



# RAPPORTO SUL TERRITORIO

## CONFIGURAZIONI URBANE E TERRITORI NEGLI SPAZI EUROPEI

a cura di

Chiara Agnoletti, Sabrina Iommi e Patrizia Lattarulo





# RAPPORTO SUL TERRITORIO

## CONFIGURAZIONI URBANE E TERRITORI NEGLI SPAZI EUROPEI

a cura di

Chiara Agnoletti, Sabrina Iommi e Patrizia Lattarulo



## RICONOSCIMENTI

Il rapporto di ricerca è stato coordinato da Patrizia Lattarulo, all'interno dell'Area Economia pubblica e territorio, che ne ha curato l'impostazione e la revisione finale.

I capitoli sono da attribuirsi come segue:

- Introduzione: Roberto Camagni e Patrizia Lattarulo;
- Capitolo 1: Fabio Lucchesi, Giancarlo Paba, Iacopo Zetti (Università di Firenze);
- Capitolo 2: Sabrina Iommi e Donatella Marinari;
- Capitolo 3: Chiara Agnoletti e Claudia Ferretti;
- Capitolo 4: David Burgalassi, Sabrina Iommi e Donatella Marinari;
- Capitolo 5: Chiara Agnoletti, Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo;
- Capitolo 6: Valerio Cutini, Simone Rusci (Università di Pisa);
- Capitolo 7: Antonella Granatiero, Camilla Perrone, Maddalena Rossi (Università di Firenze).

Editing a cura di Elena Zangheri.

ISBN 978-88-6517-066-3

© IRPET, Firenze - 2015

# INDICE

---

PRESENTAZIONE di <i>Anna Marson</i>	5
INTRODUZIONE di <i>Roberto Camagni e Patrizia Lattarulo</i>	9
<i>Parte Prima</i>	
EVOLUZIONI INSEDIATIVE E CONFIGURAZIONI TERRITORIALI	
1.	
LA PERSISTENZA DELLE MATRICI GEOFISICHE E STORICHE NEI PROCESSI DI URBANIZZAZIONE REGIONALE	15
1.1 La persistenza delle matrici geostoriche e insediative	15
1.2 Quanto contano le matrici geofisiche: “ <i>streams and levees</i> ” nei processi di urbanizzazione regionale	18
1.3 Quanto conta la storia: la persistenza del paesaggio urbano polinucleare	24
1.4 Conclusioni: per una politica territoriale <i>place based</i>	28
2.	
LA STRATEGIA TERRITORIALE NELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2014-2020. CITTÀ METROPOLITANE, CITTÀ MEDIE E AREE INTERNE	31
2.1 Le innovazioni nella strategia comunitaria	31
2.2 Le città metropolitane	33
2.3 Le città medie	39
2.4 Le aree interne	47
2.5 Conclusioni	53
3.	
LA CITTÀ METROPOLITANA FIORENTINA: QUALE CONFIGURAZIONE PER RAFFORZARE LA CAPACITÀ COMPETITIVA REGIONALE NELLO SPAZIO EUROPEO?	57
3.1 Inquadramento dell'area metropolitana fiorentina nel panorama nazionale	57
3.2 La città metropolitana fiorentina	69
3.3 Conclusioni	74
4.	
L'EFFICACIA INTERPRETATIVA DELLE PARTIZIONI FUNZIONALI DEL TERRITORIO: L'EVOLUZIONE DEI SISTEMI LOCALI DEL LAVORO ISTAT E LA CAPACITÀ DI COGLIERE AREE METROPOLITANE, CITTÀ E DISTRETTI	77
4.1 Alla ricerca dell'ottima unità territoriale per l'analisi dello sviluppo socio-economico	77
4.2 I Sistemi Locali del Lavoro 2011: un'elevata quota di partizioni stabili nel tempo	79
4.3 Un'analisi della capacità degli SLL di cogliere le diverse tipologie di territorio	82
4.4 Conclusioni	93

Parte Seconda

POLITICHE, FISCALITÀ E TERRITORIO

5.		
	GLI STRUMENTI FISCALI E DI GOVERNO DEL TERRITORIO NELLA FORMAZIONE DELLA RENDITA URBANA	97
5.1	Introduzione	97
5.2	Rassegna delle principali teorie sulle scelte localizzative	97
5.3	Le caratteristiche del mercato immobiliare	99
5.4	Un'analisi statistica	100
5.5	Conclusioni	107
	Appendice metodologica 1	107
	Appendice metodologica 2	108
6.		
	RECENTI TENDENZE DELLE DINAMICHE INSEDIATIVE IN TOSCANA. LA RINUNCIA A COSTRUIRE	109
6.1	Introduzione	109
6.2	Il fenomeno: la restituzione dei diritti edificatori	109
6.3	Le cause: la svalorizzazione dei diritti edificatori	113
6.4	Conclusioni: gli effetti sulle tematiche del dibattito urbanistico	119
7.		
	GEOGRAFIE DELLA <i>GOVERNANCE</i> IN TOSCANA: COOPERAZIONI, ATTORI E TENDENZE	123
7.1	Introduzione: le ragioni dell'analisi delle cooperazioni come strumento di <i>governance</i>	123
7.2	La questione della <i>governance</i> nella transizione economica, sociale e post-metropolitana	125
7.3	Natura delle cooperazioni (tendenze e riluttanze della pianificazione e della <i>governance</i> )	127
7.4	La metodologia di analisi delle cooperazioni (strumenti, temi, attori, ambiti)	129
7.5	Le geografie delle cooperazioni (reti e modelli)	136
7.6	Conclusioni: tendenze verso un nuovo modello di <i>governance</i> regionale	141
	Scheda metodologica	141
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	145

Il territorio toscano è nella sua interezza un territorio “urbano”, se a quest’aggettivo si attribuisce il significato di quell’*urbanitas* riferita dai retori latini alla qualità stilistica della lingua, passata poi universalmente a designare la civiltà, il buon gusto privo di eccessi contrapposto all’ignoranza e alle sue sgrammaticature in senso proprio e lato, che ben si presta a descrivere il territorio e il paesaggio che a lungo ha caratterizzato e tuttora persiste nei luoghi anche più remoti di questa regione.

A fronte della retorica che negli ultimi decenni ha descritto le grandi agglomerazioni urbane, le *megacities* di decine di milioni d’abitanti come i luoghi privilegiati della crescita economica, imponendole quali riferimenti cui necessariamente tendere per poter intercettare occasioni di sviluppo, la riscoperta dei potenziali anche economici che caratterizzano le strutture regionali configurate invece in reti di città medie e persino piccole ma integrate, dotate di un capitale territoriale qualificato e diversificato, assume per la Toscana e il suo futuro un ruolo decisivo.

È infatti evidente che per un territorio come quello toscano inseguire un modello di concentrazione della popolazione e delle funzioni in un’unica area centrale comporterebbe una pallida imitazione, per ragioni sia demografiche che socioeconomiche, delle reali *megacities*, a fronte dell’elevato rischio di perdere la sua diffusa ed elevata *urbanitas*, valore che nella competizione globale appare ben più raro delle grandi concentrazioni territoriali di persone e funzioni.

È quindi piuttosto l’innovazione fondata sugli aspetti di valore del proprio modello territoriale specifico che può consentire, se efficacemente perseguita, di cogliere e forse ancor più di creare nuove opportunità di lavoro e benessere per chi vive in Toscana. Qualcuno potrebbe argomentare che il policentrismo toscano, e i suoi sistemi economici locali, sono già stati oggetto di una stagione (passata) della programmazione che ne ha anche esperito i limiti intrinseci, puntando poi per contrappasso ad una fase di politiche neocentralistiche. Che c’è oggi di nuovo, rispetto a questi recenti passati, a farci riscoprire le potenzialità insite nella valorizzazione della struttura territoriale specifica degli insediamenti “urbani” toscani?

Certamente, il modo di guardare alla struttura territoriale a forte impronta policentrica è cambiato, perché la metafora della rete ha fatto cadere ogni illusione di possibile autoreferenzialità e stabilità dei sistemi locali, e la produzione di innovazione s’è dimostrata condizione necessaria alla sopravvivenza dei sistemi stessi. La questione delle modalità con cui questo territorio, e le sue comunità, possano essere messe efficacemente in rete, assume dunque oggi una rilevanza centrale. Attraverso un modello centro-periferia? Oltre a non essere desiderabile, questo modello è difficilmente applicabile alla Toscana e richiederebbe una totale cancellazione delle sue identità: il rapporto tra matrici geofisiche e storiche degli insediamenti presenti sul territorio regionale fornisce ottime evidenze delle ragioni di ciò.

Il policentrismo toscano è infatti caratterizzato non soltanto da insiemi di medie e piccole città in rete, ma da configurazioni urbane variamente articolate che traggono il loro valore potenziale da specifiche relazioni con i contesti ambientali e le dotazioni

infrastrutturali, ben rappresentate da paesaggi fortemente caratterizzati e differenziati. Questa ricchezza patrimoniale è stata evidenziata dall'integrazione paesaggistica del PIT recentemente adottata nella sua strutturazione storica di lunga durata e nella sua varietà morfotipologica. È nell'approfondimento del valore di esistenza di questo patrimonio che può fondarsi un nuovo "valore aggiunto territoriale" per la Toscana, che su questo piano deve confrontarsi con pochi competitori rispetto alla folla che rincorre in affanno le *megacities*. La conurbazione tendenziale della Toscana centrale, che non arriva comunque a superare la popolazione di un *cho* di Tokyo, può aspirare al massimo a divenire una "micro" megacity.

D'altra parte è noto come da tempo il rango delle città e delle loro reti non dipenda più dalla dimensione fisica delle agglomerazioni di popolazione, bensì dal livello qualitativo dell'innovazione e delle relazioni socio-tecniche globali. Reinterpretare il carattere "urbano" specifico che caratterizza il territorio toscano è dunque il presupposto necessario per costruire politiche pubbliche capaci di supportare il capitale sociale regionale a produrre effettivo progresso inteso quale ricchezza collettiva durevole, senza distruggere le basi territoriali dello sviluppo ma sapendone anzi riconoscere il peculiare carattere da valorizzare nella competizione globale. Questo percorso richiede come preconditione che si smetta di distruggere il territorio rurale di riferimento di ciascun sistema urbano, inteso in senso lato, attraverso i noti fenomeni di consumo di suolo. In questa direzione la recente legge regionale 65/2014 "Norme per il governo del territorio", nel tutelare il territorio rurale dalle urbanizzazioni non necessarie ha costruito il presupposto necessario per riscoprire il complesso sistema insediativo esistente, contribuendo ad evitare che parti consistenti ne vengano abbandonate per sostenere artificialmente speculazioni fondiarie a breve termine, e promuovendo così un migliore impiego dei finanziamenti anche pubblici in investimenti più produttivi. Ma per quanto importante la nuova legge, strumento regolativo anziché proattivo, costituisce per l'appunto soltanto il presupposto necessario.

Per quanto riguarda gli strumenti proattivi, l'attuazione regionale della programmazione comunitaria 2014-2020 riferita alle strategie territoriali costituirà un campo di prova decisivo relativamente alla possibilità e capacità di mettere in valore e innovare, con riferimento alle dinamiche presenti e al contesto più ampio in via di definizione, il sistema territoriale che caratterizza in modo specifico la regione Toscana.

Se i finanziamenti per le città metropolitane, a conduzione nazionale, risponderanno necessariamente ad agende politiche altre, e i finanziamenti dedicati alle aree interne hanno comunque un orientamento assai specifico ai territori "marginali", la necessità di individuare le aree urbane potenzialmente destinatarie dei fondi per le città medie ha costituito un campo di riflessione non banale per costruire la strategia regionale del cosiddetto Asse Urbano, quasi 50 milioni di euro di investimenti della programmazione regionale FESR 2014-2020 dedicati a Progetti di Innovazione Urbana (PIU), la cui sfida è risultata rafforzata dalla richiesta di una forte concentrazione territoriale degli investimenti formulata nell'accordo di partenariato fra governo italiano e uffici della Commissione.

La prima proposta, la più banale, portava a individuare una soglia demografica minima, ad applicare una serie di indicatori di disagio ai Comuni nell'elenco, e a definire un insieme di singole città potenzialmente eleggibili. Questo metodo, già applicato nella passata programmazione dei fondi comunitari, sembrava per diversi motivi non soddisfacente, a fronte della struttura stessa degli insediamenti urbani.

Dopo diversi esercizi di individuazione, è stata perfezionata la scelta di puntare non sui singoli Comuni, ognuno classificato in base al proprio numero di abitanti, ma sulle



FUA, *functional urban areas*, aree territoriali di più Comuni caratterizzati, oltre che dalla continuità territoriale, da forti relazioni funzionali per quanto attiene ai temi del lavoro, degli spostamenti, dei servizi. Sistemi insediativi policentrici “tenuti insieme” da una molteplicità di reti, materiali e immateriali.

L’esito di questa ricerca, condotta con il supporto di IRPET, ha fatto emergere una geografia contemporanea per alcuni aspetti inedita, rispetto alle rappresentazioni usuali dei centri urbani toscani, e al tempo stesso familiare a chi ha conoscenza delle dinamiche storiche di rigerarchizzazione dei diversi territori regionali.

In questi diversi territori urbani, è davvero difficile individuare centri e periferie, in quanto le dinamiche di specializzazione e relazione all’interno degli stessi e con i diversi territori esterni appaiono assai più articolate.

L’ossatura portante del sistema urbano toscano è data da questi territori urbani complessi, rispetto ai quali l’obiettivo principale è quello di migliorarne le prestazioni senza che si perda l’identità specifica e composita di ciascuno di essi. Oltre al valore patrimoniale evidente, in analogia con l’importanza attribuita alla biodiversità la differenziazione contiene risorse oggi latenti potenzialmente destinate a rivelarsi vincenti nel futuro.

Il Programma Asse Urbano, trattandosi d’un programma impostato a livello centrale in termini fortemente selettivi, ha individuato come elegibili le aree caratterizzate dagli indicatori socio-economici più deboli, delle quali saranno finanziati i progetti maggiormente capaci di integrare le diverse azioni attivabili.

Questa nuova geografia, emersa anche grazie alla costruzione delle più recenti politiche regionali in materia di governo del territorio, e indagata da diverse prospettive, alcune fortemente innovative, nei diversi contributi raccolti in questo rapporto, ha un’importanza che va oltre la pur importante attuazione dell’asse urbano del POR-FESR. Il futuro del territorio toscano sarà molto diverso, se essa sarà assunta come riferimento per la progettazione delle nuove politiche di sviluppo, oppure se queste si limiteranno ad assumere come riferimento modelli standard, come quelli centro-periferici, estranei a questa regione e che rischiano di negarne quelle specificità insediative che la rendono così ricca.

*Anna Marson*

Assessore all’Urbanistica, pianificazione del territorio e paesaggio  
della Regione Toscana - IUAV

$$Tm_j = \frac{\sum_1^n \left( \frac{\text{Rendita media Ctgi}}{\text{Media numero vani Ctgi}} \right) \text{numero u.i.u Ctgi}}{\sum_1^n \text{numero u.i.u zona j}}$$

In modo analogo viene successivamente calcolata la consistenza catastale media

$$Cm_j = \frac{\sum_1^n \left( \frac{\text{Media numero vani Ctgi}}{\text{Media numero vani}} \right) \text{numero u.i.u Ctgi}}{\sum_1^n \text{numero u.i.u zona j}}$$

Il prodotto dei due indicatori ha permesso di determinare la rendita media per comune ( $Rm_{z_j}$ )

$$Rm_j = Cm_j * Tm_j$$

Infine, dividendo tale valore per la superficie media delle abitazioni per comune si ottiene la rendita media per mq, ossia il numeratore dell'indicatore utilizzato come incidenza della tassazione media.

$$Ren_j = Rm_j / Sm_j$$

## Appendice metodologica 2

L'analisi dell'autocorrelazione spaziale si propone di verificare se ed in quale misura sussistono interazioni spaziali in forza delle quali si realizzano, reciprocamente, influenze tra aree territoriali definite vicine.

Per misurare l'autocorrelazione spaziale possono essere impiegati diversi indici che si suddividono in due grandi categorie: indici globali e locali. I primi, operando su tutte le aree considerate nel loro insieme, forniscono una indicazione complessiva del livello di autocorrelazione, mentre i secondi calcolano questo stesso valore per ciascuna unità areale, analizzando pertanto la zona attorno a ciascuna posizione.

Tra gli indici globali, uno dei più noti è l'indice di Moran:

$$I_M = \frac{\sum_{i=1}^z \sum_{j=1, j \neq i}^z w_{ij} (y_i - y_m)(y_j - y_m)}{S^2 \sum_{i=1}^z \sum_{j=1, j \neq i}^z w_{ij}}$$

dove  $S^2 = \sum_{i=1}^z (y_i - y_m)^2 / z$ ,  $w_{ij}$  rappresenta l'elemento della matrice di connessione  $W$  e  $y_m$  è il valore medio calcolato sulle osservazioni della variabile  $Y$  rilevata sulle  $z$  aree oggetto di studio. La matrice quadrata  $W$ , detta di connessione, è formata da tante righe e tante colonne quante sono le zone oggetto di studio. Nella versione classica, gli elementi sulla diagonale principale  $w_{ii}$  sono tutti uguali a 0, mentre il generico elemento  $w_{ij}$ , che indica la relazione tra le unità spaziali  $i$  e  $j$ , assume valore 1 oppure 0 a seconda che le zone  $i$ -esima e  $j$ -esima siano contigue o meno.

## 6. RECENTI TENDENZE DELLE DINAMICHE INSEDIATIVE IN TOSCANA. LA RINUNCIA A COSTRUIRE

---

### 6.1

#### Introduzione

Un fenomeno del tutto inedito, inatteso e per molti versi sorprendente, sta emergendo nel corso degli ultimi mesi in una larga parte del territorio toscano. Una elevata percentuale di Comuni ha registrato la spontanea richiesta, da parte dei proprietari di suoli interessati da potenzialità di edificazione all'interno dei vigenti strumenti urbanistici, di cancellare tale previsione, così restituendo nelle mani dell'amministrazione comunale il diritto edificatorio di cui beneficiavano. Tale fenomeno si è andato manifestando sia nella fase di aggiornamento e revisione dello strumento urbanistico – il Regolamento Urbanistico – sia durante l'arco di efficacia stessa del piano; sia addirittura, in alcuni casi, quando ormai erano stati rilasciati i titoli abilitativi all'intervento di realizzazione edilizia, che sono stati restituiti al comune dietro il rimborso degli oneri di costruzione.

Il fenomeno è indubbiamente nuovo e trova vasto e ricorrente riscontro anche in campo nazionale, tanto da richiedere di essere analizzato con particolare riferimento alle probabili cause che ne sono all'origine, così da assumere la restituzione dei diritti edificatori come significativo (ed altamente emblematico) indicatore di un radicale mutamento di prospettiva sulle dinamiche insediative. Tuttavia, ancor di più, esso impone una analisi previsionale degli effetti che la svalorizzazione dei diritti edificatori, motivazione evidente della loro spontanea restituzione, è presumibile determini su una articolata varietà di aspetti e tematiche. Infine, appare opportuno indagare e discutere gli esiti di ordine generale cui le stesse cause verosimilmente condurranno sul più vasto scenario del processo di pianificazione e delle politiche di governo del territorio.

Su tali punti si articola il presente contributo, nella convinzione che il fenomeno di cui costituisce il report su scala regionale non sia che l'indizio di un mutamento di più ampia portata.

### 6.2

#### **Il fenomeno: la restituzione dei diritti edificatori**

La previsione edificatoria, intesa come attribuzione ad un terreno agricolo di una determinata capacità di costruzione edilizia, ha rappresentato in Italia, per oltre cinquant'anni, uno dei principali obiettivi della proprietà fondiaria. Nel secondo dopoguerra e negli anni del boom economico, caratterizzati da forte crescita demografica ed incontrastata espansione urbana, la possibilità di trarre beneficio economico dall'incremento di valore dei terreni ammessi all'edificazione ha assunto, anche nell'immaginario collettivo, la valenza di strumento idoneo a consentire un rapido riscatto economico e sociale per una vasta classe imprenditoriale medio-piccola impreparata all'investimento industriale; oltre che un sicuro approdo per molti piccoli proprietari di terreni contermini al margine urbano che vedevano nella loro progressiva

urbanizzazione una formula per facili profitti. E il dibattito culturale di quegli anni ha fedelmente registrato, seppur con posizioni fortemente critiche ed ostative (si pensi, nel campo cinematografico, a “Le mani sulla città” di Francesco Rosi, o, in quello letterario, alla “Speculazione edilizia” di Italo Calvino), gli effetti sociali dell’attribuzione di una enorme capacità di profitto alla possibilità di utilizzare il suolo a fini edificatori.

Fisiologicamente legata ai fenomeni di espansione urbana, l’attribuzione della potenzialità edificatoria a terreni agricoli è stata dunque senza dubbio, nella duplice veste di problema e di obiettivo, un tema centrale nella discussione politica ed urbanistica del nostro paese. D’altra parte, essa è stata innegabilmente anche fra i presupposti di molti fenomeni di illegalità riscontrati fino al passato recente: la possibilità di maturare altissimi rendimenti in conseguenza di una discrezionalità attributiva del soggetto pubblico (Moroni, 2014) ha reso la pianificazione soggetta ad elevate pressioni corruttive da parte degli operatori economici e dei privati cittadini possessori di terreni agricoli.

Le ragioni dell’appetibilità della previsione edificatoria, pur nelle sue diverse manifestazioni, e delle pressanti istanze attraverso le quali essa è stata ambita, auspicata e richiesta, trovano origine, com’è noto, nella natura e nella dimensione economica della rendita urbana. Nel processo della trasformazione edilizia del territorio, al netto dei costi di produzione, della remunerazione del lavoro e del normale profitto di impresa, si forma un extraprofitto legato alle caratteristiche posizionali dell’area conseguente ai caratteri di scarsità e non espandibilità di queste ultime, oltre che alla presenza di economie di agglomerazione relative alle attività economiche. Tale extraprofitto è definito in letteratura (fino dalle storiche trattazioni di Ricardo, Von Thünen e Marshall) come rendita differenziale e, assunto come la più elevata disponibilità dell’imprenditore a pagare le caratteristiche posizionali dell’area, si trasferisce naturalmente al proprietario dei suoli. Compensando la proprietà dei suoli senza il coinvolgimento di un processo produttivo, l’investimento di capitali o l’organizzazione del lavoro, la rendita urbana – assoluta e differenziale – si configura quindi come “un reddito non guadagnato” (Marshall, 1977), ciò che ne fa, anche prescindendo dalla sua quantificazione, un naturale e pregiato obiettivo del proprietario fondiario.

La misura quantitativa che tale rendita ha assunto in Italia – sostanzialmente conseguenza di un quadro normativo che imputava al soggetto pubblico, fino alle riforme della legge Ponte e della legge 10, l’intero ammontare dei costi di urbanizzazione delle aree – ha rappresentato un ulteriore e fondamentale elemento a sostegno della redditività privata del processo di urbanizzazione, tanto da rendere l’interesse dei soggetti privati all’edificazione un’ovvia premessa alla produzione teorica ed una ineliminabile condizione al contorno della strumentazione urbanistica e della pianificazione.

Alla luce di queste considerazioni, appare pertanto del tutto inatteso e di fatto inedito un fenomeno che in questi ultimi anni si registra in Toscana con sorprendente diffusione: i titolari di questo diritto in forza di previsioni urbanistiche vigenti (e addirittura in alcuni casi anche i possessori di titoli abilitativi all’edificazione già operanti), lo restituiscono spontaneamente nelle mani delle amministrazioni comunali, chiedendone la cancellazione, e sollecitando pertanto la riconversione del suolo alla originaria destinazione agricola. Ciò che, nella visione dominante nell’intero corso del Novecento, corrisponde alla conversione dell’oro in ferro, alla incomprensibile riduzione della preziosa sostanza edilizia nella scadente materia della terra da coltivare.

Il manifestarsi dunque della restituzione di un diritto tanto atteso e tanto perseguito, quello di edificare, appare oggi come un’assoluta novità sul panorama della gestione

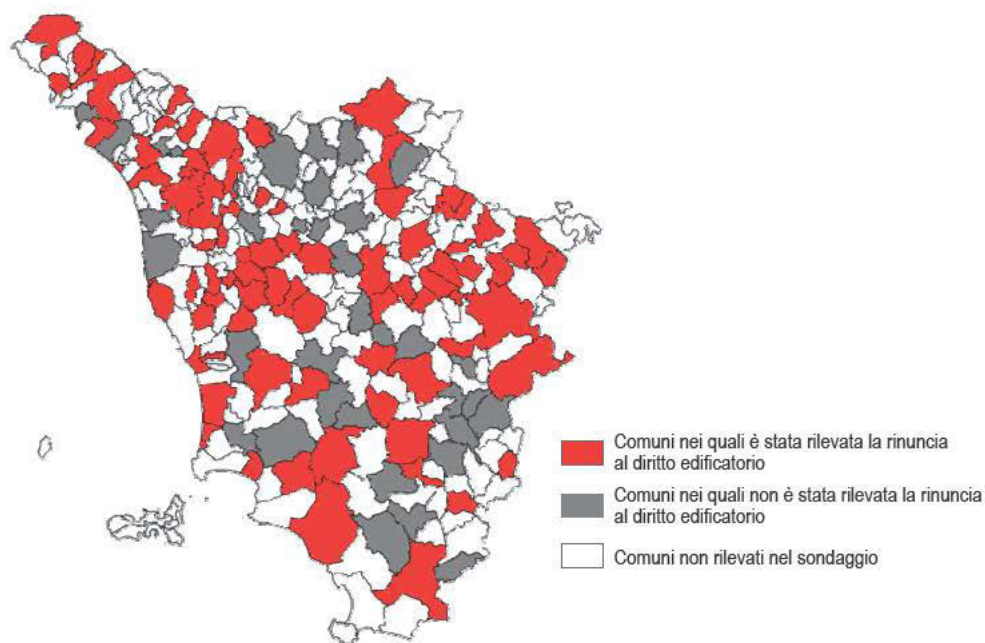
urbanistica, quando non addirittura un'apparente contraddizione della razionalità economica dei soggetti imprenditoriali. Un simile fenomeno, in definitiva, non sarebbe pertanto neppure comprensibile se non come l'esito ultimo di un rapido processo di scadimento della appetibilità economica delle trasformazioni edificatorie, che ha fatto seguito, con un breve e fisiologico ritardo, all'insorgenza della recente crisi sui mercati finanziari e immobiliari, secondo una logica che qui di seguito verrà brevemente ricostruita.

Il fenomeno preso in esame è quello per cui il titolare del diritto edificatorio riconosciuto dalla pianificazione strategica ed operativa (Piano Strutturale e Regolamento Urbanistico approvati) manifesta la volontà di rinunciare a tale diritto chiedendo all'amministrazione il ripristino della destinazione agricola – o comunque di non edificabilità – dell'area. La natura del fenomeno e il ristretto orizzonte temporale entro il quale si è manifestato, poco più di cinque anni, rendono difficile un'analisi statistica articolata, sistematica ed esaustiva; tuttavia la stessa rilevazione e la diffusione che emerge da questo primo studio appaiono sicuramente sufficienti per una prima discussione e stimolare ulteriori approfondimenti e monitoraggi sul tema.

L'analisi qui proposta è stata condotta attraverso il sondaggio su un campione di comuni parziale ma ritenuto significativo, rappresentante il 54% della superficie territoriale totale della Toscana: 97 comuni, oltre un terzo dei 279 comuni toscani. Con diversa ed inaspettata intensità, il fenomeno della richiesta di cancellazione della potenzialità edificatoria interessa il 63% dei comuni contattati, pari al 68% del territorio complessivamente esaminato (Fig. 6.1). La distribuzione con la quale è stato rilevato ha caratteri di omogeneità che non tengono conto né della connotazione morfologica e posizionale delle aree né della struttura demografica e produttiva, ad eccezione del sistema metropolitano fiorentino-pratese che non presenta manifestazioni di rilievo. La dicotomia che caratterizza la struttura insediativa toscana (Agnolletti *et al.*, 2010), rappresentata dal sistema lineare metropolitano settentrionale (Firenze, Prato, Pistoia, Lucca, Pisa) contrapposto a quello a bassa densità delle province meridionali (Siena, Arezzo, Grosseto), non sembra manifestare dunque una parallela dicotomia di comportamento rispetto al fenomeno qui in esame; questo interessa senza eccezioni le aree centrali del primo sistema, ed in special modo le province di Pisa e di Lucca, così come le aree meridionali ricomprese tra Grosseto, Siena e Arezzo. Anche la vicinanza ai sistemi costieri, storicamente caratterizzati da una forte pressione edilizia legata alla domanda turistica, non sembra costituire una caratteristica discriminatoria nei riguardi del fenomeno: sia in alcuni comuni capoluogo di provincia costieri (Grosseto, Livorno e Carrara) che in comuni con forte vocazione turistica (Forte dei Marmi, Castagneto Carducci, San Vincenzo, Follonica) sono state infatti rilevate richieste di cancellazione dell'edificabilità dei suoli. Anche con riferimento alla consistenza dimensionale dei centri urbani non sono state essere riscontrate particolari variazioni, se non, ovviamente, quelle proporzionali al dimensionamento delle previsioni insediative.

La richiesta avviene in prevalenza nella fase successiva all'approvazione dello strumento regolatore, al di fuori dunque dell'iter procedurale della pianificazione, e si manifesta tuttavia mediante richieste formalizzate. In alcuni casi, laddove il fenomeno ha assunto un rilievo tale da incidere sul complessivo quadro pianificatorio e sull'interesse collettivo, le amministrazioni comunali (fra queste Altopascio, Arezzo e Bientina) hanno provveduto ad implementare varianti ad hoc finalizzate alla riduzione delle previsioni, mentre altre hanno scelto di attendere la naturale decadenza quinquennale dello strumento.

Figura 6.1  
LA RINUNCIA A COSTRUIRE IN TOSCANA (INDAGINE DEGLI AUTORI)



Fonte: indagine degli autori

Se, come già è stato osservato, i sistemi metropolitani – ed in particolare quello fiorentino-pratese – risentono in misura minore del fenomeno, in diversi comuni della rete policentrica toscana esso ha assunto dimensioni così significative da dar luogo a criticità: ci si riferisce, ad esempio, ai comuni di Casciana Terme Lari, nel quale le richieste hanno superato il centinaio, o a quello di Bibbiena, dove le richieste di cancellazione hanno rappresentato circa l'80% delle osservazioni alla recente variante per il Regolamento Urbanistico. Sotto il profilo temporale, pur in assenza di dati omogenei e rigorosamente confrontabili, l'intensità del fenomeno appare sensibilmente in crescita: la maggior parte delle richieste rilevate sono infatti pervenute ai comuni nel corso degli ultimi due anni; e, a titolo di esempio, il solo comune di Gavorrano (8.777 abitanti), nel Grossetano, ha ricevuto negli ultimi tre mesi 10 richieste di cancellazione.

Se le motivazioni addotte per giustificare le richieste non sempre sono espressamente dichiarate dai soggetti che le avanzano, è tuttavia facile supporre, come più avanti verrà discusso, che una delle ragioni prevalenti sia l'imposizione fiscale che grava sulle aree edificabili. In misura minore – seppur diffusamente – altre motivazioni appaiono da ascrivere alla difficoltà di attuare le previsioni urbanistiche mediante comparti edificatori troppo estesi o costituiti da soggetti eterogenei. Anche in questo caso, tuttavia, all'origine della richiesta di cancellazione può essere comunque riconosciuta l'entità dell'imposizione fiscale che grava sulle previsioni, tanto da non consentire attese o dilazioni temporali dovute a complessità o macchinosità operative. E infine opportuno osservare che in molti dei casi nei quali il fenomeno della "restituzione" non si è in effetti manifestato, alla decadenza quinquennale delle previsioni non ha comunque fatto seguito la richiesta della loro riconferma.

### Le cause: la svalorizzazione dei diritti edificatori

Il valore economico del terreno edificabile rappresenta l'anello di congiunzione tra mercato economico finanziario e governo del territorio. Abbiamo accennato nel paragrafo precedente come alla base del valore del suolo sia la rendita urbana, sia nella veste assoluta – derivante dalla edificabilità del terreno – che in quella differenziale – variabile in ragione delle caratteristiche posizionali e delle specifiche previsioni edificatorie delle aree. È quindi nei meccanismi di produzione di tale rendita e nell'andamento delle variabili che ne determinano il valore che è possibile rintracciare una chiave per interpretare i fenomeni oggetto di indagine.

Le circostanze necessarie per la formazione della rendita urbana possono essere ricondotte a due condizioni economiche (Camagni, 1998): la prima è che sussista la caratteristica di scarsità del bene, ovvero che al crescere della domanda non corrisponda una effettiva espandibilità dell'offerta (offerta anelastica); la seconda condizione è l'esistenza di una domanda solvibile da parte di soggetti che possano trovare un vantaggio economico nel bene acquistato e che siano ridotte le possibilità di soddisfare la medesima domanda ricorrendo a fattori di produzione alternativi, più a buon mercato. Affinché si formi una rendita è necessario che tali condizioni siano soddisfatte contemporaneamente.

Nel caso del mercato delle aree urbane, la prima condizione è “naturalmente” verificata in considerazione del fatto che i terreni urbanizzati e quelli limitrofi agli insediamenti urbani esistenti non sono di fatto espandibili nel breve periodo (Camagni, 1998). Per quanto riguarda l'esistenza di un fattore produttivo alternativo, una osservazione preliminare pare opportuna: se per il soddisfacimento del fabbisogno abitativo e di quello legato ad usi produttivi è difficile ipotizzare alternative che prescindano da una specifica localizzazione o dal non utilizzo di suolo, per l'investimento immobiliare di natura speculativa e finanziaria le alternative di investimento sono al contrario numerose. Fino ad oggi i *player* finanziari impegnati nella gestione del risparmio (fondi di investimenti pubblici e privati) hanno investito nel settore edilizio, in ciò agevolati dalla vocazione anticiclica di questo mercato rispetto alle dinamiche evolutive del quadro finanziario globale (Alberini, 2011), oltre che orientati ad una diminuzione del rischio attraverso la diversificazione degli impieghi finanziari. Le recenti dinamiche del mercato immobiliare hanno tuttavia diminuito sensibilmente la possibilità di perseguimento di questi obiettivi facendo emergere forme di investimento (soprattutto titoli di stato) con rendimenti e caratteristiche di migliore appetibilità. La condizione di non esistenza di un elemento alternativo appare dunque, nel caso del mercato immobiliare speculativo, non sempre pacificamente soddisfatta.

La seconda condizione, l'esistenza cioè di una domanda solvibile, rispecchia la dipendenza della rendita dei suoli (sia differenziale che assoluta) dal prezzo dei beni che su di essi vengono prodotti: *“corn is not high because a rent is paid, but a rent is paid because corn is high”* (Ricardo, 1817).

In una visione economica classica, come si comprende, l'entità della rendita non concorre infatti a determinare il costo di produzione, ma deriva dal prezzo che il mercato riconosce allo stesso bene prodotto (Camagni, 1998); in altri termini, il prezzo che un operatore è disposto a pagare per il fattore di produzione è dipendente dal prezzo al quale riesce a vendere i prodotti realizzati tramite la sua utilizzazione. Declinando questa assunzione allo specifico tema delle trasformazioni immobiliari, alla rendita fondiaria

è quindi da riconoscersi una natura residuale, così da apprezzarla come l'importo residuo che un imprenditore è in condizione di pagare al proprietario del suolo per la sua disponibilità, dopo aver sottratto al ricavo della vendita degli edifici i costi della loro realizzazione ed il suo normale profitto. Appare quindi evidente come il fenomeno qui rilevato e posto sotto osservazione, ovvero la restituzione dei diritti edificatori, sia direttamente collegato all'entità dei fattori che concorrono a determinare la rendita urbana e dunque agli andamenti che tali singole componenti presentano sul mercato.

In una simile ottica, assumendo quindi il terreno edificabile come bene strumentale all'interno del processo di produzione del manufatto edilizio, l'analisi del suo valore di trasformazione, da ottenersi depurando dal valore di mercato dei beni venduti l'insieme dei costi di produzione e il profitto dell'imprenditore, appare riprodotto dalla comune espressione:

$$V_i = \sum P_v - Z_p - [(O_{urb} + C_{urb}) + C_c + S_t + S_{com}] - Imp - I \quad (1)$$

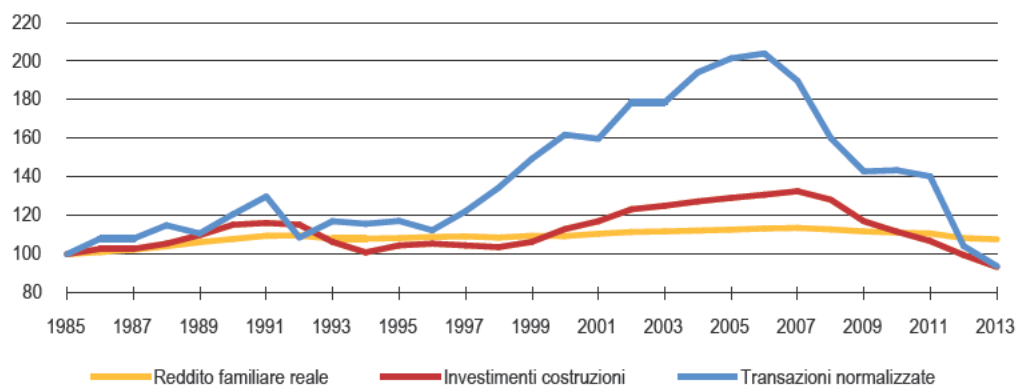
nella quale  $P_v$  è il prezzo di vendita di ciascuna unità immobiliare,  $Z_p$  il profitto del promotore l'intervento di realizzazione,  $O_{urb}$  l'insieme dei oneri concessori,  $C_{urb}$  il costo di realizzazione delle stesse opere di urbanizzazione,  $C_c$  il costo di costruzione dei fabbricati,  $S_t$  le spese tecniche e di progettazione,  $S_{com}$  le spese di commercializzazione,  $Imp$  l'importo complessivo delle imposte ed  $I$  l'ammontare degli interessi.

Il primo ed unico termine positivo dell'espressione è il valore di mercato ricavabile dalla vendita degli immobili costruiti nell'area ( $P_v$ ). Ormai da alcuni anni i dati dei prezzi di vendita delle unità immobiliari con destinazione residenziale mostrano con evidenza un andamento costantemente negativo. Il grafico 6.2, ricavato elaborando dati storici di varie fonti (AITEC, 2012; ANCE, 2014, Banca d'Italia, 2010, OMI, 2014) fornisce un quadro sintetico degli effetti macroscopici della crisi economica sull'attività edilizia e immobiliare: all'andamento negli ultimi 30 anni del reddito delle famiglie è sovrapposto l'andamento del mercato immobiliare, rappresentato dal complesso degli investimenti nelle costruzioni edilizie e dal numero delle transazioni normalizzate (NTN), assumendo come base di riferimento, per ciascuno di tali indicatori, il valore rispettivamente registrato nel 1985. Emerge con evidenza come nell'arco temporale di un trentennio il reddito reale delle famiglie italiane abbia conosciuto una misurata ma costante crescita fino al 2007, anno di inversione della tendenza.

L'andamento del numero delle transazioni normalizzate (ovvero ponderate rispetto all'effettiva quota di proprietà oggetto di compravendita) appare seguire ed enfatizzare quello degli investimenti immobiliari: presenta un chiaro punto di massimo nel 1991 (558.000 NTN) ed uno, assai più elevato, nel 2006, caratterizzato da un valore delle NTN di poco inferiore alle 900.000 compravendite, destinato a ridursi di oltre il 50% nell'arco di 7 anni, nel 2013. Appare interessante osservare l'andamento dei prezzi delle abitazioni, qui riportato nel grafico 6.3, che risulta evidentemente correlato (a meno di un costante sfalsamento temporale) rispetto all'andamento del mercato immobiliare, rappresentato dal numero delle transazioni, seguendone fedelmente ed enfatizzandone la dinamica con un ritardo di un paio d'anni: in questo caso, i punti di picco dei prezzi medi risultano il 1993 ed il 2008, momento di massimo assoluto della curva. Successivamente a tale picco, gli anni che vanno dal 2008 al 2013 vedono una costante e ripida discesa dei prezzi nominali, tale da determinare nell'arco di un quinquennio un decremento complessivo pari ad oltre il 20 %.

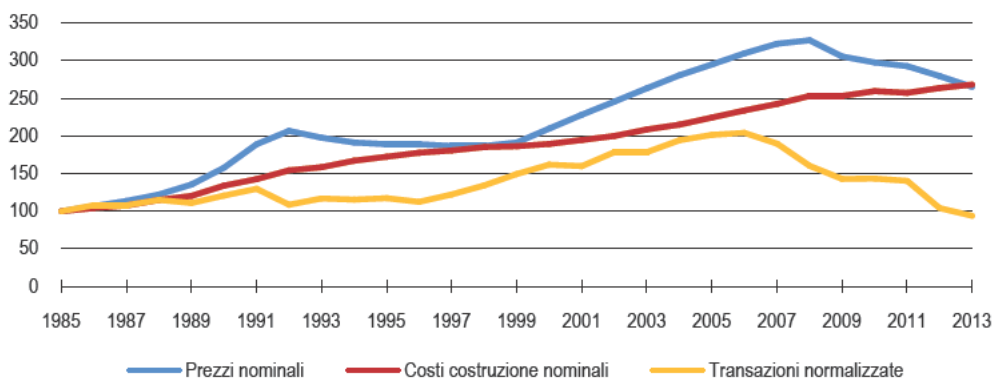


Grafico 6.2  
 REDDITO FAMILIARE E ANDAMENTO DEL MERCATO IMMOBILIARE IN ITALIA FRA IL 1985 ED IL 2013  
 Valori 1985 = 100



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT e OMI

Grafico 6.3  
 ANDAMENTO DEL MERCATO IMMOBILIARE, DEI PREZZI NOMINALI E DEL COSTO DI COSTRUZIONE  
 IN ITALIA FRA IL 1985 ED IL 2013  
 Valori 1985 = 100



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT e OMI

È opportuno sottolineare che la rappresentazione dell'andamento dei prezzi reali di compravendita, ossia computati al netto della pur modesta inflazione degli ultimi anni, segnalerebbe un decremento di proporzioni ancor più macroscopiche.

Si osserva inoltre che nello stesso arco di tempo trentennale i costi di costruzione hanno mostrato un andamento caratterizzato da una crescita pressoché costante, così da apparire, anche dopo l'avvio della crisi, sostanzialmente indifferenti rispetto all'andamento congiunturale del mercato immobiliare. La sovrapposizione con la curva dei prezzi nominali mette in risalto come tali andamenti, controtendenti l'uno rispetto all'altro, comportino evidentemente una sensibile riduzione del valore di mercato del terreno, assunto, nell'espressione (1), come suo valore di trasformazione in prodotto edilizio.

Gli andamenti delle spese tecniche, delle spese di commercializzazione e degli oneri concessori sono generalmente dipendenti e proporzionali rispetto ai costi di costruzione

e, limitatamente alle prime due voci, alla dinamica del mercato immobiliare. Per quanto riguarda i contributi concessori (dal DPR 380/2001 più propriamente denominati contributi di costruzione), recenti e dettagliati studi (Agnoletti, Ferretti, 2014) ne hanno confermato la corrispondenza sotto il profilo qualitativo all'andamento già menzionato al punto precedente. E) da rilevare semmai come negli anni di crisi il contributo di costruzione risulti in sensibile aumento rispetto ai valori unitari, ovvero per unità di volume autorizzato: nel triennio 2009/2011 in Italia sono stati imposti valori medi del contributo di costruzione pari a 13,9 €/mc, rispetto ai 10,2 €/mc registrati nel triennio 2003/2005 (Agnoletti, Ferretti, 2014).

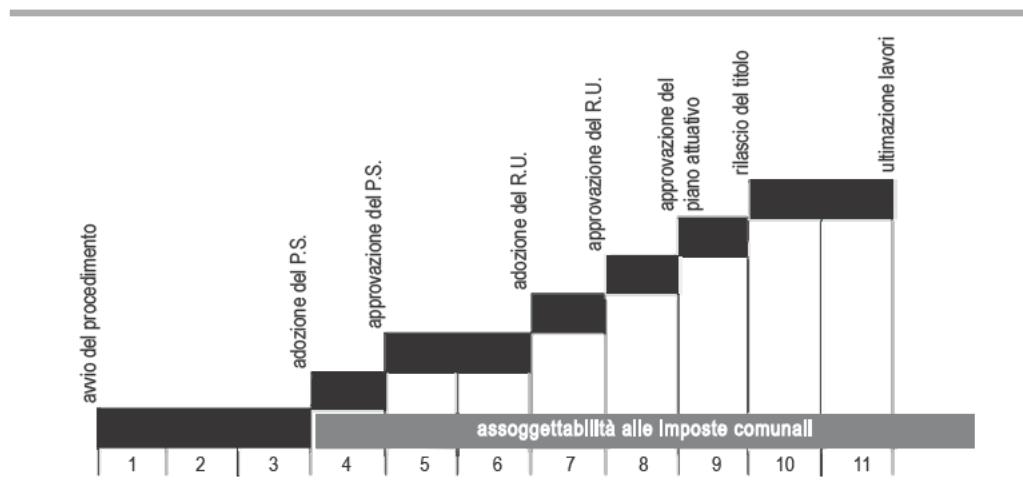
L'andamento diacronico della variabile che riproduce il peso dell'imposizione fiscale (*Imp*) ha evidentemente, per sua natura, caratteristiche di discontinuità, in ragione dell'introduzione, della presenza e della modulazione nel tempo dei diversi strumenti fiscali. È d'altra parte significativo – ancorché evidentemente prevedibile – che gli anni di introduzione delle principali imposte sugli immobili, ovvero rispettivamente il 1993 per l'ICI (D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504) ed il 2012 per l'IMU (D.Lgs. 6 dicembre 2011, n. 201) corrispondano in effetti (lo si osserva con chiarezza nella figura 6.1 e nel grafico 6.2) a momenti di flessione del mercato immobiliare, attestati dal crollo del numero delle compravendite (NTN). Per quanto riguarda la base imponibile ai fini del calcolo dell'IMU, il riferimento per i fabbricati è la rendita catastale, in aumento a seguito delle rivalutazioni introdotte dalle leggi 662/1996 e 214/2011; ed è evidente che l'incremento del carico fiscale che ne consegue risulta fra i fattori della contrazione della appetibilità e della domanda degli immobili sul mercato; ciò che concorre, in definitiva, al calo del loro prezzo di vendita, già osservato in precedenza. Per quanto invece si riferisce ai terreni edificabili, la base imponibile è per legge il “valore venale in comune commercio al 1° gennaio dell'anno di imposizione” (art. 5 L. 214/2011); al riguardo, si rileva che molti comuni hanno emanato specifiche delibere di indicazione di tali valori di riferimento, anche se è da osservare che gran parte dei valori indicati appaiono in effetti ancorati alla situazione del mercato immobiliare antecedente alla crisi, tanto da risultare sensibilmente sovrastimati rispetto alla situazione attuale e tali da condurre ad importi IMU più elevati. Relativamente all'assoggettabilità dei terreni edificabili alle imposte comunali, il D.L. 223/2006 ha stabilito (art. 6) che, sotto il profilo fiscale, un'area debba considerarsi fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal comune, indipendentemente dall'approvazione della regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo. È pertanto l'approvazione del piano regolatore generale a far scattare il timer dell'operazione immobiliare, determinandone di fatto l'avvio sul piano economico. Tale assunzione è stata ribadita e rinsaldata da varie recenti sentenze della Corte di Cassazione, che addirittura ne escludono l'inapplicabilità (sentenze n. 16562/2011 e 5161/2014) nel caso della presenza di vincoli che in concreto condizionino l'effettiva edificabilità dei suoli: in sostanza, il semplice avvio del procedimento amministrativo di trasformazione urbanistica di un terreno determina per lo stesso terreno anche l'avvio di un parallelo processo di trasformazione economica, che ne comporta l'assoggettabilità alle stesse misure fiscali di un terreno effettivamente edificabile.

Prescindendo dall'influenza psicologica che l'imposizione fiscale anticipata ha nei confronti della piccola proprietà fondiaria, l'aspetto che appare più significativo è la crescente dipendenza indotta nei confronti della componente temporale. L'anticipazione degli oneri fiscali rispetto alla commercializzazione del manufatto edilizio comporta nei fatti l'erosione dei margini di remuneratività degli interventi e la deperibilità economica del profitto. Ciò è dovuto all'evidente proporzionalità tra la durata del processo edilizio e l'entità complessiva capitalizzata del carico fiscale.

Nel caso toscano ad esempio, il riconoscimento della nozione di edificabilità a fini fiscali avviene con l'adozione del Piano Strutturale, strumento strategico e non conformativo, mentre la condizione di edificabilità dei suoli è di fatto risultante dall'approvazione del piano attuativo e dal successivo rilascio dei titoli abilitativi. Al riguardo, giacché i tempi della pianificazione in Toscana risultano in effetti distribuiti lungo un iter procedurale che dura in media 6 anni (Agnoletti, 2012), il processo di produzione edilizia assume una struttura che manifesta i primi costi con un anticipo medio di circa 4 anni rispetto alla situazione precedente al 2006.

Se a questi tempi si aggiungono quelli per la redazione e autorizzazione dei piani attuativi e dei progetti definitivi si giunge, nel caso toscano, ad un quadro temporale che può essere schematizzato come in figura 6.4.

Figura 6.4  
I TEMPI DEL PROCESSO URBANISTICO-EDILIZIO IN TOSCANA



Fonte: dati IRPET e Osservatorio permanente pubblica amministrazione locale

Sotto il solo profilo fiscale, il gettito prelevato nell'arco temporale antecedente alla ultimazione delle opere edilizie (8 anni), assumendo un'aliquota dello 0,76%, raggiunge il 6,08% del valore dell'area; un'entità tale da non poter essere certo trascurata, in quanto capace di per se stessa di erodere una parte consistente del plus-valore garantito dalla previsione di edificabilità del terreno.

La componente temporale si manifesta quindi non solo nei suoi aspetti – per così dire – fisiologici, rappresentati dal maturare degli interessi sulle somme anticipate, ma anche attraverso la modifica dell'entità della rendita fondiaria. La richiesta di eliminazione delle previsioni urbanistiche, che costituisce lo specifico tema di discussione del presente contributo, ne appare una chiara conferma.

Nello scenario, che qui potremmo sbrigativamente dire tradizionale, antecedente alla recente crisi economica e immobiliare, il tempo manifestava i suoi esiti esclusivamente in relazione al costo del capitale di prestito, rappresentando per il resto delle componenti un effetto del tutto trascurabile in termini economici; tanto che, in una situazione di certezza e di costanza (o crescita) della domanda, il mantenimento del valore e la conservazione dei rendimenti attribuiva all'area edificabile – o, per dire meglio, all'edificabilità dell'area – i tradizionali connotati di bene rifugio, pronto per essere speso o conservato

a tempo illimitato: ciò che di fatto ha contribuito in misura decisiva alla formazione dei meccanismi distorsivi della pianificazione e al diffuso sovradimensionamento dei piani.

Ciò appare principalmente determinato da due motivi, il primo dei quali di natura prettamente dimensionale: l'effetto degli interessi passivi è stato per lunghi decenni di fatto sensibilmente inferiore rispetto all'entità della rendita e alla certezza del suo ottenimento. Il secondo aspetto che rendeva in effetti pressoché trascurabile il tempo era il fatto che il suo trascorrere non generava l'accumulo di ulteriori costi di produzione all'interno del processo edificatorio. Prima del 1993, è da ricordare infatti che l'edificabilità dei suoli non comportava di fatto una modifica del regime fiscale ad essi associato.

Il deperimento della appetibilità economica delle operazioni di edificazione e l'incremento dell'imposizione fiscale sui terreni edificabili hanno radicalmente modificato tale quadro, unitamente alla prospettiva della decadenza quinquennale delle previsioni urbanistiche contenute negli strumenti regolatori, prevista in Toscana dalla legge regionale 1/2005 e confermata dalla legge 65 del 2014: la prospettiva di dover sostenere per un quinquennio oneri fiscali in considerazione di diritti edificatori soggetti a scadenza temporale appare, in un momento storico di perdurante incertezza economica e di debolissima domanda di mercato, una ragionevole motivazione per rinunciare alla potenzialità edilizia dei terreni.

Come è stato riscontrato nel corso degli accertamenti compiuti sui singoli comuni toscani, nella maggioranza dei casi rilevati il motivo dichiarato all'origine della richiesta di cancellazione delle previsioni edificatorie è infatti l'ammontare di un prelievo derivante dall'applicazione di un'aliquota fiscale su un valore presuntivo lontano da quello effettivamente ottenibile sul mercato immobiliare. Quello di natura fiscale appare quindi il principale (o almeno quello più immediatamente percepito) fra i fattori all'origine della perdita di appetibilità dei diritti edificatori: in un quadro, poi, caratterizzato dalla perdurante incertezza e da rischi d'impresa non sufficientemente remunerati, l'importanza di tale fattore è evidentemente amplificata dalla sua correlazione al tempo, che rende il cumulo dei prelievi fiscali insostenibile con il trascorrere degli anni.

Per esigenze di completezza, è opportuno riconoscere che la variabile temporale si riverbera naturalmente sul valore del suolo edificabile, per come questo risulta dalla espressione (1), anche in quanto fortemente correlata all'ammontare degli interessi a carico del promotore. In effetti l'attuale momento storico è caratterizzato da tassi di interesse particolarmente bassi, tanto da alleviarne gli oneri in misura considerevole; tuttavia una simile agevolazione resta nei fatti per lo più solo virtuale, del tutto depotenziata dalle reali difficoltà di accesso al credito sofferte nel settore delle costruzioni dall'avvio della crisi economica e finanziaria.

È lecito pertanto concludere che, se assumiamo come attendibile la consueta espressione (1) che è stata introdotta per rappresentare il valore economico del suolo edificabile, non possiamo disconoscere che questi anni di crisi hanno fortemente manomesso la misura delle variabili che concorrono a determinarne l'effettivo ammontare; e dobbiamo anche riconoscere che ciascuna delle singole variazioni, come si è visto, va evidentemente nel senso di un sensibile restringimento della forbice fra i ricavi dell'operazione immobiliare ed i suoi costi, tanto da ridurre in misura sensibile i margini economici dell'intervento. Le ovvie conseguenze di questo fenomeno sono evidentemente la perdita di appetibilità degli investimenti immobiliari (attestata dal crollo del numero delle transazioni) ed il deprezzamento dei terreni edificabili, o, più precisamente, l'erosione del plusvalore che la previsione stessa di edificabilità garantisce agli stessi. Tutto ciò rende opportuno interrogarsi in quale misura il decremento del valore economico del suolo edificabile sia

tale da alterare il meccanismo delle operazioni di trasformazione edilizia; e addirittura tale da modificare – su più vasta scala ed in modo epocale – la dinamica e la struttura stessa dei processi insediativi, così da imporre nuove questioni all’attenzione del dibattito urbanistico e da sollecitare risposte e adeguamenti al processo di pianificazione ed al quadro normativo preordinato al governo del territorio; temi che, in maggiore dettaglio e con riferimento agli esiti degli accertamenti condotti sul territorio, verranno discussi nel paragrafo che segue.

In definitiva, dal quadro tracciato emerge dunque come una delle condizioni essenziali affinché si formi la rendita urbana, ovvero l’esistenza di una domanda effettiva ed affidabile di mercato della produzione edilizia, sia stata pregiudicata dall’insorgere e dal perdurare della crisi economica e dei suoi effetti in campo immobiliare. La scarsità – e in alcuni casi l’assenza – di formazione di rendita fondiaria è pertanto alla base del drastico deperimento della appetibilità ed edificabilità dei suoli. Affronteremo nei paragrafi successivi l’incidenza che questa epocale mutazione comporta sul terreno del dibattito urbanistico e della pianificazione.

#### 6.4

#### **Conclusioni: gli effetti sulle tematiche del dibattito urbanistico**

Spetterà naturalmente ad altri, ben al di là dei confini del presente report, comprendere quale parte del fenomeno qui osservato e discusso sia da considerarsi contingente e transitoria, connessa ad eventi temporanei e destinata a svanire con le nubi della crisi (quando svaniranno), e quale invece sia strutturale, tanto da doversi assumere come permanente e da delineare in tempi più lunghi i prossimi scenari. Tuttavia, alcune considerazioni generali sugli esiti di questa indagine appaiono opportune.

Indubbiamente la rinuncia alla possibilità ed alle previsioni di edificazione, registrata con tanto elevata frequenza ed ampia diffusione sul territorio toscano, costituisce un fenomeno nuovo e del tutto singolare, tale da alterare radicalmente alcuni dei paradigmi che hanno accompagnato e caratterizzato la pianificazione urbanistica nel corso dell’intero Novecento. Sospinta dalla dinamica demografica e dalla crescente domanda residenziale, l’ininterrotta espansione urbana ha alimentato la maturazione di enormi plusvalori in ragione della urbanizzazione del suolo agricolo e la conseguente formazione di un’ingente rendita fondiaria. Nell’ultimo quarto di secolo la stessa dinamica è sopravvissuta all’arresto della crescita demografica, trovando alimento nella permanenza di una vivace domanda abitativa di prevalente natura speculativa e dalle conseguenti prospettive di sicuri ed elevati profitti. Tutto ciò ha favorito negli operatori immobiliari e nella stessa pubblica opinione l’indiscusso riconoscimento alla potenzialità edificatoria dei connotati di potente e certo moltiplicatore del valore economico del suolo: sorta di moderna pietra filosofale che tramuta la terra – materia povera se utilizzata a fini agricoli – nell’oro del prodotto edilizio, tanto da costruire la corrispondenza fra diritti edificatori e ricchezza come la più solida e indiscutibile delle equivalenze.

In questo quadro si sono formate successive generazioni di urbanisti, accomunate dal confronto su un ventaglio di temi interconnessi, assunti come campo di battaglia (battaglie quasi sempre condivise e altrettanto frequentemente perdute): la cattura della rendita fondiaria, o almeno di una sua porzione, da parte della collettività, e la sua utilizzazione per la realizzazione di servizi e infrastrutture; la distribuzione della stessa rendita in modo equo, così da evitare macroscopiche differenze di trattamento delle diverse proprietà, ed in particolare fra i terreni interessati dalla edificazione e quelli destinati a servizi o

infrastrutture (rendita assoluta), e fra i terreni interessati da diverse densità, tipologie o collocazione rispetto all'aggregato urbano (rendita differenziale); il contenimento dello sprawl isotropo e l'orientamento della crescita urbana secondo direttrici di sviluppo selettive, individuate sulla base di scelte di funzionalità e criteri di utilità pubblica; più avanti, intorno alla fine del secolo, l'arresto – o almeno il contenimento – del consumo di suolo, da ottenersi con la riduzione/cessazione delle previsioni di urbanizzazione del suolo perturbano.

Questi temi hanno costituito il fil rouge del dibattito urbanistico in Italia degli ultimi decenni, tanto da essere in definitiva assunti come paradigmi identitari rispetto all'intera disciplina. Assistere alla loro eclissi, se non addirittura al loro tramonto, pare costituire un fenomeno di portata epocale, ancora non registrato e discusso con la necessaria evidenza.

All'origine, si è detto, è la massiccia svalorizzazione dei diritti edificatori, determinata dagli effetti della crisi economica sul mercato immobiliare e sulla logica economica delle operazioni di produzione edilizia. Il crollo della domanda ed il contestuale incremento dei costi di produzione hanno determinato la progressiva evaporazione del valore di trasformazione del suolo, tanto da ridefinirlo in molti casi, da ambita plus-valenza che era, in insostenibile minus-valenza. Questo fenomeno, maturato nel giro di pochi anni – dal 2007 alla data attuale – ha rovesciato le carte sul tavolo del dibattito urbanistico, i cui connotati appaiono oggi sconvolti e improvvisamente datati, se non superati. Qual è il senso della cattura della rendita fondiaria, in un momento – che si prospetta di non breve durata – in cui la rendita non pare formarsi, se è vero che in oltre il 60 % dei comuni toscani interpellati se ne rifiuta la matrice? Come è possibile, in questa lunga fase di debolezza del mercato immobiliare, ipotizzare l'equa distribuzione di una rendita che non matura, fra proprietari che non intendono valersene? È ancora attuale e giustificato parlare dell'esigenza di contrastare o impedire il consumo del suolo, quando le istanze di utilizzazione edilizia dei terreni periurbani sono così deboli da essere spontaneamente abbandonate? Sorge inevitabile il dubbio che i terreni delle gloriose battaglie urbanistiche del Novecento (invero perlopiù perdute) appaiano oggi campi di battaglia deserti, abbandonati, che il nemico se ne sia improvvisamente andato, magari sconfitto da altri eventi, di natura esterna.

Non si arriva a tanto. La questione della cattura della rendita fondiaria resta un tema vivo, non fosse altro che per l'esigenza di utilizzarla come fonte di finanziamento dei servizi pubblici (Camagni, 1999), e l'attualità delle pratiche compensative è imposta in effetti dalla difficoltà nell'acquisizione dei suoli tramite esproprio. Così come la questione del consumo di suolo è ancora un tema ineludibile, in quanto, dopo decenni di spregiudicata esondazione urbana, continua a destare scandalo e a toccare le corde più sensibili della pubblica opinione. Nondimeno pare indiscutibile che il dibattito intorno a questi temi, molto acceso quando (nel non lontano 2006) si registravano annualmente in Italia quasi 900.000 transazioni di immobili residenziali e si sfioravano nella produzione edilizia i 150 miliardi di investimento, risulti di fatto assai tiepido adesso che le compravendite immobiliari sono poco più di 400.000 (valori 2013) e che l'ammontare degli investimenti è crollato di oltre il 30 %, così tornando sotto ai valori reali di oltre quarant'anni fa. Non è quindi forse per caso, con ogni probabilità, che alcuni provvedimenti normativi lungamente invocati e dibattuti sul consumo di suolo (si pensi alle recenti modifiche alla legge regionale lombarda n. 12/2005 ed alla recentissima legge regionale toscana n. 65/2014) siano entrati in vigore proprio in questi mesi, e che altri (ci si riferisce alle proposte parlamentari di legge C70 e C948 del 2008) siano prossimi ad essere emanati; adesso che il nemico, se non proprio fuggito, pare quanto meno poco motivato a combattere e ad opporre resistenza.

Non c'è dubbio che l'entità del fenomeno qui posto sotto osservazione sia stata, oltre che motivata, potentemente amplificata dalla formazione e dal successivo e brusco scoppio della bolla immobiliare: l'incremento della produzione edilizia, non giustificato da una effettiva corrispondente esigenza abitativa, e l'incremento dei prezzi immobiliari fino a livelli insostenibili rispetto ai redditi medi hanno gonfiato la bolla, che è esplosa dando avvio alla successiva e rapida fase di decrescita (di domanda e di prezzi), che in qualche misura segna il rimbalzo della precedente crescita e della quale il fenomeno della restituzione dei diritti edificatori costituisce, almeno in parte, una singolare conseguenza. Parimenti, non c'è d'altra parte dubbio che il dibattito urbanistico, polarizzato negli anni dell'espansione sui devastanti effetti della crescita edilizia, stenti a riorientarsi sui problemi nuovi che la crisi immobiliare appare imporre sulla scena.

A fronte dell'appannamento dei temi che per decenni hanno costituito i paradigmi del dibattito urbanistico nel nostro Paese, emergono infatti altre questioni, non ancora focalizzate con la necessaria nitidezza dal dibattito urbanistico e, men che meno, recepite dal quadro normativo preordinato a governare le dinamiche insediative. E a dettarli con improvviso vigore all'attenzione dell'agenda urbanistica sono gli stessi fattori – l'impovertimento dei diritti edificatori, su tutti – che sono stati riconosciuti all'origine dell'appannamento dello scenario preesistente.

L'evaporazione del valore di trasformazione del suolo destinato all'edificazione, fino addirittura alla riduzione a minus-valenza della plus-valenza ad esso connessa, comporta due effetti, fra loro strettamente correlati: da una parte, com'è ovvio, l'assottigliamento della rendita fondiaria assoluta, attestato in effetti dalla ufficiale rinuncia al suo incameramento da parte degli aventi titolo, qui registrato per quanto riguarda i comuni toscani; dall'altra parte, e di conseguenza, l'inatteso venir meno della consolidata equivalenza fra diritti edificatori e valore economico, fondamento concreto di larga parte delle procedure compensative e perequative sperimentate nel corso degli ultimi anni.

Gli esiti di questi due fenomeni appaiono intrecciati e convergenti, tanto da prefigurare la comparsa di una questione tutt'altro che semplice, riguardante in generale la gestione della rendita fondiaria. Nella difficoltà (per motivi economici e di macchinosità) delle procedure espropriative, le amministrazioni da tempo acquisiscono le aree necessarie per la realizzazione dei servizi pubblici e le infrastrutture pagandole con "moneta urbanistica", ovvero con il riconoscimento alla proprietà di diritti edificatori, dal valore economico corrispondente al prezzo di cessione dei terreni; si è parlato al riguardo, con efficace metafora, ad una "zecca immobiliare" in mano alle amministrazioni comunali, che "stampano carta moneta assegnando ulteriori diritti edificatori in cambio degli oneri di concessione" (Tocci, 2013).

Simili procedure compensative (metri cubi edificabili contro metri quadri), avversate o condivise che siano, di fatto materializzano l'obiettivo storico della cattura da parte della collettività di una porzione della rendita fondiaria e della sua utilizzazione per la realizzazione della città pubblica (Camagni, 2011). La questione che adesso si pone è come simili procedure di compensazione e baratto siano concretamente possibili nel momento in cui i diritti edificatori appaiono aver perso la loro storica appetibilità e quindi la "moneta urbanistica" risulti di fatto una valuta debole, difficilmente spendibile da parte delle amministrazioni. Ciò naturalmente si riflette sulla concreta possibilità economica di realizzazione della città pubblica, sia per quanto riguarda l'acquisizione delle aree che per la realizzazione delle opere di urbanizzazione.

Anche il tema del consumo di suolo, uno dei *tòpoi* più frequentati dal dibattito urbanistico negli ultimi vent'anni, risulta significativamente alterato dalle condizioni

determinate dalla recente crisi immobiliare. Naturalmente, al crollo degli investimenti nella produzione edilizia, del numero delle transazioni normalizzate e del numero dei titoli abilitativi rilasciati ha corrisposto, fra il 2007 ed il 2014, un analogo crollo nell'ammontare delle superfici soggette ad autorizzazione. Chi ne deducesse la soluzione del problema del consumo di suolo resterebbe deluso: nel medesimo arco temporale l'ammontare complessivo della superficie dei suoli utilizzati per finalità urbane in Italia ha invece continuato a crescere, facendo registrare un incremento di 1.540 km<sup>2</sup>. Questo risultato, apparentemente sorprendente, attesta invece che la questione del consumo di suolo va più propriamente inquadrata nella questione del suo uso (dissennato), e rivela quindi radici urbanistiche e pianificatorie piuttosto che motivazioni di ordine strettamente demografico o economico; e, in quanto tale, è tuttora questione aperta e viva. Piuttosto, è da osservare che i suoi connotati negli attuali anni di crisi risultano modificati dall'effettivo indebolimento delle strategie urbanistiche che sono fin qui state elaborate (ed in parte recepite nei provvedimenti normativi recentemente emanati) per contrastare i fenomeni di sprawl e dispersione urbana: gli interventi di riorganizzazione, densificazione e rigenerazione, fondati sulla gestione pubblica di risorse perlopiù private, sono oggi resi oggettivamente difficili dalle condizioni di intrinseca debolezza del mercato immobiliare e dalla scarsa appetibilità del prodotto edilizio. In altri termini, ancora una volta l'erosione della rendita fondiaria – in questo caso principalmente della sua componente differenziale – depriva le amministrazioni di una parte consistente della propria capacità pianificatoria e gestionale, lasciandole di fatto disarmate nella gestione degli interventi di riqualificazione e rinaturalizzazione.

Ogni attento osservatore potrà facilmente riconoscere che tali questioni corrispondono in effetti agli stessi temi della rendita fondiaria, della perequazione e del consumo di suolo che per decenni, fino a solo pochi anni fa, avevano catalizzato l'attenzione del dibattito urbanistico; tuttavia, gli stessi temi appaiono qui trasfigurati, declinati secondo la logica e le condizioni effettive del mercato immobiliare debole, che non risulta oggi premiare la rendita fondiaria, tanto da rendere incerta la remuneratività delle operazioni di trasformazione edilizia, e pertanto inaffidabile ogni forma di monetizzazione dei diritti edificatori. Gli storici campi di battaglia, quindi, sono in effetti tutt'altro che deserti e abbandonati; sono i nemici che negli ultimi anni appaiono cambiati.

E la comparsa di nemici diversi impone evidentemente l'utilizzo di armi diverse, sotto la forma di un diverso apparato di norme e l'elaborazione di nuove politiche di governo del territorio e delle sue trasformazioni.

Naturalmente un mutamento tanto repentino, che nell'arco di poco più di un quinquennio appare aver radicalmente trasformato lo scenario urbanistico, presenta infatti evidenti dissonanze rispetto ad un quadro normativo che è andato strutturandosi nel corso dei decenni passati, negli anni dell'espansione urbana e della vivacità del mercato immobiliare; e anche i più recenti provvedimenti legislativi, entrati in vigore da pochi anni o addirittura negli ultimi mesi, sono il frutto maturo – in alcuni casi perfino tardivo – del dibattito urbanistico precedente l'avvio della crisi economica e immobiliare, e rischiano di apparire adesso fatalmente già datati e superati dalle condizioni attuali delle dinamiche insediative, qui in precedenza registrate e descritte. L'attuale scenario impone pertanto l'urgenza di aggiornare tale quadro normativo, così da adeguarlo alle problematiche che appaiono incombere sulle dinamiche insediative e sul processo di pianificazione preordinato al governo del territorio; anche allo scopo di evitare il rischio che il nuovo quadro che sta emergendo possa alimentare derive liberiste mirate alla deregolamentazione o, addirittura, nostalgiche tentazioni di politiche di incentivo alla crescita edilizia e urbana.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

---

- Accetturo A., Giunta A., Rossi S. (2011), "Le imprese italiane tra crisi e nuova globalizzazione", *L'Industria*, vol. 23(1), 145-64.
- Agnoletti C. (2012), *Ricostruzione delle ipotesi quantitative di crescita indicate dai piani strutturali e dai regolamenti urbanistici*, Rapporto di ricerca, IRPET, Firenze.
- Agnoletti C., Bocci C., Ferretti C., Lattarulo P. (2014), "Effetto nuovo catasto per le tasse sulla casa", *La Voce.info*, 14 marzo.
- Agnoletti C., Bocci C., Iommi S., Lattarulo P., Marinari D. (2014a), "Le gerarchie urbane tra città di secondo livello nei modelli agglomerativi regionali", 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.
- Agnoletti C., Bocci C., Iommi S., Lattarulo P., Marinari D. (2014b), "First- and Second- Tier Cities in Regional Agglomeration Models", in *European Planning Studies*, DOI: 10.1080/09654313.2014.905006.
- Agnoletti C., Ferretti C. (2014), "La fiscalità urbanistica", in AA.VV., *Il governo locale in Toscana - Identikit 2013*, Regione Toscana, Consiglio delle Autonomie Locali, Firenze.
- Agnoletti C., Iommi S., Maltinti G., Zetti I. (2010), *Il territorio: limite e potenzialità per la Toscana del 2030*, Rapporto di ricerca, IRPET, Firenze.
- AITEC - Ufficio Studi (2012), *Il mercato immobiliare italiano: tendenze e prospettive*, [www.aitecweb.com](http://www.aitecweb.com), febbraio.
- Alberini C. (2011), *Urbanistica e real estate. Il ruolo della finanza nei processi di trasformazione urbana*, Franco Angeli, Milano.
- Allmendinger P., Haughton G. (2009), "Soft spaces, fuzzy boundaries and metagovernance: The new spatial planning in the thames gateway", *Environment and Planning A*, 41(3), pp. 617-633.
- Alonso W. (1964), *Location and Land Use: toward a general theory of land rent*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- Amato A. (a cura di) (2006), *Saggi di economia immobiliare. Modelli econometrici e problematiche valutative*, Franco Angeli, Milano.
- ANCE - Direzione Affari Economici e Centro Studi (2014), *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*, [www.ance.it](http://www.ance.it), luglio.
- Anselin L. (1992), *Space and applied econometrics*, Special issue, Regional Science and urban economics.
- Anselin L. (1999), *Spatial econometrics*, Richardson (TX), Bruton center School of Social Sciences, University of Texas at Dallas.
- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie, la problematica territoriale dello sviluppo*. Italiano, Il Mulino, Bologna.
- Balducci A., Fedeli V. (2013), "Per un atlante delle trasformazioni (post)metropolitane", *La Nuova Città*, 1, 12-15.
- Banca d'Italia (2011), *La ricchezza delle famiglie italiane - 2010*, Supplementi al Bollettino statistico n. 64, 14 dicembre.
- Barca F. (2009), *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, rapporto indipendente predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, Bruxelles.

- Barca F. (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020*, Ministero per lo Sviluppo Economico-DPS, Roma.
- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012), “The Case for Regional Development Intervention: Place-based Versus Place-neutral approaches”, *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152.
- Batty M. (2001), “Polynucleated Urban Landscapes”, *Urban Studies*, 38 (4), 635-655.
- Becattini G. (1987) (a cura di), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna
- Bertini S., Burgalassi D., Iommi S., Marinari D., Turchetti S. (2013), *Le aree interne della Toscana. Individuazione e caratterizzazione*, IRPET, Firenze.
- Bertini S., Burgalassi D., Iommi S., Marinari D., Turchetti S. (2014), *I Sistemi Locali del Lavoro a trent'anni dalla loro introduzione: riflessioni e proposte per una revisione concettuale e procedurale*, Paper presentato alla XXXV Conferenza AISRe, Padova 11-13 settembre
- Bocci C., Iommi S., Marinari D. (2012), “Imu più equa con i valori di mercato”, *La Voce.info*, 8 novembre.
- Bortolotti L., De Luca G. (2000), *Come nasce un'area metropolitana. Firenze Prato Pistoia: 1848-2000*, Alinea, Firenze.
- Brenner N. (ed.) (2014), *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, Jovis, Berlin.
- Brezzi, M., Dijkstra L., Ruiz V. (2011), *OECD Extended Regional Typology: The Economic Performance of Remote Rural Regions*, OECD RD Working Papers, n. 6, OECD Publishing.
- Burgalassi D., Bertini S. (2012), *Dinamiche di sviluppo nei sistemi economici locali della Toscana*, Paper presentato alla XXXIII Conferenza Aisre, Roma 13-15 settembre
- Burgalassi D., Iommi S., Marinari D. (2014a), *Small and medium sized cities as drivers of growth*, Paper presentato nella sessione “Assessing the role of small and medium sized urban systems in regional growth in Italy” della conferenza internazionale “City Futures 2014”, 18-20 giugno, Parigi.
- Burgalassi D., Iommi S., Marinari D. (2014b), *Il contributo delle piccole e medie città alla crescita regionale in Italia nel periodo 2001-2011*, paper presentato nella Sessione organizzata da IRPET “Il ruolo delle piccole e medie città nella crescita regionale” della Conferenza AISRe, 11-13 settembre, Padova.
- Calafati A. G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma.
- Calafati A. G. (2012), *Le città della Terza Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Calafati A. G. (2014), *Città e aree metropolitane in Italia*, Working Paper n.1, GSSI Urban Studies.
- Calafati A.G (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma
- Calafati A.G. (2012) *Le città della Terza Italia*, Franco Angeli, Milano
- Calafati A.G., Mazzoni F. (2006), *Sviluppo locale e sviluppo regionale: il caso delle Marche*, WP 252, Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali.
- Calafati, A., Compagnucci, F. (2005). *Oltre i sistemi locali del lavoro*. *Economia Marche*, 1, 1-30.
- Camagni R. (1993), “From city hierarchy to city networks: reflection about an emerging paradigm”, in Lakshmanan T., Nijkamp P. (eds.), *Structure and change in the space economy: festschrifts in honour of Martin Beckmann*, Springer Verlag, Berlino, pp. 66-87.
- Camagni R. (1998), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci editore, Roma.
- Camagni R. (1999), “Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modelli perequativo?”, in Curti F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli editore, Ravenna.
- Camagni R. (2011), “Rendita e qualità urbana: conflitto o sinergie?”, in Arcidiacono A., Pogliani L. (a cura di), *Milano al futuro: crisi e riforma del governo urbano*, Et. al. editore, Milano.
- Camagni R. (2011), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci editore, Roma.
- Camagni R. (2014a), “Città metropolitane? No, solo province indebolite”, *La Voce.info*, 18 febbraio.

- Camagni R. (2014b), *Città metropolitane: la sfida è oggi sugli Statuti*, Paper presentato alla XXXV Conferenza AISRe, Padova, 11-13 settembre.
- Camagni R., Curti F., Gibelli M. C. (1985), “Ciclo urbano: le città tra sviluppo e declino”, in Bianchi G., Magnani I. (a cura di), *Sviluppo multiregionale: teorie, problemi, metodi*, Franco Angeli, Milano.
- Cannari L., Signorini L. F. (2000), Nuovi strumenti per la classificazione dei sistemi locali, in Signorini F. L. (a cura di), *Lo sviluppo locale. Un'indagine della Banca d'Italia sui distretti industriali*, Donzelli, Roma.
- Casacchia O., Nuvolati G., Piroddi E., Reynaud C. (2006), *La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato*, Rapporto d'indagine per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, Roma
- Caselli R. (a cura di) (2010), “Rendita, posizioni dominanti, inefficienza: quali effetti sullo sviluppo regionale”, in IRPET, *La crescita economica tra rendita e competitività*, Firenze
- Casini Benvenuti S., Maltinti G. (2012), *Il futuro della Toscana tra inerzia e cambiamento*, Donzelli, Roma
- Cattan N. (2002), *Redefining Territories: Functional Regions*, OECD Territorial Outlook, *OECD Publishing, Paris*
- Charron N., Dijkstra L., Lapuente V. (2013) *Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Members States*, *Regional studies*, 1-22
- Cheshire P. C., Hay D. G. (1989), *Urban problems in Western Europe: an economic analysis*, Unwin Hyman.
- Compagnucci F. (2009), “Dai Sistemi Locali del Lavoro alle Città: verso un nuovo algoritmo di regionalizzazione”, *WP 335*, Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali.
- Compagnucci F. (2013), “L'istituzione delle Città Metropolitane: l'ennesima occasione mancata per rifondare le politiche di sviluppo territoriale”, *EyesReg*, 3, 2, Marzo
- Coombs M., Casado-Díaz J. M., Martínez-Bernabeu L., Carausu F. (2012), *Study on comparable Labour Market Areas*, EUROSTAT
- De Landa M. (2000), *A Thousand Years of Nonlinear History*, Zone Books, New York.
- De Roo G., Porter G. (eds.) (2007), *Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*, Ashgate, Aldershot.
- Di Giacinto V., Gomellini M., Micucci G., Pagnini M. (2012), *Mapping Local Productivity Advantages in Italy: Industrial Districts, Cities or Both?*, Banca d'Italia: Tema di discussione n. 850.
- Donadieu P. (2012), *Sciences du paysage, entre théories et pratiques*, Lavoisier, Paris.
- Donadieu P., Gérard Dalla Santa G. (1998), *Les campagnes urbaines*, Actes Sud, Arles, trad. it: Donadieu P. (2013), *Campagne urbaine. Una nuova proposta di paesaggio della città*, Donzelli, Roma.
- DPS (2013), *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, <http://www.dps.gov.it/>
- Ekers M., Hamel P., Keil R. (2012), “Governing Suburbia: Modalities and Mechanism of Suburban Governance”, in MacLeod (ed.), “Critical Survey”, *Regional Studies*, 46(3), pp. 405-422.
- Evans A. W. (1972), “The Pure Theory of City Size in an Industrial Economy”, *Urban Studies*, 1.
- Falorni A. (a cura di) (2000) *I sistemi economici locali della Toscana: articolazione e schede sintetiche dei profili economici e socio-culturali*, IRPET, Firenze
- Ferraro G. (2002), *Il libro dei luoghi*, Jaca Book, Milano.
- Ferri V. (2009), “Le città metropolitane in Italia. Un'istituzione del federalismo”, *Economia italiana*, 2009/2 Maggio-Agosto, pp. 389-426.
- Fregolent L. (2012), “La città a bassa densità: problemi e gestione”, *TeMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 1, 7-20.

- Friedman, T. (2005), *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, Farrar, Straus and Giroux, New York.
- Friedmann J. (2014), "Becoming Urban: On Whose Terms?", in Brenner N. (ed.), *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, Jovis, Berlin, pp. 551-560.
- Fuà G., Zacchia C. (a cura di) (1983) *Urbanizzazione senza fratture*, Il Mulino, Bologna
- Glaeser, E., Kallal, H., Scheinkman, J., Shleifer, A. (1992). *Growth in cities. Journal of Political Economy*, 100(6), 1126-1152.
- Granatiero A. (2015), "Aree di piano e governo del territorio. Le delimitazioni degli ambiti di pianificazione come costruzione strategica", in Lucchesi F. (a cura di), *Territori*, Firenze University Press (in corso di pubblicazione).
- Grasland C., Madelin M. (a cura di) (2006), *The modifiable Areas Unit Problem. Final Report*, ESPON Project 3.4.3.
- Greppi C. (a cura di) (1990-93), *Quadri ambientali della Toscana*, 3 voll., Giunta Regionale Toscana, Marsilio, Venezia.
- Hall P., Pain K. (2006), *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-city Regions in Europe*, Heartscan, London.
- Heley J. (2013), "Soft Spaces, Fuzzy Boundaries and Spatial Governance in Post-devolution Wales", *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(4), pp. 1325-1348.
- Iommi S. (2013) *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, IRPET, Firenze.
- Iommi S. (2013), "Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione", *Istituzioni del federalismo*, n. 2, pp. 617-642.
- Iommi S. (2014a), "Città metropolitane, ecco come trovarle", *La Voce.info*, 25 febbraio.
- Iommi S. (2014b), "Prima di investire, conoscere il territorio", *La Voce.info*, 10 luglio.
- Iommi S. (2014c), *I costi evitabili della frammentazione del governo locale in Italia*, IRPET, Firenze.
- Iommi S. (2014d), *La strategia territoriale del POR-FESR in Toscana*, IRPET, Firenze.
- Iommi S., Marinari D. (2013), *Un approccio multicriterio per l'individuazione della gerarchia urbana in Italia e l'elaborazione di territory-specific policies*, XXXIV Conferenza Aisre, Palermo 2-3 settembre e IV EuGeo Congress, Roma 5-7 settembre.
- IRPET (2011), *Rapporto sul territorio. Urbanizzazione e reti di città in Toscana*, Firenze.
- IRPET (2011), *Urbanizzazione e reti di città in Toscana*, Firenze.
- IRPET (2012), *Gli impatti economici e distributivi dell'intervento pubblico sul territorio. Rapporto 2012*, Firenze.
- IRPET (2012), *Qualità e innovazione urbana come fattore di competitività regionale*, Firenze.
- Irwin E., Bockstael N. (2007), *The Evolution of Urban Sprawl: Evidence of Spatial Heterogeneity and Increasing Land Fragmentation*. *PNAS*, 104, 2.
- ISTAT (2005), *I distretti industriali*, Roma.
- ISTAT (2006), *Specializzazioni produttive e sviluppo locale*, in ISTAT (a cura di), *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2005*, Roma.
- ISTAT (2014 a), *I Sistemi Locali del Lavoro 2011. Testo integrale*, Statistiche Report, ISTAT, Roma
- ISTAT (2014 b), *I Sistemi Locali del Lavoro 2011. Nota metodologica*, Statistiche Report, ISTAT, Roma
- ISTAT-IRPET (a cura di) (1986), *I mercati locali del lavoro in Italia*, Angeli, Milano

- Iuzzolino, G. (2004), Costruzione di un algoritmo di identificazione delle agglomerazioni industriali di imprese manifatturiere, in Banca d'Italia, *Economie Locali, Modelli di Agglomerazione e apertura internazionale*, Roma.
- Jacobs J. (1969), *The Economy of Cities*, Vintage, New York.
- Katz B., Bradley J. (2013), *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*, Brookings Institution Press.
- Keil R. (ed.) (2013), *Suburban Constellation*, Jovis, Berlin.
- Keil R., Young D. (2011), "Post-Suburbia and City Region Politics", in Phelps N., Wu F. (eds.), *International Perspectives on Suburbanization: A Post-Suburban World*, Palgrave-MacMillan: 54-78.
- Kunzman K. R. (2010), "After the global economic crisis: policy implications for the future of the European territory", *Informationen zur Raumentwicklung*, n. 8, pp. 601-611.
- Lanzani A. (2012), "L'urbanizzazione diffusa dopo la stagione della crescita", in Papa C. (a cura di), *Letture di paesaggi*, Guerini editore, Milano.
- Lombardi M., Bellanca N. (2010), *Le traiettorie reticolari dell'innovazione reticolare*, working paper, Department of Economics, University of Florence.
- Lucchesi F. (2012). "L'ultimo capitolo della storia del paesaggio agrario italiano", in *RI-VISTA. Ricerche per la progettazione del paesaggio*, luglio-dicembre, pp. 58-64.
- Lucchesi F., De Silva M., Del Chiappa G., Monacci F., Raeli F., Ruffini G., Sassoli U., Tarchiani L., Tofanelli M., (2009), "La periodizzazione della crescita urbana. Una banca dati dei sedimi edificati derivati dalla CTR toscana", Atti XIII Conferenza Nazionale ASITA, Bari.
- MacKaye B. (1928), *The New Exploration: A Philosophy of Regional Planning*, Harcourt, Brace and Company, New York.
- Magnaghi A. (2014), *La biorégion urbaine: petit traité sur le territoire bien commun*, Eterotopia France, Paris.
- Magnaghi A., Fanfani D. (2009), *Patto città campagna: un progetto di bioregione urbana per la Toscana centrale*, Alinea, Firenze.
- Magnaghi A., Sala F. (2014), *Il territorio fabbrica di energia*, Wolters Kluwer Italia.
- Marshall A. (1977), *Principles of Economics*. Macmillan, London, ed. orig. 1890, prima trad. it., *Principi di Economia* (1905), UTET, Torino.
- McCann P. (2008), "Globalization and Economic Geography: The World is Curved, not Flat", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1, 351-370.
- MEF-DPS (2011), *Rapporto annuale 2010 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, DPS-Tesoro, Roma.
- Moroni S. (2014), "Considerazioni critiche su diritti ed indici di edificazione", *Scienze Regionali*, vol. 13, n. 3, DOI 10.3280/SCRE2014-002005, Franco Angeli, Milano.
- Muratori S. (1967), *Civiltà e territorio*, Centro Studi di Storia Urbanistica, Roma.
- Neuman M., Hull A. (2009), "The futures of the city-region", *Regional Studies*, 43(6), pp. 777-787.
- NORDREGIO (2004), *Potential for Polycentric development in Europe. Final Report*, ESPON Project 1.1.1.
- North D. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OCSE (2011), *Building resilient regions for stronger economies*, *OECD Regional Outlook*, OECD Publishing, Parigi.
- OECD (2012a), *Promoting Growth in All Regions: Lessons from Across the OECD*, OECD Policy Brief, March, OECD Publishing, Parigi.

- OECD (2012b), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, Parigi.
- Osservatorio del Mercato Immobiliare (2014), *Rapporto immobiliare 2014 - Settore residenziale*, Ufficio Statistiche e Studi, 13 maggio.
- Paba G. (2008), "Invenzione del patrimonio e trasformazione del territorio", in Bertoin M., Piase A. (a cura di), *Pre-visioni di territorio. Rappresentazioni di scenari territoriali*, Franco Angeli, Milano.
- Paba G. (2014), "Amicizia e pianificazione. I sentieri di Clarence Stein e Benton MacKaye", in (*ibidem*) *le letture di Planum*, 3, 18-22 (<http://www.planum.net/planum-magazine/books-reviews-1/ibidem-n-3-le-letture-di-planum>).
- Pallagst, Wiechmann, Martinez-Fernandez (2014), *Shrinking Cities. International Perspectives and Policy Implication*, Routledge, New York, London.
- Putnam R.D. (1993) *The Prosperous Community. Social Capital and Public Life*, *American Prospect*, 13: pp.35-42.
- Quigley J. M. (1997), "The economics of Housing", in *The International Library of Critical Writings in Economics*, 85: 1-2, Elgar Reference Collection.
- Ravagnati C. (2012), *L'invenzione del territorio. L'atlante inedito di Saverio Muratori*, FrancoAngeli, Milano.
- Ricardo D. (1817), *On the Principles of Political Economy and Taxation*, John Murray, Londra.
- Richardson H. (1972), "Optimality in city size, systems of cities e urban policy: a sceptic's view", *Urban Studies*, 9, 1, pp. 29-47.
- Rodríguez-Pose A. (2013), "Do Institutions Matter for Regional Development?", *Regional Studies*, 47, 7 Special Issue: pp. 1034-1047.
- Rodríguez-Pose A., Crescenzi R. (2008), "Mountains in a flat world: why proximity still matters for the location of economic activity", *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, 1, 371-388.
- Romano B. (2004), *Environmental Fragmentation Tendency. The Sprawl Index*, Atti congresso ERSA - Porto, Portugal.
- Romano B., Paolinelli G. (2007) *L'interferenza insediativa nelle strutture ecosistemiche*, Gangemi, Roma.
- Romano B., Vaccarelli M., Zullo F. (2010), *Modelli insediativi ed economia del suolo nella culture post-rurale*, Franco Angeli, Milano.
- Rosenthal Stuart S., Strange William C. (2004), *Evidence on the nature and sources of agglomeration economies*, *Handbook of regional and urban economics*, 4, 2119-2171.
- Sassen S. (2010), "Cityness. Roaming thoughts about making and experiencing city", *ex æquo*, n. 22, pp. 13-18.
- Scott A. J. (1998), *Regions and the world economy. The coming shape of global production, competition and political order*, Oxford University Press, Oxford.
- Scott A. J., Storper M. (2014), "The Nature of Cities: The Scope and Limits of Urban Theory", *International Journal of Urban and Regional Research*, forthcoming.
- Sforzi F. (1994), "Configurazioni spazio-temporali per l'analisi locale", in Barsotti O. e Bottai M., *Lo spazio e la sua utilizzazione*, Franco Angeli, Milano.
- Sforzi F. (a cura di) (1997), "I sistemi locali del lavoro 1991", *Argomenti n.10*, ISTAT, Roma.
- Soja E. W. (2000), *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, M.A. Blackwell, Oxford and Malden.
- Soja E. W. (2011), "Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era", in Bridge G., Watson S. (eds), *New Companion to the City*, Wiley-Blackwell, Chichester.
- Spiekermann K., wegenger M. (2007), *Preparatory Study on Feasibility of Flows Analysis. Final Report*, ESPON Project I.4.4

- Stanca L. (2008), *Le determinanti dei prezzi delle abitazioni: aspetti microeconomici*, Working paper series, Università di Milano Bicocca-Dipartimento di economia, Milano.
- Storper M. (1997), *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy (Perspectives on Economic Change)*, Guilford Press, New York, London.
- Storper M. (2013), *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Tocci W. (2013), “La città: fabbrica post-moderna di innovazione”, in Leonori M., Testa P. (a cura di), *La città oltre lo sprawl. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi*, Solaris Edizioni, Roma.
- Van den Berg L., Drewett R., Klassen L. H., Rosssi A. E., Vijverberg C. H. T. (1982), *Urban Europe: a study of Growth and Decline*, Pergamon, Oxford.
- Venditti G. (2013), *Determinazione dei prezzi e incidenza fiscale*, Quaderni dell'Osservatorio - Appunti di economia immobiliare, dicembre.
- Wingo L. Jr. (1961), *Transportation and Urban Land Use*, The Johns Hopkins Press, Baltimore (MD).
- World Bank (2002), *Building Institutions for Market. World Development Report 2002*, <http://web.worldbank.org>

Finito di stampare in Italia nel mese di Luglio 2015  
da Pacini Editore Industrie Grafiche - Ospedaletto (Pisa)  
per conto di Edifir - Edizioni Firenze

---

ISBN 978-88-6517-066-3







RAPPORTO SUL TERRITORIO

## CONFIGURAZIONI URBANE E TERRITORI NEGLI SPAZI EUROPEI

L'ormai consueto Rapporto sul Territorio curato annualmente dall'Irpet raccoglie le riflessioni più recenti dell'Istituto, maturate dal dibattito e dalle proposte di ricerca avanzate dalle Istituzioni nel corso dell'ultimo periodo. Si presenta, inoltre, come occasione di confronto tra coloro che studiano la Toscana e da qui traggono spunto per più ampi approfondimenti disciplinari. Ospita, dunque, come in anni precedenti, alcuni interessanti contributi delle università toscane, aprendo al dialogo tra economisti, urbanisti e geografi.

Questo Rapporto si articola, in particolare, in due sezioni: la prima dedicata alla rilettura della geografia dello sviluppo in città metropolitane, città medie, aree interne, in vista del nuovo ciclo di programmazione europea; la seconda guarda alle politiche pubbliche – non solo pianificazione, ma anche politiche fiscali e spesa pubblica locale – per l'effetto diretto e, soprattutto, indiretto sulle dinamiche territoriali.

CHIARA AGNOLETTI è Ricercatrice, si occupa di analisi delle trasformazioni territoriali, strumenti e metodi per la lettura del territorio. Afferisce all'area Economia pubblica e territorio dell'IRPET.

SABRINA IOMMI è Ricercatrice, si occupa di analisi territoriale e socio-demografica dello sviluppo, economia urbana, modelli istituzionali di governo. Afferisce all'area Economia pubblica e territorio dell'IRPET.

PATRIZIA LATTARULO è Dirigente dell'Area di ricerca Economia pubblica e territorio dell'IRPET. In ambito di economia regionale e urbana cura da alcuni anni il Rapporto sul territorio. Coordina l'attività di ricerca su questi temi, promuove lo sviluppo dei metodi di analisi e incentiva il dibattito.