

**IRPET**

Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

# Città Metropolitana: motore di sviluppo?

Chiara Agnoletti, Claudia Ferretti

*Firenze, 24 febbraio 2015*

# 1. Considerazioni introduttive

Le città metropolitane sono oggi operative: quali **opportunità** offre l'istituzione di questo ente in relazione alla cosiddetta “**questione urbana**” da più parti individuata tra le principali criticità che affliggono oggi il nostro paese?

Le città sono oggi indicate come i **luoghi-chiave** dello sviluppo e agiscono da propulsore di uno sviluppo regionale più ampio. Si sta affermando un nuovo protagonismo urbano (Scott 2001, Castells 2002, Sassen 2004).

Il nostro Paese dispone di **città medio-grandi e medie**, non abbiamo *megacities* né *city-regions*, ma una struttura polinucleata da potenziare con le complementarità o le sinergie funzionali e da valorizzare in un contesto metropolitano.

Sono proprio le interdipendenze tra i vari centri di un sistema a dare corpo alla dimensione metropolitana. Se da un punto di vista evocativo, quello di metropoli è un concetto relativamente semplice che rimanda all'immagine di una grande conurbazione, da un punto di vista analitico la nozione è complessa e fa riferimento ai concetti di “interdipendenza funzionale”, di “integrazione economica e sociale”.

# 1. Considerazioni introduttive

La città metropolitana deve essere considerata una forma evolutiva della città tradizionale e non soltanto una città di maggiori dimensioni nata dalla dilatazione dei suoi precedenti confini. (in letteratura si parla di città post-metropolitane!)

A complicare ulteriormente il quadro c'è un altro aspetto: l'identità metropolitana si affianca a quella comunale, la include ma non la dissolve; le due entità convivono sul territorio seppure con diversi gradi di rappresentatività. Il rischio da scongiurare è che questa convivenza istituzionale si traduca in una duplicazione di politiche e di strumenti.

Ci sono anche delle criticità di cui è necessario prendere atto:

- deficit di democraticità
- scarsa selettività: sono ben 10+5 le città metropolitane (3 in Francia!)
- perimetri: eccessivamente inclusivi il rischio è quello di avere all'interno della dimensione metropolitana territori a velocità diverse.

## Analisi comparata delle città metropolitane:

- 2.a. Tendenze demografiche
- 2.b. Struttura insediativa
- 2.c. Capacità di produrre ricchezza
- 2.d. Aspetti funzionali

## Approfondimento sulla città metropolitana fiorentina:

capacità di resilienza, elementi di squilibrio territoriale, legami tra i diversi territori, le diverse specializzazioni funzionali

## Conclusioni:

considerazione conclusive sulle sfide da cogliere in relazione all'istituzione di questo ente

## 2. Analisi comparata delle città metropolitane

La prima caratteristica che connota un sistema urbano è la concentrazione di popolazione (economie *versus* diseconomie di agglomerazione) ma la competitività dipende solo in parte da questa dimensione.

### Popolazione residente. 2013

Fonte: elaborazioni su dati Istat

	N° comuni	Popolazione		% pop nel comune capoluogo	ab/ Km2
		Nel comune	Nella CM		
Bari	41	313.213	1.246.297	25,1	323
Bologna	56	380.635	990.681	38,4	268
Firenze	42	366.039	987.354	37,1	281
Genova	67	582.320	851.283	68,4	464
Milano	134	1.262.101	3.075.083	41	1.952
Napoli	92	959.052	3.055.339	31,4	2.592
Reggio Calabria	97	180.686	550.323	32,8	171
Roma	121	2.638.842	4.039.813	65,3	753
Torino	315	872.091	2.254.720	38,7	330
Venezia	44	259.263	847.983	30,6	343
Totale città metr.	1.009	7.814.242	17.898.876	43,7	534

Il confronto evidenzia delle differenze significative: il carattere metropolitano in alcune è più evidente Roma, Milano, Napoli e Torino (> 2 milioni) meno spiccato Reggio Calabria ma anche a Venezia e Genova. In una posizione intermedia si collocano Bari, Firenze, Bologna che contano intorno al milione di abitanti

## 2. Analisi comparata delle città metropolitane

### Fasi del ciclo urbano delle città. Popolazione 2003-2013

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

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Le aree metropolitane stanno subendo dei mutamenti nella loro organizzazione spaziale: la maggior parte si trova nella fase UR. Queste tendenze dipendono dal diverso peso del comune centrale: le città più grandi (Bologna, Firenze, Roma, Torino, Milano ma anche Reggio Calabria) hanno aumentato il peso del *core*, anche se con intensità assai variabile (poco superiore allo zero di Reggio Calabria e poco meno del 4% Firenze e Roma) e comunque inferiore al resto della città metropolitana.

Tendenze localizzative della popolazione :  
teoria del ciclo di vita della città



## 2. Analisi comparata delle città metropolitane

### Numero addetti delle unità locali delle imprese attive. 2001 e 2011

		2001	2011	Var. % 2011/2001	
Milano	Comune	808.642	773.571	-4,3	
	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	
	Città metropolitana	376.478	372.364	-1,1	
	Cintura	170.390	224.643	31,8	
<b>FIRENZE</b>	<b>Comune</b>	<b>199.678</b>	<b>153.890</b>	<b>-22,9</b>	<b>- -</b>
	<b>Città metropolitana</b>	<b>349.864</b>	<b>351.857</b>	<b>0,6</b>	<b>+</b>
	<b>Cintura</b>	<b>150.186</b>	<b>197.967</b>	<b>31,8</b>	<b>+ +</b>
Torino	Comune	332.808	324.996	-2,3	
	Città metropolitana	750.588	722.904	-3,7	
	Cintura	417.780	397.908	-4,8	
Genova	Comune	187.629	210.833	12,4	
	Città metropolitana	248.121	272.104	9,7	
	Cintura	60.492	61.271	1,3	
Napoli	Comune	221.111	235.269	6,4	
	Città metropolitana	501.152	551.744	10,1	
	Cintura	280.041	316.475	13,0	
Bari	Comune	92.676	94.617	2,1	
	Città metropolitana	327.093	280.051	-14,4	
	Cintura	234.417	185.434	-20,9	

La **tendenza dominante** vede **accrescere**, sotto il profilo occupazionale, il **peso delle corone** (allontanamento dai modelli insediativi monocentrici).

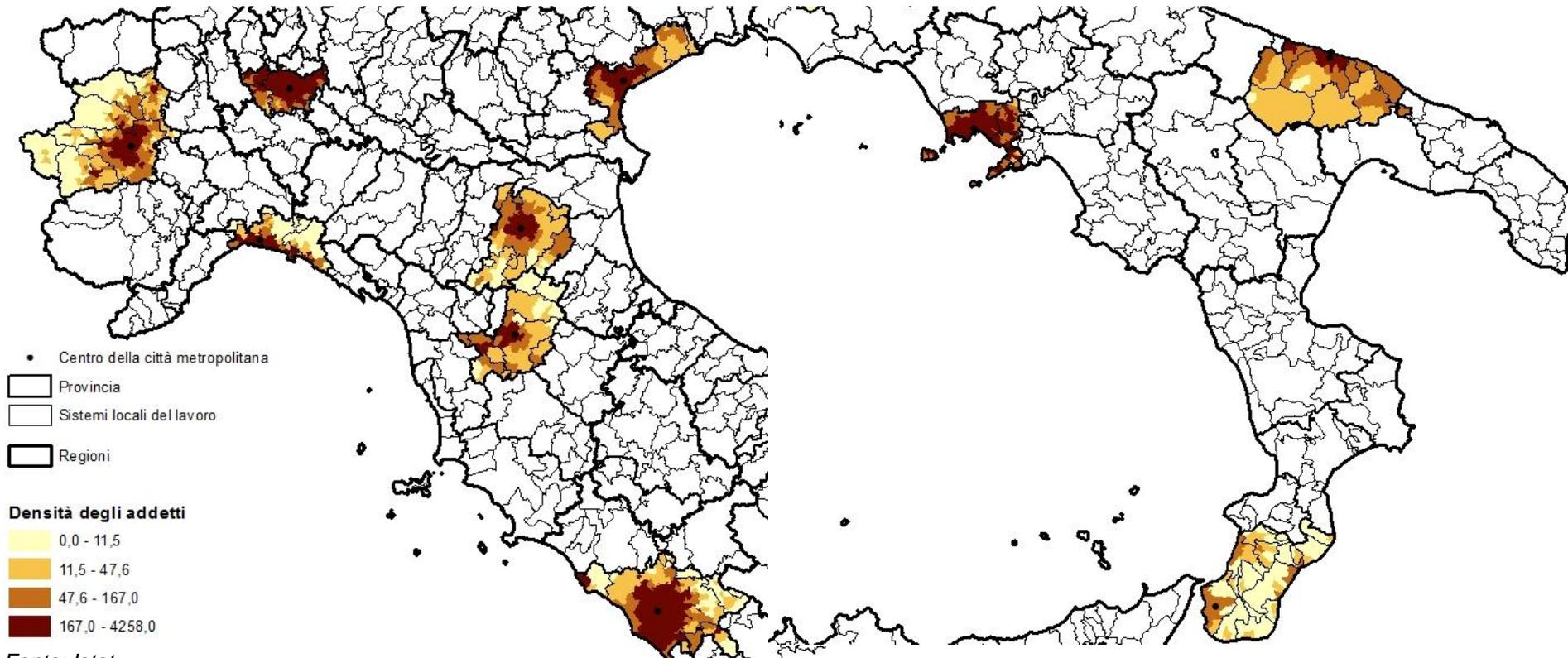
Anche Firenze segue questa tendenza.

Le 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.

Fonte: ISTAT

## 2. Analisi comparata delle città metropolitane

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

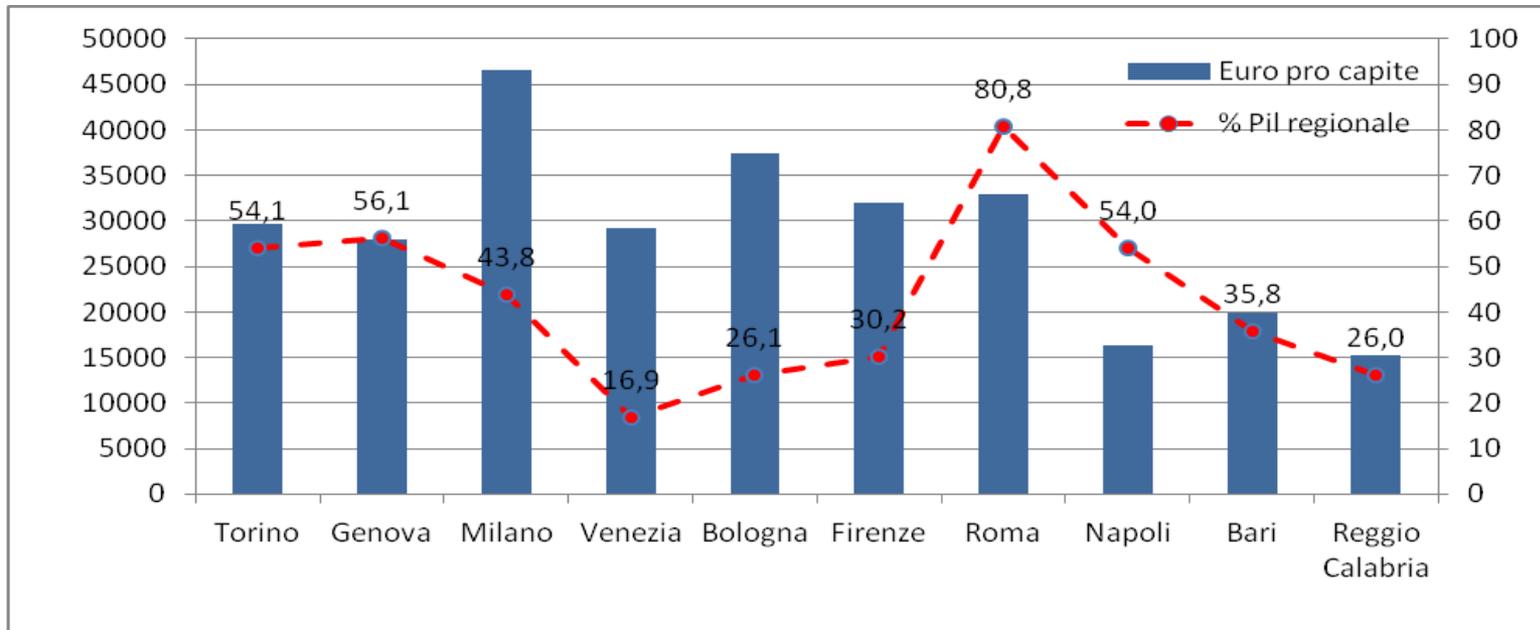


Fonte: Istat

Omogeneità economica dei territori inclusi nei perimetri metropolitani: opportunità di lavoro e Sel

## 2. Analisi comparata delle città metropolitane

Gdp pro capite. 2011



Fonte: Eurostat

La capacità di traino del sistema nazionale delle dieci città metropolitane è complessivamente debole (35,3% del Pil del Paese). Il dato aggregato cela molte differenze: a Roma 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: in presenza di una dominanza assoluta di un centro urbano (sistema monocentrico) il livello di concentrazione della produzione di ricchezza è maggiore (ad esempio Roma).

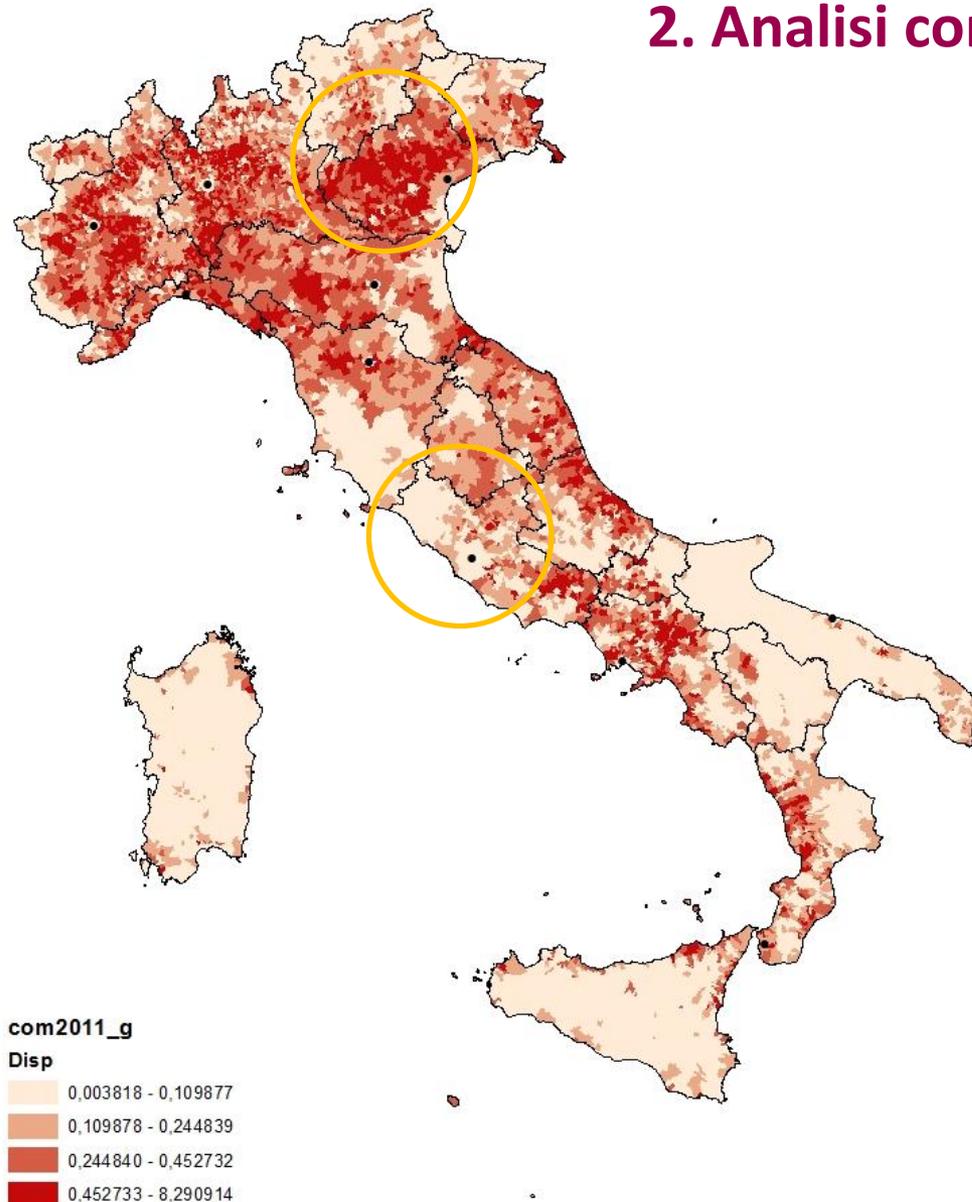
## 2. Analisi comparata delle città metropolitane

### Indice di dispersione insediativa

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.

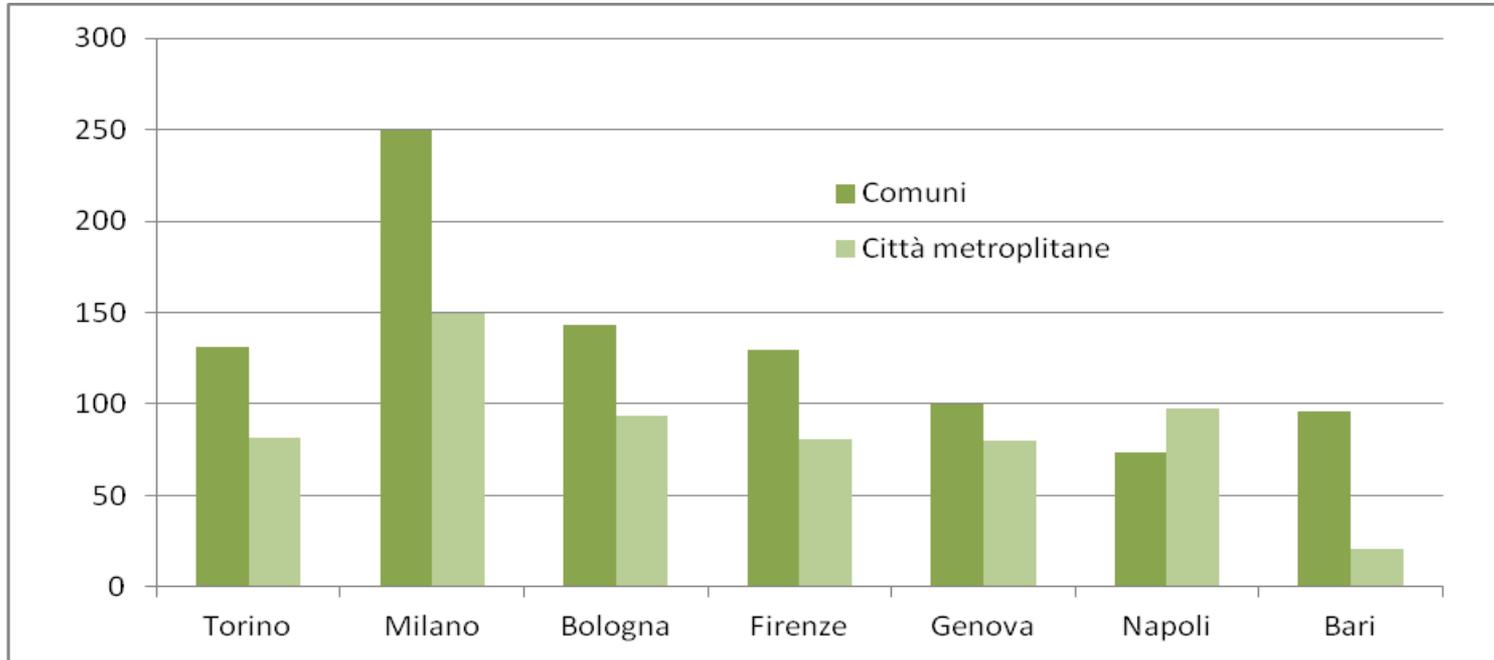


discrasia crescente tra città de iure e città de facto:  
**RIORGANIZZARE I LIVELLI DI PIANIFICAZIONE**



## 2. Analisi comparata delle città metropolitane

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

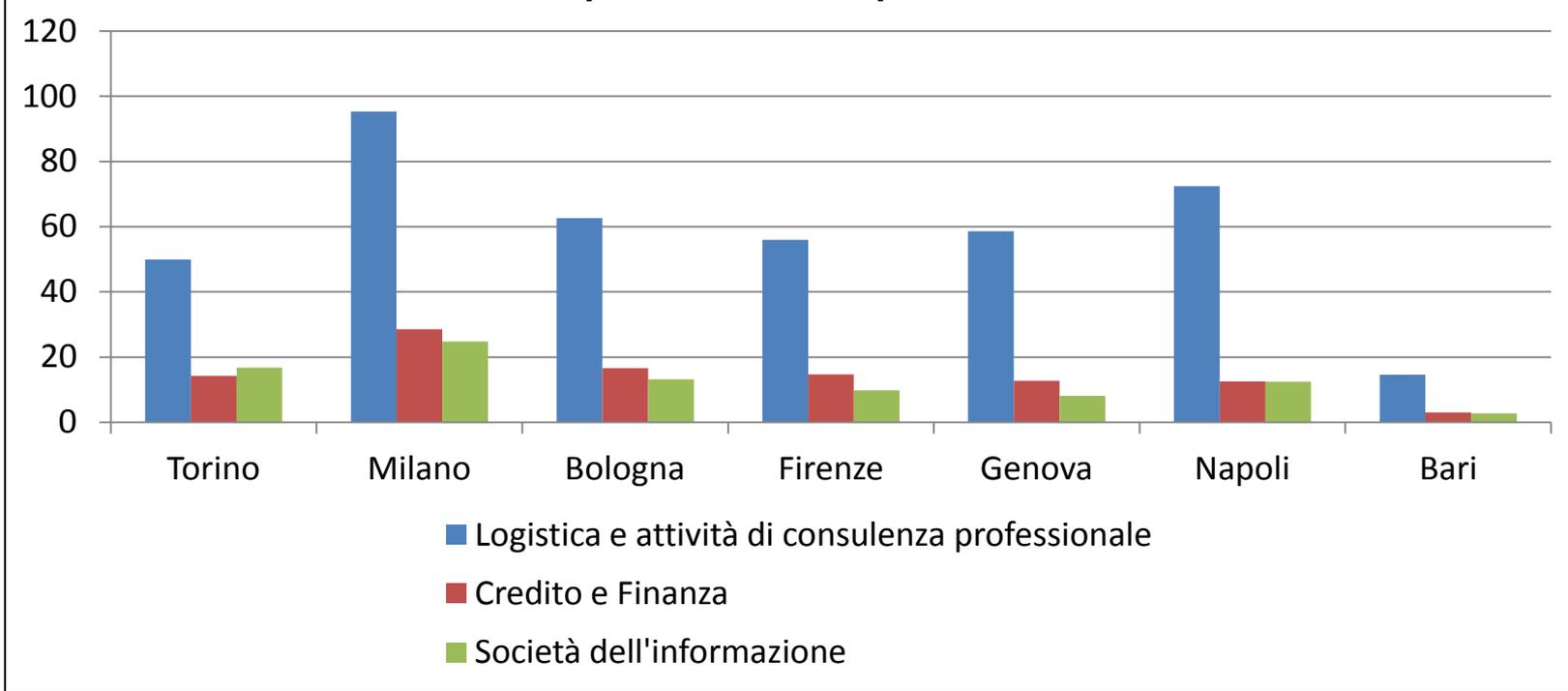


Fonte: ISTAT

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. Il rango di una città è oggi identificato con la capacità di realizzare complementarietà funzionali, anche a lunga distanza e quindi con il livello di specializzazione funzionale. Le Fus (attività di consulenza professionale, credito e finanza, logistica, ricerca e sviluppo, servizi dell'informazione) indicano una preferenza localizzativa per le aree centrali. I segmenti produttivi a più alto valore aggiunto si localizzano nelle principali città.

## 2. Analisi comparata delle città metropolitane

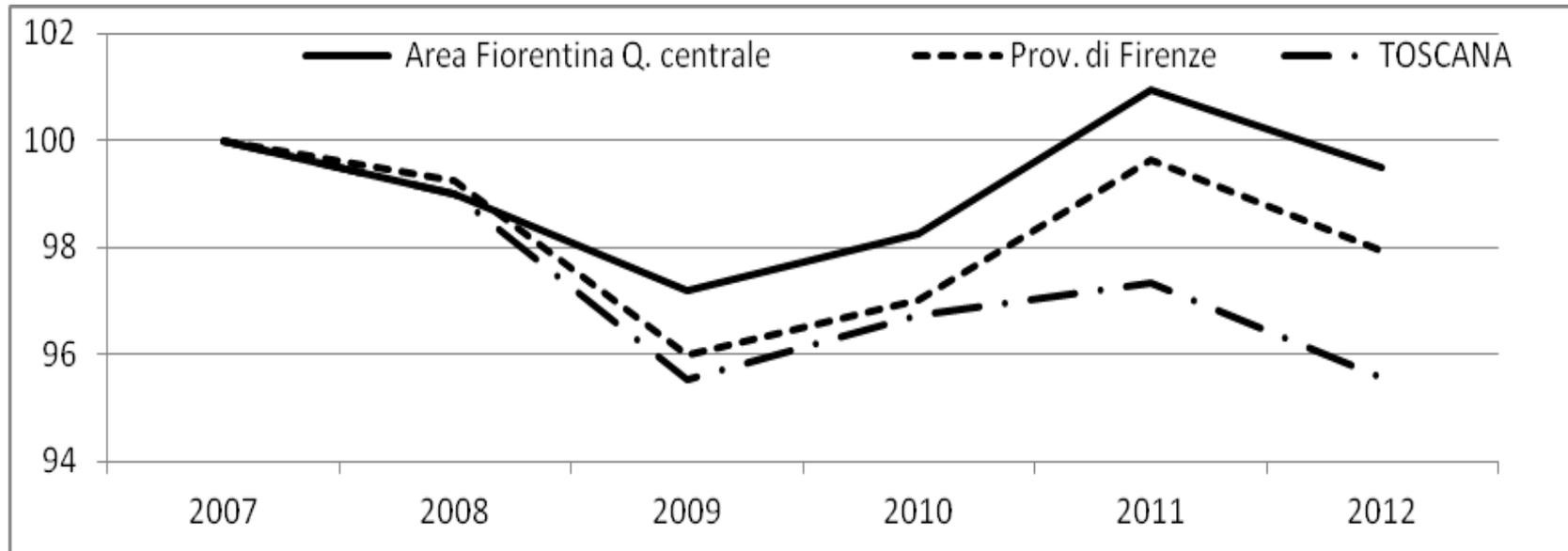
Addetti alle FUS nelle città metropolitane. Addetti per 1000 abitanti



Tra le Fus prevalgono di gran lunga quelle legate alla logistica e le attività di consulenza professionale; il nodo milanese è 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 le funzioni della società dell'informazione (attività di telecomunicazioni e informatica).

### 3. La città metropolitana fiorentina

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



Fonte:  
stime IRPET

PIL	Pil pro-capite	Pil CM=100
Area F. - Quadr. Mugello	20.026	3,8
Area F. - Quadr. Val di Sieve	18.664	2,5
Area F. - Quadr. Centrale	42.332	75,8
Area F. - Quadr. Chianti	20.239	3,3
Area F. - Quadr. Valdarno superiore	19.185	2,8
Circ. di Empoli - Quadr. Empolese	23.733	9,2
Circ. di Empoli - Quadr. Valdelsano	20.840	2,7
Città metropolitana	33.379	100,0

La città di Firenze è il polo principale del sistema metropolitano e costituisce uno dei motori economici della regione, tuttavia la sua capacità di trainare il sistema regionale appare abbastanza contenuta (36% con Prato). 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: maggiore è stata la capacità di resilienza dell'area urbana rispetto alla Toscana.

Area F. - Quadr. Mugello	2,5
Area F. - Quadr. Val di Sieve	2,3
Area F. - Quadr. Centrale	66,8
Area F. - Quadr. Chianti	6,6
Area F. - Quadr. Valdarno superiore	2,9
Circ. di Empoli - Quadr. Empolese	15,5
Circ. di Empoli - Quadr. Valdelsano	3,3
<i>Città metropolitana</i>	<i>100,0</i>

### 3. La città metropolitana fiorentina

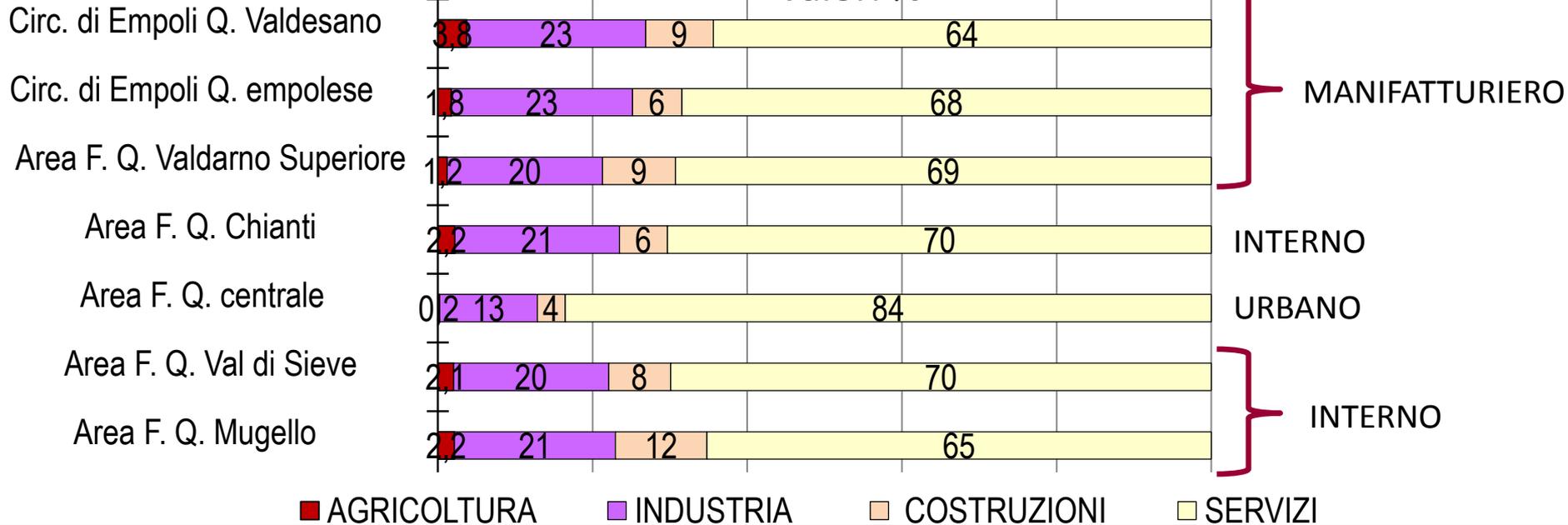
#### Esportazioni. 2013

Valori %

L'apertura verso i mercati internazionali è data dal sistema fiorentino.

#### Composizione settoriale del Pil. 2013

Valori %

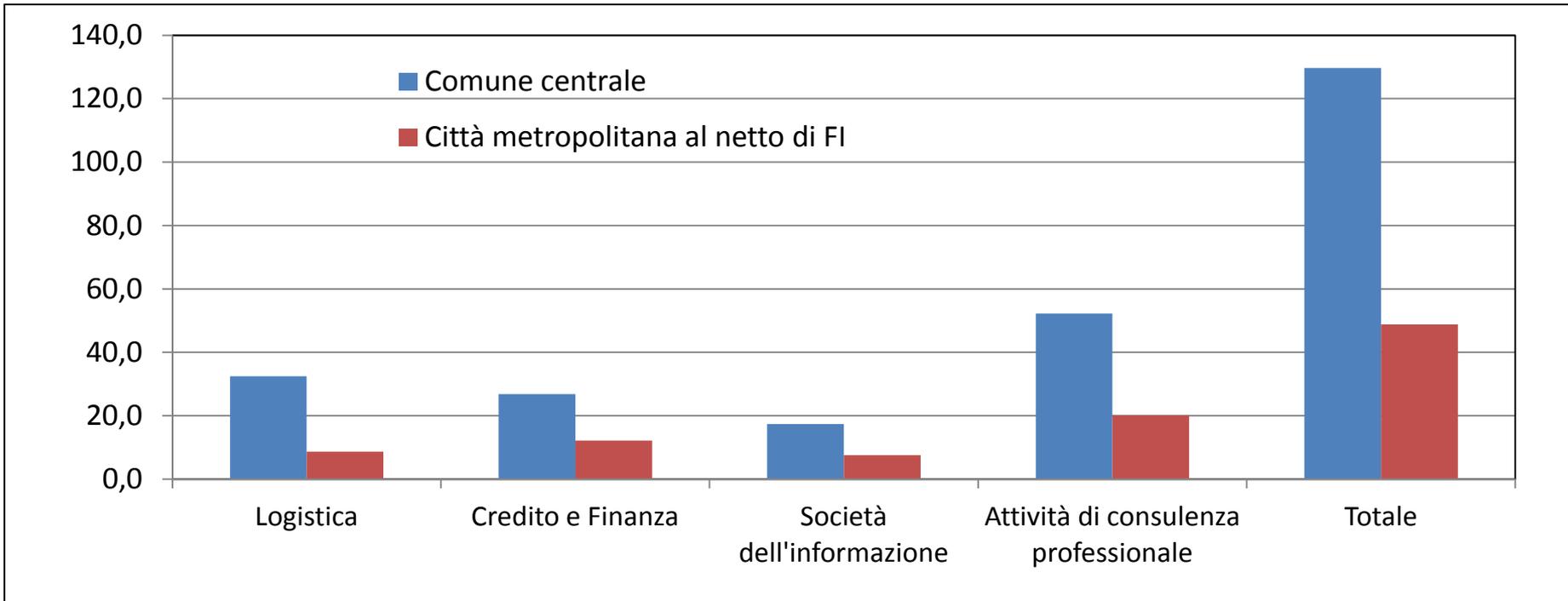


La composizione settoriale del Pil indica le diverse specializzazioni funzionali dei Sel

Le vocazioni settoriali dei territori dell'area metropolitana

### 3. La città metropolitana fiorentina

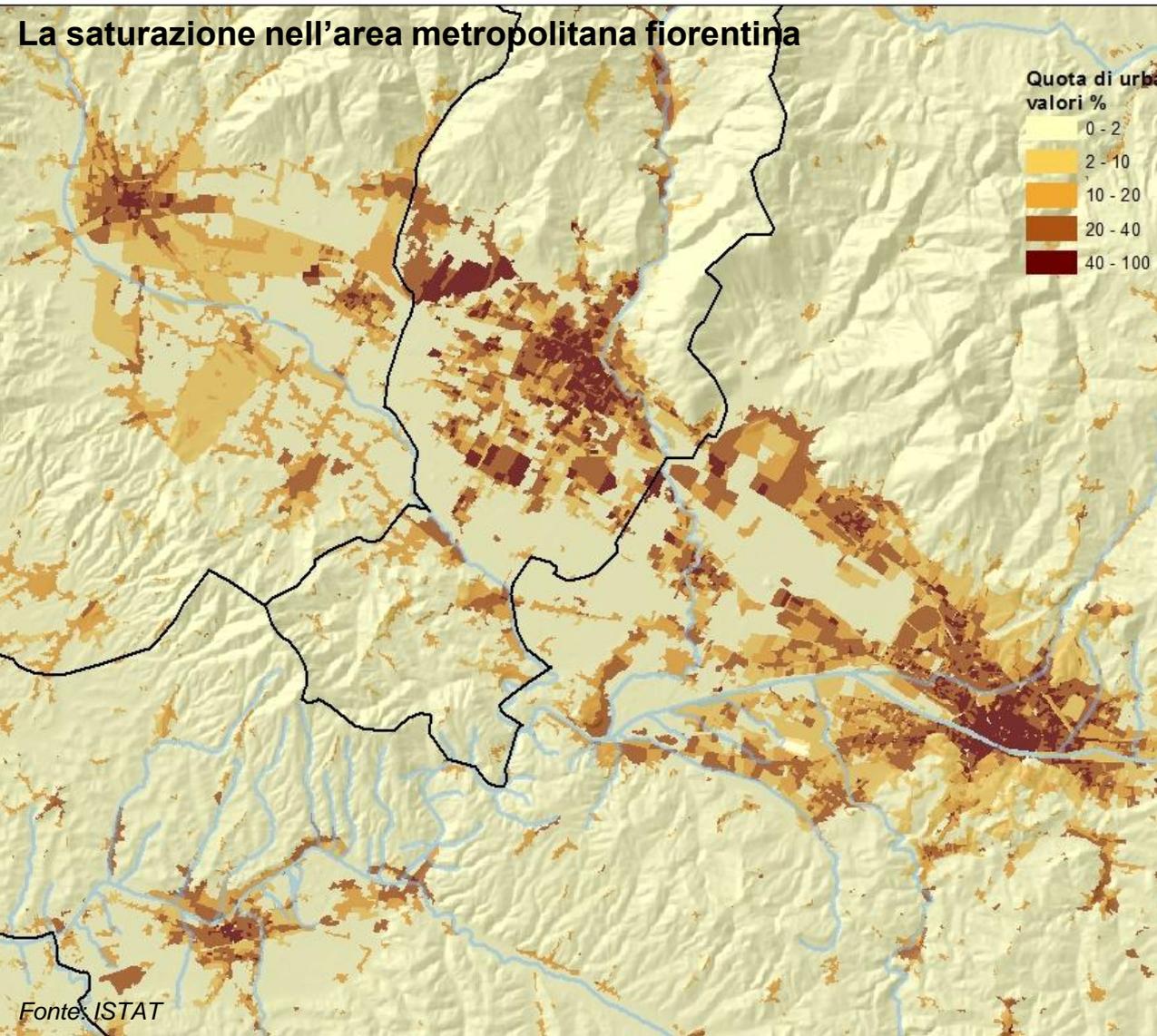
Addetti alle FUS nel comune e nella città metropolitana di Firenze. Addetti per 1000 abitanti



Fonte: ISTAT

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. Inoltre se guardiamo alla distribuzione di Fus rileviamo la maggiore presenza di queste attività nel comune centrale rispetto al resto della città metropolitana.

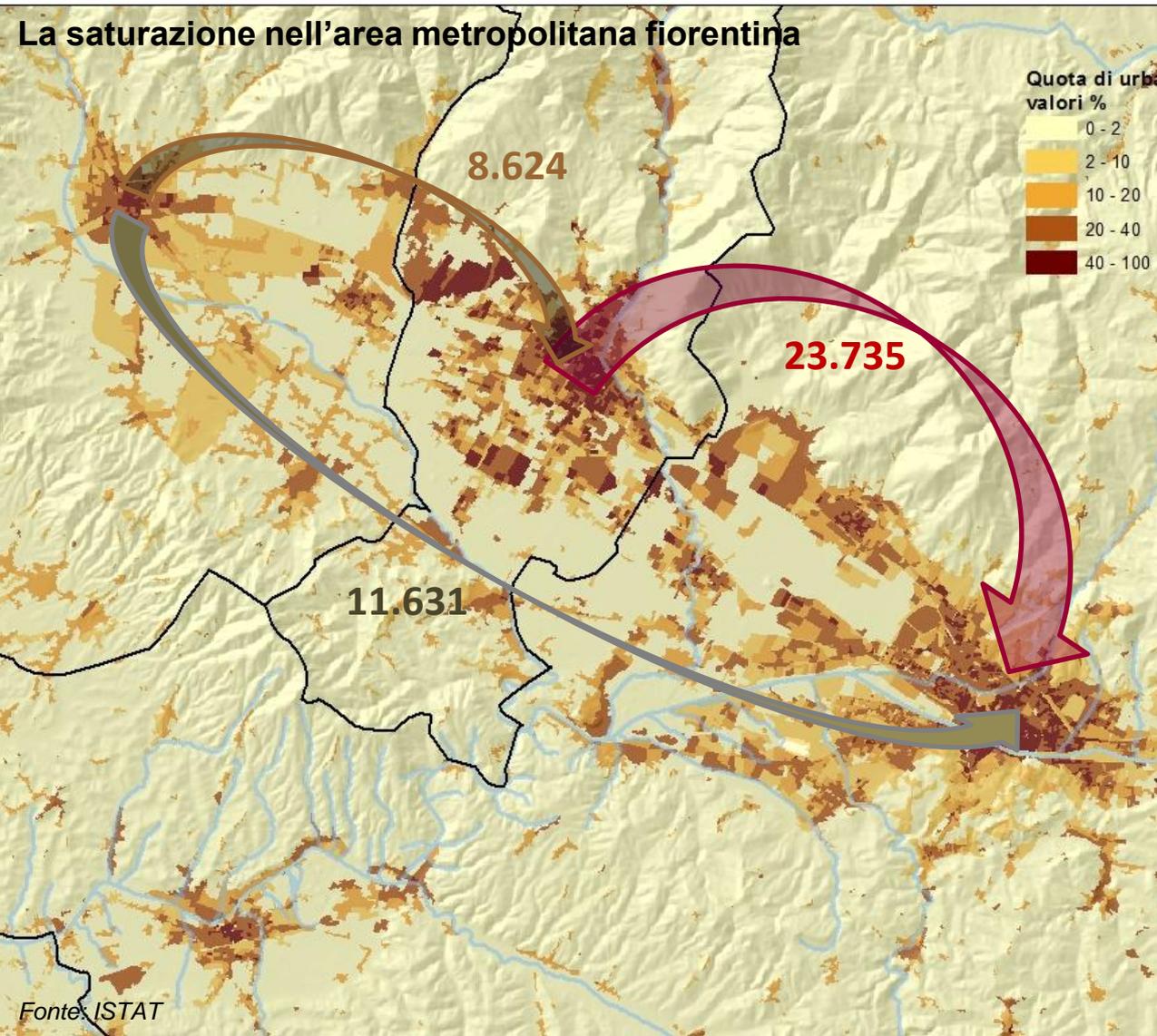
### 3. La città metropolitana fiorentina



E' un sistema a urbanizzazione intensiva che si sviluppa in direzione nord-ovest e che nella fase più recente è stato interessato da una crescita insediativa che 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”**.

Le porosità aumentano lungo la direzione pistoiese a testimonianza di relazioni via via più deboli tra i tre centri (vedi movimenti pendolari).

### 3. La città metropolitana fiorentina

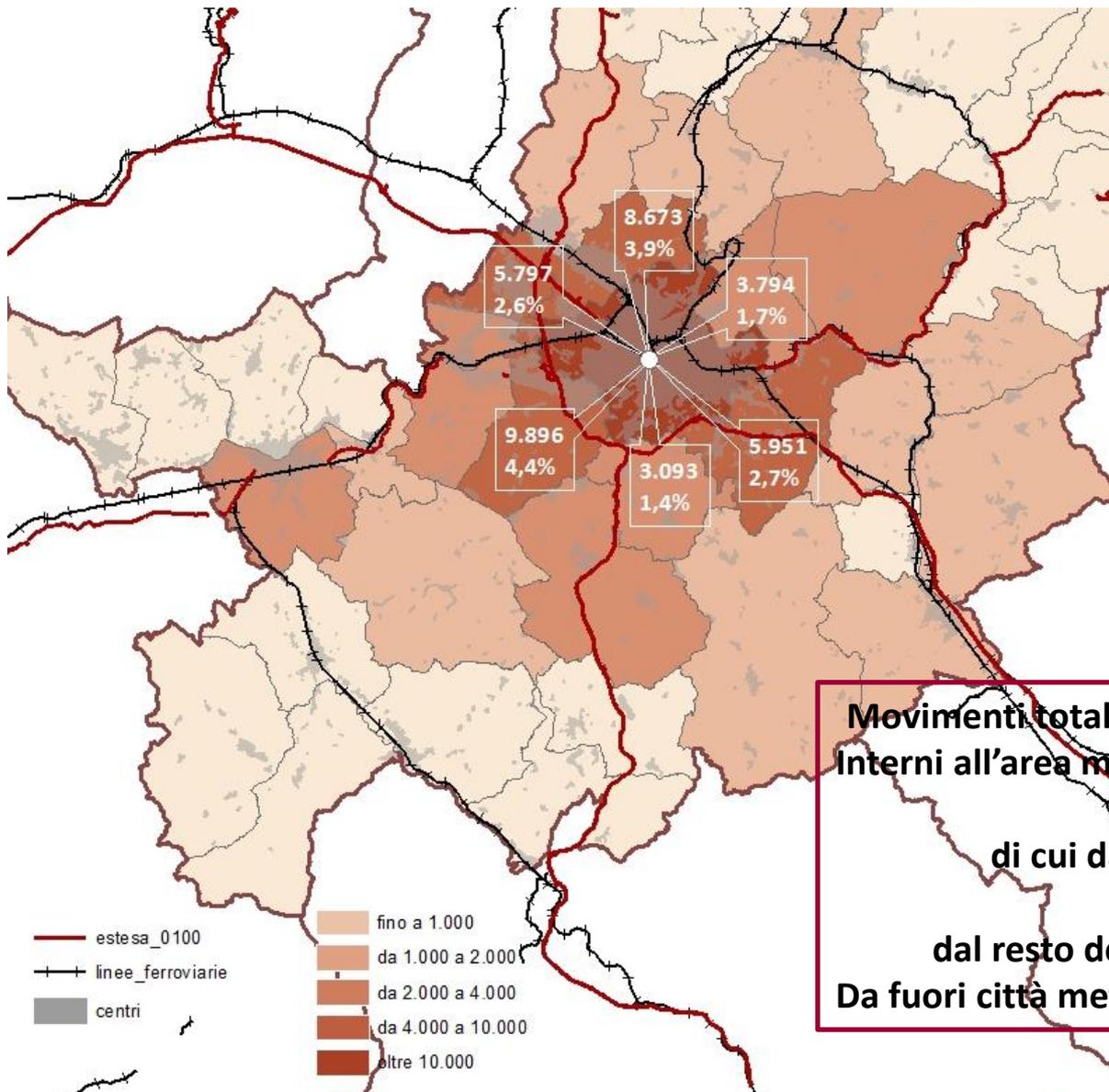


E' un sistema a urbanizzazione intensiva che si sviluppa in direzione nord-ovest e che nella fase più recente è stato interessato da una crescita insediativa che si è manifestata con **maggiore intensità** rispetto ad altre porzioni territoriali toscane accentuando i **processi conurbativi** in atto e dando luogo ad un fenomeno che potremmo definire di **“metropolizzazione incompleta”**.

Le porosità aumentano lungo la direzione pistoiese a testimonianza di relazioni via via più deboli tra i tre centri (vedi movimenti pendolari).

### 3. La città metropolitana fiorentina

L'intensità dei movimenti sistematici (mezzo pubblico e privato) è alta in particolare con i comuni di prima cintura. Meno intensi, anche assumendo questo punto di osservazione, i legami con il resto della città metropolitana. Rispetto al 2001 **aumentano complessivamente** e aumenta il **raggio** degli spostamenti.



**Movimenti totali a Fi 257.631 (240.000 nel 2001) di cui Interni all'area metropolitana 224.248 (87%)**  
**di cui interni a Firenze 150.840**  
**di cui dalla 1° cintura 37.204 (39.000 nel 2001)**  
**dal resto della città metr 36.024 (33.000 nel 2001)**  
**Da fuori città metr 33.383 (13%)**

Fonte: elaborazioni su dati Istat

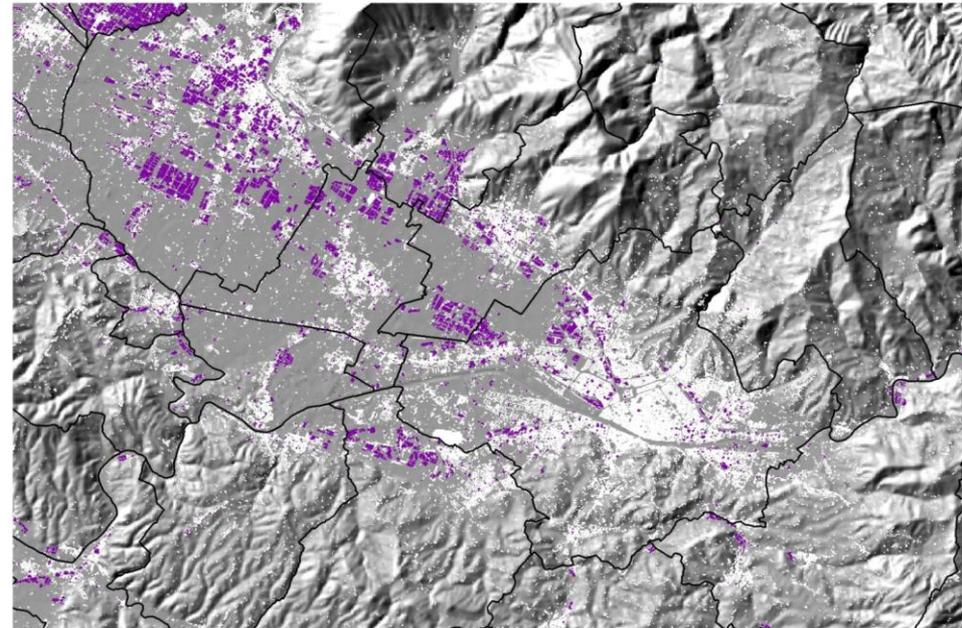
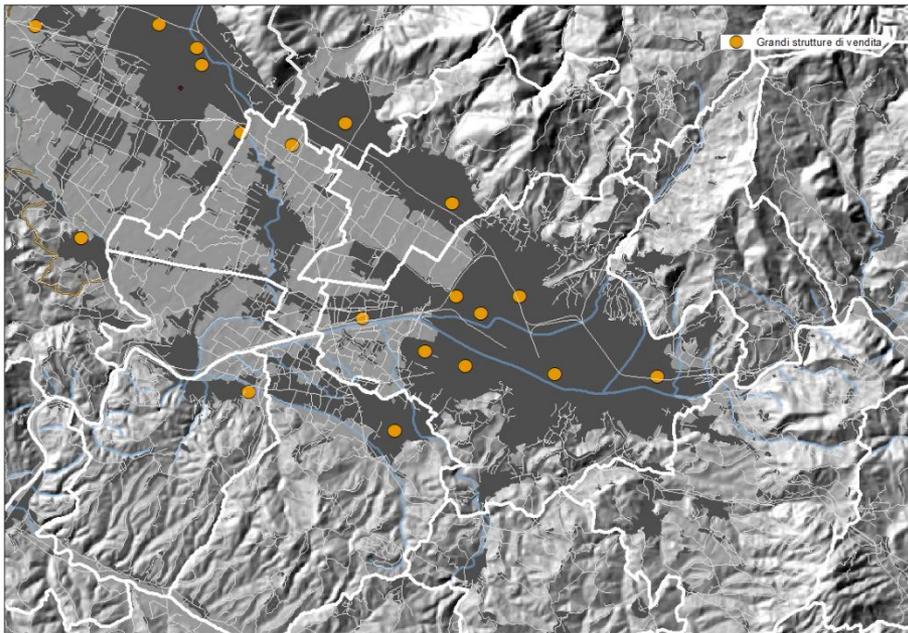
Flussi pendolari in ingresso a Firenze  
(2011)

### 3. La città metropolitana fiorentina

**Un altro elemento di squilibrio territoriale:  
la scala territoriale comunale nella pianificazione delle funzioni di rilevanza sovra  
locale (strumenti di meso-governo)**

La distribuzione delle grandi strutture  
di vendita sul territorio

La distribuzione degli insediamenti  
produttivi nell'area fiorentina



- La competizione fiscale tra comuni alla base del proliferare delle grandi strutture di vendita
- Insediamenti produttivi contigui attraversati dai confini comunali

## 4. Il tema della risorse

A fianco del nuovo quadro delle funzioni occorre tenere conto **dei tagli indicati dalla Legge di Stabilità 2015** che prevede per Province e città metropolitane una **riduzione della spesa corrente** di 1 miliardo nel 2015 (2 mld nel 2016 e 3 mld nel 2017) che va a sommarsi agli interventi previsti dalla normativa vigente.

**Effetti sulla Toscana** della Legge di Stabilità (stime Irpet):

**86 milioni** di Euro nel 2015 (172 nel 2016, 257 nel 2017);

la città metropolitana di Firenze nel 2015 si prospetta un taglio di **16 milioni** (20% del taglio della spesa toscana, stimato a partire dalla quota di spesa corrente della provincia sul totale toscano).

Riduzione del personale della città metropolitana del 30% (del 50% per le province)



Maggiore relazione tra distribuzione dei **tagli e funzioni** assegnate ferma restando la necessità di operare in un contesto di risorse scarse

Fonte: elaborazioni IRPET

L'istituzione della città metropolitana costituisce una **preziosa opportunità** per ricollocare al centro le politiche urbane.

Abbiamo evidenziato come le nostre città necessitino di:

- ✓ potenziare il **ruolo di traino** che esercitano nei confronti del sistema (funzioni *high value*);
- ✓ di maggiore **integrazione** con il resto dell'area metropolitana (ruolo chiave è giocato dalla mobilità ma anche dagli aspetti funzionali).

A tal scopo occorre scongiurare alcuni rischi. Sotto il profilo degli **strumenti** due sono le sfide da cogliere:

- ✓ il **piano strategico metropolitano** deve configurarsi come il luogo in cui definire il posizionamento strategico della città nello spazio europeo (no sommatoria di progetti puntuali);
- ✓ la **dimensione territoriale della pianificazione strutturale** deve allinearsi ai processi di integrazione (fisica e funzionale) tra territori limitrofi (in particolare tra centro e cintura) eliminando le inefficienze che derivano dalla gestione frammentata di tali funzioni. Lo sdoppiamento dello strumento di pianificazione consente di mantenere a livello comunale il segmento operativo della pianificazione a livello superiore quello strutturale.

Questi sono gli strumenti da utilizzare per attribuire alla città metropolitana quella capacità propulsiva che gli viene assegnata dalla riforma (no provincia depotenziata e con funzioni meramente gestionali). Al rinnovamento degli strumenti è necessario affiancare, o meglio anteporre, un cambiamento di paradigma che rafforzi, nell'ambito delle scelte di pianificazione del territorio, l'identità metropolitana.