

30's MEDIUM SIZE

2017/2018_ INU community research_ coordinamento scientifico Roberto Mascarucci

Position paper

1. La ricerca di una rete urbana di “*taglia media*”, oltre la L. 56/2014 e la riforma costituzionale mancata

Sin dall'estate 2014, all'indomani dell'approvazione della L. 56/2014, concepita come prima fase del *Progetto Delrio-Boschi* di riforma degli enti locali, che si sarebbe dovuta completare con la revisione costituzionale poi respinta dalla consultazione referendaria, si erano levate molte voci critiche tra gli “addetti ai lavori” che stigmatizzavano alcuni aspetti di rilevante problematicità rinvenibili nell'articolato della stessa riforma.

Tra i principali nodi problematici vi era quello di una indubbia sottovalutazione del ruolo centrale della rete urbana delle città medie e, più in generale, della *governance* della cosiddetta dimensione di area vasta. Il “Progetto Delrio”, pur istituendo le Città Metropolitane (già individuate dalla L. 142/1990) e determinando la trasformazione delle Province in enti di secondo livello di area vasta, non ha proposto un modello di *governance* in grado di valorizzare la centralità delle città medie, ovvero di quel tessuto urbano secondario rispetto alle Città Metropolitane individuate per legge.

Si è oggi, infatti, nella condizione in cui ben otto regioni, ovvero Abruzzo, Marche, Umbria, Basilicata, Molise, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta sono prive di Città Metropolitane, sebbene in buona parte di esse si rinvengano conurbazioni di rango sovra-regionale. Anche nelle 12 regioni in cui si sono istituite le Città Metropolitane, per altro, si registra una sottovalutazione del variegato patrimonio di conurbazioni di medio-grande dimensione. Anzi in tali realtà regionali la polarizzazione di politiche di sviluppo sulle Città Metropolitane mette a dura prova sia la sopravvivenza dei piccoli sistemi urbani di provincia sia, ancor più, la competitività di interi *territori capaci* identificabili con ben strutturati sistemi economico-produttivi.

Le conurbazioni di “*taglia media*”, più delle stesse Città Metropolitane, strutturano il telaio insediativo portante del Paese e caratterizzano la sua organizzazione spaziale, sociale ed economico-produttiva, costituendo rilevanti sistemi di erogazione di servizi avanzati a favore di un vivace sistema di imprese e di importanti distretti produttivi. La ricerca intende, dunque, descrivere e indagare proprio questa peculiare dimensione urbana intermedia, strategica per l'assetto insediativo e socioeconomico del Paese.

2. Criteri per l'individuazione delle aree urbane caratterizzate da significative integrazioni funzionali

La struttura demografica dell'assetto insediativo italiano e la sua stessa caratterizzazione socioeconomica rendono complesso e sfuggente l'obiettivo di individuare una “struttura urbana intermedia” con la quale intendere non la rete diffusa delle città medie identificabile con i 105 poli urbani degli storici capoluoghi di Provincia (di recente indagata dall'omonimo rapporto ANCI-IFEL), quanto invece proprio quelle conurbazioni più estese identificabili come piccole “metropoli regionali” e quindi con sistemi urbani di dimensione rilevante, caratterizzati da

significativi apparati produttivi, a volte persino più performanti di quelli propri di alcune delle Città Metropolitane già statuite per legge.

Nell'ambito delle recenti ricerche svolte nel campo della geografia urbana e del *regional spatial planning*, molteplici sono i criteri accreditati per la definizione delle cosiddette aree funzionali urbane. Così come diverse e collaudate sono le metodologie con le quali, secondo distinti approcci e finalità, alcuni organismi internazionali e/o importanti centri di studio e documentazione (OCDE's, DATAR, USA's C.B., ESPON), oltre che singoli istituti di ricerca (ISTAT, CENSIS, SISTAN, IFEL), definiscono quelle aree funzionali urbane intendibili, a prescindere dalla dimensione, come "aree metropolitane di fatto", ovvero conurbazioni segnate da notevoli relazioni di interdipendenza funzionale tra la città centrale e una o più corone di comuni contermini, che si generano a partire da significativi legami tra omogenee strutture economiche locali, ma ascrivibili anche ad assetti e dinamiche spaziali riconducibili a continuità e/o contiguità delle strutture insediative e a peculiari caratteri strutturali e prestazionali delle reti asservite ai locali sistemi di mobilità. Di seguito si riportano le metodologie più significative e di più largo utilizzo.

a._ OECD (OCSE) _ Regione metropolitana NUTS3

Questa metodologia è molto utilizzata per classificare territori sulla base di ripartizioni regionali e sub-regionali definite da unità statistiche elementari (Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche). Significativo è l'utilizzo, recentemente implementato dal livello 3, codificato dall'Unione Europea, con il quale il territorio degli stati membri viene suddiviso in ripartizioni amministrative che, nel caso italiano, coincidono con i territori provinciali. Le NUTS possono anche essere identificate con i Sistemi Locali del Lavoro. Sono evidenti sia i vantaggi (disponibilità e stabilità dei dati) che i limiti di un metodo che non riesce a cogliere le complesse e più sfuggenti dinamiche di interazione che si rilevano nelle grandi aree urbane con forti livelli di integrazione tra le diverse parti.

b._ Aree Funzionali Urbane (FUAs) _ ESPON

Il metodo di individuazione delle Aree Funzionali Urbane è stato elaborato nell'ambito delle molteplici ricerche che hanno caratterizzato lo *European Spatial Planning Observation Network*. Esso si fonda, piuttosto empiricamente sulla definizione di quello che può ritenersi un nucleo urbano centrale (*core*), come definibile, ad esempio in Italia, a partire dalle unità statistiche dei Sistemi Locali del Lavoro e su una corona tale da risultare ad esso economicamente e significativamente integrata secondo diverse misurazioni che danno conto del grado di gravitazione delle singole parti rispetto all'area centrale. È un metodo la cui applicazione consente di registrare l'integrazione socioeconomica di aree urbane anche di medio/piccola taglia, ma che non sembra particolarmente idoneo a definire gli ambiti di forte gravitazione generati dall'attrattività di sistemi economici coincidenti con grandi città centrali.

c._ Regioni Funzionali Urbane (FUR)

Questo metodo, elaborato nell'ambito del progetto di matrice anglosassone GEMACA II (*Great European Metropolitan Areas Characterization*), considera come nucleo centrale una città con densità occupazionale superiore a 7 posti di lavoro per ettaro e una corona costituita da tutti i comuni che hanno oltre il 10% di pendolarismo verso il nucleo centrale. Questo metodo appare piuttosto utile per valutare il peso dei sistemi socioeconomici associabili ai centri urbani che formano una conurbazione, data la sua attenzione per dati che descrivono la distribuzione spaziale del mercato del lavoro. Il metodo, però, non prevede soglie demografiche inferiori per le città centrali. Esso, inoltre, non consente di rilevare lo spessore della gran parte delle principali relazioni di interdipendenza funzionale registrabili tra i centri di corona e la città centrale, dato

che il valore soglia relativo alla percentuale di popolazione pendolare dai comuni di corona verso la città centrale è fissato nel valore minimo del 10%, che non consente di registrare dinamiche relazionali più sfuggenti ma non per questo meno utili a descrivere dinamiche di gravitazione.

d. Grandi Aree Urbane (*Larger Urban Zone*)

Il metodo per la individuazione delle *Larger Urban Zone*, messo a punto dall'EFTA (*European Free Trade Association*) considera, senza preclusioni di sorta relative alla dimensione demografica o economica della città centrale, un nucleo urbano (comunque individuabile come polo di gravitazione di un dato territorio) più tutti i comuni che hanno un tasso di pendolarismo superiore al 15% verso il nucleo. Tale metodo, pur consentendo di registrare con sufficiente precisione le dinamiche di gravitazione interne alle conurbazioni, appare meno utile per riconoscere in prima battuta le principali aree demograficamente ed economicamente centrali su cui focalizzare l'attenzione, non indicando soglie minime relative alle città nucleo.

e. Urban Areas (Serra, 2002)

Questo metodo, elaborato dal gruppo di lavoro Serra nel 2002, si fonda su un approccio sicuramente più selettivo, in quanto considera come aree centrali, cui aggregare successivamente porzioni di territorio fortemente con esse integrate, un nucleo urbano con almeno 100.000 residenti e una densità territoriale superiore a 1.500 ab/kmq. Tutti i comuni contigui con una densità superiore ai 250 ab/kmq si sommano al nucleo centrale. È un metodo molto utile in situazioni territoriali caratterizzate da densità relativamente elevate e inappropriato, invece, per descrivere le aree di corona meno densamente abitate e segnate da relazioni di gravitazione che riguardano diverse conurbazioni italiane.

f. Metropolitan Areas (*USA's Census Bureau*)

Questa metodologia, molto in uso per caratterizzare il grado di metropolizzazione del territorio nord-americano, si basa sulla individuazione di un nucleo centrale di oltre 50.000 abitanti a partire dal quale si definisce una corona metropolitana formata da tutti i comuni che hanno un flusso pendolare verso il nucleo superiore al 15% della loro popolazione. I comuni dell'anello considerato, però, devono avere una densità di popolazione di almeno 62 ab/kmq. In alternativa i comuni dell'anello metropolitano devono essere caratterizzati da una densità pari a 37 ab/kmq e da un tasso del 30% di pendolarismo verso il comune nucleo (città centrale). Il metodo, dunque, tiene in grande considerazione sia la densità di popolazione che il grado di integrazione (pendolarismo). Il suo utilizzo, tuttavia, in alcune situazioni territoriali del nostro Paese rischierebbe di sottovalutare (per l'elevato tasso di pendolarismo considerato) il livello di integrazione di alcune corone urbane esterne pure se significativamente integrate alle aree centrali.

g. Dynamic Metropolitan Areas (DMAs)

Il metodo che porta alla individuazione delle DMAs (*Dynamic Metropolitan Areas*), molto utilizzato in diversi paesi europei, che può essere considerato una recente evoluzione dei metodi già definiti (*Urban Areas, Metropolitan Areas e Functional Urban Areas*), consiste nel considerare centri con non meno di 50.000 abitanti e nell'aggregare ad essi i comuni contigui che abbiano almeno un tasso del 15% di pendolarismo, per lavoro o studio, verso le città centrali. Questo metodo consente di rilevare con attenzione la dipendenza funzionale di varie fasce di corona dalla città centrale in quanto, ottenuta una prima area di significativa gravitazione, si ripete, per almeno tre volte, tale caratterizzazione dei flussi verso l'area precedentemente ottenuta che, per ogni volta successiva, viene aggregata e considerata quale nucleo rispetto alla quale si aggregano quei comuni caratterizzati da un tasso di pendolarismo non inferiore al valore del 15%.

3. Il metodo prescelto per l'individuazione della "dimensione metropolitana intermedia"

Una prima metodologia "speditiva" ritenuta utile per individuare conurbazioni di media dimensione (di livello appena inferiore a quello delle 14 Città Metropolitane) è fondata sull'utilizzo di un produttivo confronto operato tra due dei predetti metodi: quello delle *Functional Urban Areas* e quello delle *Dynamic Metropolitan Areas*, ritenuti come i più adeguati ad interpretare la complessità della struttura demografica, spaziale e socioeconomica propria del peculiare assetto urbano nazionale.

In particolare, considerando contestualmente gli elenchi delle FUR e delle DMAs italiane riportate nello studio "*Metropolitan Areas in Spain and Italy*" di Rafael Boix e Paolo Veneri IERMB *Working Paper in Economics*, n°09.01, Marzo 2009 (Dati ISTAT 2001), si sono individuate (escludendo le 14 Città Metropolitane già riconosciute dalla L. 56/2014) le aree urbane presenti nelle prime trenta posizioni di entrambe queste graduatorie.

4. Primi esiti: 30 conurbazioni di taglia media o "piccole metropoli regionali"

La considerazione delle prime 30 conurbazioni di livello immediatamente inferiore a quello delle Città Metropolitane riconosciute per legge consente di focalizzare l'attenzione su sistemi urbani di taglia media la cui compagine demografica e, soprattutto, i cui dati riferibili ai territori di corona (ambiti di gravitazione), indicano significativa rilevanza delle rispettive strutture socioeconomiche e, soprattutto, dei relativi sistemi produttivi.

Si tratta di "piccole metropoli regionali" o conurbazioni rinvenibili attorno alle città di: Verona, Padova, Trieste, Taranto, Brescia, Parma, Modena, Reggio Emilia, Perugia, Livorno (Livorno-Pisa), Foggia, Rimini, Salerno, Ferrara, Sassari, Siracusa, Pescara (Pescara-Chieti), Bergamo, Trento, Vicenza, Bolzano, Piacenza, Ancona, Udine, Lecce, La Spezia, Brindisi, Treviso, Varese, Cosenza. Sono, a volte, città centrali di dimensione anche medio-piccola: solo le prime quattro di esse hanno una popolazione superiore, sebbene non di molto, ai 200.000 residenti, mentre ben 19 presentano dimensione demografica compresa tra i 100.000 e i 200.000 residenti. Sette di esse, invece, sono davvero piccole città, se si considera il solo dato dei residenti nei comuni centrali (dai circa 68.000 residenti di Varese ai poco meno di 100.000 di Udine).

In tutti i 30 sistemi metropolitani identificati le città centrali fungono da poli per conurbazioni ad esse integrate le cui dimensioni sono ragguardevoli, al punto che la popolazione in essi residente è in media tre volte superiore a quella rinvenibile nel polo centrale. È inoltre importante notare come nelle città centrali risiedano oltre 4.152.000 abitanti, pari a circa la metà della popolazione residente nei 14 Comuni capoluogo riconosciuti come i centri delle 14 Città Metropolitane istituite per legge.

Ancor più evidente è il peso strategico di queste 30 conurbazioni di taglia media se si valuta che nel loro territorio risiedono ben 12.264.000 abitanti, pari a circa il 51,1% dei 23.981.000 residenti negli ambiti delle 14 Città Metropolitane. Ancor più significativo, in prospettiva, è notare come nel totale delle 30 conurbazioni di taglia media, siano presenti circa 4.530.627 occupati e 4.317.081 addetti, pari rispettivamente al 54,15% e al 53,27 % di quelli censiti nelle 14 Aree Metropolitane.

5. Prospettive di lavoro

La ricerca, pur disponendosi ad una progressiva definizione dei suoi contenuti, fin dalla sua fase iniziale si candida a delineare e descrivere la particolare dimensione urbana “di taglia media” considerata strategica per il nostro Paese.

Sembra utile, infatti, delineare nuovi possibili scenari strategici (anche diversi e tra essi alternativi) tali da ispirare, anche in vista di una ripresa del dibattito sulle macroregioni (e del conseguente rilancio dell’attività legislativa mirata alla rivisitazione dell’attuale ordinamento regionale), nuove forme di *governance* tali da riconoscere un nuovo ruolo alle “piccole conurbazioni metropolitane”.

È urgente, per altro, disinnescare il rischio che la riforma degli enti locali, interrotta per effetto del risultato referendario, possa d’ora in avanti identificarsi solo con alcuni dei suoi parziali risultati: la sostanziale contrazione della rappresentanza elettiva nei livelli di governo intermedio e la banale razionalizzazione dei centri di spesa. È auspicabile, invece, che si apra una nuova fase riformatrice più “alta”, capace di cogliere in concreto quelle potenzialità latenti intercettabili proprio in esito ad un percorso di ridefinizione di una appropriata *governance* dei territori compresi nelle conurbazioni di taglia media.

Detto percorso riformatore, recuperando e aggiornando anche nel nostro Paese i contenuti disciplinari del *regional spatial planning*, dovrebbe essere finalizzato almeno:

- a ridefinire, nelle regioni caratterizzate dalla presenza problematica delle Città Metropolitane, una essenziale funzione (comunque strategica) di queste polarità secondarie, valorizzandone il ruolo potenziale di poli di riequilibrio a servizio di estesi ambiti marginali esclusi da concrete prospettive di sviluppo, caratterizzandole quali “centralità urbane locali di compensazione”;
- a determinare, nelle regioni dove potranno convivere i due modelli, un rapporto istituzionale più equilibrato, tra Città Metropolitane e conurbazioni di taglia media, elevando ad esempio anche quest’ultime al rango di enti locali pienamente in grado di rapportarsi direttamente con le istituzioni di livello comunitario;
- a valorizzare, nelle regioni prive di Città Metropolitane, il ruolo strategico che è proprio di pur rilevanti conurbazioni metropolitane *de facto*, non riconosciute come tali *de iure*, perché ne sia valorizzato il potenziale di “territori urbani capaci” di rilievo sovra-regionale.

In tale prospettiva, infine, si avverte la necessità di rivendicare la competenza esperta del pianificatore territoriale nel disegnare gli assetti futuri (di tipo spaziale) da porre a riferimento dei programmi d’azione a scala sovra-comunale, con riferimento alla dimensione regionale e macroregionale.

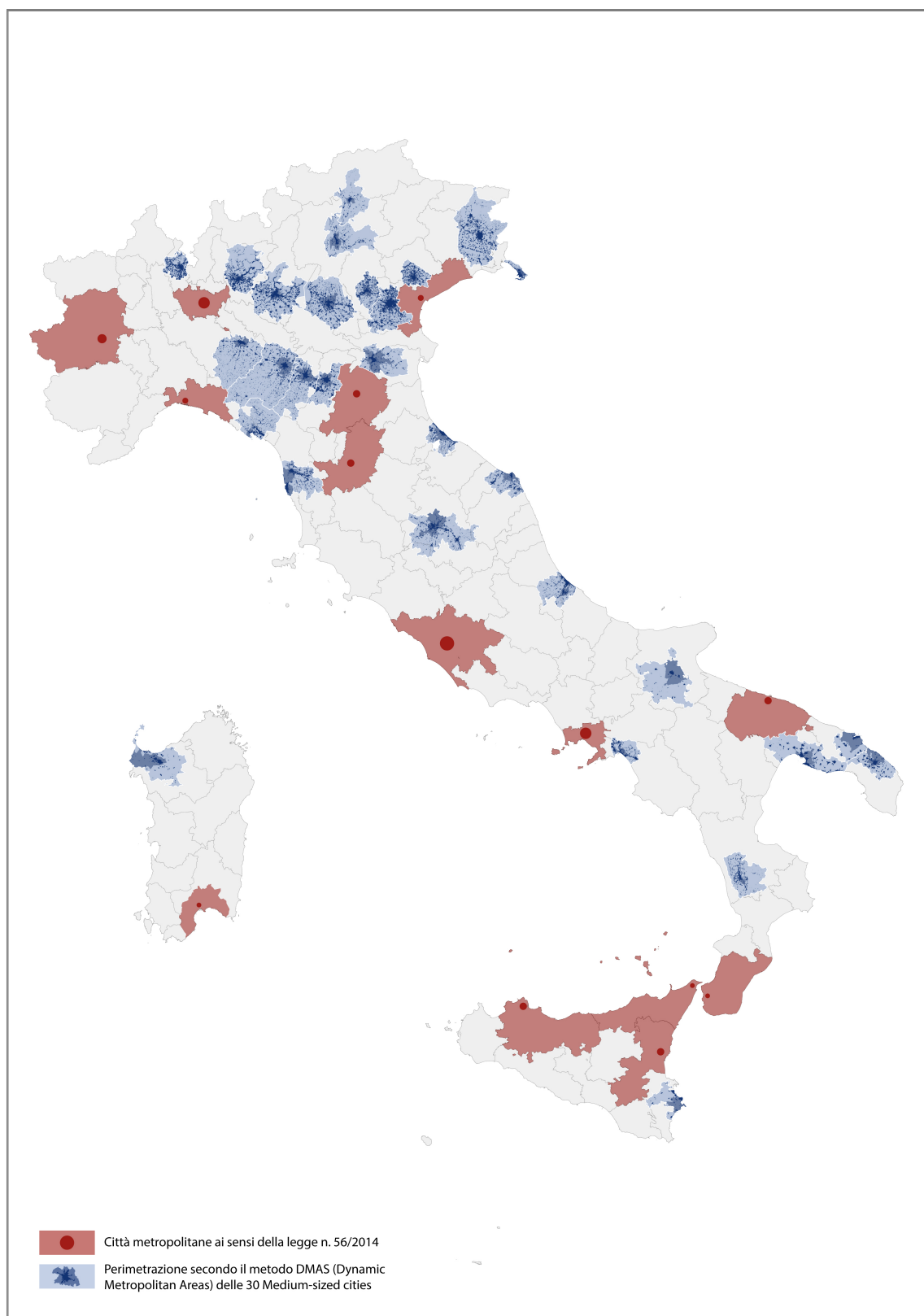
Figura 1**L'Italia delle 14 Città Metropolitane e delle 30 "metropoli di taglia media"**

Tabella 1

Individuazione delle 30 metropoli di taglia media tramite evidenziazione delle prime 30 conurbazioni contenute sia nella graduatoria delle DMAs che in quella delle FUR

	FUR	DMAs
1	Milano	Milano
2	Roma	Roma
3	Napoli	Napoli
4	Torino	Torino
5	Firenze	Firenze
6	Palermo	Palermo
7	Bologna	Bologna
8	Catania	Brescia
9	Bari	Genova
10	Genova	Catania
11	Padova	Padova
12	Ravenna	Bari
13	Venezia	Bergamo
14	Bergamo	Verona
15	Taranto	Cagliari*
16	Verona	Venezia
17	Brescia	Taranto
18	Cagliari*	Salerno
19	Pescara/Chieti	Udine
20	Modena	Modena
21	Livorno/Pisa	Parma
22	Parma	Pescara/Chieti
23	Foggia	Varese
24	Lecce	Perugia
25	Salerno	Vicenza
26	Messina	Messina
27	Udine	Ancona
28	Reggio Emilia	Rimini
29	Perugia	Reggio Emilia
30	Rimini	Treviso
31	Trieste	Lecce
32	Sassari	Pisa
33	Trento	Foggia
34	Reggio Calabria	Cosenza
35	Vicenza	Piacenza
36	Treviso	Reggio Calabria
37	Siracusa	Trento
38	Ferrara	La Spezia
39	Cosenza	Ferrara
40	Brindisi	Trieste
41	Pesaro	Siracusa
42	Varese	Novara
43	Frosinone	Sassari
44	La Spezia	Lucca
45	Piacenza	Brindisi
46	Bolzano	Bolzano
47	Ancona	Catanzaro
48	Catanzaro	Avellino
49	Barletta/Andria	Arezzo

Tabella 2

Consistenza demografica delle 30 metropoli italiane di taglia media a raffronto di quella delle 14 Città Metropolitane istituite con L. 56/2014 (dati ISTAT 2016)

N	Conurbazione	Abitanti Città Centralee
1	Verona	258.765
2	Padova	210.401
3	Trieste	204.420
4	Taranto	201.100
5	Brescia	196.480
6	Parma	192.836
7	Modena	184.973
8	Reggio Emilia	171.345
9	Perugia	166.134
10	Livorno/Pisa	159.219
11	Foggia	151.991
12	Rimini	147.750
13	Salerno	135.261
14	Ferrara	133.155
15	Sassari	127.525
16	Siracusa	122.291
17	Pescara/Chieti	121.014
18	Bergamo	119.381
19	Trento	117.317
20	Vicenza	112.953
21	Bolzano	106.441
22	Piacenza	102.191
23	Ancona	100.861
24	Udine	99.169
25	Lecce	94.773
26	La Spezia	93.959
27	Brindisi	88.302
28	Treviso	83.731
29	Varese	80.799
30	Cosenza	67.546
		4.152.123

	Città Metropolitana	Abitanti Città Metropolitana
1	Roma	2.864.731
2	Milano	1.345.851
3	Napoli	974.074
4	Torino	890.529
5	Palermo	674.435
6	Genova	586.655
7	Bologna	386.663
8	Firenze	382.808
9	Bari	326.344
10	Catania	314.555
11	Venezia	263.352
12	Messina	238.439
13	Reggio Calabria	183.035
14	Cagliari	154.460
		9.585.431