

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2015

ISSN 2465-2059

**Quali politiche regionali per l'Italia
non-metropolitana? una topografia economica
delle città medie in attesa del Titolo V**

Lorenzo Ciapetti

Urban@it Background Papers

**RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI**

ottobre 2015

Abstract

Questo articolo analizza il modello di sviluppo delle città medie in Italia, ovvero una importante parte dell'Italia urbana che rappresenta circa un quarto della popolazione non-metropolitana. Utilizzando un dataset originale, vengono evidenziati elementi utili a comprendere il modello di sviluppo dei poli urbani non-metropolitani e ipotizzare, sulla scia della riforma introdotta dalla legge n.56 del 2014, una stagione di politiche regionali che facilitino il coordinamento funzionale di questi poli. La capacità economica delle aree (Nuts3) in cui sono collocati i poli urbani medi è molto eterogenea ma è collegata positivamente con la crescita demografica. Questo, insieme a considerazioni sul costo della frammentazione amministrativa a livello regionale, conferma l'importanza di formule di incentivo per il coordinamento interprovinciale con attenzione sia a partnership funzionali per lo sviluppo economico che alle politiche di pianificazione. Emerge infatti che lo sviluppo che ha caratterizzato le città medie nell'ultimo decennio è avvenuto attraverso un doppio fenomeno di consumo di suolo e alta densità e una parte importante delle politiche intelligenti applicate alle città (*smart cities*) dovrà quindi affrontare il problema della sostenibilità e *compattezza* dei territori non-metropolitani.

This article analyzes the development model of medium-sized cities in Italy, which represent about a quarter of Italian non-metropolitan population. Using an original dataset, the development model of urban mid-sized centers is analyzed, in view of the application of the reform introduced by law n. 56 in 2014 which recognizes the status of metropolitan cities, eliminates the second-tier level of government and spurs municipal coordination. The economic capacity of the areas (Nuts3) in which mid-sized cities are located is very heterogeneous across the country but is positively related with urban population growth. This, along with considerations on the cost of the administrative fragmentation at the regional level, confirms the importance of incentives for coordination formulas among Nuts3 regions and local governments concerning economic development and planning policies. All the more so as the development that has characterized Italian medium cities over the last decade has taken place through a dual phenomenon of land

consumption and high density and an important part of the policies applied to smart cities will have therefore to face the problem of sustainability and compactness of the non-metropolitan territories.

Parole chiave/ Keywords

Città medie, crescita urbana, sviluppo regionale, densità urbana, consumo di suolo / *Mid-size cities, urban growth, regional development, urban density, land consumption*

Introduzione

La legge 7 aprile 2014 n. 56 sancisce, in attesa di una riforma del Titolo V della Costituzione, un assetto delle autonomie che riconosce, dopo una lunga attesa, il ruolo e la centralità delle città metropolitane. Tuttavia, il futuro dell'Italia delle città e dei territori non si gioca soltanto negli ambiti metropolitani. Mentre si tende spesso ad analizzare questa affermazione nella direzione che muove dalla centralità delle aree metropolitane *verso l'esterno* e verificare effetti di *irradiazione* di fenomeni come la densità urbana e il pendolarismo, questo articolo non si limita a leggere il territorio non-metropolitano come residuo di dinamiche urbane ed economiche. Del resto la recente definizione di «post-metropolitano»¹ rende meglio il senso di una esplorazione che non si ferma ai confini *di fatto* della grande città, ma guarda anche alle implicazioni di crescita e sviluppo sull'intero territorio nazionale².

Tab.1 – *Suddivisione della popolazione italiana per tipo di comuni*

Ripartizioni Italia urbana	% su popolazione complessiva
città metropolitane	34.94%
territorio non-metropolitano	65.06%
<i>di cui città medie</i>	<i>24.06%</i>

1 Si veda ad esempio il progetto Prin *Territori post-metropolitani come forme urbane emergenti. Le sfide della sostenibilità, abitabilità e governabilità*

2 Di fatto la differenza tra ambiti post-metropolitani e non-metropolitani si snoda su un *continuum* urbano e risiede nella diversa prospettiva con cui si pone il baricentro dell'analisi. Gli ambiti post-metropolitani mettono al centro le città metropolitane e ne analizzano effetti di *spillover*, crescita e governo; gli ambiti non-metropolitani conferiscono centralità al tema della crescita delle agglomerazioni urbane medio piccole. Esistono tra queste due prospettive molte continuità e discontinuità che è utile esaminare.

Questa prospettiva è cruciale per inquadrare l'impatto della riforma della legge n.56 in tema di riordino territoriale, perché è sul livello non-metropolitano che il processo di riforma ha lasciato maggiore potere discrezionale alle regioni, ed è su tale ambito territoriale che, in assenza di una programmazione nazionale dedicata, si ripongono però molte aspettative di sviluppo, a partire dall'utilizzo delle risorse europee nel nuovo periodo di programmazione dei fondi Ue 2014-2020.

Non è facile circoscrivere la città metropolitana e le sue dinamiche insediative in Italia ad un netto perimetro amministrativo; anche l'Italia non-metropolitana è di fatto un complesso e delicato sistema di città medie, sistemi periurbani, aree urbano-rurali e aree interne. Affrontare il tema dello sviluppo di questa parte dell'Italia urbana richiama la sfida di governare la «discontinuità urbana» [Balducci; Fedeli e Pasqui 2011].

Il presente articolo analizza l'attuale modello di sviluppo delle città medie in vista sia dell'attuazione della legge n.56 a livello regionale, sia del varo della riforma del Titolo V della Costituzione, in tema di autonomie e competenze stato-regioni. Una Agenda urbana nazionale dovrebbe saper saldare la sfida di città sostenibili, eque e attrattive con quella che unisce la pianificazione territoriale, il governo del territorio e il coordinamento delle politiche di sviluppo.

L'articolo offre spunti di lavoro nella prospettiva delle città medie ed è organizzato nel seguente modo: nel paragrafo 1 viene analizzata la distribuzione su base regionale dell'Italia delle città medie; nel paragrafo 2 viene presentata una narrazione basata su alcuni fatti stilizzati di ciò che sta avvenendo all'Italia delle città medie. In questa sezione viene anche presentato un modello empirico con due specificazioni (una lineare ed una che contiene una autocorrelazione spaziale) che mette in evidenza gli effetti delle variabili considerate sulla crescita demografica. Nelle conclusioni vengono proposte raccomandazioni di *policy* regionale in tema di coordinamento delle politiche urbane.

L'Italia delle città medie

Questo articolo si concentra sulle città medie³. E' bene precisare che non si vuole disconoscere il ruolo centrale delle città metropolitane come motore di sviluppo

³ Viene adottata la definizione dimensionale e funzionale proposta da Anci-Ifel nel quaderno *L'Italia delle città medie* che individua 105 città medie in Italia.

Quali politiche regionali per l'Italia non-metropolitana? una topografia economica delle città medie in attesa del Titolo V

5

regionale. In media infatti queste pesano per il 15% sul Pil regionale. In alcune regioni (Lazio, Campania, Lombardia) la quota di Pil generata dalle città metropolitane supera il 40%. Queste città rappresentano oltre un terzo del Pil regionale anche in Piemonte e Liguria.

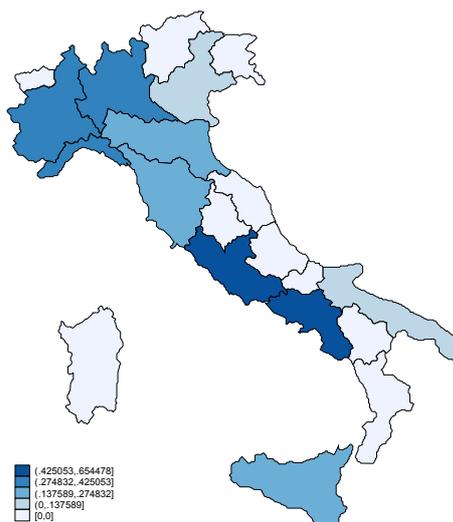


Fig. 1 – Percentuale del Pil delle città metropolitane su totale Pil regionale. Mappa per quartili.

Elaborazione dell'autore su dati Ocse, *regional statistics, regional and metro GDP*

Tuttavia, la preponderante quota di popolazione residente in aree non-metropolitane è il punto di partenza per inquadrare i termini della sfida della vivibilità e sostenibilità dell'*Italia dei luoghi*. Esistono innanzitutto regioni che non beneficiano della presenza di una città metropolitana (Fig. 2)

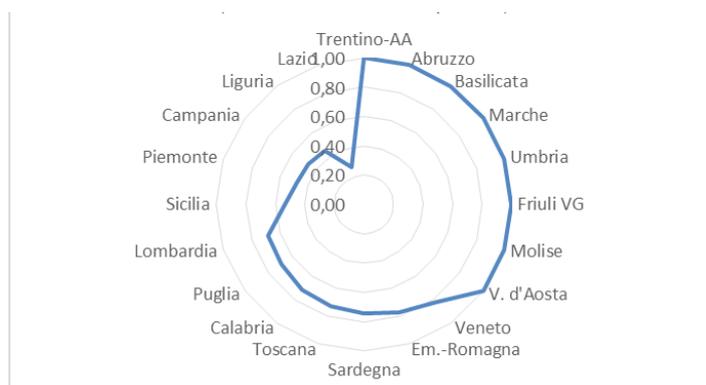


Fig. 2 – L'Italia non metropolitana. % abitanti non metropolitani per regione.

Valori standardizzati (1=assenza di città metropolitane)

Una mappa regionale dei territori non-metropolitani può essere elaborata sottraendo la popolazione delle città metropolitane (città metropolitana e cintura) da quella totale delle regioni. La media di questa popolazione nelle regioni con città metropolitane è del 61%. La media di Emilia Romagna, Veneto e Lombardia (la vera macro regione non-metropolitana italiana) è del 76%, in Puglia del 69% e in Sicilia del 54%. Ci sono poi regioni come Trentino, Abruzzo, Marche, Umbria, Basilicata, Friuli, Valle d'Aosta e Molise in cui la popolazione è interamente non-metropolitana. In termini di Pil Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna si distinguono per risorse generate al di fuori delle rispettive città metropolitane. I valori standardizzati della mappa (Fig. 3) aiutano a percepire meglio le regioni con una elevata presenza di popolazione urbana e di Pil al di fuori delle città metropolitane.

A - Mappa con popolazione non-metropolitana per regione. Valori standardizzati. Metodo: deviazione standard
 B - Pil non-metropolitano per regione. Valori assoluti. Metodo: deviazione standard

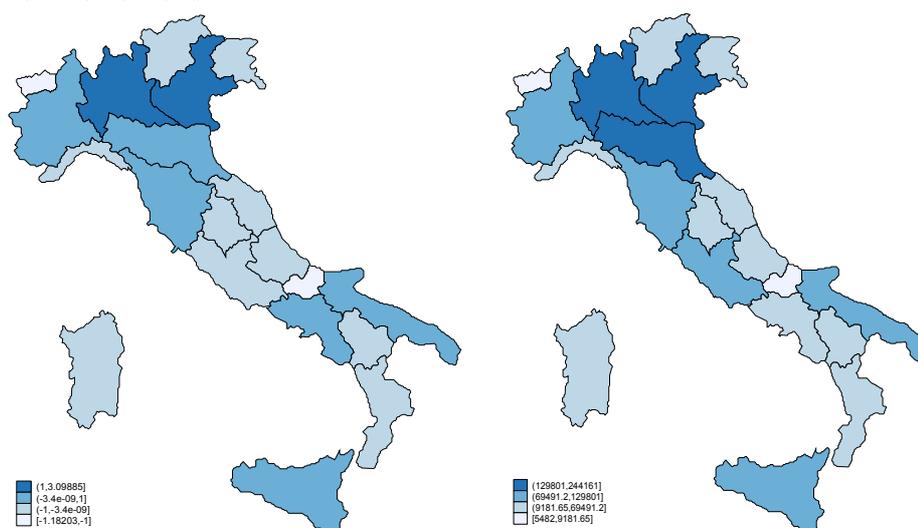


Fig. 3 – Le mappe dell'Italia non-metropolitana. Elaborazione dell'autore su dati Istat e Ocse.

Quali politiche regionali per l'Italia non-metropolitana? una topografia economica delle città medie in attesa del Titolo V

All'interno dell'Italia non-metropolitana si collocano le città medie.

Nella tabella 2 ne è riassunta la distribuzione a livello regionale.

Tab. 2 - Le città medie in Italia per regione, popolazione e densità media

Regione	Somma Popolazione città medie 2014	Densità media (ab/kmq)
Emilia-Romagna	1.274.344,00	671,59
Lombardia	1.229.940,00	2.340,27
Toscana	1.037.037,00	740,98
Puglia	789.783,00	455,99
Veneto	718.543,00	1.389,26
Campania	647.845,00	1.882,03
Sicilia	463.279,00	278,58
Lazio	449.451,00	658,70
Piemonte	434.524,00	705,67
Marche	357.801,00	853,14
Friuli-Venezia Giulia	356.135,00	1.834,13
Umbria	335.403,00	371,20
Abruzzo	299.571,00	1.230,23
Calabria	290.131,00	842,18
Trentino-Alto Adige	222.998,00	1.382,25
Liguria	211.794,00	1.258,93
Sardegna	185.604,00	192,20
Basilicata	127.959,00	269,35
Molise	49.392,00	880,20
Valle d'Aosta	34.901,00	1.631,40
<i>Media</i>	<i>475.821,75</i>	<i>993,41</i>
<i>Deviazione standard</i>	<i>365597,2464</i>	<i>603,6130998</i>
<i>Coefficiente di variazione</i>	<i>0,77</i>	<i>0,61</i>

Innanzitutto, comprendere le dinamiche di crescita delle città medie è importante in un contesto che, per struttura, è più schiacciato sulle città di dimensioni medio-piccole. La distribuzione asimmetrica della popolazione delle città medie è rimasta pressoché inalterata dal 2001 ad oggi, con una media di 90 mila abitanti; le città medie sopra tale soglia rappresentano il 47% della popolazione delle città medie italiane; in Europa le città medie tra 50 mila e 250 mila abitanti che superano la media Ue di 123 mila abitanti sono il 59%. Nella Fig.4 sono riportate le due funzioni di

distribuzione di probabilità della popolazione delle città medie in Italia e nella Ue: appare evidente che è meno presente in Italia la parte di distribuzione tra 100 mila e 250 mila abitanti, al contrario di quanto accade invece tra le città medie europee.

8

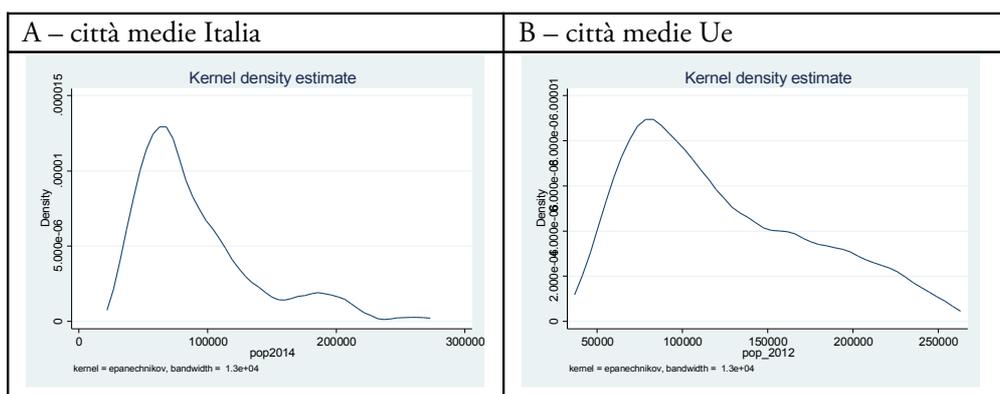


Fig. 4 - Funzione di distribuzione di probabilità delle fasce di popolazione nelle città medie italiane (dati 2014) e nelle città medie Ue (dati 2012)*.Elaborazioni dell'Autore

*= città medie italiane secondo classificazione Anci Ifel. Dati Ue tratti da Urban Audit. Selezione delle città tra 50 mila e 250 mila abitanti

La sfida per un paese come l'Italia non è solo di carattere dimensionale. Ciò che più conta in un contesto urbano sottodimensionato è l'aspetto di coordinamento territoriale che si può ricondurre a due dimensioni chiave: quella del potenziale di sviluppo e quella dell'azione di collegamento tra poli urbani e aree rurali o interne.

Nel primo caso è stato ricordato [Triglia 2014] come continui ad esistere un divario tra *città di produttori* e *città dei consumatori* che segna di fatto il divario tra nord e sud del paese e come anche per i contesti urbani delle città medie del nord (le *città di produttori*), la sfida si giochi sul fronte dell'innovazione e della flessibilità e questo impone forme di coordinamento delle *policy* non solo di carattere volontaristico. Sarebbe opportuno in questo caso indagare la funzione della città all'interno dei contesti regionali per disegnare una Agenda urbana delle città medie.

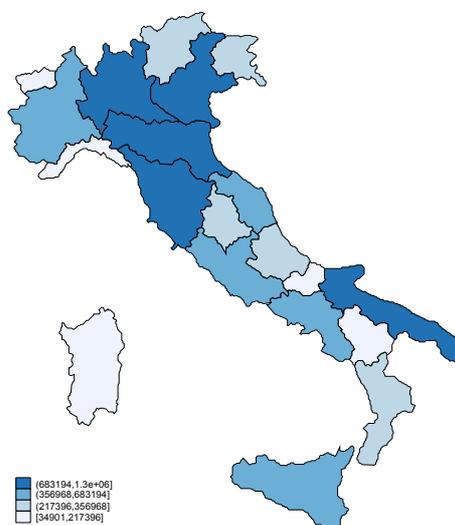


Fig. 5 - Somma della popolazione nelle città medie per regione. Anno 2014. Distribuzione cartografica per quartili. Elaborazione dell'autore

Nel secondo caso i confini amministrativi delle città non bastano per descrivere la pluralità delle relazioni sociali ed economiche che avvengono sul territorio per motivi di lavoro e di scambio. La città *de facto* ha da lungo tempo sostituito la città *de jure* [Calafati e Veneri 2010]. Questo tipo di relazioni segnano il territorio e ne sanciscono nuovi confini che sono *funzionali* piuttosto che amministrativi. Se rappresentassimo tutto il nostro territorio solo sulla base della funzionalità delle relazioni che vi intercorrono, la mappa cambierebbe: molte città risulterebbero più ampie per via degli scambi con altre aree, molte province scomparirebbero inglobate in un'unica area di funzionamento economico e sociale.

La selezione delle 105 città medie italiane è stata compiuta da Anci proprio sulla base di un doppio criterio dimensionale e di funzionalità; in questo ultimo caso utilizzando la tassonomia dei comuni proposta dal dipartimento per le Politiche di sviluppo (Dps) sulla base della prossimità o distanza da servizi e reti di collegamento⁴.

A questa tassonomia si aggiunge anche il prezioso lavoro svolto dall'Ocse di distinzione tra aree territoriali prevalentemente urbane, prevalentemente rurali e aree intermedie [Ocse 2010]⁵.

⁴ Si veda <http://www.dps.gov.it/it/arint/OpenAreeInterne/index.html>

⁵ A cui si aggiunge una simile tassonomia funzionale proposta dalla Ue: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Urban-rural_typology#cite_note-1

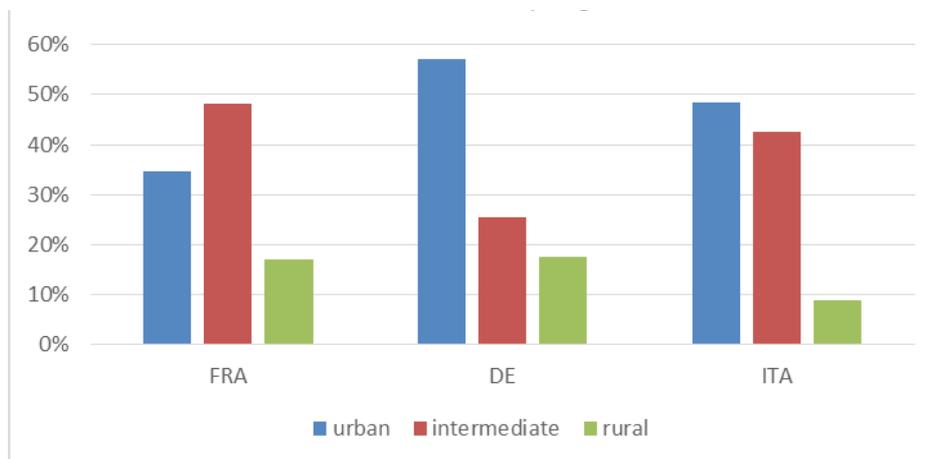


Fig. 6 – Distribuzione della popolazione in Francia, Germania e Italia secondo la tipologia Océse.
Elaborazione dell'autore su dati Océse.

Tutte le città medie italiane sono poli urbani secondo la classificazione Dps e sono per il 35% zone prevalentemente urbane, per il 14% zone prevalentemente rurali e per il 51% zone intermedie (classificazione Océse). Elaborazione dell'autore su dati Océse.

Cosa implica questo per un amministratore? Significa che il ripensamento che il riordino amministrativo in atto costringe a fare, a livello di confini e funzioni, va attentamente ponderato con la capacità di modulare le proposte di servizi (vecchi e nuovi), sulla base degli effettivi bacini territoriali in cui i cittadini vivono, si spostano, lavorano, scambiano servizi.

Esiste poi un problema di frammentazione amministrativa. Evidenze empiriche internazionali dimostrano [Ahrend *et al.* 2013] che una maggiore frammentazione amministrativa (numero di enti locali per abitanti) riduce la produttività nelle aree metropolitane e che invece la presenza di un organismo di coordinamento e *governance* riduce l'impatto negativo della frammentazione⁶. Dati Océse permettono di fotografare lo stato della frammentazione amministrativa italiana guardando alla frammentazione di secondo livello (numero enti intermedi per 100 mila abitanti per ogni regione italiana). Se si guarda alla ripartizione funzionale delle città italiane (poli urbani, aree intermedie e aree rurali) l'Italia presenta uno svantaggio di frammentazione per ciascun livello della ripartizione rispetto a paesi come Germania e Francia (presi a *benchmark*). La Francia è risaputo essere un paese ad alta

⁶ Esistono tuttavia anche evidenze contrastanti sul ruolo della frammentazione [Grassmueck e Shields 2009].

frammentazione amministrativa (in termini di numero di comuni), è dunque sorprendente vedere il primato italiano nella frammentazione di secondo livello. Non è un aspetto secondario nel momento in cui in Italia si auspica, con il possibile superamento delle province e l'introduzione delle aree vaste di secondo livello, di arrivare ad un modello efficace ed efficiente di governo del livello intermedio del territorio, quello tra regioni e città [Ciapetti 2014].

11

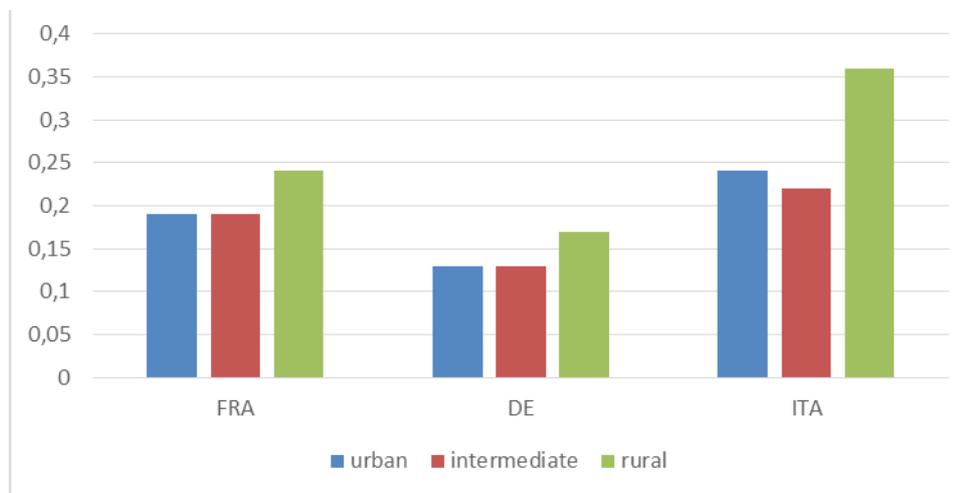


Fig. 7 – Frammentazione amministrativa di secondo livello (n. di regioni Nuts3 per ciascuna regione Nuts 2 per 100 mila abitanti).

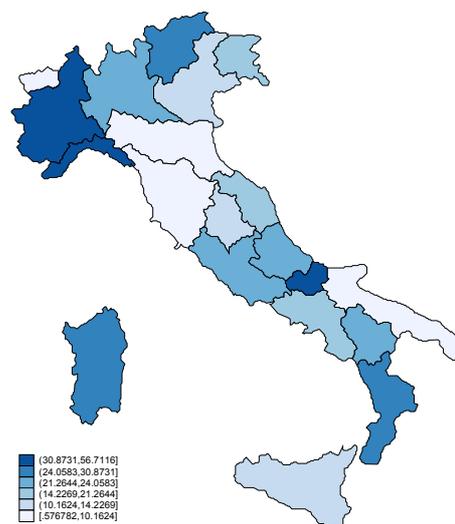


Fig. 8 - Frammentazione amministrativa media del secondo livello per regione. Distribuzione cartografica per quartili. Elaborazione dell'autore su dati Ocse

Città medie: una prospettiva di lettura

12

La sfida per un sistema urbano diffuso è quella di comprendere innanzitutto se esistono regolarità nel modello di crescita e sviluppo al di fuori delle agglomerazioni di carattere metropolitano.

Lo sviluppo delle città medie italiane, in termini di crescita demografica, appare molto più collegato alla capacità del bacino socio-economico in cui sono collocate, piuttosto che ad un effetto di prossimità con agglomerazioni metropolitane.

In questa prospettiva possono essere considerati almeno tre elementi:

- effetti di prossimità (tra città medie e con le città metropolitane);
- la specializzazione del sistema locale (livello provinciale – Nuts3);
- la relazione tra densità e consumo di suolo.

Lo sviluppo urbano delle aree metropolitane in Italia ha seguito negli ultimi decenni un prevalente modello di sviluppo delle aree di cintura rispetto alle aree centrali [Vicari Haddock 2013]. Tanto da indurre a ritenere che si è verificato un appiattimento del gradiente di densità urbana ed una erosione tra urbano ed extra-urbano. Tuttavia il vantaggio territoriale che deriva in molti paesi dalla prossimità ai poli urbani [Ahrend e Schumann 2014] risulta ridotto in Italia, sia perché non abbiamo grandi aree metropolitane (ad eccezione di quelle designate come tali e che comunque non generano effetti comparabili sulla produttività come le metropoli Usa), sia perché il nostro modello di sviluppo urbano è un modello di città diffusa, di medie dimensioni che presenta forti eterogeneità anche di carattere regionale [Cirilli e Veneri 2007]. Ad esempio, con il modello empirico introdotto nel paragrafo successivo è stato possibile verificare l'esistenza, fino a 121 km, di un effetto di propagazione degli effetti di crescita demografica tra città medie, ma non sembra esistere alcun effetto di prossimità rispetto alle città metropolitane.

Quali politiche regionali per l'Italia non-metropolitana? una topografia economica delle città medie in attesa del Titolo V

Tab. 3 – statistiche descrittive delle 105 città medie italiane

Statistica	Superficie	Pop 2014	densità	Var pop 2001- 2014	spec manuf
No. di osservazioni	105	105	105	105	105
Minimo	11,700	34901,000	149,600	-0,070	0,170
Massimo	653,820	259966,000	6917,900	0,449	1,671
1° Quartile	54,840	56461,000	433,700	0,017	0,443
Mediana	108,810	76.826,00	777,600	5%	0,681
3° Quartile	212,430	105713,000	1496,000	0,086	0,905
Media	157,454	90.632,71	1.105,14	6%	70%
Deviazione standard (n)	139,599	44826,110	1010,113	0,069	0,303
Coefficiente di variazione	0,887	0,495	0,914	1,208	0,435
Asimmetria (Pearson)	1,355	1,437	2,371	2,125	0,568
Curtosi (Pearson)	1,198	1,685	9,068	9,184	-0,164
Deviazione standard della media	13,689	4395,562	99,050	0,007	0,030
Deviazione standard della varianza	2728,473	281330229,851	142854,602	0,001	0,013

Un utile confronto, in tal senso, può essere fatto confrontando il tasso medio annuale di crescita demografica (tra il 2001 e il 2014) delle città medie, controllando per la presenza di una città metropolitana in regione e per il tasso di variazione del Pil provinciale (2002-2011). Il risultato visivo di questo esercizio è contenuto nella Fig. 7. L'apparente ruolo di traino della presenza di città metropolitane in regione, risulta in realtà privo di significatività in termini di correlazione ed assume importanza invece il ruolo della variazione del Pil provinciale (sebbene con una debole significatività: R^2 del 10%). Come vedremo nel modello presentato nel Riquadro 1 le variabili di controllo per un effetto di prossimità delle aree metropolitane non risultano significative.

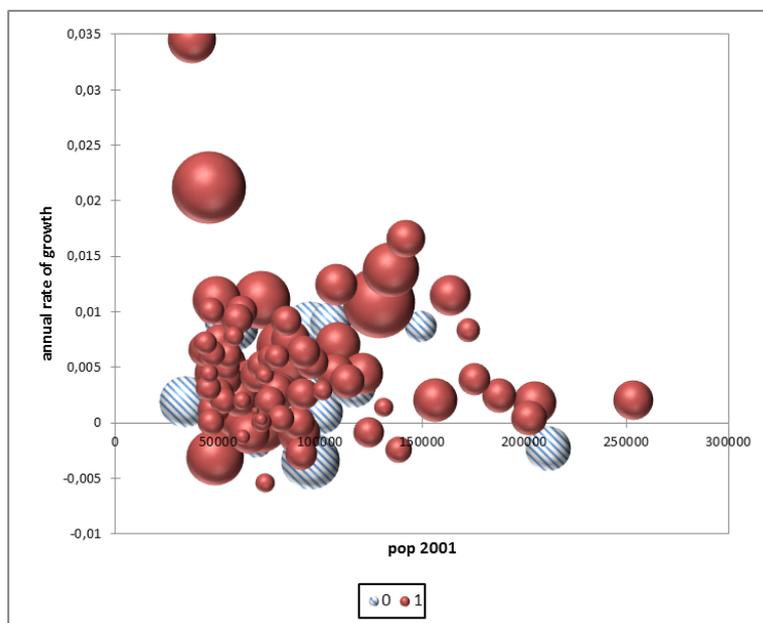


Fig. 9 – Correlazione tra tasso di variazione annuale di crescita demografica (2001-2014) delle città medie e popolazione 2001. Le bolle distinguono la presenza di città metropolitana in regione (1= presenza) e per valore di variazione del Pil provinciale (2002-2011) (dimensione bolla)

L'effetto del contesto socio-economico locale, sullo sviluppo delle città medie, sembra essere confermato sia dalla positiva correlazione tra variazione demografica delle città medie nel corso dell'ultimo decennio che dalla variazione del Pil a livello provinciale.

La distribuzione della crescita del Pil presenta un coefficiente di variazione tra territori molto ampio (3,3). Più contenuta è la variazione della crescita demografica (coefficiente di variazione di 0,07)

L'effetto congiunto di crescita riguarda solo 21 città (un quinto delle città medie italiane). Le città medie che sono cresciute di più in termini di popolazione e che stanno in province a maggiore crescita, si differenziano rispetto alla valore medio delle città medie perché hanno avuto un aumento di popolazione del 14% rispetto ad una media totale del 6%; sono inserite in province con una crescita del Pil (medio) dell'11%, rispetto ad una media generale del 2% e sono mediamente meno specializzate in manifattura (66% contro 70%).

Quali politiche regionali per l'Italia non-metropolitana? una topografia economica delle città medie in attesa del Titolo V

Tab. 4 – statistiche descrittive delle 21 città medie italiane con valori di crescita demografica superiori alla media

15

Statistica	Superficie	pop2014	densità	var	spec manif
No. di osservazioni	21	21	21	21	21
Minimo	43,650	52911,000	150,900	0,058	0,276
Massimo	653,820	187938	2021,600	0,449	1,194
1° Quartile	119,670	57889,000	381,900	0,072	0,468
Mediana	185,790	93805	518,700	11%	0,693
3° Quartile	260,600	125375,000	748,000	0,150	0,787
Media	223,214	101163,1	663,662	14%	0,664
Deviazione standard (n)	161,982	40710,741	445,990	0,089	0,238
Coefficiente di variazione	0,726	0,402	0,672	0,648	0,358
Asimmetria (Pearson)	1,228	0,496	1,440	2,138	0,285
Curtosi (Pearson)	0,713	-0,781	1,885	4,839	-0,630
Deviazione standard della media	36,220	9103,198	99,727	0,020	0,053
Deviazione standard della varianza	8712,058	550309873,64	3	66045,080	0,003

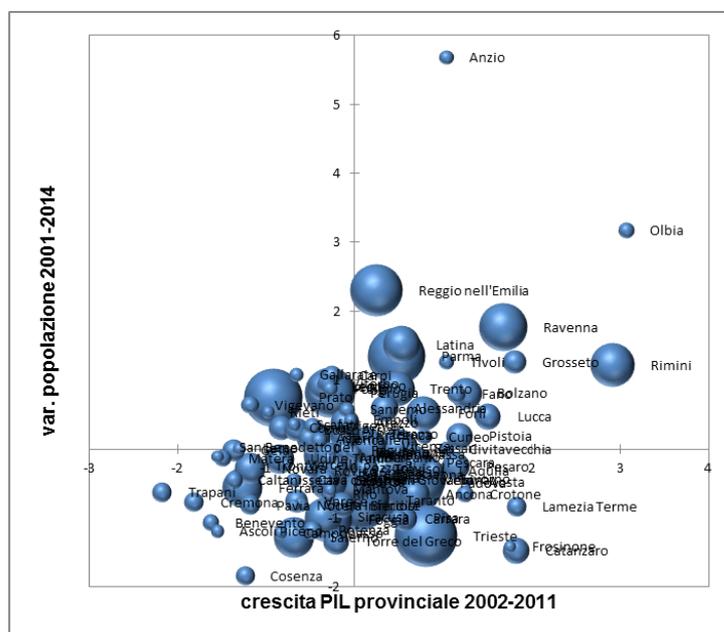


Fig. 10 – Correlazione tra tasso di variazione annuale di crescita demografica (2001-2014) delle città medie e valore di variazione del Pil provinciale (2002-2011) (dimensione bolla=dimensione della città nel 2014)

Cosa comporta questo modello di crescita in termini di densità e consumo di suolo?

Utilizziamo una misura di densità che è l'effetto congiunto tra densità di ciascuna città media e densità della città media più vicina in termini geografici (sulla base della matrice di contiguità presentata nel Riquadro 1).

La correlazione tra questa variabile e il consumo di suolo agricolo tra il 2000 e il 2010 è negativa anche se debolmente significativa (R^2 8%). In linea teorica (se applicassimo una regressione tra i due valori) ogni unità di densità congiunta in più (interazione tra città media e città media contigua) fa diminuire il suolo agricolo del 12%. Con le cautele dovute a deboli correlazioni ed alla necessità di approfondimenti, si può tuttavia ipotizzare che le città medie italiane crescono con un modello che comporta consumo di suolo.

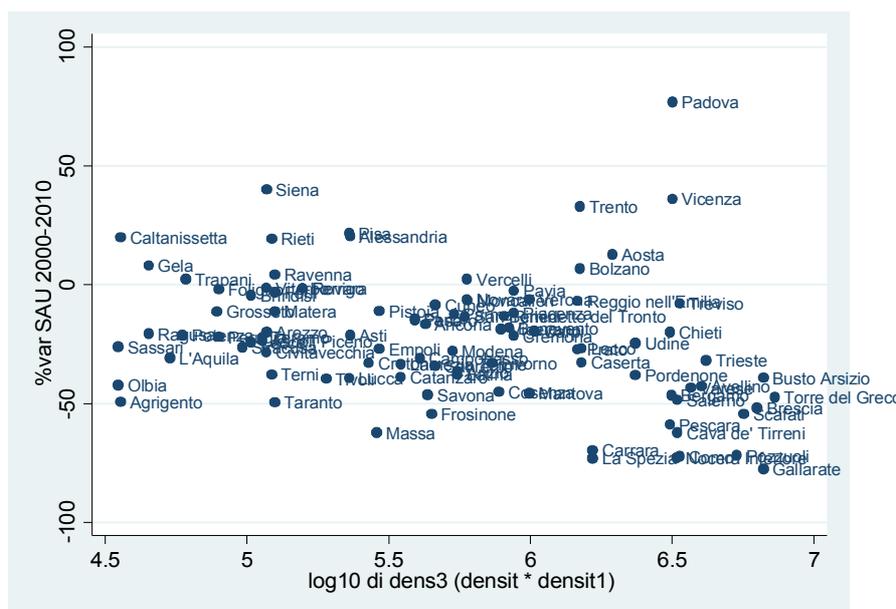


Fig. 11 – Correlazione tra effetto congiunto della densità delle città medie e densità delle città più vicine (valori logaritmici) e variazione del suolo agricolo 2000-2010. (R^2 8%)

Una più sostenuta crescita demografica (sopra la media) si associa ad un aumento della densità (variazione densità 2001-2014) ma non ad un più elevato consumo di suolo (se confrontato con il consumo di suolo delle città con crescita inferiore alla media) (Fig. 12).

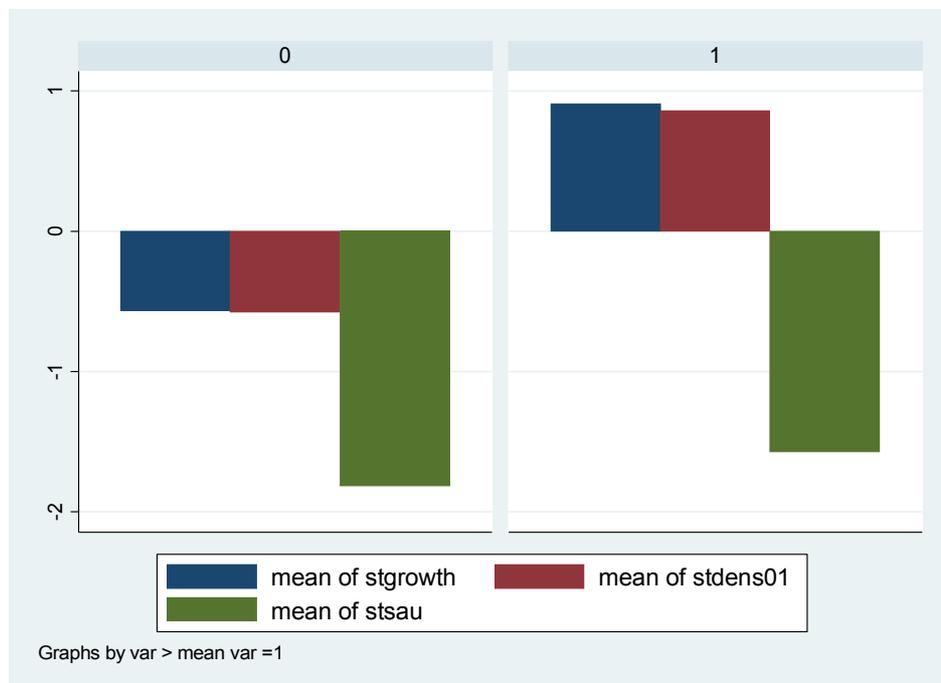


Fig. 12 – relazione tra variazione della crescita demografica, della densità e del consumo di suolo nelle città medie italiane (N.=97) per tasso di crescita demografica (1= superiore alla media). Valori normalizzati

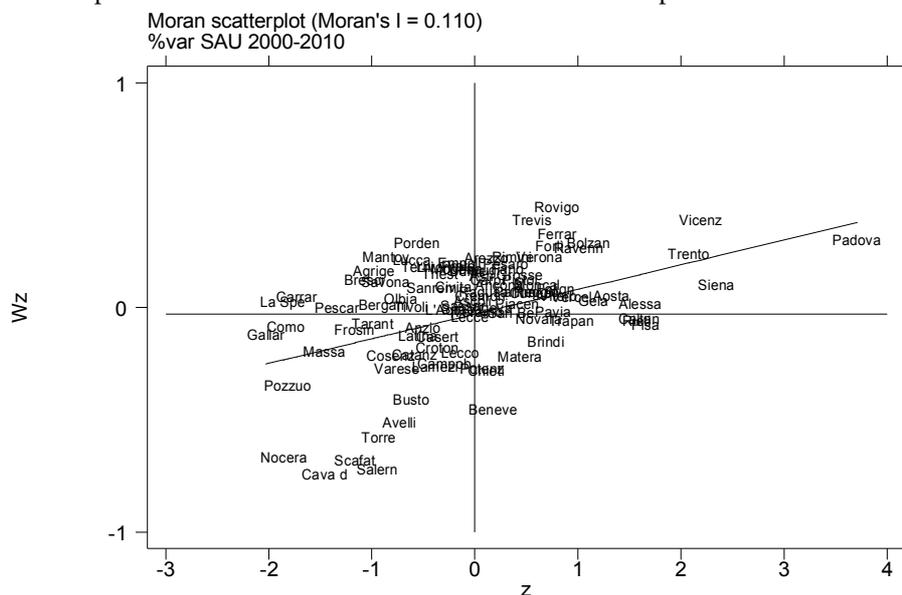
Come sottolineato recentemente [Ispra 2015] negli ultimi decenni, il legame tra demografia e processi di urbanizzazione non è più univoco e le città sono cresciute anche in presenza di stabilizzazione, in alcuni casi di decrescita, della popolazione residente. Occorre guardare all'impatto non sulla popolazione ma sui confini urbani e quindi sul paesaggio urbano. Diversi sono gli indicatori introdotti da Ispra a questo fine e calcolati per tutti i comuni italiani. Uno di questi è *l'indice di dispersione* che misura il rapporto tra aree ad alta densità e aree ad alta e bassa densità e che presenta valori più bassi nelle superfici urbanizzate più raccolte e compatte. Per il 59% delle città medie qui indagate l'indice di dispersione è superiore alla media. Tuttavia quando si indaga sulla correlazione tra consumo di suolo, indice di dispersione e densità urbana i processi di espansione della superficie urbanizzata a bassa densità (alto indice di dispersione) sono correlati negativamente con il consumo di suolo e con la densità (Tab. 5). Se da un lato questo implica un modello di sviluppo che, in generale, consuma suolo ma resta ancora compatto, occorre ricordare che si tratta di un'analisi di correlazione media che maschera molte situazioni critiche di dispersione che necessitano di attente politiche regionali.

Tab. 5 – Correlazione tra consumo di suolo, dispersione e densità nelle città medie italiane

I valori in grassetto sono diversi da 0 al livello di significatività alfa=0.05

Variabili	Suolo Consumato (Ispra)	Indice dispersione (Ispra)	Densità (ab/kmq) (Ispra)
Suolo consumato	1	-0,798	0,890
Indice dispersione	-0,798	1	-0,782
Densità (ab/kmq)	0,890	-0,782	1

Il potenziale ruolo delle politiche regionali per una sostenibile azione di pianificazione urbana, soprattutto nelle regioni ad elevata criticità in relazione al consumo di suolo, emerge anche dagli indici di correlazione geografica. Il consumo di suolo delle città medie (approssimato con la variabile di consumo di superficie agricola) presenta un correlazione di tipo spaziale che è possibile misurare con l'indice di Moran e che rappresentiamo nella Fig. 11 (Moran I =0,11). Questo indice tipico dell'analisi spaziale, qui adottato nella sua forma locale [Pisati 2012], mostra l'esistenza di un pattern di correlazione del fenomeno in esame che non è casuale. Il quadrante in alto a destra è quello che racchiude città medie che presentano tassi positivi contigui di variazione di superficie agricola; il quadrante in basso a sinistra mette in relazione le città medie con alti tassi di perdita di superficie agricola. Questo seconda relazione accomuna prevalentemente città medie di Lombardia e Campania.

Fig. 13 – Indice di correlazione spaziale della variabile *consumo di superficie agricola 2000-2010* per le città medie italiane

Città medie: alla ricerca di un modello

19

Ai fini di una maggiore capacità interpretativa del fenomeno di espansione o contrazione delle città medie in Italia e per verificare l'esistenza di effetti di carattere territoriale, sia di natura funzionale che amministrativa, è stato costruito un dataset originale che, partendo dalle 105 città medie italiane, ha consegnato, sulla base della disponibilità dei dati, 97 osservazioni effettive. La Tab.2 contiene la descrizione delle variabili adottate.

L'esercizio analitico è stato guidato dalla ricerca di possibili effetti del territorio (sia funzionalmente che amministrativamente definiti) sulla crescita delle città medie. La variabile dipendente è la crescita demografica dal 2001 al 2014 e rispecchia l'impostazione sia di studi empirici recenti sul ruolo delle città nella crescita regionale [Ahrend e Schumann 2014], sia una propensione della letteratura ad assumere la crescita demografica come una misura rilevante per misurare la crescita di un territorio [Roberts e Setterfield 2010].

La variazione demografica della città media più vicina è inserita per verificare gli effetti di prossimità che sono già stati riscontrati nella crescita delle maggiori città italiane [Cirilli e Veneri 2011].

La variazione del Pil provinciale è inserita per verificare la forza della relazione tra crescita demografica e caratteristiche economiche di livello provinciale. La scelta del livello provinciale è dettata dalla volontà di approfondire l'interazione tra struttura urbana e sistemi territoriali definiti amministrativamente. Mentre sull'inverso di tale relazione (effetto della struttura spaziale sulla performance economica) si è già indagato, mettendo in rilievo che il livello provinciale italiano è caratterizzato da economie di agglomerazione che beneficia di una alta concentrazione di attività [Veneri e Burgalassi 2011], la presente esplorazione vuole gettare luce sulla relazione tra ambiti territoriali e crescita nelle città medie per comprendere fino a che punto le città medie dipendano dal proprio contesto territoriale. Alla luce di una possibile evoluzione della legge n.56 lungo le linee di un coordinamento regionale delle politiche di pianificazione e sviluppo, il legame tra città medie e territorio assume particolare interesse.

La variazione del Pil della Provincia più vicina permette di verificare se esiste per le città medie un *effetto ombra*, ovvero di polarizzazione delle dinamiche di crescita di un territorio a scapito di un altro. Un segno positivo di questo coefficiente dimostrerebbe

dinamiche di crescita di carattere sovraprovinciale; un segno negativo l'esistenza di un effetto di polarizzazione.

Come anticipato la variabile di consumo di suolo (approssimata con il consumo di suolo agricolo) non ha una relazione con la crescita demografica e pertanto non è inserita tra i possibili regressori. La variabile di densità è inserita come effetto interazione tra densità della città media e densità della città più vicina.

La frammentazione amministrativa è relativa al numero di enti intermedi per cento mila abitanti e serve a verificare se esiste un effetto di freno sulla crescita demografica delle città medie dovuto ad una eccessiva frammentazione amministrativa del livello intermedio.

La variabile *dummy* sulla tipologia funzionale rurale Ocse serve a verificare l'interazione tra crescita dei poli urbani e le aree periferiche.

Tab. 6 – Le variabili studiate per il modello di crescita delle città medie italiane

VARIABILI	Osservazioni	Media	Deviazione standard
Var. Pil provinciale 2000-2011 (Nuts3)	97	.0243505	.0810898
Frammentazione amministrativa (n. enti intermedi per regione * 100 000 abitanti. Valori standardizzati). Valori standardizzati	97	.0325876	1.030719
Var. Popolazione 2001-2014 città media più vicina (prossimità1)	97	.0638866	.0699863
Variatione Pil 2000-2011 della provincia in cui ricade la città media più vicina (prossimità 2)	97	.016866	.0757897
SUD (<i>dummy</i> : per città medie del sud)	97		
Specmanuf (indice di specializzazione manifatturiera tratto da analisi aree interne Dps)	97	.6705979	.2958737

Prossimità città metropolitana. (<i>dummy</i> : Città più vicina nella cui regione è compresa una città metropolitana)	97		
Distanza da città metropolitana (Distanza in km da città più vicina nella cui regione è compresa una città metropolitana)	97	21.262	12.86897
Rurale (<i>dummy</i> per area rurale: sulla base della tassonomia Ocse)	97		
Dens (effetto interazione tra densità della città media e densità della città più vicina). Valori logaritmici	97	1284475	1718572

La Tab. 7 contiene le principali correlazioni tra le variabili indagate. Si conferma la correlazione tra variazione demografica e variazione del Pil. In termini di prossimità gioca un ruolo importante il trend di crescita o decrescita della città media più vicina. Ma non è altrettanto significativo il ruolo del Pil della provincia più vicina ad indicazione di sistemi locali urbani con specializzazioni eterogenee e quindi con diverse traiettorie di crescita economica, che tuttavia *comunicano* in termini di crescita demografica.

Quali politiche regionali per l'Italia non-metropolitana?
una topografia economica delle città medie in attesa del Titolo V

	var pop.	var. Pil prov.	frammenta zione	densità	var pop città vicina	var Pil provincia vicina	south	spec. Manif	prossimità città metro	distanza città metro	area rurale
var pop.	1										
var. Pil prov.	0.323	1									
	0.0013										
frammentazione	-0.1142	0.1356	1								
	0.2654	0.1855									
densità	-0.1366	-0.1346	-0.2021	1							
	0.1821	0.1888	0.0472								
var pop città vicina	0.3214	0.1009	-0.0878	-0.1306	1						
	0.0013	0.3253	0.3924	0.2023							
var Pil provincia vicina	0.0719	0.4391	0.064	-0.1859	0.2564	1					
	0.4841	0	0.5333	0.0682	0.0112						
south	-0.272	-0.1188	0.0144	0.0676	-0.2648	-0.0219	1				
	0.007	0.2466	0.8888	0.5107	0.0088	0.8315					
spec. Manif	0.1602	-0.1935	-0.1131	0.0376	0.2068	-0.1308	-0.135	1			
	0.1169	0.0576	0.2701	0.7146	0.0422	0.2015	0.1873				
prossimità città metro	0.0931	0.0007	-0.5707	0.0574	0.0477	0.0675	0.0268	0.0216	1		
	0.3644	0.9943	0	0.5765	0.6428	0.5115	0.7944	0.8333			
distanza città metro	-0.0281	0.145	0.4334	-0.3402	0.046	0.0937	0.1039	-0.3203	-0.1266	1	
	0.7849	0.1564	0	0.0006	0.6548	0.3614	0.3113	0.0014	0.2164		
area rurale	0.0963	0.104	0.4829	-0.2465	-0.087	0.007	0.0425	-0.1319	-0.2827	0.3477	1
	0.3482	0.3105	0	0.0149	0.397	0.9461	0.6791	0.1978	0.005	0.0005	

In grassetto i valori rilevanti

Riquadro I- Il modello empirico

Il modello iniziale è un classico modello lineare Ols che non presenta problemi di specificazione o di variabili omesse (test di autocorrelazione e multicollinearità, test di Ramsey e Linktest negativi). Volendo però esplorare la presenza di una correlazione spaziale nel modello adottato è stata costruita una matrice W delle contiguità con il metodo del reciproco della distanza tra le città, sulla base delle coordinate geografiche dei comuni (matrice normalizzata con il metodo *row standardization*). Il test di autocorrelazione spaziale condotto sui residui del modello Ols [Anselin *et al.* 1996] mostra che la versione robusta del test del moltiplicatore di Lagrange riconosce la presenza di autocorrelazione sia in termini di autocorrelazione tra gli errori che di contiguità diretta (*spatial lag*). Viene però adottata la versione del modello spaziale di errore (*Spatial error model* -Sem) in virtù del maggiore coefficiente di Lagrange.

L'adozione di un modello di correlazione dell'errore spaziale implica che le variabili esplicative adottate spiegano la variazione demografica delle città medie italiane, nel corso dell'ultimo decennio, più attraverso un *rumore di fondo* che contiene effetti eterogenei e nascosti, che una vera correlazione nello spazio.

Diagnostic tests for spatial dependence in OLS regression**Fitted model**

```
var = varpilprovinciale + stframment + lndens3 + nearvar + nearprov + south
specmanuf + metro1 + distmetro1 + oecd4
```

weights matrix

```
Name: w
Type: Distance-based (inverse distance)
Distance band: 0.0 < d <= 15.0
Row-standardized: Yes
```

Diagnostics

Test	Statistic	df	p-value
Spatial error:			
Moran's I	-0.482	1	1.370
Lagrange multiplier	1.674	1	0.196
Robust Lagrange multiplier	11.691	1	0.001
Spatial lag:			
Lagrange multiplier	0.021	1	0.884
Robust Lagrange multiplier	10.038	1	0.002

Rispetto alle variabili sin qui considerate il modello aggiunge il logaritmo della popolazione nell'anno iniziale 2001 per verificare effetti significativi dati dalla dimensione iniziale delle città.

Il modello di autocorrelazione spaziale Sem indica un coefficiente lambda significativo ma negativo (dipendenza spaziale negli errori). Il valore negativo potrebbe indicare problemi di specificazione del modello, o incoerenze nei dati a livello spaziale. Come ricordato i test hanno consigliato l'uso di un modello per errori e quindi il coefficiente negativo potrebbe avvalorare l'ipotesi di forti incoerenze e eterogeneità non spiegate tra i *pattern* di crescita delle città medie in Italia.

La variazione demografica della città più vicina ha un coefficiente positivo che si rafforza nell'analisi di autocorrelazione. La dimensione iniziale della città agisce negativamente sulla capacità di crescita, indicando anche per le città medie possibili effetti di saturazione e suburbanizzazione. La variazione del Pil provinciale resta significativa nello spiegare la variazione demografica, ma si rafforza l'indicazione di una relazione negativa tra crescita demografica e Pil provinciale della città più vicina. Una possibile spiegazione, da prendere con le dovute cautele visto che si tratta di un modello che stabilisce solo la presenza di forti eterogeneità nei compartimenti spaziali, potrebbe risiedere nel fatto che le città medie beneficiano pertanto della collocazione in uno specifico contesto socio-economico (a livello Nuts3) e della vicinanza di città medie che crescono (collocate ad una distanza massima di 121 km), ma non beneficiano del contesto socio-economico e relativo sistema del lavoro delle province limitrofe. Nel modello spaziale la frammentazione amministrativa pesa sulla crescita demografica in modo negativo. Viene inoltre confermata l'esistenza di una specificità delle città medie del sud che perdono popolazione rispetto alle altre città medie. Né la specializzazione manifatturiera, né le variabili di prossimità alle città metropolitane risultano significative. Nel primo caso si può ipotizzare una diversificazione del tessuto economico urbano; nel secondo caso un assente effetto di espansione metropolitana sulle città medie italiane. La variabile *dummy* di prevalenza di zona rurale (tipologia Ocse) sebbene positiva non è significativa.

Conclusioni

25

La legge 7 aprile 2014 n. 56 sancisce, in attesa di una riforma del Titolo V della Costituzione, un assetto delle autonomie che conferisce centralità a città metropolitane, comuni e unioni dei comuni, definendo le province come enti territoriali di area vasta non eletti direttamente. Come si è già cercato di argomentare [Ciapetti 2014], la riforma della legge n.56 non affronta il tema dello sviluppo strategico dei territori non-metropolitani e lascia alle legislazioni regionali il compito di configurare assetti di equilibrio ed efficienza del nuovo ordinamento territoriale.

Questo articolo si è soffermato sulla porzione non-metropolitana del territorio nazionale, cercando di analizzare, dalla prospettiva delle città medie la relazione tra fattori di crescita urbana e variabili territoriali che possono diventare oggetto di un coordinamento regionale all'interno del quadro di applicazione della legge n.56.

L'esercizio di analisi qui condotto ha permesso di verificare regolarità e irregolarità nella relazione tra città e sistemi territoriali in termini di capacità di generare crescita. L'ampia eterogeneità dei casi riscontrata non permette facili conclusioni che possano adattarsi a tutti i contesti regionali. Emerge tuttavia l'importanza economica dei bacini urbani di appartenenza (qui approssimati con il livello Nuts3), l'esistenza di effetti demografici e di densità probabilmente legati alla prossimità (sebbene da validare poiché il modello spaziale adottato consegna solo un quadro di forti eterogeneità) e l'effetto negativo sulla crescita della frammentazione amministrativa di secondo livello (le ex province).

Alla luce della nostra esplorazione, ci sono alcune considerazioni che riteniamo possano entrare nel dibattito sul futuro assetto delle autonomie. Esse sono:

1. come dimostrano recenti evidenze empiriche internazionali, esiste uno spazio nelle politiche di cooperazione territoriale in cui è possibile introdurre forme di coordinamento che aiutino a «superare pratiche che sono diventate inefficienti» [Oecd 2013]. Ad esempio le *best practices* illustrate dall'Ocse in tema di partenariati urbani-rurali o lo strumento degli investimenti territoriali integrati del nuovo ciclo di programmazione europea dei Fondi strutturali possono rappresentare utili riferimenti per l'adozione di *policy* regionali;
2. in regioni caratterizzate da sistemi non-metropolitani potrebbe essere possibile esplorare formule di incentivi per la collaborazione interprovinciale e tra città

medie attigue, aumentando la capacità di crescita, riducendo l'impatto sul consumo di suolo e migliorando la fornitura integrata di beni collettivi locali;

3. ripensare al territorio in chiave di alleanze che superino i confini amministrativi non significa trovare una unica dimensione ottimale che permetta di definire nuovi confini. Questo è impossibile per la complessità insita nelle molteplici funzioni da attuare (servizi alla persona, di manutenzione del capitale fisico, di assistenza, di sviluppo culturale ed educativo, di sviluppo economico, ecc.). Il sogno impossibile degli *ambiti ottimali* deve lasciare posto a *modulazioni* di alleanze territoriali sulla base di programmi o obiettivi che abbiano la finalità di risolvere problemi di sviluppo, accrescere le potenzialità di sviluppo, migliorare la qualità della vita dei cittadini.

BIBLIOGRAFIA

Ahrend, R. *et al.*

2013 *What makes cities more productive?* Oecd regional development working paper, n. 28 [online]

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/what-makes-cities-more-productive-evidence-on-the-role-of-urban-governance-from-five-oecd-countries_5jz432cf2d8p-en#page1

Ahrend, R. e Shumann, A.,

2014 *Does regional economic growth depend on proximity to urban centres?* Oecd regional development working paper, n. 7 [online]

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/does-regional-economic-growth-depend-on-proximity-to-urban-centres_5jz0t7fxh7wc-en#page1

Anci-Ifel

2013 *L'Italia delle città medie*. Quaderni di analisi Anci-Ifel, n. 4 [online]

<http://ita.calameo.com/read/002176067bc4833b3d023>

Anselin, L. *et al.*

1996 *Simple diagnostic test for spatial dependence*. Regional science and urban economics, n. 26. [online]

<http://www.wise.xmu.edu.cn/UploadFiles/SS2011/Uploadfiles/20147495718826.pdf>

Balducci, A.; Fedeli, V. e Pasqui G.

2011 *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions*. Aldershot, Burlington, Ashgate.

Calafati, A.G. e Veneri, P.

2010 *Re-defining the Boundaries of Major Italian Cities*. Università Politecnica delle Marche - Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, Working Papers 342.

[online]

<https://ideas.repec.org/p/anc/wpaper/342.html>

Ciapetti, L.

2014 *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 2. [online]

http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_2_2014/Ciapetti.pdf

Cirilli, A. e Veneri, P.

2007 *Le città nello sviluppo economico dell'Emilia Romagna*, in «Rivista di Economia e Statistica del Territorio», n. 1.

2011 *Understanding the determinants of urban growth: a study on the major Italian cities*, in «Rivista italiana degli economisti», n. 3.

Grassmueck, G. e Shields, M.

2010 *Does Government fragmentation enhance or hinder metropolitan economic growth?* in «Regional Sciences», vol. 89, n. 3. [online]

<https://ideas.repec.org/a/bla/presci/v89y2010i3p641-657.html>

Ispira

2015 *Il consumo di suolo in Italia 2014/2015*. [online]

http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/Rapporto_2014_15.pdf

Ocse

2010 *Oecd Regional Typology*, Directorate for Public Governance and Territorial Development [online]

<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/42392595.pdf>

Oecd

2013 *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*. [online]

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/rural-urban-partnerships_9789264204812-en#page2

Pisati, M.

2012 *Spatial Data Analysis in Stata. An Overview*. Università La Bicocca di Milano - Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale. [online]

http://www.stata.com/meeting/italy12/abstracts/materials/it12_pisati.pdf

Roberts, M. e Setterfield, M.

2010 *Endogenous regional growth: a critical survey*, in Setterfield, M., *Handbook of alternative theories of economic growth*. Cheltenham, Edward Elgar. [online]

https://ideas.repec.org/h/elg/eechap/12814_21.html

Trigilia, C.

2014 *Le città medie al Nord e Sud: una frattura di lunga durata*. Asti, Relazione a Scuola Nazionale di Sviluppo locale. [online]

<http://masl.digspes.unipmn.it/files/fall/trigilia.pdf>

Veneri, P. e Burgalassi, D.

2011 *Spatial structure and productivity in Italian Nuts3 regions*. Università Politecnica delle Marche - Dipartimento di scienze economiche e sociali, Quaderno di ricerca n. 362. [online]

<https://ideas.repec.org/p/anc/wpaper/364.html>

Vicari Haddock, S. (a cura di)

2013 *Questioni urbane*. Bologna, Il Mulino.