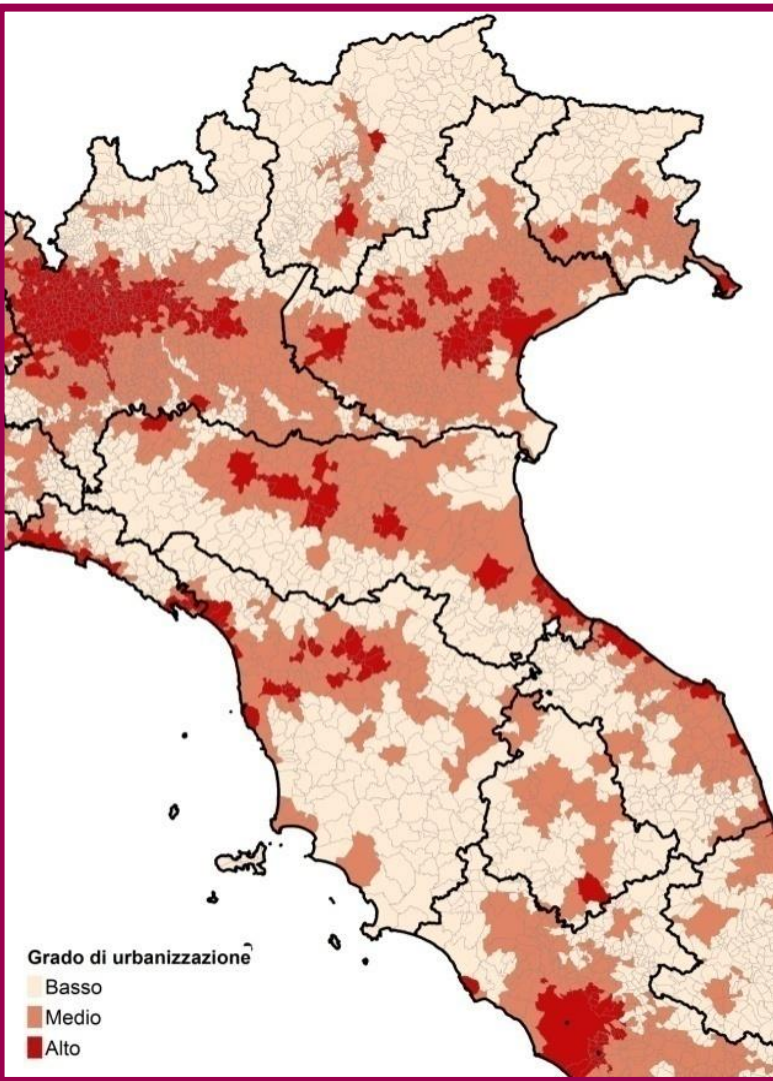
In Italia: **il 47%** vive in **aree ad alta urbanizzazione** (densità > 500 ab per km² e una pop complessiva > di 50 mila abitanti; coprono il solo 7% della sup territoriale);

-il 39% della popolazione vive in **aree a medio grado di urbanizzazione** (densità > 100 abitanti per km² e un ammontare di pop > alle 50 mila unità; corrispondono al 33% del territorio)

-la quota rimanente (il 15%) vive nel resto del territorio, che costituisce il 60% della superficie nazionale e che corrisponde ad aree a basso livello di urbanizzazione.

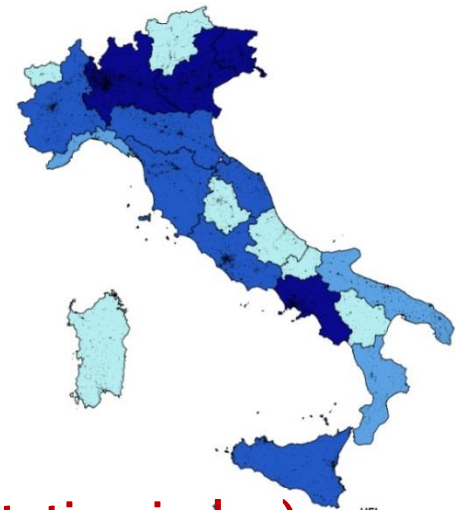
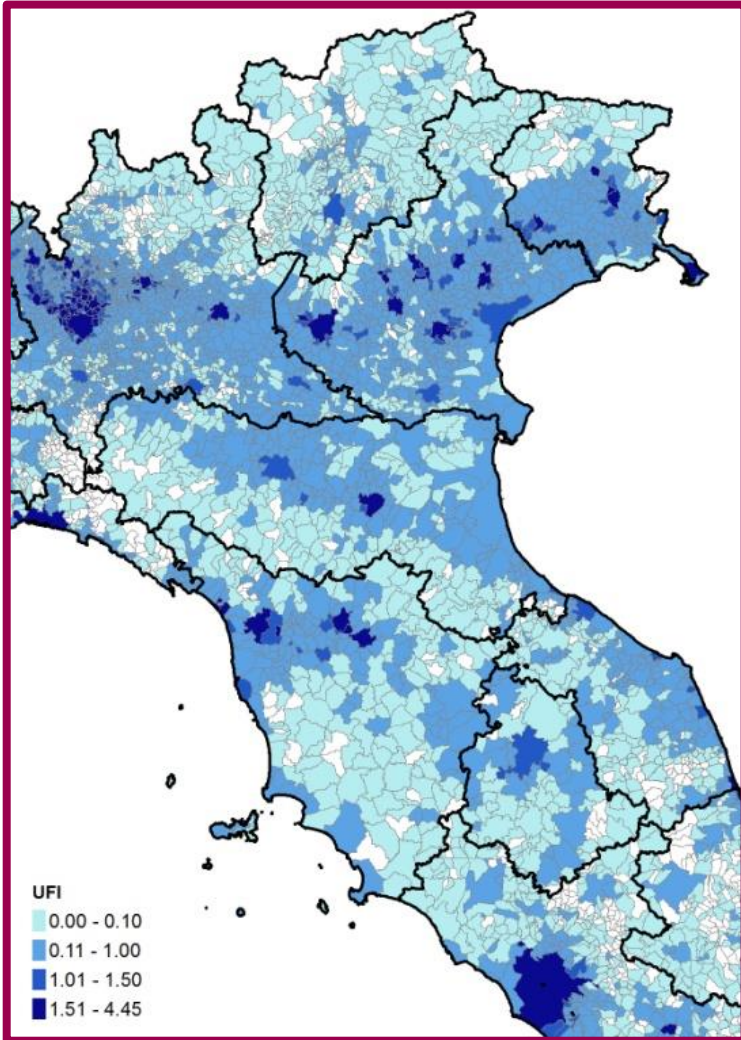
Le Regioni più polarizzate: Campania, seguita da Liguria, Lombardia e Lazio.

Le regioni policentriche, coerentemente alle attese, risultano meno polarizzate e si distinguono per una quota maggiore di pop che vive nelle aree a medio livello di urbanizzazione.



Frammentazione insediativa

E' una delle principali criticità connesse all'urbanizzazione del territorio: riduce gli ambienti naturali con le ovvie conseguenze sull'integrità degli ecosistemi e la progressiva insularizzazione degli ambienti residui. E' una modalità insediativa poco efficiente poiché "spreca" suolo, aumenta i costi di fornitura dei servizi e incrementa la mobilità privata in quanto non consente la sostenibilità economica della gestione del trasporto pubblico.



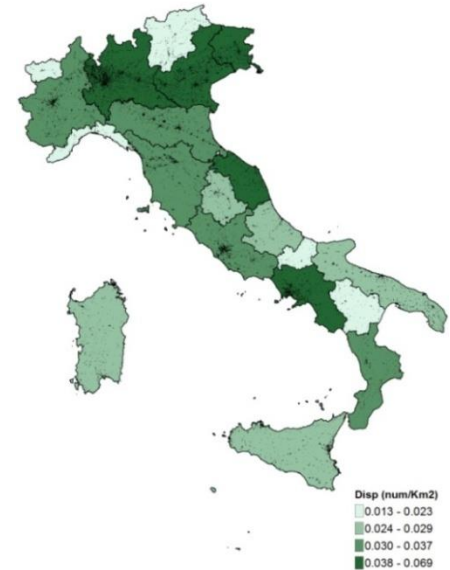
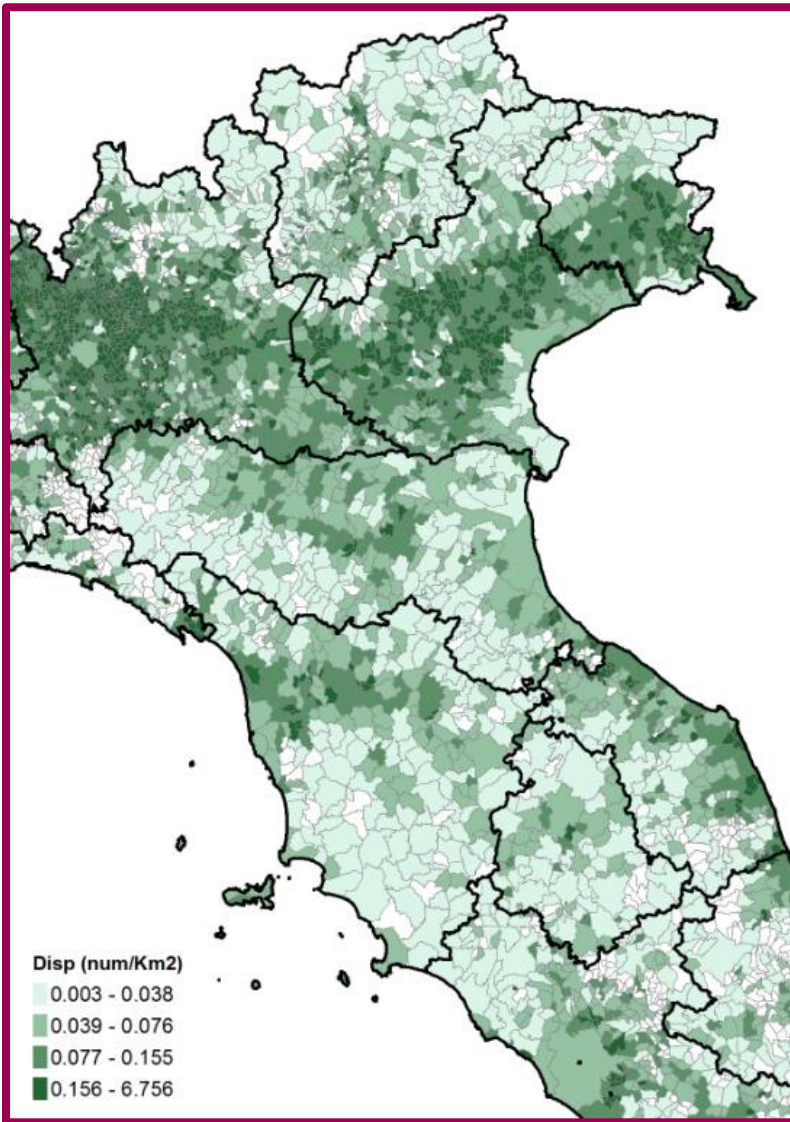
Indicatori:

a. **UFI (urban fragmentation index)**

$$UFI = \frac{\text{Tot. sup. urbanizzata}}{\text{Tot. sup. territorio}} * \frac{\sum \text{Perimetro urbanizzato}}{2 \sqrt{\prod \text{Tot. sup. urbanizzata}}}$$

Dispersione insediativa

L'indice di dispersione: misura la densità territoriale dei centri urbani.

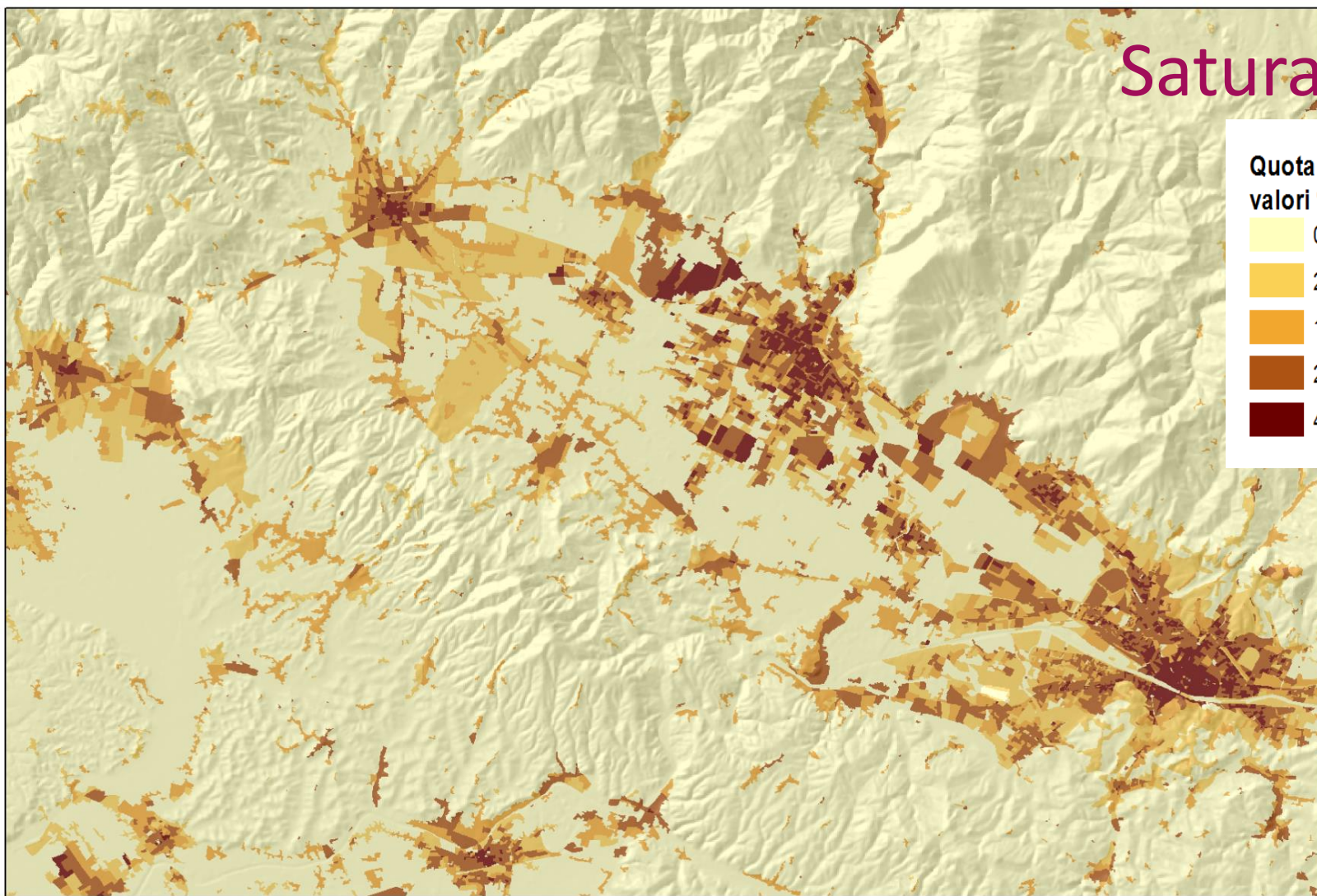
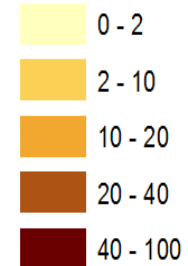


b. Dispersione

Dispersione =
Nr dei nuclei urbanizzati / superficie

Saturazione

Quota di urbanizzazione
valori %



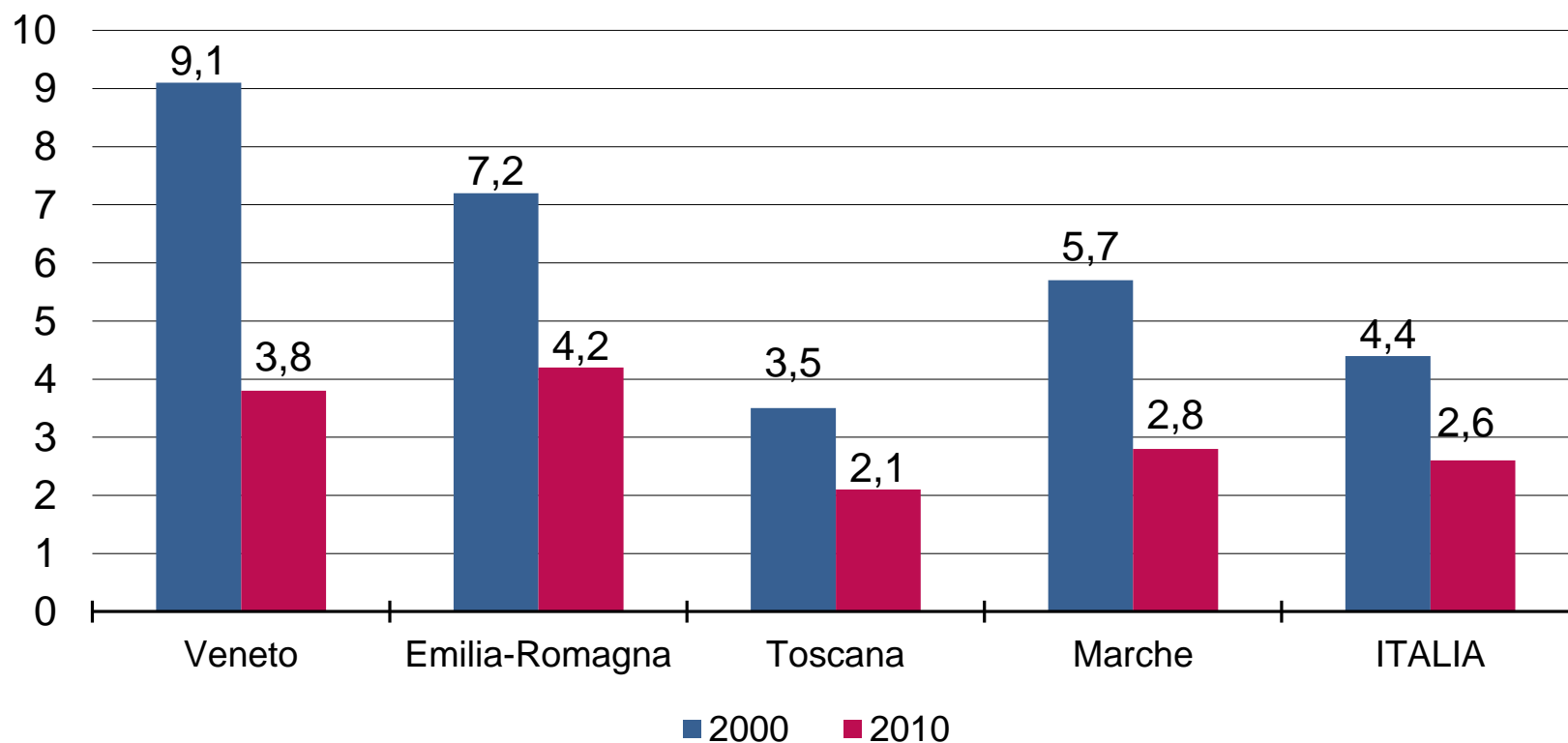
L'indicatore restituisce il rapporto tra la superficie occupata dai singoli edifici (contenuti nella Ctr scala 1:10.000) con quella delle sezioni di censimento Istat del 2011 misurando quindi il livello di saturazione delle singole sezioni.

Fonte: elaborazioni su dati Corine Land Cover

La saturazione nell'area metropolitana di
Firenze-Pistoia

Attività edilizia e risorse per la città e il territorio

Permessi di costruzione, 2000 e 2010 (m³ pro capite)q



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

Risorse per la città e il territorio



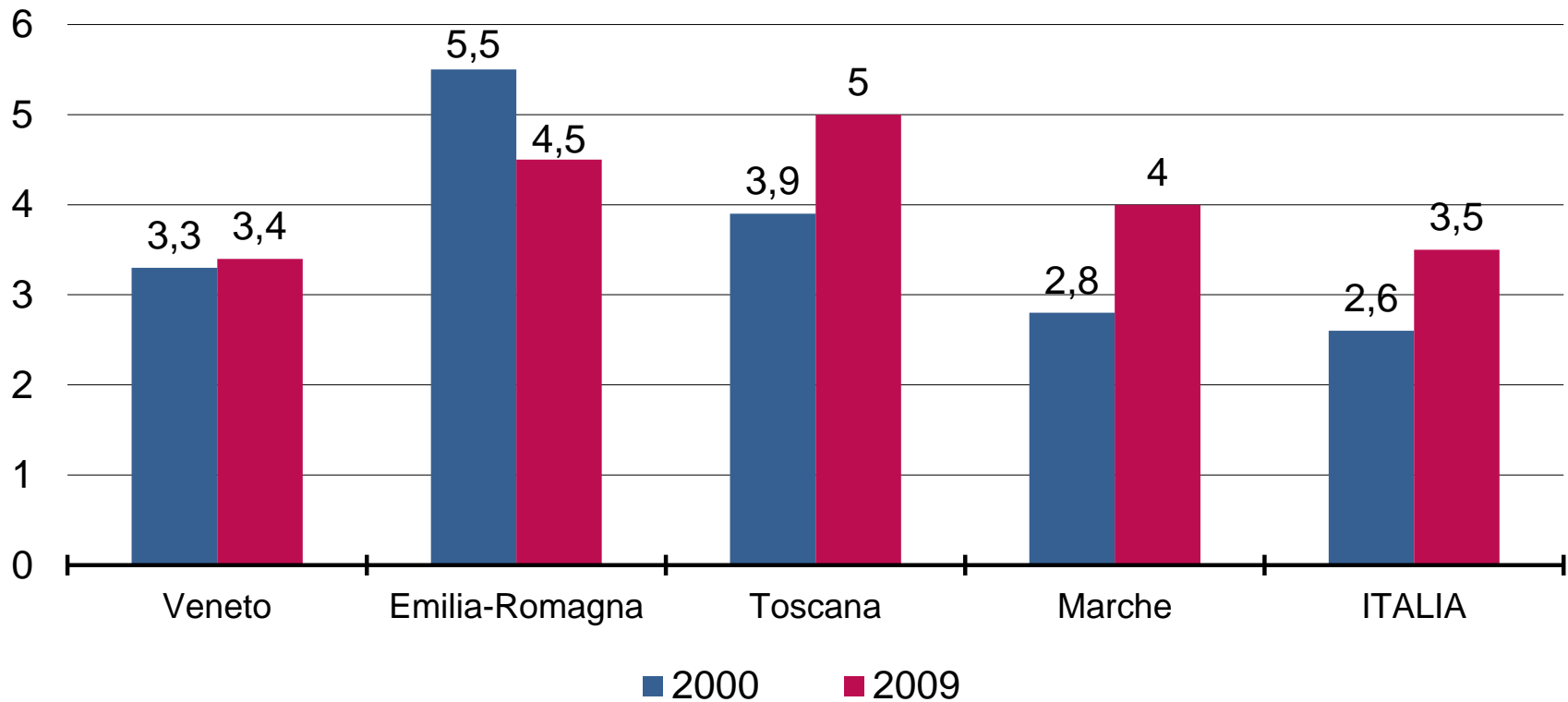
Contributi di costruzione
IMU

Gettito IMU 2012 in Toscana^a (euro pro capite)

Classe demografica del comune	Abitazione principale	Altre abitazioni	Uffici	Negozi e pertinenze	Immobili ad uso produttivo	Totale
Fino a 1.000 abitanti	46	402	3	74	94	618
Da 1.001 a 2.000 ab.	46	296	3	70	69	483
Da 2.001 a 3.000 ab.	58	295	4	63	66	486
Da 3.001 a 5.000 ab.	64	248	5	71	76	464
Da 5.001 a 10.000 ab.	75	226	7	77	83	468
Da 10.001 a 20.000 ab.	82	176	11	78	78	426
Da 20.001 a 60.000 ab.	92	201	17	79	79	468
Da 60.001 a 100.000 ab.	83	221	22	70	70	466
Oltre 100.000 ab.	120	220	35	93	73	541
Toscana	89	213	18	79	76	474

Contributi di costruzione

Contributo di costruzione sulle entrate totali, 2000 e 2009 (valori percentuali)

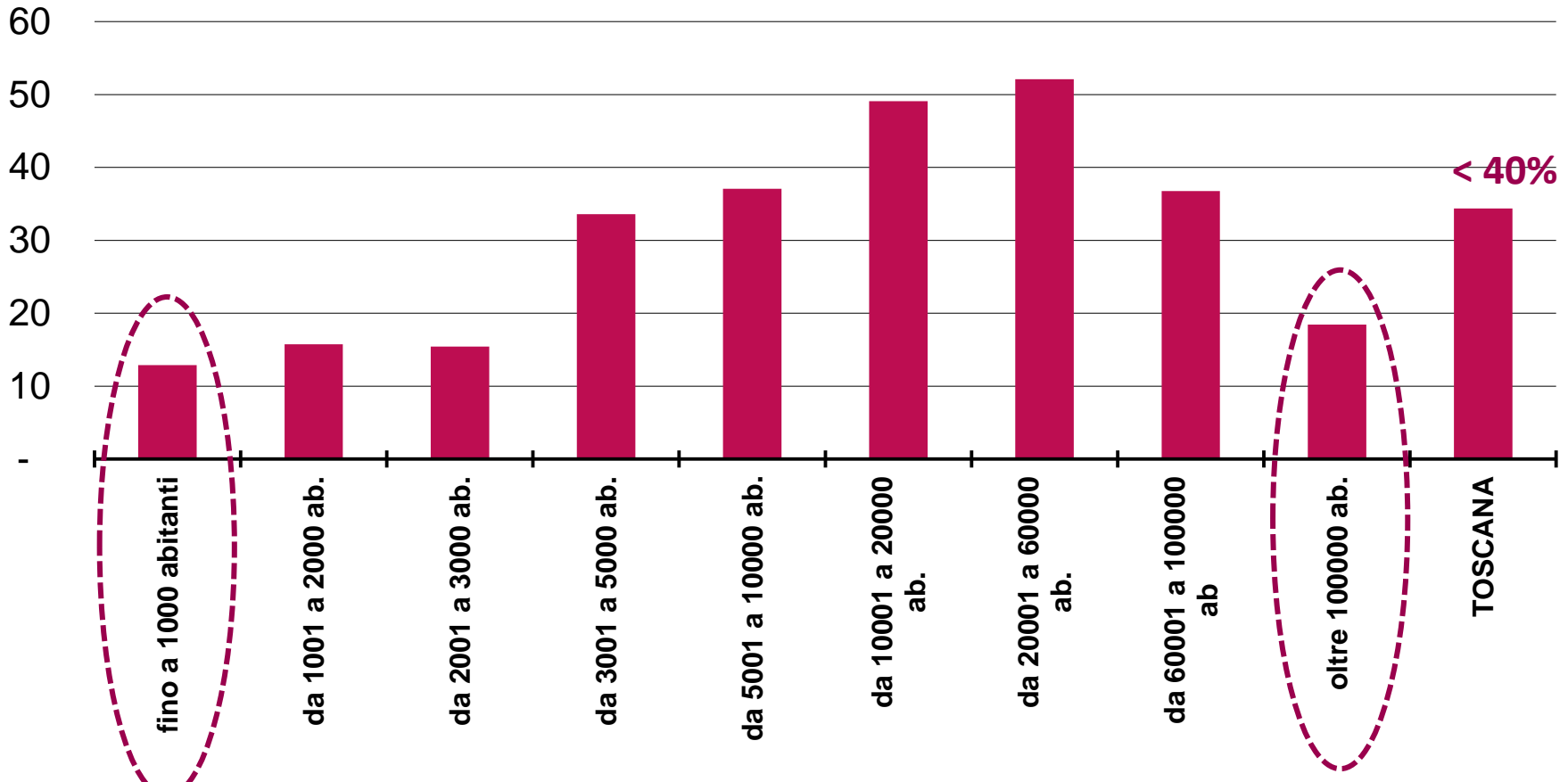


Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio.

Il grado di copertura dei contributi di costruzione

Rapporto tra contributi di costruzione e spesa in c/capitale nelle funzioni attribuibili alle attrezzature pubbliche in Toscana, 2008-2010.

(valori medi x100 per classe demografica dei comuni)



Spese di investimento per l'urbanistica

Spesa in conto capitale per l'urbanistica, la gestione del territorio e l'edilizia residenziale pubblica e locale in Toscana, 2005-2010. (valori pro capite in euro)

Classe demografica	2005	2007	2009	2010
Fino a 1.000 ab	239	140	133	134
Da 1.001 a 2.000 ab.	131	80	53	82
Da 2.001 a 3.000 ab.	111	95	44	29
Da 3.001 a 5.000 ab.	98	46	35	24
Da 5.001 a 10.000 ab.	53	24	31	27
Da 10.001 a 20000 ab.	26	11	18	10
Da 20.001 a 60.000 ab.	73	43	22	22
Da 60.001 a 100.000 ab.	40	28	26	17
Oltre 100.000 ab.	39	25	30	49
Toscana	53	30	27	26

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio.

Strumenti di pianificazione del territorio

Tra le **determinanti** dei processi di urbanizzazione troviamo gli **strumenti di pianificazione del territorio**

Non tutte le trasformazioni che investono un territorio possono essere ricondotte con linearità a scelte effettuate all'interno degli strumenti urbanistici tuttavia i **piani territoriali possono avere un ruolo**, più o meno pregnante in base al diverso livello su cui agiscono, nel guidare lo sviluppo e la trasformazione di insediamenti, infrastrutture e del paesaggio e più in generale l'uso del suolo.

Tra i contenuti degli strumenti di pianificazione comunali vi sono le cosiddette “**dimensioni massime sostenibili**” ovvero le ipotesi quantitative di crescita prospettate dal piano per le diverse funzioni.

Strumenti di pianificazione del territorio

- ✓ E' **uno degli aspetti della pianificazione più critici** sia da gestire sia in sede di progettazione dello strumento sia in fase di lettura e di interpretazione dello stesso.
- ✓ E' espresso da un dato numerico ma è (o dovrebbe essere) **l'esito di un processo complesso**.
- ✓ Si presenta come un **dato grezzo** che da solo non consente di formulare un giudizio di valore sulla qualità di un piano tuttavia svolge una **funzione “di controllo”** importante.

✓ La determinazione delle “dimensioni massime sostenibili” è una fase della pianificazione a cui la legge toscana di governo del territorio (Lr 5/95 e Lr 1/05) ha attribuito nuova valenza.



CAPACITÀ DI CARICO DEL TERRITORIO

Prende le mosse dallo **stato delle risorse** (dall'apparato conoscitivo), transita attraverso lo **statuto** (misurandosi con valori identitari, orientamenti per lo sfruttamento delle risorse, invarianti strutturali) per poi **tradursi in previsioni strategiche** di trasformazione. Il Ru dilaziona nel tempo le previsioni di lungo periodo individuate dal Ps.

Il “dimensionamento” degli strumenti di pianificazione del territorio

Il quadro delle trasformazioni insediative per la funzione residenziale: il **60% degli interventi** previsti sono esito di **nuova edificazione**, il **23% sono di residuo** e per il **17% sono interventi di recupero** del patrimonio esistente.

Suddivisione delle previsioni di crescita per la residenza in residuo, recupero e nuovo

	Residuo (*)	Recupero (*)	Nuovo (*)	TOTALE
Carico massimo sostenibile per la residenza totali	23,2	17,0	59,8	100,0

(*): i valori di riferiscono ai casi in cui il piano indica la suddivisione dei carichi massimi sostenibili in queste tre categorie che corrispondono a un campione di 76 Ps.

Solo per la funzione residenziale è stato possibile esprimerlo perché in questo caso abbiamo trasformato le diverse unità di misura utilizzate dal piano (volume, m2 di superficie utile lorda, alloggi) in abitanti teorici insediabili.

La crescita per la residenza è piuttosto diversificata in funzione della dimensione demografica del comune

A fronte di un **incremento complessivo del 19,5%**, nei comuni **compresi tra i 5.000 abitanti e i 10.000** la crescita prevista per la funzione residenziale **arriva al 26%**.

Sono invece i comuni più grandi, superiori ai 40.000 abitanti a prospettare uno sviluppo più contenuto.


Incrementi prospettati dal piano strutturale per la funzione Valori assoluti e %


Classi di ampiezza demografica	Abitanti teorici insediabili	Abitanti esistenti	Incremento %
Fino a 5.000 abitanti	65.648	301.843	21,7
Tra 5.000 e 10.000 abitanti	60.091	233.392	25,7
Tra 10.000 e 40.000	77.200	431.265	17,9
Oltre 40.000 abitanti	38.572	274.183	14,1
Arezzo	39.809	153.086	26,0
Firenze	40.881	268.388	15,2
Grosseto	11.739	63.035	18,6
Livorno	12.652	92.125	13,7
Lucca	22.548	111.869	20,2
Massa Carrara	4.718	13.047	36,2
Pisa	29.994	138.386	21,7
Prato	11.008	36.988	29,8
Pistoia	46.539	274.827	16,9
Siena	21.625	88.932	24,3
TOTALE	241.511	1.240.683	19,5

Nota: i valori comprendono anche gli interventi di recupero nella misura indicata in precedenza.


Incrementi prospettati dal piano strutturale per la funzione residenziale Valori assoluti e %


Aree urbanizzate


 esistenti al 1996

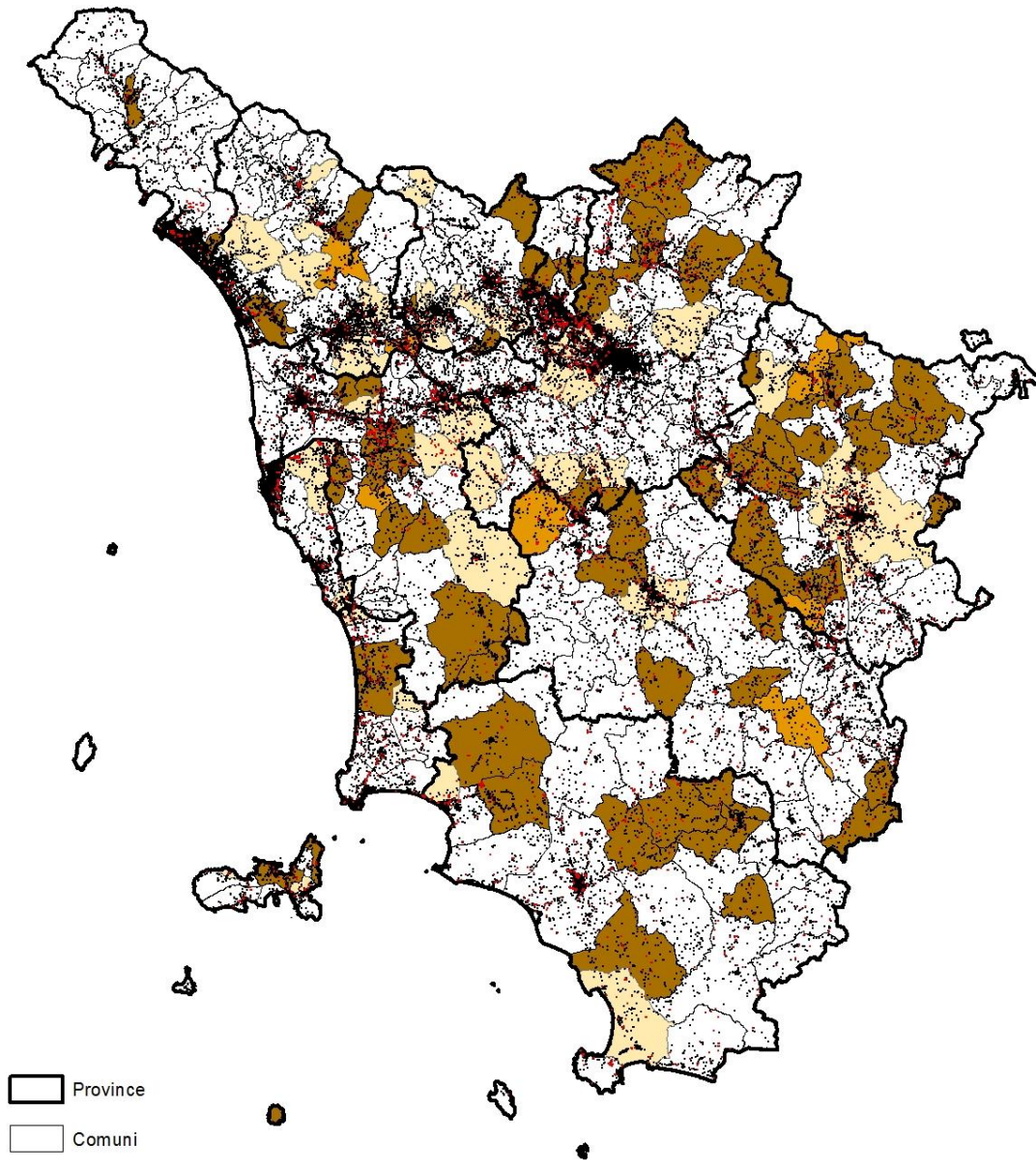
 crescita 1996-2007

Crescita prospettata dai Ps per la residenza

 Valori inferiori alla media del panel

 Valori in linea con la media del panel

 Valori superiori alla media del panel



 Province

 Comuni

Il “dimensionamento” degli strumenti di pianificazione del territorio

Conclusioni

La crescita insediativa

Seppur più contenuta della fase espansiva degli anni novanta **continua ad essere rilevante e superiore alle aspettative**, pur essendo maggiormente giustificata dalle dinamiche demografiche;

Le determinanti

Hanno agito secondo una duplice direzione: da un lato le più contenute **dinamiche economiche** che hanno implicato una tenuta fisiologica dell'espansione insediativa ma dall'altro **l'aumento del peso delle entrate legate all'attività edilizia** che, congiuntamente alla possibilità di impiegarle a finanziamento della spesa corrente, hanno invece costituito un incentivo nei confronti della crescita degli insediamenti. Anche le trasformazioni indicate dagli **strumenti di pianificazione del territorio** continuano a ricorrere in **misura rilevante alle nuove espansioni**.

Tipologie di crescita insediativa

A fianco dell'entità, un ulteriore elemento di preoccupazione è legato alle **tipologie di crescita insediativa più recente** orientate verso modalità insediative più diffuse e quindi meno efficienti sotto il profilo della gestione della risorsa suolo ma anche meno idonee a sostenere processi di integrazione funzionale tra le città: **la frammentazione insediativa** è infatti oggi riconosciuta come una delle principali criticità connesse all'urbanizzazione del territorio.

Scarsa disponibilità di risorse pubbliche e private

A questo si aggiunge un altro elemento di criticità che riguarda la **scarsa disponibilità di risorse pubbliche e private** a sostegno della città e della gestione del territorio che costituisce un fattore di potenziale criticità per l'intero sistema e per la **tenuta competitiva dei nostri sistemi urbani**.

Riorganizzare il sistema

Occorre riorganizzare il sistema degli insediamenti alla ricerca di **una maggiore efficienza**. È ormai infatti ampiamente riconosciuto il ruolo chiave giocato dalla **città nel definire i livelli di competitività e di benessere dei territori**. Da questa prospettiva, appare utile richiamare il ruolo chiave che svolgono gli strumenti di governo del territorio nel guidare tali processi e le molteplici criticità connesse alla loro formazione e alla individuazione delle ipotesi di trasformazione.

Esigenze

Per cui da un lato si pone l'esigenza di **orientare la crescita insediativa verso modelli più virtuosi** che privilegino in particolare la rigenerazione urbana adeguandosi alla scarsità di risorse, dall'altro occorre **ripensare al sistema della fiscalità** a sostegno dell'attivazione di tali processi e a fondamento della città pubblica.