

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

Chiara AGNOLETTI*, Claudia FERRETTI*, Patrizia LATTARULO*

Parole chiave: città metropolitana, assetti insediativi, funzioni urbane, capacità competitiva

SOMMARIO

Il contributo guarda alle potenzialità connesse all'istituzione dell'Area metropolitana fiorentina per il contesto economico regionale in relazione alle criticità determinate dall'attuale assetto insediativo e funzionale, al fine di proporre alcune possibili soluzioni alle principali istanze strategiche che quest'area esprime.

Più specificatamente, partendo dagli obiettivi che hanno alimentato il processo di riforma e dalle caratteristiche del contesto toscano in relazione alle altre città metropolitane istituite, il *paper* si interroga sulla capacità risolutiva della riforma rispetto alle principali questioni aperte in ambito metropolitano. Privilegiando il contesto toscano, guarderemo alle inefficienze che scaturiscono dalla frammentazione urbana, da scelte di pianificazione effettuate ad una scala non pertinente e dagli squilibri territoriali che conseguono dalla competizione fiscale.

Sulla base delle evidenze emerse, proporremo alcune riflessioni sul bacino ottimale dell'area metropolitana, sulle competenze e sulle funzioni di area vasta e sugli strumenti di fiscalità e di pianificazione territoriale su cui potrà contare questo nuovo livello istituzionale anche attraverso il supporto di informazioni quantitative.

* IRPET - Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana, Via P. Dazzi 1, 50141, Firenze, e-mail: chiara.agnoletti@irpet.it; claudia.ferretti@irpet.it; patrizia.lattarulo@irpet.it

1. Inquadramento dell'area metropolitana fiorentina nel panorama nazionale

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

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

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

1.1. Tendenze demografiche

La prima caratteristica che connota un sistema urbano è la concentrazione di popolazione. Oltre a costituire una prerogativa della città, la dimensione demografica determina la capacità di un sistema urbano di raggiungere le economie di agglomerazione (o le diseconomie) e quindi di godere di un vantaggio (o svantaggio) competitivo. Tuttavia come vedremo più in avanti, le riflessioni teoriche su questo tema si sono con il tempo evolute dimostrando come la

capacità competitiva delle città è solo in parte determinata da questa dimensione, così come invece avevano sostenuto sino dal 1960 economisti e geografi urbani, mentre contano anche altre specificità urbane.

Tabella 1 - Popolazione residente.2013

| | N° comuni nelle città metropolitane | Popolazione | | Var. % popolazione 2003/2013 | | % abitanti/ popolazione nel comune capoluogo | Km2i |
|--------------------------|---|------------------|------------------------------|---------------------------------|------------------------------|---|------------|
| | | Nel comune | Nella città metropolitana | Nel comune | Nella città metropolitana | | |
| | | | | | | | |
| Bari | 41 | 313.213 | 1.246.297 | -0,6 | 2,1 | 25,1 | 323 |
| Bologna | 56 | 380.635 | 990.681 | 2,0 | 6,9 | 38,4 | 268 |
| Firenze | 42 | 366.039 | 987.354 | 3,7 | 5,5 | 37,1 | 281 |
| Genova | 67 | 582.320 | 851.283 | -3,7 | -2,6 | 68,4 | 464 |
| Milano | 134 | 1.262.101 | 3.075.083 | 1,2 | 4,4 | 41,0 | 1.952 |
| Napoli | 92 | 959.052 | 3.055.339 | -4,9 | -0,7 | 31,4 | 2.592 |
| Reggio Calabria | 97 | 180.686 | 550.323 | 0,2 | -2,2 | 32,8 | 171 |
| Roma | 121 | 2.638.842 | 4.039.813 | 3,9 | 8,5 | 65,3 | 753 |
| Torino | 315 | 872.091 | 2.254.720 | 1,2 | 3,8 | 38,7 | 330 |
| Venezia | 44 | 259.263 | 847.983 | -3,8 | 4,3 | 30,6 | 343 |
| Totale città metr | 1.009 | 7.814.242 | 17.898.876 | 0,8 | 3,8 | 43,7 | 534 |

Fonte: ISTAT

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

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

I movimenti demografici all'interno della città metropolitane considerate, indicano come metà delle città analizzate stiano sperimentando la fase di *urbanizzazione relativa*, contraddistinta dalla crescita complessiva dell'area che coinvolge sia il *core* che la corona. Tuttavia quest'ultima cresce più velocemente indicando come le preferenze residenziali più recenti

siano prevalentemente orientate verso le aree periurbane. Questa tendenza è riscontrabile nelle principali città del centro nord come Milano, Torino, Bologna, Firenze e Roma.

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

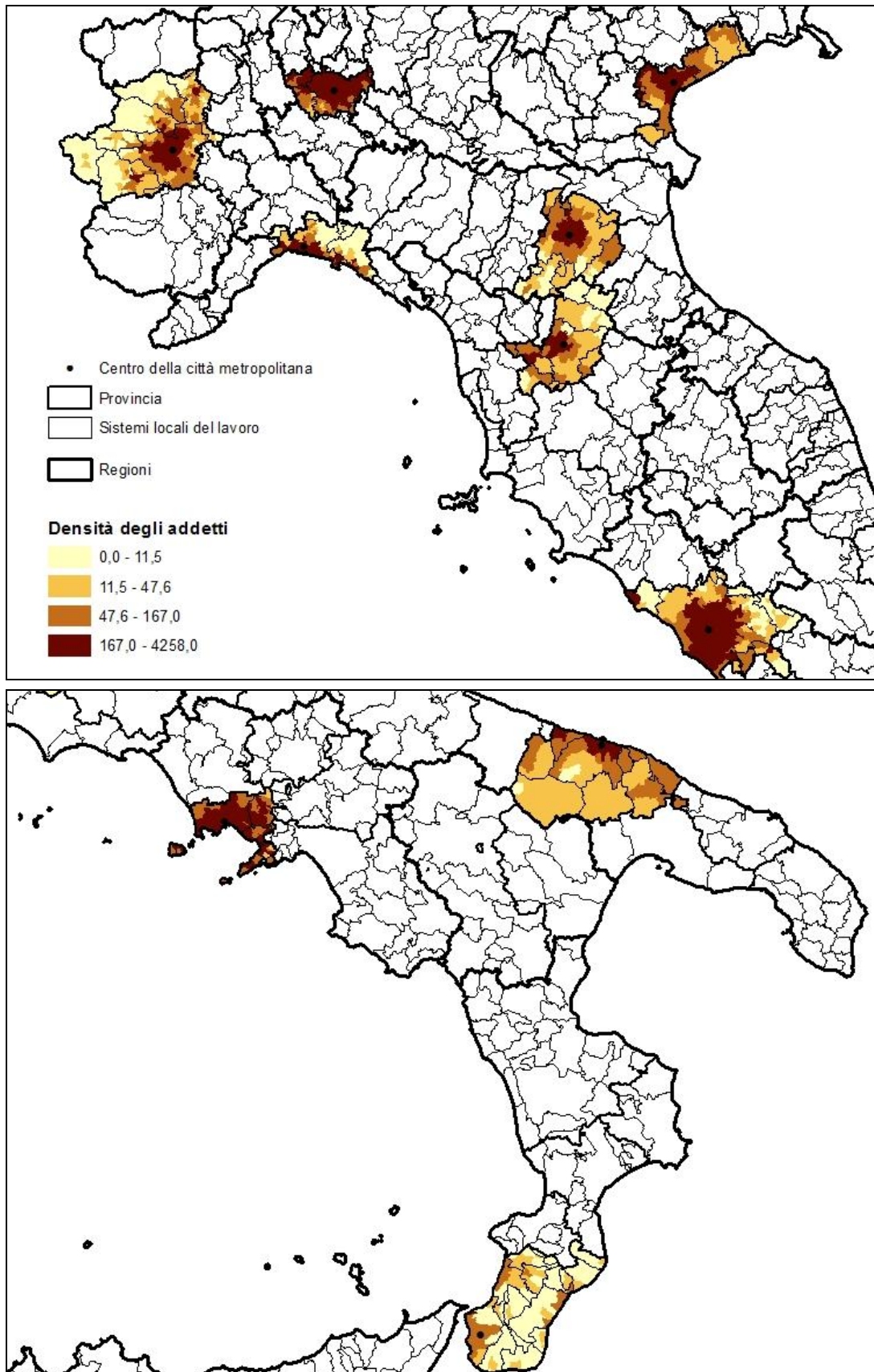
Tabella 2 - Fasi del ciclo urbano delle città. Popolazione 2003-2013

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

Fonte: ISTAT

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

Figura 1 - Distribuzione delle occasioni di lavoro e perimetro della città metropolitana.
Addetti su superficie territoriale. 2011



Fonte: ISTAT

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

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

1.2. Aspetti insediativi

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

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

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

nuove funzioni e che hanno consolidato i legami con i centri gerarchicamente sovra-ordinati. Questa seconda eventualità, si verifica più frequentemente nelle strutture insediative policentriche poiché il decentramento di funzioni si combina con una maglia insediativa resistente che affianca alla multipolarità morfologica maggiore integrazione funzionale.

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

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

Al fine di misurare il livello di frammentazione prodotto dagli insediamenti sono state prese in considerazione le aree corrispondenti a tutte le funzioni urbane¹ ed è stato calcolato un indice (*urban fragmentation index*) che rappresenta una densità di superficie urbanizzata, calcolata con riferimento alla superficie del comune, pesata attraverso un fattore di forma (Romano e Paolinelli, 2007) relativamente a tutto il territorio nazionale. In altri termini è stata considerata la superficie occupata dagli insediamenti ed è stato calcolato, con una procedura del software Gis, il suo perimetro per confrontarlo con il perimetro teorico della forma più compatta ovvero con quello del cerchio.

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

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

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

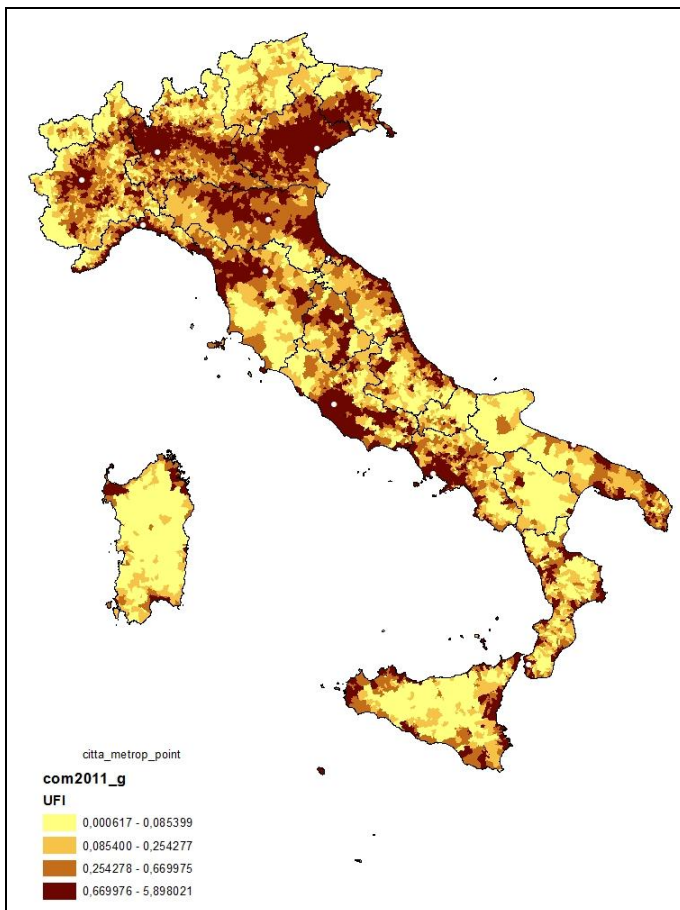
L'indicatore restituisce un quadro piuttosto variegato ed evidenzia come la frammentazione insediativa risulti trasversale rispetto ai modelli insediativi. L'indice infatti assume valori alti sia in contesti regionali come quello lombardo o campano caratterizzati da un certo

¹ Le aree urbanizzate considerate per il calcolo dell'indice sono quelle delle voci 111, 112 e 121 della legenda Corine che corrispondono rispettivamente ai tessuti urbani continui, ai tessuti urbani discontinui e alle aree industriali o commerciali.

monocentrismo, sia in regioni come il Veneto dove al contrario la struttura insediativa risultata fortemente diffusa.

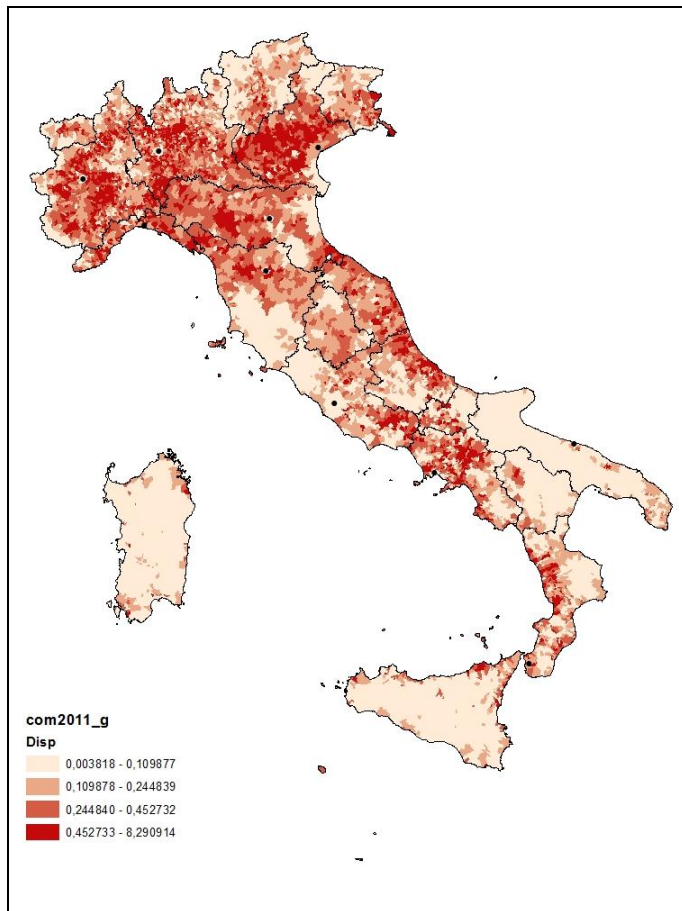
Nel caso della Lombardia il valore dell'indice è dovuto in particolare all'elevata densità delle aree urbanizzate (primo membro dell'indice), nel caso del Veneto all'elevato grado di frammentazione degli insediamenti (misurato dal secondo membro). La Toscana raggiunge valori molto vicini alle altre regioni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

Figura 2 - Indice di frammentazione insediativa



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Figura 3 - Indice di dispersione insediativa



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Nonostante i processi di suburbanizzazione e di crescita estensiva degli insediamenti avvenuta a partire dal secondo dopoguerra che talvolta ha determinato la saldatura tra centro e periferia, il carattere diffuso degli insediamenti continua ad essere un tratto distintivo del sistema insediativo del nostro Paese. A testimonianza di ciò prendiamo a riferimento l'indice di dispersione, che misura la densità territoriale dei centri urbani²:

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

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

² I nuclei urbanizzati vengono computati mediante il rilievo dei centroidi dei vari nuclei urbanizzati.

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

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

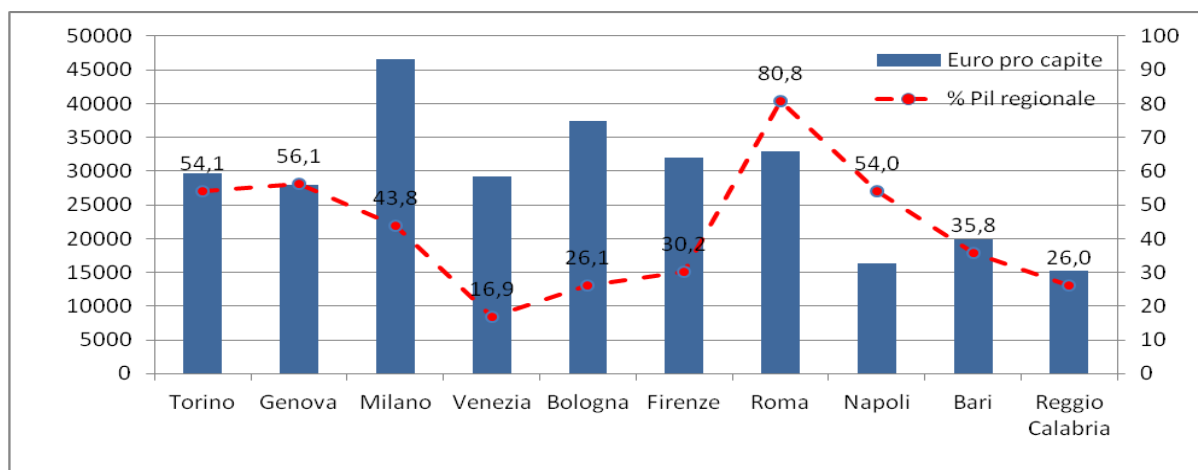
Complessivamente emerge dunque una tendenza che vede gli insediamenti distribuirsi sul territorio con una modalità identificabile non tanto con la crescita della città compatta quanto piuttosto con la diffusione insediativa che si configura come l'estensione, più o meno ordinata, di una piccola o media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

1.3. Produzione di ricchezza

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

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

Grafico 1 - Gdp pro capite. 2011



Fonte: Eurostat

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

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

1.4. Aspetti funzionali

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

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

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

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

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

I sistemi metropolitani, sotto il profilo funzionale, si caratterizzano in genere come fornitori di servizi avanzati per le rispettive *city-region* (Scott, 1998), in cui rientrano le attività del terziario ad alto contenuto di conoscenza a servizio non solo dell'hinterland ma di tutto il sistema regionale. Le aree più centrali sono in genere quelle in cui si concentrano le occasioni professionali per i *knowledge workers*, la cui presenza costituisce una premessa necessaria affinché i sistemi produttivi si collochino in scenari internazionali.

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

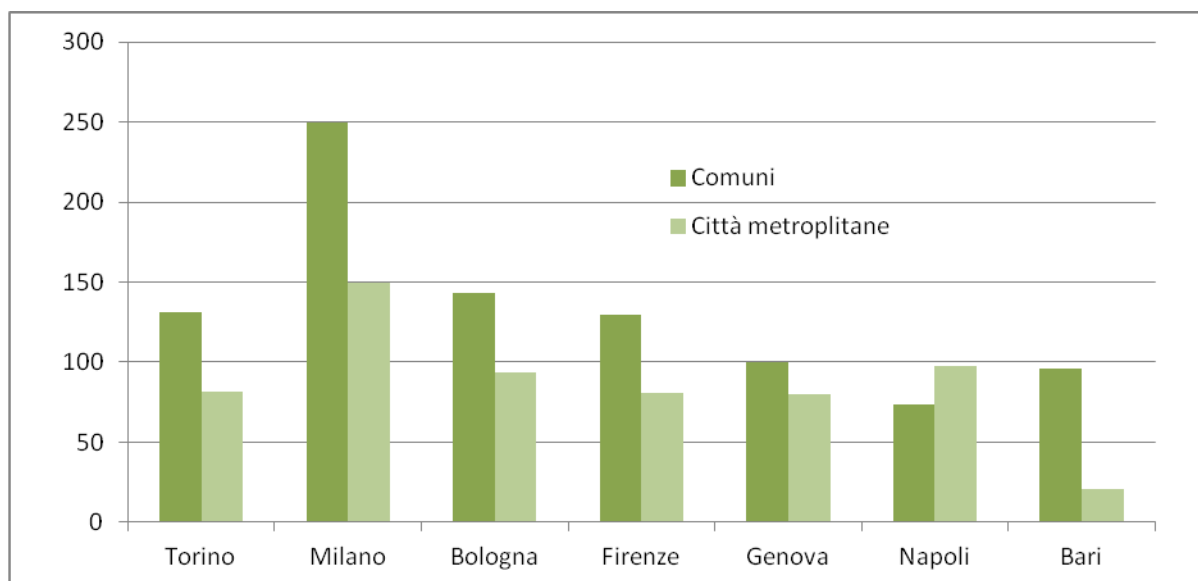
Tabella 3 - Numero addetti delle unità locali delle imprese attive. 2001 e 2011

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

Fonte: ISTAT

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

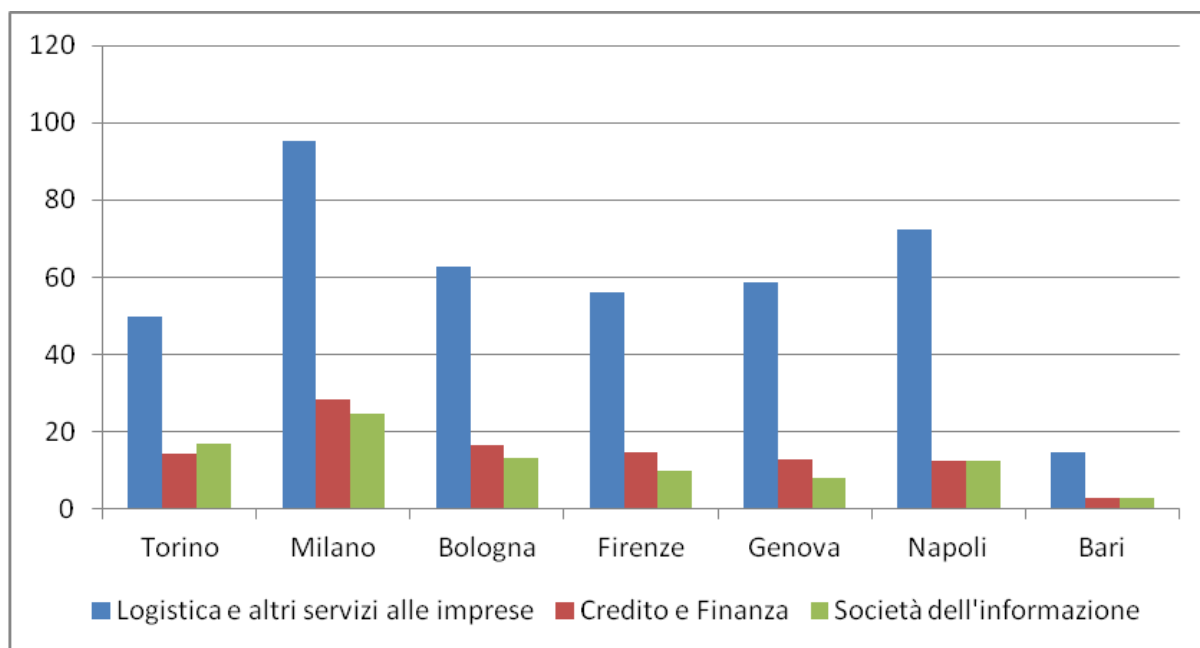
Grafico 2 - Funzioni urbane superiori. % di addetti alle Fus per 1000 abitanti. 2011



Fonte: ISTAT

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

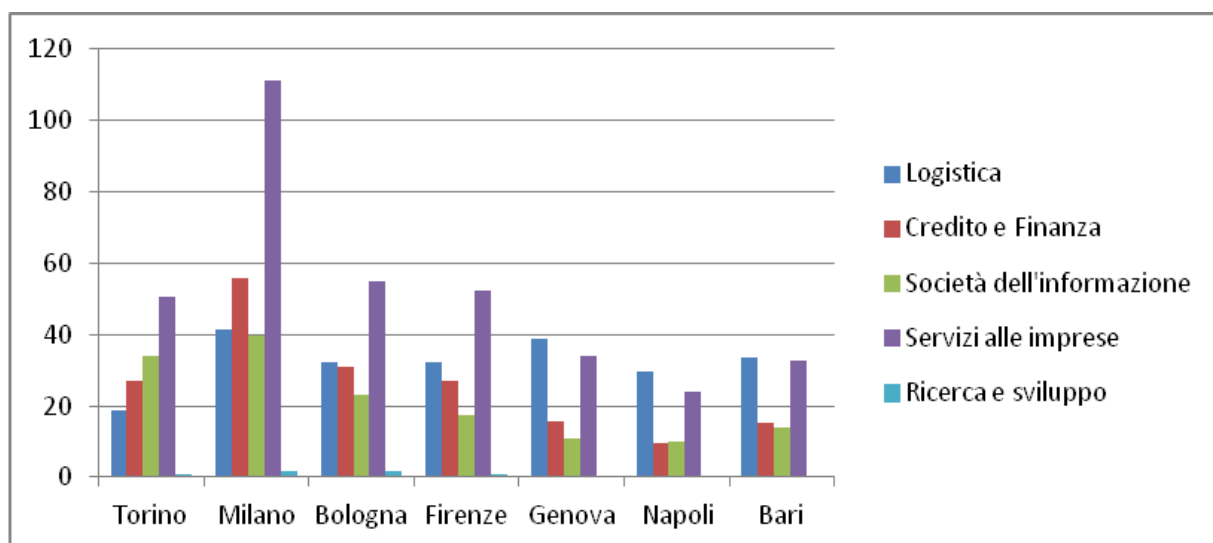
Grafico 3 - Addetti alle FUS nelle città metropolitane. Addetti per1000 abitanti



Fonte: ISTAT

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

Grafico 4 - Specializzazione funzionale dei centri delle città metropolitane. Addetti alle FUS per1000 abitanti



Fonte: ISTAT

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

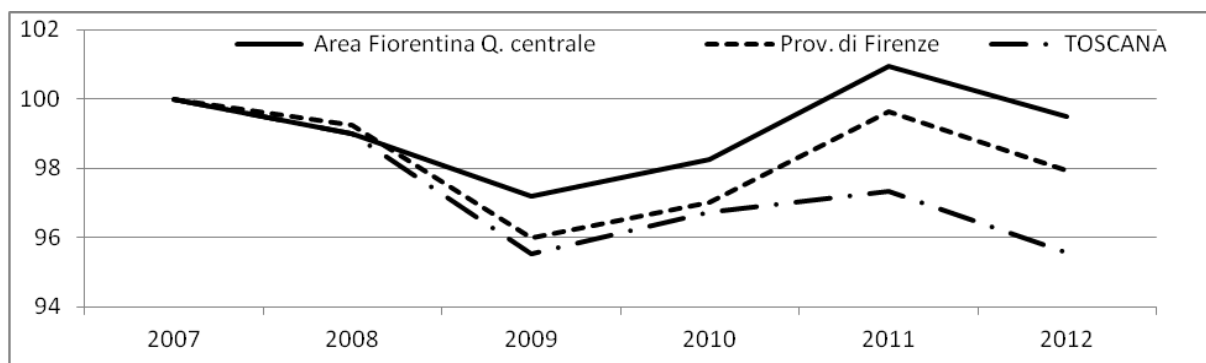
Anche le attività legate alla logistica contribuiscono in modo significativo a definire la specializzazione funzionale dei centri metropolitani, in particolare a Genova, Firenze e Bologna ma registrano una presenza rilevante anche nelle città del sud.

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

2. La città metropolitana fiorentina

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

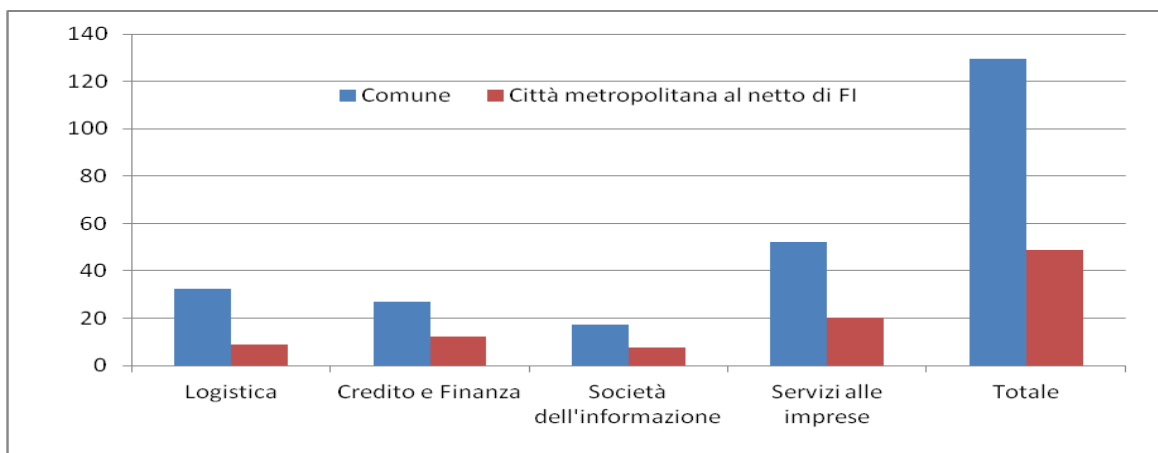
Grafico 5 - Dinamica del PIL in Toscana, in provincia di Firenze e nell'area urbana fiorentina. 2007-2012 (2007=100)



Fonte: stime IRPET

Tra i principali elementi di spiegazione della maggiore tenuta dell'area urbana fiorentina c'è sicuramente la minore specializzazione nei settori tipici dell'industrializzazione leggera Toscana, che permettono a quest'area di registrare *performance* meno negative di altre. Anche Firenze infatti, così come gran parte delle principali città contemporanee, è stata interessata da un cambiamento della sua base produttiva in favore di una più spiccata specializzazione terziaria. Ciò rappresenta l'esito del graduale processo di terziarizzazione (o deindustrializzazione) dell'economia che ha interessato seppur con scarti temporali anche ampi e con intensità variabile, molti dei principali centri urbani e che ha prodotto il trasferimento di alcune attività verso le aree periferiche determinando la progressiva diffusione sul territorio degli insediamenti. All'interno di questa tendenza generale abbiamo individuato qualche eccezione costituita da quei settori per cui restano centrali le economie di agglomerazione o comunque tutti quei vantaggi legati alla prossimità spaziale come le attività a più alto contenuto di innovazione, che tendono a privilegiare localizzazioni più centrali.

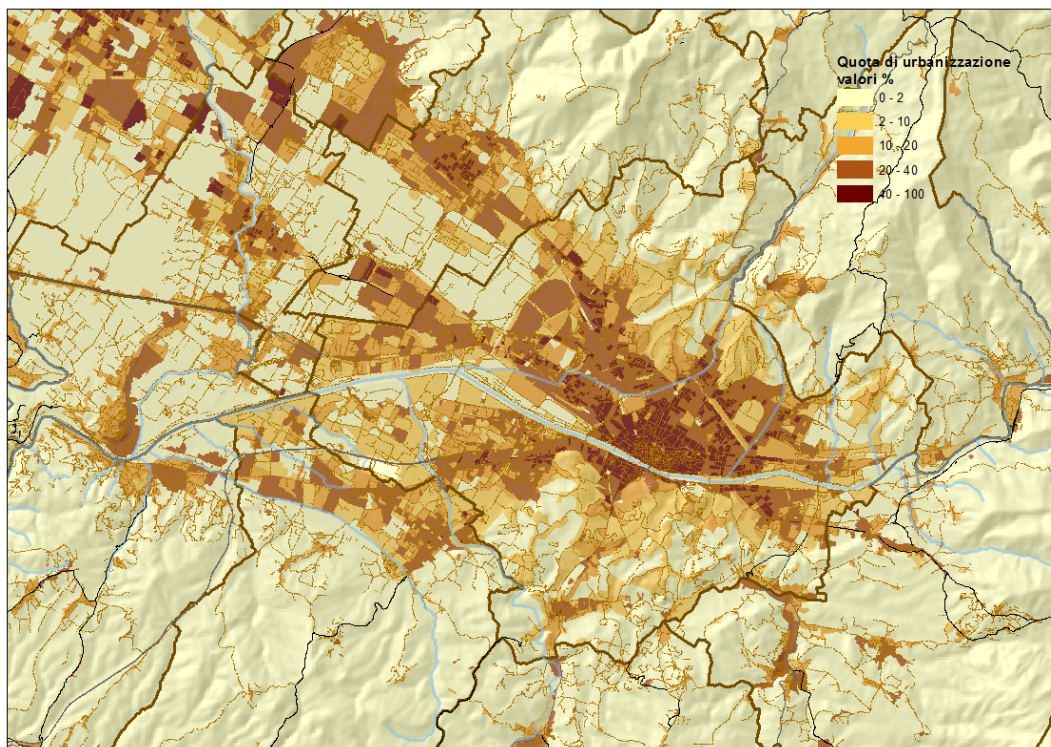
Grafico 6 - Addetti alle FUS nel comune e nella città metropolitana di Firenze. Addetti per 1000 abitanti



Fonte: ISTAT

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

Figura 4 - La saturazione nell'area metropolitana fiorentina



Fonte: ISTAT

Sotto il profilo insediativo, Firenze e la sua corona costituiscono l'area urbana principale di un sistema metropolitano cresciuto nelle fasi successive al secondo dopoguerra e caratterizzato da una fitta trama di interdipendenze territoriali. Firenze, che costituisce il principale polo della città metropolitana, si configura come una città di media dimensione (357.318 abitanti) e si caratterizza per un grado di densità abitativa superiore ai comuni della sua cintura (3.500 abitanti su Km²) e per un livello di urbanizzazione piuttosto elevato (il 56% del territorio è destinato ad insediamenti e infrastrutture).

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

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

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

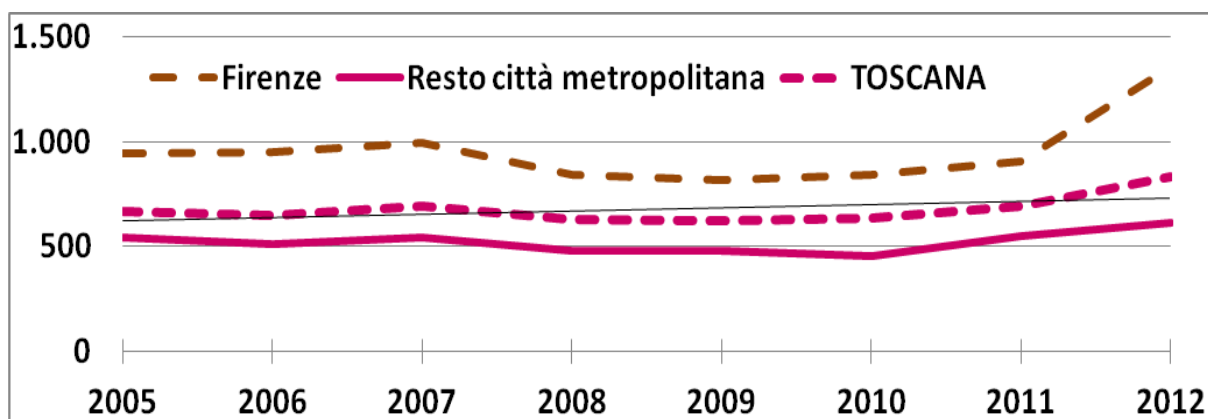
Le tendenze in atto confermano inoltre le traiettorie centrifughe anche per le scelte abitative che tendono a privilegiare le aree periurbane accentuando o dando luogo a nuove disuguaglianze spaziali. Maggiori livelli di accessibilità, migliore dotazione infrastrutturale di collegamento, da un lato,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

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

A tale proposito, evidenziamo come la città di Firenze presenti livelli di pressione finanziaria più elevati sia degli altri comuni limitrofi che del resto della Toscana. Tale circostanza viene

determinata da costi più elevati per la gestione dei servizi offerti che vengono usufruiti sia dalla popolazione residente che da quella presente.

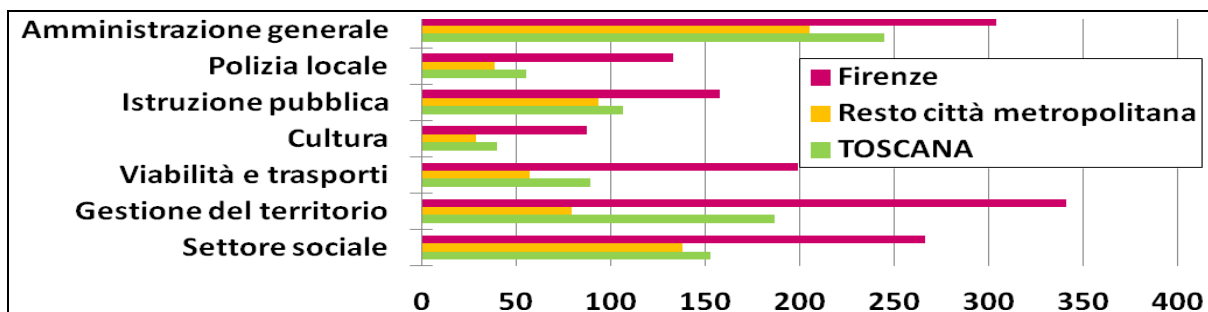
Grafico 7 - La pressione finanziaria. Euro pro capite 2005-2012



Fonte: elaborazioni su dati certificati consuntivi di bilancio

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

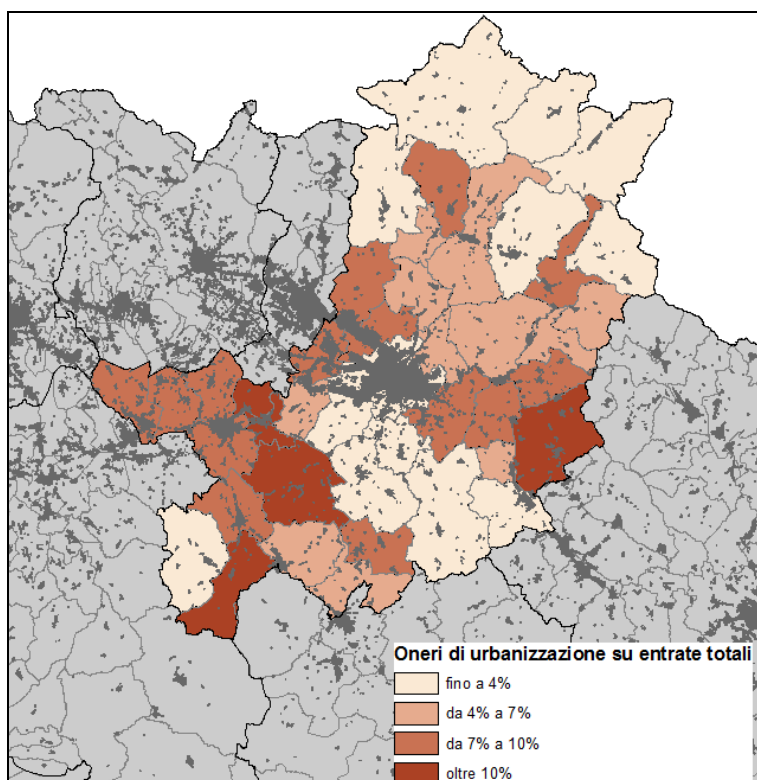
Grafico 8 - La spesa corrente per funzione. Euro pro capite 2012



Fonte: elaborazioni su dati certificati consuntivi di bilancio

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

Figura 5 -Oneri di urbanizzazione su entrate totali, Valori %

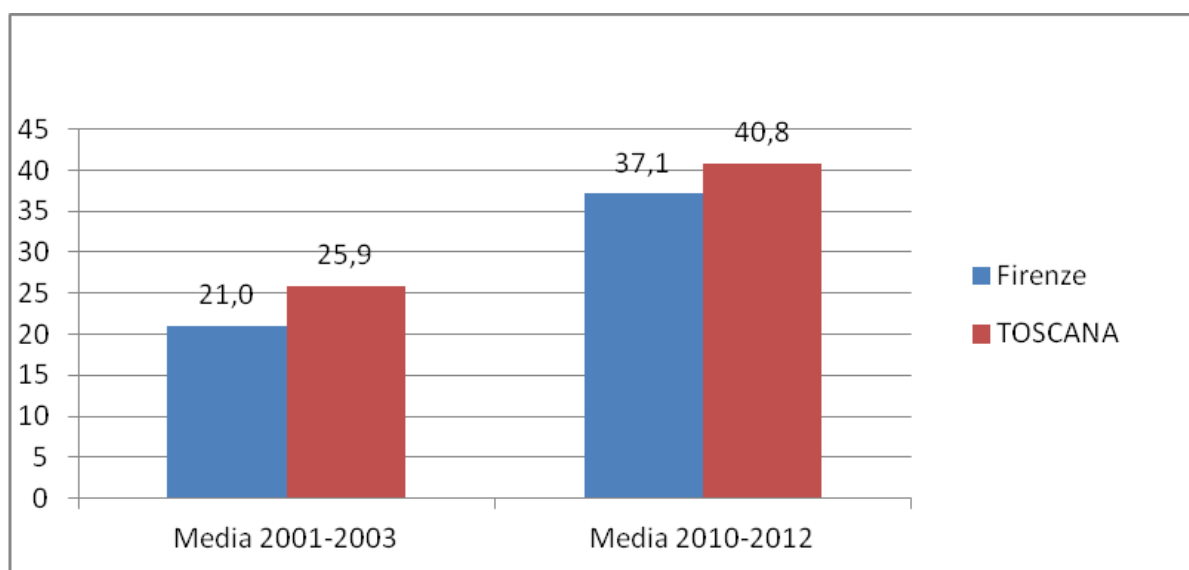


Fonte: elaborazioni su dati certificati consuntivi di bilancio

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

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

Grafico 9 - Rapporto tra oneri e spesa c/to capitale finanziabile. Valori %. Media 2001-2003 e 2010-2012



Fonte: elaborazioni su dati certificati consuntivi di bilancio

3. Conclusioni

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

Pertanto sotto questi profilo, le città metropolitane individuate dalla riforma presentano, con poche eccezioni, molti punti di debolezza. Alcune di queste fragilità potrebbero venire

attenuate con l'assegnazione a questo nuovo livello istituzionale di alcune funzioni volte a rafforzarne il profilo metropolitano: in particolare ci si riferisce alla pianificazione strutturale di livello metropolitano che potrebbe porsi come modello di *governance* per la gestione coordinata delle diverse istanze territoriali espresse dall'intero ambito metropolitano. Sul piano degli assetti istituzionali e della capacità di governo del territorio, infatti, è assolutamente prioritario il processo di coordinamento delle politiche e della pianificazione a scala sovralocale. Un altro aspetto strettamente connesso al precedente riguarda la gestione metropolitana della fiscalità urbanistica, anche attraverso l'ausilio di meccanismi di perequazione territoriale in modo da ripartire le entrate legate all'attività edilizia a livello metropolitano. Questa scala si presta inoltre al perseguimento dell'obiettivo di riduzione del consumo di suolo, criticità particolarmente evidente nei contesti metropolitani, anche attraverso la gestione di competenze condivise sulla riqualificazione del patrimonio dismesso. In conclusione, la riforma costituisce una opportunità non solo per definire in chiave rinnovata gli assetti istituzionali, ma al contempo rappresenta l'occasione, se opportunamente gestita, per governare più efficacemente funzioni e strumenti finalizzati a rafforzare il ruolo delle nostre città nello spazio europeo. Questa opportunità è subordinata al potenziamento dei compiti e degli strumenti di pianificazione territoriale e finanziari, relativi alle funzioni metropolitane di governo del territorio. Senza questa prerogativa, le criticità evidenziate dal contributo relativamente alle nostre città metropolitane rischiano di perdurare nel tempo, riducendo ulteriormente la loro capacità di competere nello spazio europeo.

Riferimenti bibliografici

- Camagni R., Curti F., Gibelli M.C. (1985), *Ciclo urbano: le città tra sviluppo e declino*. In: Bianchi G., Magnani I. (eds.) *Sviluppo multiregionale: teorie, problemi, metodi*, Milano: FrancoAngeli.
- Camagni R. (1993), *From city hierarchy to city networks: reflection about an emerging paradigm*. In: Lakshmanan T., Nijkamp P. (eds.) *Structure and change in the space economy: festschrifts in honour of Martin Beckmann*, Berlino: Springer Verlag: 66-87.
- Camagni R. (2011), *Principi di economia urbana e territoriale*, Roma: Carocci
- Cheshire P.C., Hay D.G. (1989), *Urban problems in Western Europe: an economic analysis*, Unwin Hyman.
- Irwin E., Bockstael N. (2007), *The Evolution of Urban Sprawl: Evidence of Spatial Heterogeneity and Increasing Land Fragmentation*. *PNAS*, 104, 2.
- Lanzani A. (2012), *L'urbanizzazione diffusa dopo la stagione della crescita*. In: Papa C. (a cura di) *Lecture di paesaggi*, Milano: Guerini.
- Richardson H. (1972), *Optimality in city size, systems of cities e urban policy: a sceptic's view*, *Urban Studies*, 9, 1: 29-47.

- Romano B. (2004) *Environmental Fragmentation Tendency. The Sprawl Index*, Atti congresso ERSA - Porto, Portugal.
- Romano B., Paolinelli G. (2007) *L'interferenza insediativa nelle strutture ecosistemiche*, Roma: Gangemi.
- Romano B., Vaccarelli M., Zullo F. (2010) *Modelli insediativi ed economia del suolo nella culture post-rurale*, Milano: FrancoAngeli.
- Scott, A.J. (1998), *Regions and the world economy. The coming shape of global production, competition and political order*, Oxford: Oxford University Press.
- Van den Berg L., Drewett R., Klassen L.H., Rosssi A.E., Vijverberg C.H.T. (1982), *Urban Europe: a study of Growth and Decline*, Oxford: Pergamon.

ABSTRACT

This paper will look at the potentialities involved in the establishment of a Florence metropolitan area in terms of the region's economic environment, and see how it can meet the problems associated with the current polycentric structure. It will then put forwards some possible solutions to the area's strategic needs.

Starting from the analysis of the goals behind the reform process and the characteristics of the Tuscan context, it will inquire into the reform's ability to settle the main unresolved issues of this specific metropolitan setting. By focusing on the Tuscan context, we will deal with the inefficiency of a city's scale to offer services to the territory, with fiscal inequality and the low effectiveness of urban planning. A particular attention will be paid to the inefficiencies associated with urban fragmentation, with planning choices made at an inappropriate scale, and with the territorial unbalances deriving from fiscal competition.

Based on the evidence provided, and supported by qualitative information as well as simulations of tax revenues and expenditures, we will suggest some considerations about the optimal user base of the metropolitan area, its large-scale competencies and functions, and the local fiscal tools available at this new institutional level.

The conclusions will better deal with the reform system and its ability to reinforce the supra-local and inter-urban strategies required to strengthen the region's competitiveness in the European arena.