ECONOMIE E DISECONOMIE URBANE: LIMITI E PROSPETTIVE DELLA RIFORMA DELRIO PER IL TERRITORIO METROPOLITANO FIORENTINO*

CHIARA AGNOLETTI, CLAUDIA FERRETTI, PATRIZIA LATTARULO, MAURO MASSARO**

Sommario

1. Introduzione. – 2. Tendenze demografiche. – 3. Produzione di ricchezza. – 4. Aspetti funzionali. – 5. La città metropolitana fiorentina

Suggerimento di citazione

C. AGNOLETTI, C. FERRETTI, P. LATTARULO, M. MASSARO, *Economie e diseconomie urbane: limiti e prospettive della Riforma Delrio per il territorio metropolitano fiorentino*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it

* Il presente contributo nasce dalla rielaborazione dell'intervento svolto in occasione del Convegno "Le Città Metropolitane tra riforma mancata e prospettive di razionalizzazione", tenutosi a Firenze il 14 dicembre 2017.

** IRPET – Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana (Villa La Quiete alle Montalve, Via Pietro Dazzi 1, 50141 Firenze; www.irpet.it – chiara.agnoletti@irpet.it)

© 2007-2018 Osservatoriosullefonti.it – Anno XI - Fascicolo 2/2018
Registrazione presso il Tribunale di Firenze n. 5626 del 24 dicembre 2007
Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche di Area 12 – Direttore Prof. Paolo Caretti
ISSN 2038-5633

1. Introduzione

Nelle odierne politiche nazionali in materia di governo locale l'attenzione verso le aree metropolitane ha assunto una rilevanza crescente, anche in conseguenza dell'accelerazione dei processi di urbanizzazione che hanno coinvolto le grandi città o i sistemi metropolitani. L'importanza accordata dall'agenda politica è testimoniata dalle numerose riforme portate avanti da diversi Paesi[1] con l'obiettivo di creare o, in caso già presenti, rafforzare le entità di governo specifiche per le grandi aree metropolitane. Le ragioni di questo rinnovato interesse risiedono in primo luogo nell'estensione del fenomeno metropolitano, sia in termini presenti, ma soprattutto in prospettiva. Infatti secondo i dati delle Nazioni Unite[2] l'attuale processo di urbanizzazione delle popolazione mondiale condurrà nel 2050 ad uno scenario in cui i due terzi degli abitanti del pianeta risiederà in un'area urbana, concentrandosi maggiormente nei grandi agglomerati.

Una seconda ragione di interesse è legata al peso che già oggi le grandi città hanno in rapporto alle rispettive economie nazionali. Favorite da molteplici fattori[3], tra i quali le economie di agglomerazione, una maggiore dotazione di capitale fisico e umano e una particolare varietà produttiva, per cui sono maggiormente presenti che altrove settori ad alto valore aggiunto, le aree metropolitane presentano valori di produttività e di reddito pro-capite superiori alla media dei rispettivi Paesi. Solo per citare alcuni esempi emblematici, nel 2012[4] l'area urbana di Parigi ha contribuito al PIL francese per una quota pari al 31% pur assorbendo solo attorno al 19% della popolazione nazionale; Madrid al 20% del PIL, con una popolazione del 15%; Londra per il 29%, con una quota di popolazione del 19%.

Anche le aree metropolitane italiane costituiscono degli *asset* rilevanti per l'interno sistema Paese poiché in esse si localizzano quote importanti di servizi e di funzioni urbane superiori anche di rilevanza internazionale. Al contempo in queste aree, in conseguenza della più elevata densità insediativa e demografica che le caratterizza, si concentrano anche gli squilibri territoriali più evidenti. A questo si aggiunga la storica marginalità di cui hanno sofferto le politiche urbane e l'occasione che l'istituzione dei nuovi enti di governo rappresenta ai fini della cosiddetta "questione urbana", da più parti evidenziata tra le cause principali di arretratezza del nostro Paese. Da questa prospettiva, le Città metropolitane vengono in sostanza candidate a svolgere quel ruolo di snodo delle politiche urbane nazionali di cui per lungo tempo è stata evidenziata la mancanza. Queste sono solo alcune delle potenzialità

[1] Limitandoci al caso europeo si possono annoverare tra gli altri la Francia e la Gran Bretagna.
[2] United Nations (2005), p. 7.
[3] OECD, *Competitive Cities in the Global Economy*, 2006, 56.
[4] Fonte: OECD Dataset Metropolitan Areas.

connesse all'istituzione di un livello territoriale *meso* che si trova a governare sistemi urbani molto variegati ma che riflettono le caratteristiche insediative della struttura urbana del nostro Paese.

Prima di addentrarci su alcuni aspetti specifici, appare utile ricordare quali ragioni giustificano la costituzione di un nuovo ente di governo in sostituzione, per alcuni contesti territoriali, delle ex Province. La prima ha sicuramente a che fare con la dimensione metropolitana che rispetto alle istanze di sviluppo appare oggi irrinunciabile. La necessità di raggiungere una massa critica rilevante consente di rivestire un ruolo competitivo in ambito internazionale. Ma l'aggregazione, oltre a essere una modalità di governo verso cui il legislatore spinge le istituzioni ai diversi livelli, è certamente anche una strada per aumentare l'attrattività dei territori in quanto apre ad opportunità di semplificazione e al contempo, correggendo squilibri e disomogeneità territoriali e infrastrutturali, tende verso un quadro di maggiore efficienza complessiva.

Un'altra ragione che argomenta il rinnovato protagonismo di cui sono oggetto le aree metropolitane, si deve all'evidenza che le aree urbane possano rappresentare la sede privilegiata della crescita economica odierna, dall'altro agire da propulsori di uno sviluppo regionale più ampio[5]. L'idea di base su cui poggia questa riscoperta è che la *performance* dei diversi poli urbani e delle regioni di appartenenza sia condizionata dalle caratteristiche della struttura insediativa e dunque da numero, dimensione e composizione funzionale dei poli che compongono la gerarchia urbana[6]. Come dimostra una ampia letteratura riconducibile all'economia urbana, la concentrazione territoriale delle attività umane esercita un effetto moltiplicativo sul risultato di ciascuna di esse, generando vantaggi detti appunto economie di agglomerazione[7], o di urbanizzazione se si riferiscono più precisamente all'ambiente urbano. Molti studi sulla città si sono concentrati su una particolare caratteristica in grado di accrescere i vantaggi urbani, la dimensione demografica e la densità insediativa; ed è proprio la concentrazione di popolazione e di imprese ad avere attratto a lungo l'attenzione di molti studi che si proponeva di indagare la città, il suo funzionamento e i vantaggi che ne derivano. L'ampio interesse maturato con il tempo intorno a questo aspetto ha portato a categorizzare questi vantaggi in

[5] R. CAMAGNI, P. LATTARULO, *Le città protagoniste dello sviluppo: solo le grandissime?*, in Agnoletti C., Camagni R., Iommi S., Lattarulo P., a cura di, *Competitività urbana e policentrismo in Europa. Quale ruolo per le città metropolitane e le città medie*, il Mulino, Bologna, 2014.

[6] R. CAMAGNI, R. CAPELLO, & A. CARAGLIU, *The rise of second-rank cities: What role for agglomeration economies?*, in *European Planning Studies*, 23(6), 2015, 1069-1089.

[7] H.W. RICHARDSON, *Optimality in City Size, System of Cities and Urban Policy: a Sceptic View*, in *Urban Studies*, 9, 1972, 29-47.

vario modo e a distinguere in modo sempre chiaro le *urbanization* dalle *localitazion economies*[8]. Le prime sono evidentemente collegate ai benefici che offre la città come l'accesso ai flussi di conoscenza e di informazioni, ad un più diversificato e ampio mercato del lavoro, alle infrastrutture collettive, ai servizi *business* specializzati e a quelli legati al consumo. L'enfatizzazione dei vantaggi legati all'agglomerazione ha portato a considerare la grande dimensione un *driver* per la crescita e la prosperità; ne sono testimonianza gli orientamenti dei governi locali che di frequente hanno assunto la crescita della popolazione tra i propri obiettivi strategici, allo scopo di sostenere il circolo di crescita economica. Questo sguardo alla città ed in particolare questa fiducia riposta nella grande dimensione è stato di recente questionato[9] in relazione alla mancanza di una relazione diretta tra crescita urbana e incremento di produttività. Meijers et al. (2015)[10] hanno dimostrato come la presenza di importanti funzioni metropolitane, di istituzioni internazionali e scientifiche dipendono oggi molto di più dalla presenza di network piuttosto che dalla dimensione della città. Questo risultato apre importanti prospettive in termini strategici poiché per le città europee per lo più di dimensioni medie e piccole, fornisce una possibile alternativa alla ulteriore concentrazione che consente di usufruire comunque delle economie di agglomerazione o meglio delle '*urban network externality*'[11]. La dimensione di '*network*' in cui sono state recentemente collocate le economie di agglomerazione ha consentito inoltre di dimostrare che '*summing small cities does not make a large city*'[12], spostando l'attenzione dagli aspetti dimensionali della città a quelli più spiccatamente relazionali. In particolare, si fa sempre più strada l'evidenza che la competitività del singolo polo urbano vari al variare del contesto di riferimento perché influenzata dal tipo di funzioni svolte dalle altre città, dalla loro dimensione, dalla distanza reciproca e sopratutto dal livello di integrazione territoriale. Appartengono a questo filone di riflessione la teoria delle reti di città[13] e gli studi sui sistemi

[8] W. ISARD, *The Scope and Nature of Regional Science*, in *Regional Science* 6(1), 1960, 9-34.

[9] R. CAMAGNI, R. CAPELLO, A. CARAGLIU, *Static vs. dynamic agglomeration economies. spatial context and structural evolution behind urban growth*, in *Papers in Regional Science* 95(1), 2016, 133-158.

[10] E. MEIJERS & M. BURGER, *Stretching the concept of 'borrowed size'*, in *Urban Studies*, Vol. 54, Issue 1, 2015.

[11] E. MEIJERS, M. BURGER, M. HOOGERBRUGGE, *Borrowing size in networks of cities: City size, network connectivity and metropolitan functions in Europe*, in *Regional Science*, 95(1), 2016, 181-198.

[12] E. MEIJERS, *Summing small cities does not make a large city: Polycentric urban regions and the provision of cultural, leisure and sports amenities*, in *Urban Studies* 45(11), 2008, 2323-2342.

[13] G. DEMATTEIS (a cura di), *Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche*, FrancoAngeli, Milano, 1992; R. CAMAGNI, C. SALONE, *Network Urban Structures in Northern Italy: Elements for a Theoretical Framework*, in *Urban Studies*, 30, 1993, 1053-1064.

policentrici[14]. E' stato inoltre dimostrato come le logiche di organizzazione territoriale delle attività umane (numero di città, dimensione, relazioni funzionali, ecc) cambino nel corso del tempo in rapporto al mutare del livello di sviluppo tecnologico raggiunto, delle modalità di trasporto vigenti, dei settori produttivi dominanti, dell'ampiezza dei mercati su cui si compete[15]. La letteratura più recente ha evidenziato i benefici che derivano da una maggiore integrazione tra le città all'interno delle regioni urbane policentriche. Alcuni vantaggi collegati alla dimensione della città derivano dalla natura dell'ambiente metropolitano[16] che includono la densità, la dimensione cosmopolita, una buona dotazione infrastrutturale ma anche una vasta disponibilità di spazi che consentono e facilitano l'interazione. Queste caratteristiche proprie della dimensione metropolitana possono tuttavia, trovare un ostacolo nella frammentazione, in particolare nei sistemi policentrici particolarmente esposti a questo rischio ed è in grado di minimizzarsi solo con efficiente connessione infrastrutturale tra le città. Sullo stesso crinale si collocano tutti gli studi che hanno evidenziato l'importanza della integrazione funzionale e della complementarietà urbana[17], sottolineando come la presenza di *urban network* migliori le *performance* delle città ampliando le possibilità di mercato e gli *input* di conoscenza.

Sempre sul solco dei vantaggi legati alla maggiore integrazione tra città, occorre collocare quegli studi che indagano il ruolo dell'integrazione istituzionale (in termini di governo metropolitano o di collaborazioni inter-municipali) che vengono costituite per diventare attori maggiormente rilevanti nell'ambito delle negoziazioni con i più alti livelli di governo. Altre forme di integrazione istituzionale sono quelle finalizzate alla condivisione più efficiente di risorse coordinando le decisioni alla scala vasta, per esempio in tema di infrastrutture e pianificazione del territorio. Aherend et al. (2015)[18]

[14] R. KLOOSTERMAN, B. LAMBREGST, *Clustering of Economics Activities in Polycentric Urban Regions: the case of Randstad*, in *Urban Studies*, 38, 2001, 717-732; S. DAVOUDI, *Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda*, in *European Planning Studies*, 11(8), 2003, 979-999; J.B. PARR, *The Polycentric Urban Region: a Closer Inspection*, in *Regional Studies*, 38, 2004, 231-240; E. MEIJERS, *Summing small cities does not make a large city: Polycentric urban regions and the provision of cultural, leisure and sports amenities*, *Urban Studies* 45(11), 2008, 2323-2342.

[15] R. CAMAGNI., C. SALONE, *Network Urban Structures in Northern Italy: Elements for a Theoretical Framework*, in *Urban Studies*, 30, 1993, 1053-1064.

[16] J.B. PARR, *The Polycentric Urban Region: a Closer Inspection*, in *Regional Studies*, 38, 2004, 231-240.

[17] F. VAN OORT, M. BURGER, O. RASPE, *On the economic foundation of the urban network paradigm. Spatial integration, functional integration and urban complementarities within the Dutch Randstad,* in *Urban Studies*, 47, 2013, 725-748.

[18] R. AHREND, E. FARCHY, I. KAPLANIS, A. LEMBCKE, *What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance from five OECD countries*, Working Paper, Paris: OECD, 2015.

ha dimostrato infatti che la mancanza di pratiche di *governance* produce effetti negativi in termini di produttività. D'altra parte, collegato al concetto di *governance* cooperativa e di integrazione funzionale possiamo collocare il concetto di identità metropolitana: "*This is not just a 'functional' awareness of an economically interrelated space, but implies the development of emotional ties and a sense of shared identity – in other words, a form of cultural integration"*[19]. Van Houtum[20], ha dimostrato come la '*mental distance*' espressa dai contrasti culturali, produca un effetto negativo sulla probabilità di costruire legami economici e sulle capacità commerciali di un'area.

Infine, legato al loro ruolo di motori dello sviluppo economico, quelle metropolitane sono le aree che presentano le maggiori criticità relative al tema della sostenibilità ambientale e più in generale a quello della qualità della vita. E' noto infatti come la crescita economica delle città e la sua sostenibilità siano indissolubilmente connesse, nel senso che una bassa qualità della vita dell'area urbana retroagisce negativamente sulla competitività economica della stessa, indebolendone anche la propria attrattività e dunque lo sviluppo economico.

La necessità di fare convergere più efficacemente gli obiettivi di crescita con quelli di sostenibilità pone al centro del dibattito tanto la *governance* quanto gli strumenti di finanziamento di queste aree. Infatti si può constatare come la spesa pubblica pro-capite effettuata nelle aree metropolitane sia generalmente superiore alla media dei rispettivi Paesi. Infatti nel caso dei servizi pubblici classici forniti dalle municipalità, quali il trasporto pubblico, l'acqua, la gestione del ciclo dei rifiuti, così come la prevenzione degli incendi e la sicurezza si nota come nel caso metropolitano questi siano maggiormente presenti che in agglomerati più piccoli. Infatti in questi ultimi, determinati servizi sono del tutto assenti (si pensi al TPL) oppure le dimensioni minori e soprattutto una densità minore rendono determinati interventi (si pensi al caso della viabilità) meno onerosi. Sebbene a livello pro-capite, una maggiore densità abitativa possa favorire lo sfruttamento delle economiE di scala, questo eventuale risparmio delle grandi aree metropolitane deve essere considerato anche alla luce del fatto che oltre una certa soglia, quelle economie, possono tramutarsi in diseconomie di scala. A questo si aggiunga come una maggiore densità abitativa è spesso associata a una minore qualità delle strutture abitative che può retroagire negativamente sulla coesione

[19] E. MEIJERS, M.M. HOOGERBRUGGE, R.O.V. CARDOSO, *Beyond Polycentricity: Does stronger integration between cities in Polycentric Urban Regions improve performance?*, in *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 109, Issue 1, 1-21, 2018.

[20] H. VAN HOUTUM, *The Development of Cross-Border Economic Relation*s. ThelaThesis Publishers, Amsterdam, 1998.

sociale e condurre a un maggior costo per la gestione delle politiche della sicurezza.

D'altronde le economie di scala non operano in alcuni settori di spesa, particolarmente presenti nel caso metropolitano. Avendo una concentrazione maggiore che altrove di nuclei familiari a basso reddito così come di sacche di povertà e di emarginazione, le municipalità delle aree metropolitane si trovano a fronteggiare maggiori spese per le politiche abitative e sociali in genere. Inoltre, in parte sovrapposta ad una eterogenea composizione sociale in termini di ricchezza, le aree metropolitane presentano una diversa composizione etnica della popolazione che si lega a ulteriori spese in campo sociale, dovute alla maggiore necessità di specifiche politiche di integrazione.

Esiste infine un'altra serie di spese che costituiscono un onere quasi esclusivo delle grandi città, legati alla necessità di rendere le aree urbane metropolitane maggiormente vivibili, nel senso di aumentare il livello di qualità della vita. Rientrano in questa categoria i grandi *hub* del trasporto (porti, aeroporti e grandi stazioni), così come le strutture ricreative, come ad esempio i grandi parchi cittadini, particolarmente necessari nei grandi agglomerati ad alta densità insediativa, e le grandi infrastrutture sportive. Inoltre bisogna considerare tutte quelle relative alle sfera educativa e culturale come le università, i teatri, i centri congressuali, i musei e le grandi biblioteche. In un'epoca in cui le città competono a livello internazionale, tali servizi sono considerati aspetti fondamentali per attrarre nuovi residenti e contribuire a mantenere una fiorente attività economica.

Queste ultime voci di spesa introducono un aspetto importante nell'analisi delle finanze urbane, legato al livello di corrispondenza tra chi usufruisce dei servizi e chi li finanzia. Infatti sebbene possano presentarsi profili di iniquità nella ripartizione dell'onere tra le municipalità dell'area metropolitana, i destinatari dei servizi pubblici classici (TPL, acqua e rifiuti) così come quelli delle politiche sociali e di coesione sono principalmente i residenti degli stessi agglomerati urbani. Nel caso dei servizi ricreativi e culturali, ma anche nel caso di grandi infrastrutture di comunicazione (grandi stazioni, porti e aeroporti) tale corrispondenza è meno accentuata: le aree metropolitane, nello svolgimento di queste funzioni rendono un servizio a una collettività più vasta, che può essere quella della propria regione, quella del rispettivo Paese (si pensi alle città capitali) e per iperbole si potrebbe parlare di una collettività di riferimento ancora più ampia di scala internazionale (si pensi alle città d'arte). In tutti questi casi i non residenti che pure usufruiscono di tali servizi non contribuiscono in maniera diretta alla loro fornitura. Questo comporta una serie di problemi rilevanti relativi alle fonti di finanziamento.

D'altro canto per le considerazioni esposte in precedenza è vero che il ruolo economico di propulsori della crescita e dunque di creatori di ricchezza

dovrebbe conferire ai grandi agglomerati urbani anche una capacità fiscale maggiore rispetto ai piccoli centri, che in teoria potrebbe sopperire alle maggiori esigenze in fatto di spesa. In generale infatti il valore degli immobili è superiore nei centri urbani che nei comuni di più modeste dimensioni e la concentrazione di attività produttive, attratte dalla possibilità di sfruttare le economie di agglomerazione, dovrebbe generare una maggiore base imponibile. Di fatto però la capacità di trasformare tale ricchezza in capacità fiscale e la capacità fiscale in gettito effettivo, dipende da fattori quali il grado di decentramento fiscale e dagli specifici strumenti fiscali a disposizione[21].

Oggi le Città Metropolitane italiane possono contare sulla fiscalità ereditata dalle vecchie province: l'imposta sulle RC auto (per 703 milioni di euro), l'imposta provinciale di trascrizione (480 milioni) e l'imposta ambientale, che utilizza la stessa base imponibile della TARSU/TIA (151 milioni)[22], che determina un gettito che va da 50 a 100 euro pro capite, a seconda dei territori. Questa fiscalità fa riferimento principalmente alla base imponibile relativa all'automobile, retaggio delle competenze delle province in ambito di mobilità. A questo si aggiunga che i margini di manovrabilità delle imposte sono stati largamente esauriti nello sforzo di far fronte alle ristrettezze di bilancio.

Partendo da queste premesse e volgendo lo sguardo alle esperienze maturate in ambito europeo appare opportuno esplorare le diverse ipotesi in grado di aumentarne l'autonomia finanziaria. Il ripensamento degli strumenti di finanziamento delle Città Metropolitane deve prendere spunto dalle caratteristiche del nuovo ente e del suo territorio.

In particolare dalle seguenti evidenze:

1. la Città Metropolitana è generatrice di una serie di vantaggi che derivano dalle economie di agglomerazione, questo determina una concentrazione di reddito superiore al resto della regione;
2. di questi vantaggi godono le attività economiche del territorio, ma anche la popolazione che gravita sulla città, i city users;
3. la congestione urbana può comportare delle esternalità negative critiche per lo sviluppo e, pertanto, è necessario che venga controllata e contenuta. Sulla base del principio del beneficio e della responsabilità fiscale, è possibile considerare che: coloro che godono dei vantaggi della competitività urbana possono essere chiamati a reinvestire nella città e che, parimenti, i city users dovranno contribuire al sostegno dei servizi di cui usufruiscono[23].

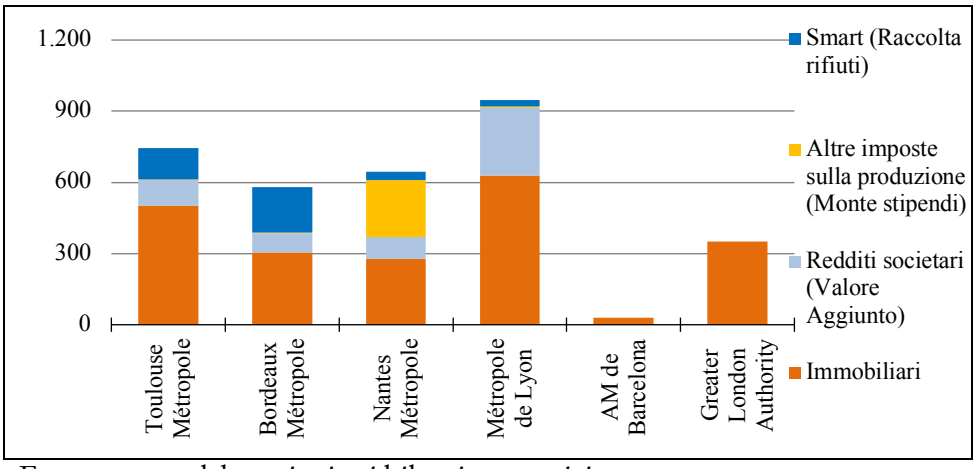
[21] H. CHERNICK & A. RESCHOVSKY, *Local Public Finance: Issues for Metropolitan Regions*, in OECD, *Competitive Cities in the Global Economy*, 2006, 418.

[22] *Dati sui bilanci delle amministrazioni provinciali 2013.*

[23] OECD, *Competitive Cities in the Global Economy*, 2006, 56.

L'esperienza internazionale fornisce alcuni suggerimenti, in quanto le Città Metropolitane adottano, ad esempio in Francia, la fiscalità municipale, pur con più ampi margini di manovra; oppure sono enti a prevalente fiscalità derivata, come in Inghilterra o Spagna. Anche traendo ispirazione dai modelli fiscali delle grandi realtà urbane europee, si nota che in questi Paesi sono presenti (oltre ad alcune compartecipazioni) prelievi sulle superfici di vendita, sul valore aggiunto prodotto dalle imprese e sui trasporti, che come vedremo più avanti, potrebbero essere declinati anche nel nostro contesto.

Grafico 1 - *Entrate proprie nelle Città Metropolitane europee. Valori pro capite in euro*



Fonte: nostre elaborazioni sui bilanci preventivi

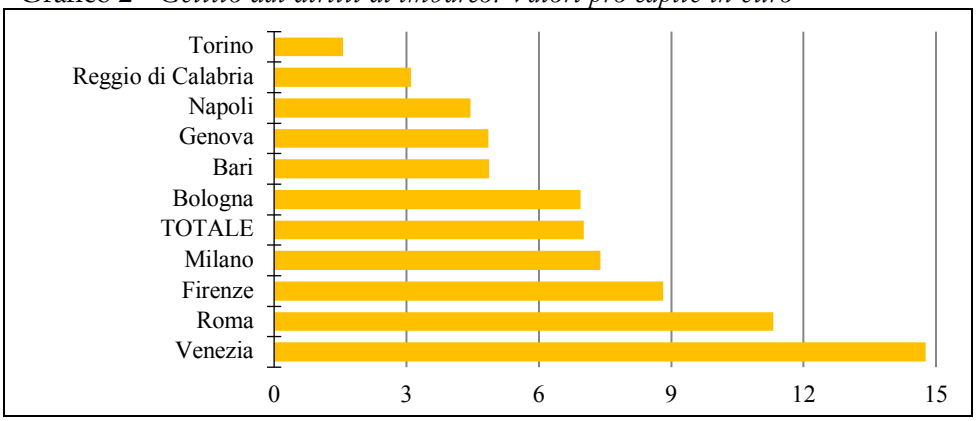
Traendo ispirazione dal contesto europeo, vogliamo offrire una panoramica dei possibili tributi utilizzabili. Le ipotesi prese in esame contemplano due campi di possibilità: il primo riguarda l'utilizzo di tributi esistenti portati a livello di Città Metropolitana o sotto forma di compartecipazione al gettito comunale, regionale o erariale sulla base del principio della capacità fiscale locale e che trova fondamento nel trasferimento di alcune funzioni in capo al nuovo ente.

L'altro campo di possibilità prevede, contrariamente al precedente, l'istituzione di nuovi tributi specifici del nuovo ente afferenti alla tassazione di scopo, quali le imposte ambientali ovvero le smart taxes, con riferimento alla correzione delle esternalità negative. In particolare le forme analizzate riconducibili al primo ambito di opzioni sono: la compartecipazione al gettito sugli edifici produttivi e l'Imu secondaria. Tra le imposte appartenenti al secondo gruppo che gravano sugli utilizzatori della città (*city users*)

proponiamo un approfondimento sull'addizionale dei diritti di imbarco, collegata all'attrattività urbana, sulla istituzione di un tributo sulle grandi strutture di vendita, generatrici di esternalità e sulla congestion charge, rivolta anch'essa alla tassazione ambientale.

Se partiamo dalle proposte fino ad oggi avanzate per le Città Metropolitane italiane, la più accreditata è sicuramente quella relativa all'addizionale sui diritti di imbarco portuali e aeroportuali, la cui applicazione potrebbe consegnare ai nuovi enti circa 126 milioni di euro (dei 152 milioni complessivi), nell'ipotesi di applicare la misura massima ipotizzata di 2 euro a passeggero, da ripartire tra città metropolitana e città sede dell'infrastruttura. L'ipotesi analizzata è infatti di far contribuire con 2 euro i passeggeri in arrivo (di cui uno destinato alla città che ospita l'infrastruttura di riferimento). Il prelievo è modesto e il gettito complessivo piuttosto contenuto. Gli arrivi agli scali aerei sono commisurati alla dimensione metropolitana, mentre i porti sono distribuiti in modo dettato dalla geografia del territorio.

Grafico 2 - *Gettito dai diritti di imbarco. Valori pro capite in euro*

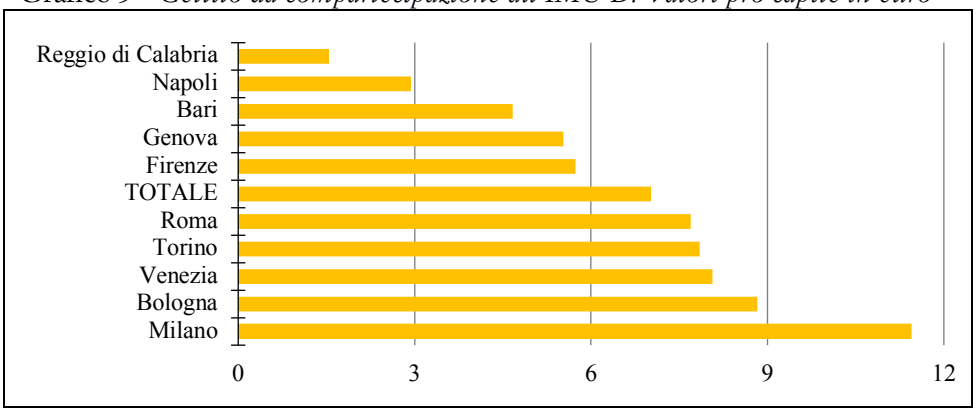


Fonte: stime su dati Enac, Istat e Eurostat

Il secondo tributo che analizziamo fa riferimento alla presenza nei contesti metropolitani di grandi insediamenti produttivi e alla loro necessità di essere supportati da un sistema di infrastrutture (materiali e immateriali) il cui potenziamento o mantenimento può essere ricondotto alla sfera delle competenze della Città Metropolitana, sulla base di quanto avviene, ad esempio in Francia e in Inghilterra. A tale proposito appare giustificabile la previsione di una compartecipazione in favore della Città Metropolitana del gettito proveniente dall'IMU sulle attività produttive (categoria D) e destinato alla Stato. L'ipotesi trova fondamento nell'effetto positivo delle

economie di agglomerazione sulle performance d'impresa e dalla capitalizzazione delle rendite di posizione nei valori immobiliari. Ipotizzando un gettito totale di 125 milioni di euro, la realtà più avvantaggiata è quella di Milano (11 euro pro capite), mentre Reggio Calabria si fermerebbe a 1 euro pro capite. I gettiti sarebbero, quindi, molto concentrati, in relazione alla localizzazione di attività produttive sul territorio. Si tratterebbe di una compartecipazione al gettito statale (pari al 10% dell'intero ammontare del prelievo) quindi non creerebbe competizione fiscale tra comuni appartenenti alla stessa Città Metropolitana.

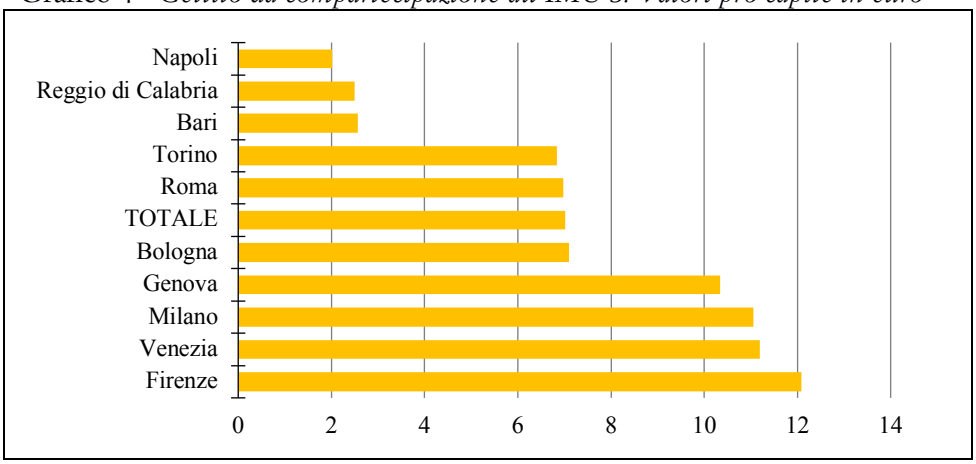
Grafico 3 - *Gettito da compartecipazione all'IMU D. Valori pro capite in euro*



Fonte: stime su dati MEF

Una seconda ipotesi prevede la compartecipazione del gettito relativo all'IMU secondaria (IMUS) o alle sue componenti. L'IMU secondaria è una forma di tassazione comunale istituita all'art.11 del Dlgs 23 del 2011 nella quale dovrebbero confluire l'imposta sulla pubblicità, la Cimp ovvero il canone istallazione mezzi pubblicitari, la TOSAP, la Cosap. L'introduzione effettiva di questa imposta prevista inizialmente per il 2014 è stata posticipata al 2015 e successivamente al 2016, sebbene l'attuale formulazione della Legge di Stabilità ne prevede l'abolizione. In questo caso la *ratio* fiscale richiama una delle caratteristiche funzionali dei contesti metropolitani, ovvero la prevalente concentrazione in queste aree delle attività terziarie. Questo prelievo che risulta maggiormente concentrato sul comune centrale, genera un gettito complessivo di 125 milioni di euro con una compartecipazione dei comuni pari al 22%.

Grafico 4 - *Gettito da compartecipazione all'IMU S. Valori pro capite in euro*



Fonte: elaborazioni su dati dei certificati di Bilancio delle Amministrazioni comunali

Una possibilità già utilizzata in alcuni contesti metropolitani europei, e che si colloca anch'essa sul solco della ipotesi precedente è quella che riguarda gli oneri generati dalla mobilità privata (*congestion charge*) che vengono tassati sia in termini compensativi seguendo il principio "chi inquina paga" sia per disincentivare l'uso del mezzo privato e quindi per ridurre la congestione. Si tratta di modalità di compensazione degli oneri provocati dal traffico, in conseguenza della grande attrattività degli ambiti metropolitani. In questo senso operano principalmente due strumenti: il road pricing e il park pricing. Il primo costituisce una tariffazione sull'uso dell'infrastruttura finalizzata a ridurre la congestione e a internalizzare le esternalità; il suo utilizzo è oggi frequente in molte città. Con questa tariffa viene colpito l'accesso a determinate zone della città disincentivando, di fatto, l'uso delle auto. Nel panorama nazionale ricordiamo il caso di Milano, che ha istituito nel 2008 il primo pedaggio urbano per alcune categorie di mezzi privati che accedono alla cosiddetta "Area C" ovvero la zona a traffico limitato dell'area dei Bastioni. La capacità di gettito che deriva complessivamente dalle Ztl della città di Milano è di circa 25 milioni. Più interessante è l'ipotesi di una sovra tariffazione agli ingressi autostradali in città. Una sovra imposta molto ridotta porterebbe a gettiti significativi. La natura ambientale di questo tributo è facilmente apprezzabile, mentre il sovraccarico sui flussi pendolari in ingresso sarebbe scarsamente rilevante (0,18 euro per i veicoli leggere e 0,3 per i veicoli pesanti).

In sintesi appare utile sottolineare come al di là della capacità di gettito di ciascuna imposta o della pressione fiscale da questa generata, per giudicare le

caratteristiche di uno strumento di finanziamento degli enti è necessario tener conto dei margini di manovra disponibili. L'autonomia fiscale rappresenta, infatti, un fattore determinante della *accountability* e la politica fiscale dell'ente è lo strumento più importante nel delineare le diverse modalità di risposta alle necessità del proprio territorio. Assumendo questa prospettiva in riferimento alle ipotesi avanzate possiamo evidenziare come, nel caso dell'IMU sulle categorie D, il prelievo delle Città metropolitane si configura come una compartecipazione ad una imposta statale poiché riferito al gettito standard. Tuttavia i comuni possono applicare un'aliquota superiore a quella standard il cui gettito rimane nella loro disponibilità; questo spazio di manovra potrebbe essere ceduto, in parte o in toto, alla Città metropolitana. Anche nel caso della compartecipazione all'IMU secondaria, possono essere previsti ulteriori spazi di manovra da assegnare all'ente metropolitano. Nel caso invece della *congestion charge* siamo in presenza di una imposta aggiuntiva di natura ambientale la cui manovrabilità dunque dovrebbe rispondere a logiche di earmarking.

Coerentemente a quanto avvenuto nel contesto europeo dunque anche nel nostro Paese, l'istituzione delle Città metropolitane ha indubbiamente rappresentato un passaggio rilevante del processo, ancora in atto, di ripensamento dell'attuale architettura istituzionale alimentato dalla necessità di ritrovare maggiore coerenza tra confini reali delle comunità e quelli formali delle istituzioni[24]. Tuttavia, a fianco delle numerose aspettative, permangono le incertezze legate al quadro finanziario ed in particolare resta aperta la questione dell'autonomia finanziaria del nuovo ente.

2. 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 come è già stato evidenziato, 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 poiché contano anche altre specificità urbane.

[24] W.E. OATES, *An Essay on Fiscal Federalism*, in *Journal of Economic Literature,* 37 (3): 1120-1149, 1999.

Tabella 1 - *Popolazione residente. 2013*

	N° comuni nelle Cm	Popolazione		Var. % popolazione 2003/2013		% popolazione nel comune capoluogo	Ab./Km²
		Nel comune	Nella Cm	Nel comune	Nella Cm		
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*

Urbanizzazione relativa UR	*Suburbanizzazione assoluta SA*	*Disurbanizazzione assoluta DA*	*Riurbanizzazione assoluta RA*
Bologna Firenze Roma Torino Milano	Bari Venezia	Genova Napoli	Reggio Calabria
Comune: + *Città metropolitana: ++*	*Comune: -* *Città metropolitana: +*	*Comune: -* *Città metropolitana:-*	*Comune: +* *Città metropolitana: -*

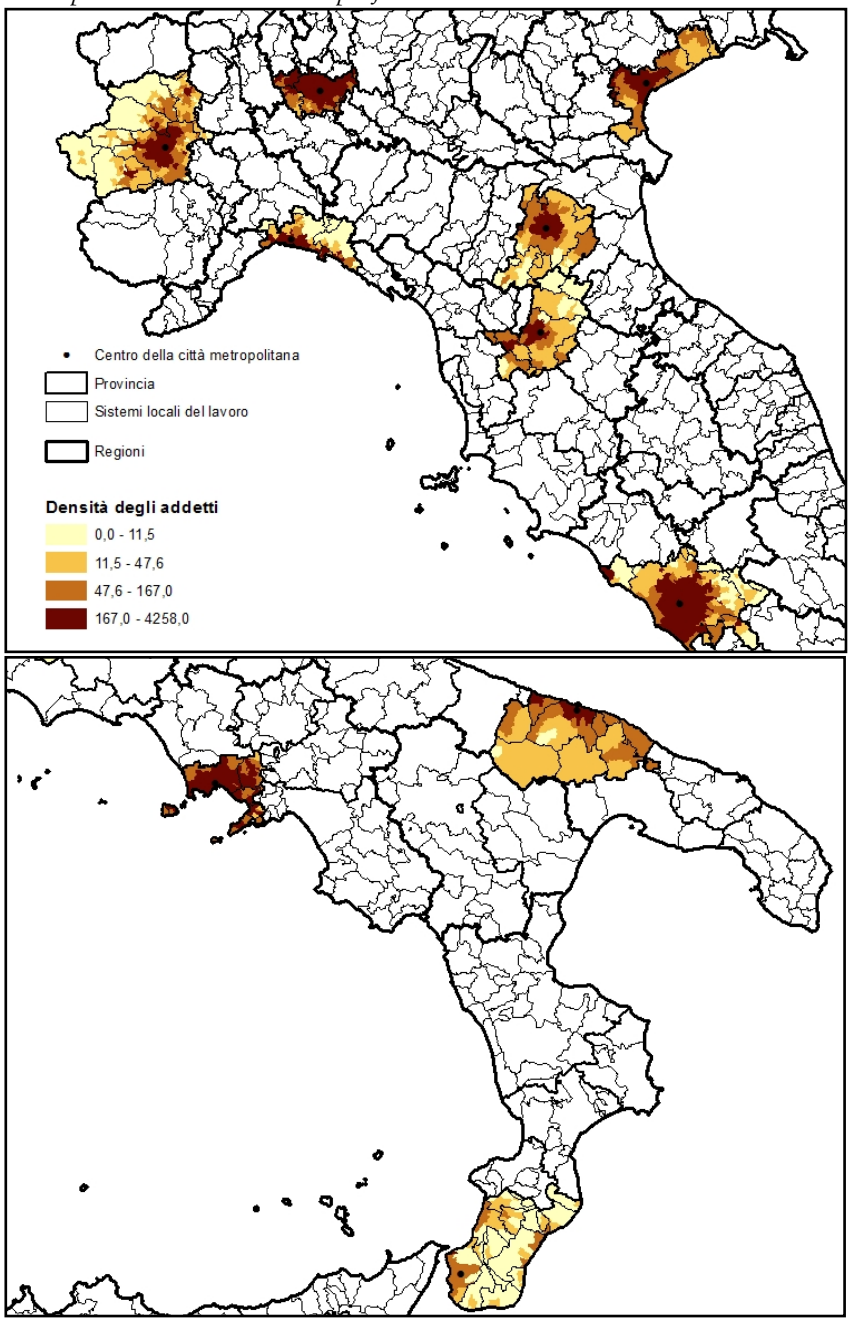
Fonte: Istat

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. Questa 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*.

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 provincial, rispetto ai Sll 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 (figura 1).

Pertanto da questo confronto emerge come i perimetri istituzionali delle città metropolitane risultino poco coerenti con le caratteristiche territoriali delle Città metropolitane, 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.

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



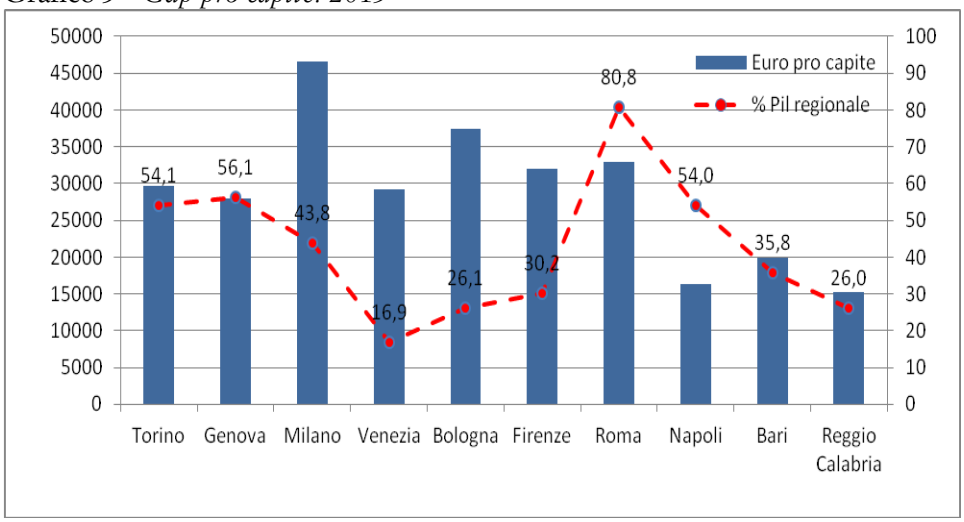
Fonte: Istat

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 miniore 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 5 - *Gdp pro capite. 2013*



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). E' 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.

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"[25] 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

[25] L. VAN DEN BERG et al., *Urban Europe, a Study of Growth and Decline*, London, 1982; P.C. CHESIRE, D.G. HAY, *Urban problems in Western Europe, an economic analysis*, London, 1989.

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[26].

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.

E' 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*[27] 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 *knoledge workers*, la cui presenza costituisce una premessa necessaria affinché i sistemi produttivi si collochino in scenari internazionali.

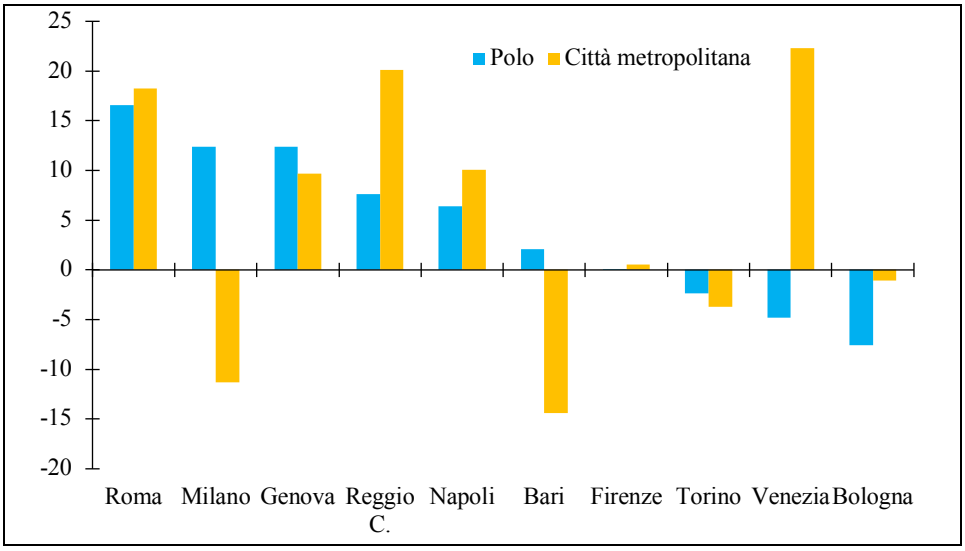
Prima di analizzare la composizione funzionale delle città metropolitane, guardiamo alla dinamica degli addetti all'interno dell'area in termini di movimenti tra polo e cintura metropolitana (grafico 6).

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 6 - *Variazione addetti delle unità locali delle imprese attive. 2001 e 2011*

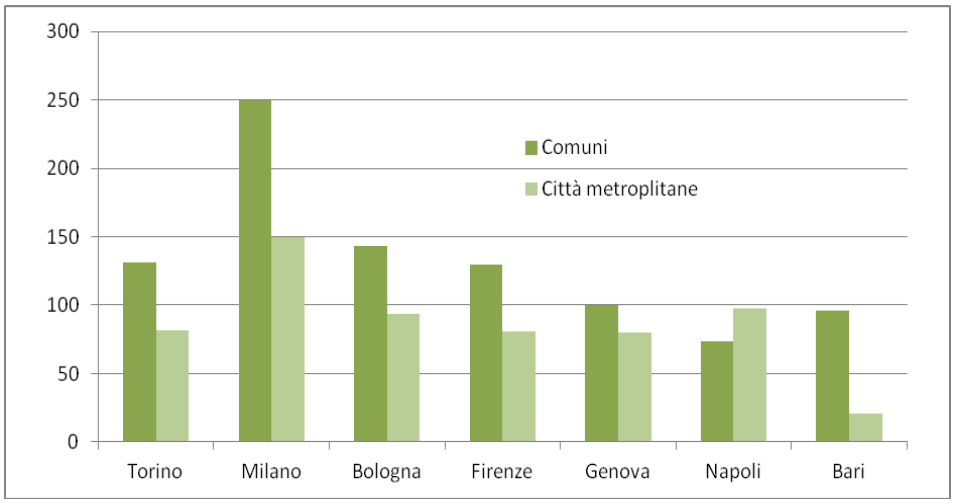
[26] Camagni R., Salone C., *Network Urban Structures in Northern Italy: Elements for a Theoretical Framework*, in *Urban Studies*, 30, 1993, 1053-1064.

[27] Allen J. Scott, *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*,Oxford University Press, New York, 2008.



Fonte: Istat

Grafico 7 - *Funzioni urbane superiori. % di addetti alle Fus per 1000 abitanti. 2011*

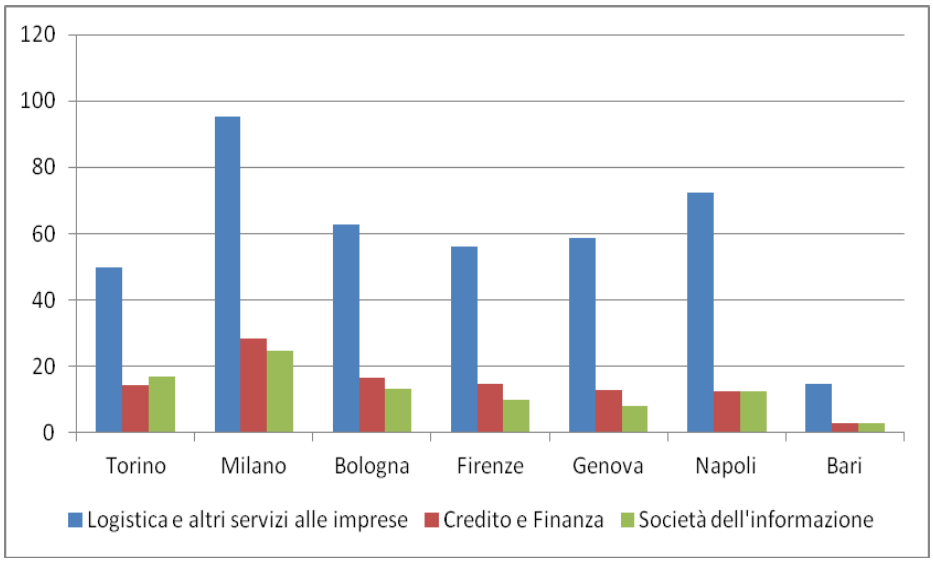


Fonte: Istat

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 8 - *Addetti alle FUS nelle città metropolitane. Addetti per 1.000 abitanti*

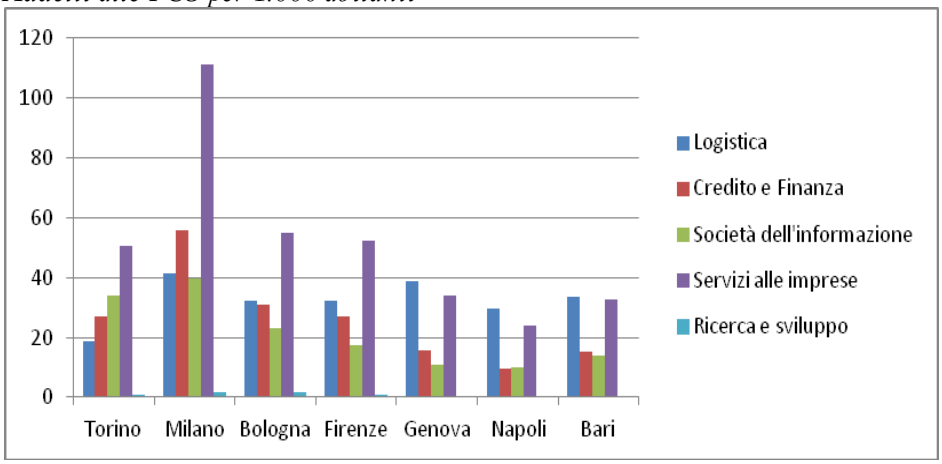


Fonte: Istat

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 princiaple 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 9 - *Specializzazione funzionale dei centri delle città metropolitane. Addetti alle FUS per 1.000 abitanti*



Fonte: Istat

Guardando ai soli centri delle città metropolitane, evidenziamo le diverse specializzazioni funzionali. E' 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.

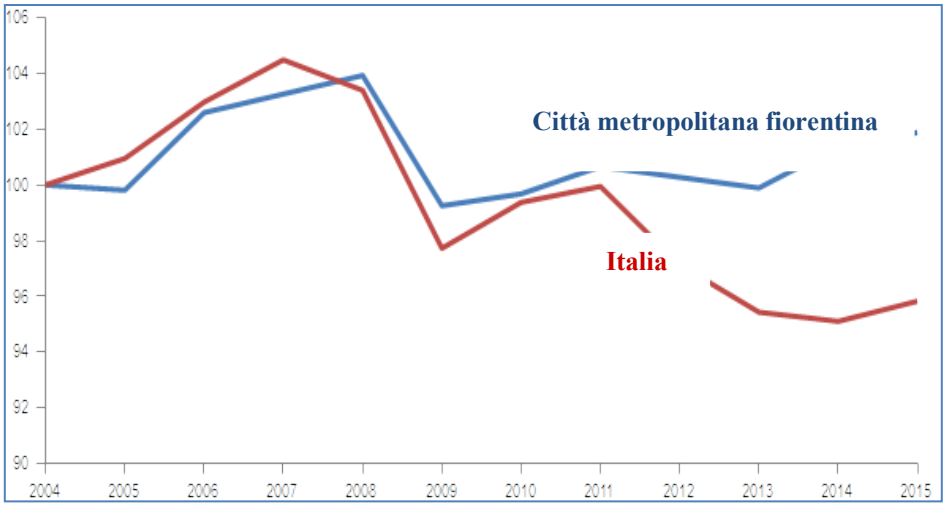
In sintesi, il vantaggio competitivo di cui gode la città di Milano, almeno sotto il profilo della specializzazione funzionale, sembra affidato in gran parte alla consistente offerta di servizi alle imprese.

5. La città metropolitana fiorentina

La Città metropolitana di Firenze, oltre ad essere il polo principale del sistema metropolitano della Toscana centrale, costituisce il motore

economico della regione. Mediamente infatti il sistema fiorentino produce oltre il 30% in più di ricchezza rispetto alla Toscana e nel corso del periodo recessivo le *performance* economiche di questa'area sono state migliori di quelle del resto della Regione e del Paese. La diversificazione funzionale tipica delle aree urbane unita alla forte connotazione terziaria e all'ampio grado di apertura del sistema produttivo, hanno costituito un vantaggio competitivo nel periodo recessivo.

Grafico 10 - *Dinamica del PIL in Toscana, in provincia di Firenze e nell'area urbana fiorentina. 2007-2012*
2004=100

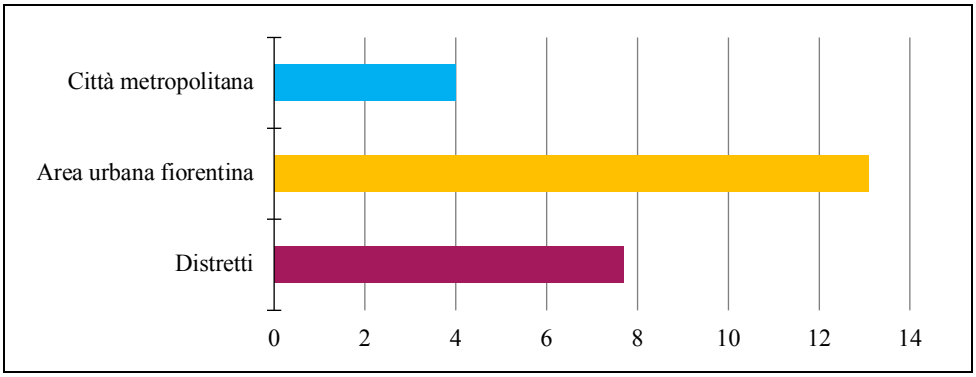


Fonte: stime IRPET

Anche l'area metropolitana infatti, così come gran parte delle principali aree urbane, è stata interessata da un cambiamento della sua base produttiva in favore di una più spiccata specializzazione terziaria e in favore di una maggiore specializzazione in termini di professioni (top level jobs). 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 producendo il trasferimento di alcune attività verso le aree periferiche insieme alla 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. Un possibile indicatore del vantaggio

competitivo delle imprese localizzate in contesti urbani, è possibile individuarlo nei differenziali di produttività del lavoro (valore aggiunto/addetto). In particolare leggiamo come le attività a più alto valore aggiunto si localizzino nella città così come le imprese a più alta produttività: sia le attività manifatturiere che i servizi dell'area urbana fiorentina risultano infatti, a parità di condizioni, più produttive sia del resto della Toscana che delle aree distrettuali[28].

Grafico 11 - *Differenziali di produttività tra aree della Toscana. 2007-2012. Valori %*

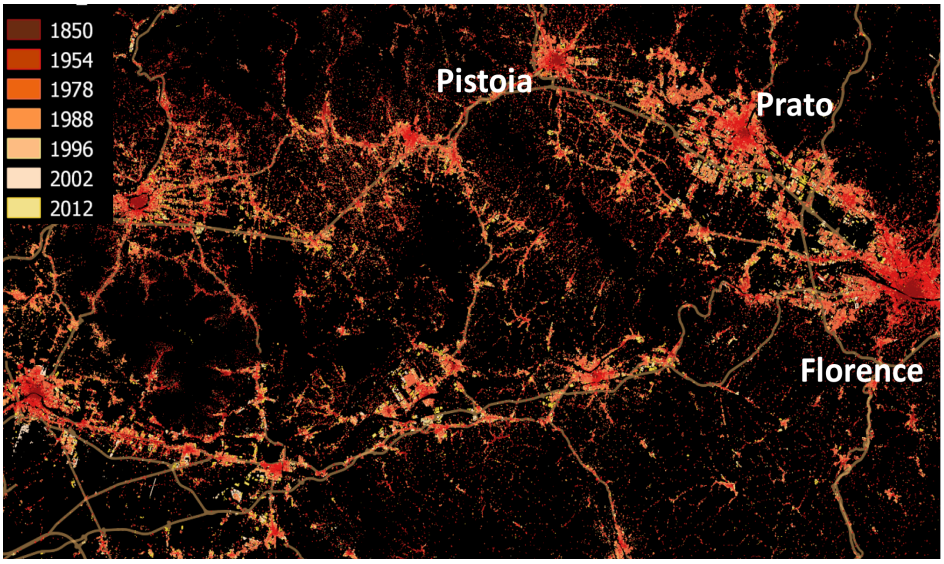


Fonte: Stime Irpet su dati ISTAT, AIDA e dichiarazioni fiscali. (1) Le aree urbane sono individuate come i sistemi locali del lavoro (SLL) con una popolazione > 500.000 abitanti (soltanto Firenze). I distretti sono definiti secondo la metodologia Sforzi-Istat.

Seppur coerentemente a quanto è avvenuto in molte realtà urbane, Firenze pur mantenendo una 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.

Figura 2 – *Epoca di costruzione degli edifici nell'area metropolitana fiorentina*

[28] I differenziali di produttività del lavoro sono misurati rispetto agli SLL che non appartengono ai distretti industriali né ad aree urbane e sono calcolati controllando per la dimensione dell'impresa, il settore economico di appartenenza ed effetti fissi di anno.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Toscana

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 (360mila abitanti) e si caratterizza per un grado di densità abitativa superiore ai comuni della sua cintura (3.500 abitanti su Kmq) 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 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, mentre sul capoluogo continua a gravare la domanda di servizi della popolazione residente e di quanti vivono la città quotidianamente. A questo si aggiunga come la nascita di nuove polarità commerciali e per il *loisir* ha aumentato 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 processi appena descritti, osserviamo come non siano coerenti con i confini istituzionali metropolitani; questa incoerenza emerge sia guardando alla direttrice seguita dagli insediamenti sul territorio, sia tenendo in considerazione le geografie disegnate dai flussi pendolari. Oltretutto i sistemi urbani, specie quelli metropolitani, si configurano in modo crescente non solo come luoghi di concentrazione di funzioni, servizi e popolazione ma anche, e soprattutto, come addensamenti di flussi (di persone, di informazione, commerciali) complicando ulteriormente la definizione di confini pertinenti. Questa difficoltà si scontra con l'esigenza, sottolineata da più parti, di un governo appropriato per i maggiori sistemi urbani del nostro Paese proprio perché costituiscono degli *assett* rilevanti per l'intero sistema.

Figura 3 – *Confini istituzionali della Città metropolitana e flussi pendolari e sistema insediativo*

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat e Regione Toscana

L'esigenza ad esempio di migliorare la qualità urbana, che come ricordato costituisce anche fattore di competitività, implica una gestione delle opportunità e dei costi esterni (economici e di congestione) alla scala opportuna. Occorre pertanto adottare un approccio multilivello che tenendo conto della variabilità scalare dei fenomeni sia in grado di garantire una maggiore e più efficace integrazione tra i diversi territori dell'area metropolitana.