

## **INDIRIZZI RELATIVI ALL'AGGIORNAMENTO DEL PROGRAMMA PROVINCIALE DI SVILUPPO**

### **Indice**

Nuova metodologia: il PPS di mandato .....	1
Il PPS e il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP).....	2
QUADRO CONOSCITIVO AGGIORNATO .....	5
QUADRO SINOTTICO STRATEGIE PER LO SVILUPPO LOCALE.....	11

### **Nuova metodologia: il PPS di mandato**

Il Programma Provinciale di Sviluppo (PPS) si configura come un preciso atto di indirizzo politico-amministrativo: linea guida strategica dell'azione della Provincia di Firenze per lo sviluppo locale valida per il mandato amministrativo avviato a seguito della consultazione elettorale della primavera del 2004, costituisce la declinazione degli obiettivi strategici definiti dal programma di mandato del Presidente e della sua Giunta. Proprio in quanto "atto di indirizzo politico-amministrativo", non vuol essere un mero catalogo di buone intenzioni, ma la definizione delle politiche in cui l'Amministrazione impegna le proprie risorse e le proprie capacità di *governance* nella società e tra le istituzioni del proprio territorio, oltre che la formulazione delle conseguenti linee di azione cui dà corso per realizzare gli obiettivi concordati con gli elettori. A conferma di questo, tali linee d'azione sono strettamente coerenti con i principali strumenti di programmazione interna dell'Ente: la Relazione Previsionale e Programmatica, il Bilancio provinciale annuale e triennale e il Programma Triennale delle Opere Pubbliche.

Il PPS si articola secondo aree tematiche, ciascuna delle quali è declinata in politiche, obiettivi e linee d'azione. La prima parte contiene la descrizione delle principali politiche pubbliche perseguite dall'Amministrazione provinciale e condivise dagli Enti Locali del territorio in relazione ai principali temi dello sviluppo locale. La seconda parte, articolata secondo dieci aree tematiche e le relative politiche, presenta tabelle contenenti gli obiettivi strategici in cui esse sono declinate e, per ciascuno di essi, le linee d'azione della Provincia e le principali linee d'azione di Comuni e Comunità Montane con i relativi riferimenti programmatici e finanziari.

Con questo atto la Provincia di Firenze conferma la validità del Programma Provinciale di Sviluppo 2006, che era stato definito come "linea guida dell'azione della Provincia di Firenze per la fase mediana del mandato", e si stabilisce che il PPS diventerà un Programma strategico con validità di mandato, quindi quinquennale, sottoposto di norma non più ad aggiornamenti annuali, ma comunque a due momenti di verifica, il primo entro la prima metà del mandato amministrativo con eventuali aggiornamenti ed il secondo almeno 90 giorni prima della fine del mandato stesso. Per il mandato 2004-2009 si considera quindi il PPS 2006 come ultimo aggiornamento sostanziale e se ne conferma qui l'architettura ed i contenuti in termini di aree tematiche, politiche ed obiettivi. Per quanto riguarda le specifiche linee d'azione in cui sono concretamente declinati gli obiettivi strategici, si considerano aggiornate annualmente dalla Relazione Previsionale e Programmatica che accompagna il bilancio di previsione.

Per tanto in questa fase si procede soltanto ad un aggiornamento del quadro conoscitivo, in termini di analisi attualizzata della situazione socioeconomica del territorio, e ad una sintesi delle principali strategie della Provincia così come risultano dai principali strumenti di programmazione per lo sviluppo locale vigenti, sia di natura istituzionale (PPS) sia di natura negoziale o pattizia (Patto per lo sviluppo locale). Tale programmazione, per quanto riguarda i progetti di diretta responsabilità dell'Amministrazione provinciale, si intende annualmente aggiornata e dettagliata al momento dell'approvazione della Relazione Previsionale e Programmatica (sezione 3 "Programmi e Progetti).

## **Il PPS e il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)**

Alla luce della revisione della legge regionale sulla programmazione (l.r.49/1999 rivista dalla 61/2004) e dalla legge sul governo del territorio (l.r.1/2005) gli indirizzi territoriali delineati nella prima parte del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), in corso di ridefinizione (così come previsto dalla delibera di Consiglio Provinciale n.96 del 11/06/2007), informeranno in maniera vincolante la strategia territoriale del Programma Provinciale di Sviluppo. La parte statutaria del PTCP è il quadro complessivo programmatico nel quale si colloca il PPS. Le scelte territoriali strategiche indicate dal PTCP entrano a far parte integrante e sostanziale delle politiche e dei relativi obiettivi strategici del PPS, e devono guidare il percorso di formazione sostanziale del PPS e dei programmi settoriali pluriennali. Alla base di questo approccio sta la convinzione che la gestione della risorsa territorio secondo i principi della sostenibilità ambientale sia strategica per uno sviluppo basato sulla qualità e costituisca parte integrante della programmazione generale e settoriale.

Questo rapporto fra programmazione generale dello sviluppo e governo del territorio si fonda sulla convinzione che sia necessario indirizzare lo sviluppo di medio-lungo periodo di un ambiente antropizzato, di una comunità localizzata, attraverso la valorizzazione delle risorse endogene, in

primo luogo del territorio, come parte costitutiva della programmazione dello sviluppo. Da questo è derivata l'approvazione, quasi in contemporanea, di ampie revisioni della legge regionale toscana sulla programmazione e della legge sul governo del territorio, entrambe attente al rapporto fra diversi livelli istituzionali, settori e attori dello sviluppo regionale e locale, considerati come protagonisti della programmazione in una logica di governance, basata sulla sussidiarietà istituzionale e sulla concertazione. Il criterio dello sviluppo sostenibile, che guida le scelte strutturali, implica la necessità di tenere insieme programmazione dello sviluppo e politiche di governo del territorio: ogni scelta, a qualunque livello, ha una ricaduta su un ambiente socialmente e territorialmente caratterizzato dalla storia e dalle scelte della comunità che lo abita, e che intende gestire il proprio futuro, attraverso gli strumenti della partecipazione al piano e al programma.

Nell'approccio toscano al governo del territorio, fatto proprio dalla Provincia di Firenze, le due facce della programmazione tendono a sovrapporsi, fino a esprimere le intenzioni di una comunità riguardo al proprio sviluppo indicandone anche, attraverso lo strumento della valutazione integrata, sia la direzione che gli impatti sull'ambiente, sul territorio, sulla dimensione economica e sociale, sulle differenziazioni di genere. La valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali, economici, sociali e sulla salute diventa parte costitutiva della programmazione e della pianificazione territoriale e può essere sottoposta a verifiche esterne in modo trasparente, attraverso adeguate procedure di informazione e partecipazione. E' dunque lo strumento indispensabile per dare sostanza alla governance, trasformando la sussidiarietà e l'autonomia che ne derivano in motivi di confronto.

Il PTCP contiene lo statuto del territorio e la strategia territoriale, riferimento imprescindibile per il PPS e i piani e programmi di settore e gli atti della programmazione negoziata che incidono sulle risorse territoriali (ad esempio il Patto per lo sviluppo locale – PASL). La parte statutaria comprende le invarianti strutturali, la definizione di sistemi e sub sistemi, il contenuto paesaggistico, individua i principi per l'utilizzazione delle risorse essenziali, nonché le prescrizioni inerenti ai relativi livelli minimi prestazionali e di qualità. L'integrazione fra dimensione programmatica e dimensione territoriale si traduce in definizione progressiva delle strategie territoriali, sviluppata attraverso il confronto negoziato fra scelte provinciali di tipo top-down e scelte locali di tipo bottom-up, e fa chiarezza sui punti di potenziale conflitto, di indifferenza, di potenziale condivisione e sinergia.

L'elaborazione del nuovo PTCP, come previsto dalla delibera di Consiglio Provinciale n.96 del 11/06/2007, grazie al lavoro che svolgeranno l'Ufficio di Piano" e la "Consulta tecnica", potrà quindi avere tra i suoi obiettivi quello di impostare la massima sinergia possibile tra la pianificazione territoriale provinciale e la programmazione per lo sviluppo locale, sulla base dell'approccio sopra richiamato secondo il quale le scelte territoriali strategiche indicate dal PTCP

entreranno a far parte integrante e sostanziale delle politiche e dei relativi obiettivi strategici del prossimo PPS.

## **QUADRO CONOSCITIVO AGGIORNATO**

In questo paragrafo si descrive sinteticamente la situazione socioeconomica del territorio provinciale, prendendo in considerazione sia gli aspetti demografici sia quelli macroeconomici, settoriali e territoriali, così come risulta dal recentissimo **rapporto IRPET** (ottobre 2007) intitolato **“Cresce l’economia fiorentina. Ripresa temporanea o nuovo ciclo di sviluppo?”**.

Si intende però anche accennare ad un diverso approccio all’analisi socioeconomica del territorio che sarà sviluppato nei prossimi strumenti di programmazione e di pianificazione territoriale a fianco delle analisi più “classiche”: la cosiddetta **“economia della felicità”**.

### **Demografia <sup>1</sup>**

**La popolazione residente** nella provincia di Firenze al 31 dicembre 2006 è pari a 970.414 unità e rappresenta il 27% della popolazione toscana. La maggior parte della popolazione risiede nell’area fiorentina, 613.485 unità, con una percentuale pari al 63 per cento. L’altra area numericamente più consistente è l’Empolese che con 125.357 residenti rappresenta il 13% della popolazione provinciale. Rispetto all’anno 2005 c’è stato un lieve incremento di popolazione pari a 2.950 unità (0,3%). Tale incremento è dovuto alla somma del saldo negativo del movimento naturale (nati vivi meno morti), pari a -1.982 unità, e del saldo positivo del movimento migratorio (iscritti meno cancellati per trasferimento di residenza) pari a 4.932 unità.

I **movimenti migratori tra le aree della provincia** sono caratterizzati da un fenomeno evidente di spostamento della popolazione dal capoluogo alla sua cintura nel corso degli anni ‘80 e poi, con gli anni ‘90, da tutta l’area fiorentina centrale verso i comuni delle altre zone. Se le zone esterne all’area fiorentina sono cresciute in modo significativo dal 1980 a oggi (+15,5% in media), ciò è dovuto essenzialmente alla popolazione che lascia il comune capoluogo e i comuni confinanti, il saldo iscrizioni-cancellazioni con le altre province della Toscana è infatti negativo ovunque. In particolare la cintura ha avuto un numero di ingressi netti da Firenze, nel periodo 2000-2006, pari al 3,5% della popolazione residente al 1° gennaio 2000 mentre perde popolazione nei confronti di tutte le altre aree sia della provincia, sia della Toscana e sia di altre regioni, con l’unica voce positiva rappresentata dal movimento estero. La maggior attrazione nei confronti dei comuni della cintura la esercita l’area del Mugello, che in questi anni ha registrato la crescita più significativa della sua popolazione (+9,3% variazione 2006/2000), e che registra un incremento di +2,7% dal capoluogo e +2,1% dalla cintura.

---

<sup>1</sup> Paragrafo tratto dall’Appendice I del rapporto Irpet 2007 sulla situazione socioeconomica della provincia di Firenze, intitolato “Cresce l’economia fiorentina. Ripresa temporanea o nuovo ciclo di sviluppo?” e commissionato dalla Direzione Sviluppo Economico e Programmazione della Provincia..

La differenza tra nati e morti è ovunque negativa nella provincia da almeno trenta anni, con la sola eccezione nel 2006 dell'Empolese, dove è comunque molto prossima allo zero (+67). Tutte le aree, diverse da Firenze, crescono pertanto per afflusso dal capoluogo e per gli ingressi di stranieri. A livello territoriale il comune di Firenze si distingue per il più basso **tasso di natalità** della provincia (7,5 per mille) e il **tasso di mortalità** più alto (11,68 per mille) dopo la Bassa Valdelsa (11,77 per mille).

Il numero medio di figli per donna (**tasso di fecondità totale**) nella provincia è stimato dall'ISTAT per il 2005 in 1,31. Tale valore è più alto di quello medio regionale (1,26) e in linea con il dato nazionale (1,32). Ciò che vale la pena di sottolineare è l'apporto delle donne straniere alla natalità nella provincia (così come nella regione e nel paese). Gli immigrati dall'estero influiscono sulla crescita demografica non solo con i loro ingressi ma, una volta raggiunte situazioni lavorative e familiari più stabili, anche attraverso le nascite. Nei sette anni tra il 2000 e il 2006 sono nati nella provincia 10.116 bambini da madre straniera, di cui 4.500 nel comune di Firenze, dove nel 2006 hanno raggiunto il 24,6% delle nascite complessive e mediamente nella provincia il 20,8%.

Per quello che riguarda la **durata media della vita** nella provincia di Firenze si registrano i migliori risultati della regione con una speranza di vita alla nascita stimata nel 2004 per gli uomini in 79,7 anni e per le donne in 84,8. In sei anni, dal 1998 al 2004, la sopravvivenza media è aumentata di 2,5 anni per gli uomini e di 2,1 anni per le donne. È interessante osservare come siano elevati i valori della speranza di vita ad età più avanzate: un uomo di 50 anni (secondo le tavole di mortalità ISTAT del 2004) ha una speranza di sopravvivere fino a 81,3 anni (85,9 per le donne), a 65 anni di età la sopravvivenza media arriva a 83,5 anni (87,3 per le donne) e a 75 anni di età si arriva a 86,2 per gli uomini e 89 per le donne.

La crescita progressiva della sopravvivenza e la fortissima contrazione del numero delle nascite ha provocato nel corso di trent'anni un progressivo **invecchiamento della popolazione**. A fine 2005 il 23,6% dei residenti nella provincia ha più di 64 anni e la quota di persone con 75 anni o più ha quasi raggiunto quella dei bambini tra 0 e 14 anni (11,7% contro 12,4%). Nel capoluogo il peso dei bambini (11,2%) è il più basso di tutta la provincia ed è superato da quello degli anziani con 75 anni e più (13,4%). La struttura per età della provincia è pressoché coincidente con la media regionale mentre al suo interno i due estremi sono rappresentati da Firenze, che è la realtà più anziana e a minore natalità, e dall'Empolese che è l'unica realtà dove l'indice di ricambio lavorativo (giovani 20-34 anni che entrano-entreranno nel mondo del lavoro su persone 50-64 anni che ne escono-usciranno) è ancora superiore a 100%.

A dicembre 2006 le **persone di nazionalità non italiana residenti** nella provincia fiorentina ammontavano a circa 76 mila (+19 mila rispetto al 2003), con un peso sulla popolazione complessiva pari al 7,8% (in Toscana rappresentano il 6,4%). Quasi la metà degli stranieri della provincia (34.939) abitano nel comune di Firenze dove raggiungono il 9,5% dei residenti. La

popolazione straniera è una popolazione decisamente più giovane della nostra, l'età media è 30,6 anni contro 46,1 degli italiani, quindi l'incidenza sul totale dei residenti varia a seconda delle classi di età ed è molto più alta della media nelle classi più giovani, con punte del 16% tra i bambini al di sotto di un anno e del 18% tra i giovani 25-29 anni. Uno degli effetti della presenza straniera è quindi un certo "ringiovanimento" della popolazione; per esempio l'indice di vecchiaia (persone con 65 anni o più su bambini 0-14 anni) calcolato per la popolazione di nazionalità italiana a fine 2005 era pari a 212 anziani su 100 bambini, mentre calcolato sulla popolazione complessiva scende a 190. Le nazionalità presenti sul territorio sono 155 ma il 75% è costituito da 14 nazionalità e le comunità più numerose sono l'albanese (14.550 residenti) e la cinese (11.274).

### **Cresce l'economia fiorentina. Ripresa temporanea o nuovo ciclo di sviluppo? <sup>2</sup>**

Dopo un 2005 all'insegna della stagnazione (-0,1%) **nel 2006 l'economia della provincia di Firenze presenta un andamento nettamente positivo (+2,1%)**. L'aumento del prodotto interno lordo supera in termini percentuali quello regionale (+1,65%) e nazionale e si presenta come il più rilevante (dopo Livorno) tra le province toscane ma soprattutto come il più rilevante degli ultimi anni. Mentre si consolida, dunque, la tendenza decennale della provincia a costituire un punto di eccellenza rispetto al sistema produttivo regionale ci si domanda se l'andamento del 2006 costituisca davvero l'inizio di un nuovo ciclo di sviluppo sostenuto per l'economia provinciale e regionale. Una risposta positiva, dato il breve tempo in cui la ripresa si è dispiegata, non può essere ancora data, ed **anzi gli elementi che inducono alla prudenza sono molteplici**.

La dinamica positiva del Pil non può essere compresa, infatti, se non alla luce del buon andamento dell'economia mondiale che cresce del 5,4% nel 2006, trainata ancora una volta dalle performance (intorno al più 10%) di India e Cina e da una crescita Usa che si mantiene robusta (+3,3%) . La novità più importante, tuttavia, è rappresentata dal buon andamento dell'economia dell'area dell'euro (+ 2,7% nel 2006), entrata finalmente in una fase espansiva a partire dalla prima metà del 2005 dopo quasi un quinquennio di stagnazione. Le performance italiana e toscana (+1,9% e +1,65%), pur molto positive se valutate rispetto agli anni precedenti, sono, dunque, in qualche misura insoddisfacenti, restando sensibilmente peggiori rispetto alla media dell'eurozona. In una tale cornice deve essere pertanto valutata positivamente, ma con cautela, anche la buona performance realizzata dalla provincia di Firenze.

Tre appaiono gli elementi portanti della ripresa. L'elemento preminente è rappresentato certamente dalla **crescita dell'export sui mercati internazionali**. Ciò è vero in particolare per alcuni dei **settori manifatturieri** portanti dell'economia fiorentina come la meccanica e la pelletteria ma anche per i prodotti alimentari. Un secondo elemento positivo che ha contribuito alla

---

<sup>2</sup> Questo paragrafo rappresenta una sintesi del rapporto Irpet 2007 (cfr. nota 1).

svolta ciclica è un **generale aumento della produttività** che si osserva in particolare nei settori manifatturieri (chimica e meccanica su tutti), ma anche in alcuni comparti dei servizi ed in particolare nel commercio. Infine, il terzo elemento trainante è rappresentato dagli **ottimi risultati del settore turistico**, particolarmente brillanti nelle aree non metropolitane della provincia. In sintesi il sistema economico provinciale sembra aver mostrato segni importanti di una nuova ripresa della propria capacità di confrontarsi con uno scenario competitivo internazionale profondamente mutato. Ciò ha permesso la riattivazione di un meccanismo di accumulazione di risorse esterne nette che ha agito a tutto vantaggio della capacità di crescita del sistema economico. In definitiva, dunque, il risultato di quest'anno, è rappresentativo del fatto che solo in presenza di una forte base per le esportazioni un sistema economico è in grado di raggiungere tassi di crescita paragonabili a quelli delle realtà più sviluppate e dinamiche del pianeta. Resta naturalmente tutta da verificare l'effettiva capacità del sistema provinciale, quale parte cruciale del sistema economico regionale, di continuare a recuperare elementi di competitività tali da imboccare un nuovo sentiero di sviluppo sostenuto e sostenibile nel medio e lungo periodo.

**L'analisi della crescita nei territori interni alla provincia** mostra che i sistemi economici locali beneficiano della ripresa in misura differente. Ciò dipende da un lato dal peso dei diversi settori nei contesti territoriali ma dall'altro anche dalla loro performance relativa rispetto al trend provinciale. In generale **sono le aree a maggior presenza manifatturiera a beneficiare in modo più accentuato della ripresa**. Se, da un lato, la crisi degli ultimi anni si è rivelata eminentemente manifatturiera, allo stesso modo la ripresa sembra anzitutto riguardare tale comparto. Tre appaiono i territori che mostrano una maggiore difficoltà nell'intercettare la ripresa: il Mugello, la Val di Sieve ed il Chianti Fiorentino, il cui Pil cresce "soltanto" dell'1,5% a fronte del 2,1% della provincia.

Le aree urbane ed in particolare **l'area urbana fiorentina** si comportano, invece, in modo parzialmente difforme. Infatti per quest'ultima, se da una parte si registra un aumento del Pil (+2%) che riflette da vicino quello medio provinciale con un importante contributo del saldo commerciale netto (0,76%) determinato in gran parte dall'export del settore meccanico e chimico, occorre anche sottolineare che il suo profilo spiccatamente terziario (78% del Valore Aggiunto) ha limitato negli ultimi anni l'esposizione del territorio al cambiamento del contesto competitivo internazionale ed attutito le conseguenze della crisi. Questa relativa separatezza rispetto agli scenari competitivi internazionali, però, può presentare alcuni rischi non trascurabili. In primo luogo non è affatto detto che tali condizioni di separatezza si riprodurranno in futuro, complice il cambiamento delle tecnologie informatiche e telematiche ed i mutamenti conseguenti della divisione internazionale del lavoro. In secondo luogo nella relativa lontananza dai mercati più competitivi si possono celare inefficienze e rendite di posizione che rappresentano un freno per

l'intera economia regionale trasferendosi come costi aggiuntivi sul sistema delle imprese e sui cittadini.

**La provincia di Firenze appare avviata da alcuni anni su un sentiero di sviluppo che in qualche misura si distacca positivamente dal resto della regione.** Questa superiore capacità competitiva del tessuto economico provinciale appare il frutto di un mix di fattori che interagiscono. Un primo elemento di vantaggio è per così dire costituito da un elemento negativo, un'assenza. La provincia di Firenze presenta, infatti, un certo grado di de-specializzazione nei settori tipici dell'industrializzazione leggera toscana, tra tutti il tessile, la maglieria e le calzature ma anche il settore del legno e della lavorazione dei minerali non metalliferi, i più esposti negli ultimi anni alla crisi determinata dai processi di mutamento degli scenari competitivi internazionali. Per contro il **tessuto economico provinciale appare caratterizzato dalla presenza di alcuni comparti manifatturieri relativamente più strutturati ed innovativi**, quali in particolare quelli dell'industria **meccanica** e **chimica** ma anche da comparti cosiddetti tradizionali, come la **pelletteria**, che hanno saputo fronteggiare il mutamento degli scenari competitivi attraverso politiche di valorizzazione qualitativa del prodotto, mettendosi al riparo in tal modo dagli effetti più negativi della concorrenza dei paesi emergenti. Tutto ciò ha permesso di limitare, rispetto al resto della regione, il pur evidente peggioramento del saldo commerciale netto verificatosi durante la crisi post 2001, di mantenere un più elevato livello di investimento, fattore fondamentale per garantire una crescita economica sostenibile e duratura, e di reagire più in fretta e meglio degli altri alla crisi, conseguendo più elevati incrementi di valore aggiunto e produttività del lavoro.

Un altro elemento differenziale rispetto alla maggior parte delle altre province è costituito dalla **buona performance del settore turistico**, a partire almeno dalla seconda metà degli anni '90, caratterizzato dalla incidenza delle presenze straniere. Anche grazie ad un processo di diversificazione e riqualificazione dell'offerta, che ha interessato soprattutto i territori esterni all'area metropolitana, il buon andamento del turismo ha permesso di mantenere aperta un fonte ulteriore di risorse esterne nette, a tutto vantaggio dell'economia del territorio.

Un ultimo elemento di vantaggio competitivo per la provincia durante questi anni è stato rappresentato dal **maggior peso relativo dei servizi**, per due ragioni. Questi ultimi sono, infatti, per la maggior parte, scambiati su mercati locali non esposti alla concorrenza internazionale e talvolta anche poco competitivi al loro interno. Ciò ha permesso loro di mantenersi relativamente al riparo dalla crisi. In secondo luogo, sembra in qualche misura affermarsi un processo, pur tenue, di specializzazione del capoluogo fiorentino quale centro fornitore di servizi per la regione.

Ciò detto, non è ancora possibile prevedere se questo superiore sentiero di sviluppo provinciale si manterrà nel tempo o al contrario sarà riassorbito. Da un lato, infatti, è troppo presto per dire se in futuro le performance dei settori manifatturieri che in questi anni hanno mostrato di saper limitare i danni della crisi e recuperare produttività e competitività, saranno confermate. Dall'altra,

non è detto che si riprodurranno in futuro le condizioni di protezione di molti settori del terziario, sino ad oggi chiusi alla concorrenza internazionale. E d'altra parte questa potrebbe anche essere una sfida positiva da affrontare. Non vi è dubbio, infatti, che la presenza di settori con rilevanti barriere all'entrata che non sentono il pungolo della concorrenza possano produrre equilibri inefficienti, caratterizzati da rendite di posizione, che si traducono in costi aggiuntivi per le imprese e per i consumatori e, dunque, in spinte inflative che si ripercuotono negativamente sull'intera economia.

### **L'"economia della felicità" e la programmazione territoriale**

Questo approccio all'analisi economica parte dal «**paradosso della felicità**», noto anche come «Easterlin Paradox» dal nome del professore americano di Economia che ha ricercato le ragioni della limitata diffusione della moderna crescita economica, evidenziando che nel corso della vita la felicità delle persone dipende molto poco dalle variazioni di reddito. Questo paradosso, secondo Easterlin, si può spiegare osservando che, quando aumenta il reddito, e quindi il benessere economico, la felicità umana aumenta fino ad un certo punto, poi comincia a diminuire, mostrando una 'curva ad U' rovesciata. Esso ha messo in crisi l'impostazione mondiale dei mercati indirizzati alla crescita misurata esclusivamente sulla base del PNL/PIL ed ha portato economisti e psicologi ad interrogarsi più approfonditamente su che cosa intendono le persone per "felicità", che cosa le rende "felici". Se, infatti, raggiungere il benessere economico non garantisce una vita "felice" il paradosso di Easterlin induce a riflettere su quali obiettivi, quali **stili di vita** è meglio perseguire e quali sono le prospettive di benessere sociale (welfare) per una società che intenda mettere la persona e i suoi "bisogni" al centro di ogni decisione pubblica. Quasi tutte le ipotesi per spiegare il paradosso rimandano più o meno direttamente alla necessità "economica" di inserire nell'analisi delle ricchezze un'altra categoria di beni: i **beni relazionali** (come l'ambito familiare, affettivo e civile della partecipazione alla vita sociale, al volontariato e alla politica della propria comunità). Sarebbe poi, secondo molti, da considerare nell'analisi economica anche il **patrimonio ambientale** su cui confluiscono gran parte delle "esternalità" negative (inquinamenti di vario tipo e consumo delle fonti non rinnovabili) non conteggiate nel bilancio della logica economica del mercato.

La **vita urbana** può essere l'esempio paradigmatico del meccanismo di crescita economica basato sul degrado relazionale ed ambientale. Le città hanno spesso perduto il loro senso originario di centro di aggregazione ostacolando la formazione di reti sociali e divenendo centro di esclusione attraverso la produzione di **diseguaglianze profonde** (in larga parte non coincidenti con quelle di reddito). La città moderna può diventare così il paradigma della spiegazione della infelicità contemporanea, dato che è il fulcro di una organizzazione sociale che produce **ricchezza**

**economica e povertà relazionale**, ambientale e di tempo. I cardini di questa organizzazione urbana sono l'organizzazione dello spazio e dei trasporti. La pianificazione territoriale e la programmazione per lo sviluppo locale, tenendo conto di una analisi della situazione socioeconomica dei territori che tenga conto di questo approccio e definendo come prioritari gli obiettivi relazionali e di benessere, potrebbero quindi impostare politiche pubbliche che partano dalla ri-organizzazione proprio degli spazi pubblici e dei trasporti quali elementi fondamentali del modello di "città relazionale"<sup>3</sup>.

## **QUADRO SINOTTICO STRATEGIE PER LO SVILUPPO LOCALE**

Le strategie per lo sviluppo locale definite dall'Amministrazione provinciale, di concerto con il sistema degli Enti Locali del suo territorio, risultano principalmente dal Programma Provinciale di Sviluppo (PPS) 2006, approvato con deliberazione del Consiglio Provinciale n.76 del 15.05.2006, dal Patto per lo sviluppo locale (PASL) della provincia di Firenze, sottoscritto l'11 aprile 2007 da Regione Toscana, Provincia e Comune di Firenze, e dal Patto per lo sviluppo locale dell'area vasta metropolitana, sottoscritto il 27 luglio 2007 da Regione, Province e Comuni capoluogo di Firenze, Prato e Pistoia e Circondario Empolese Valdelsa. Tale quadro strategico, per quanto riguarda i progetti di diretta responsabilità dell'Amministrazione provinciale, si intende automaticamente aggiornato e precisato dai contenuti programmatici e progettuali della Relazione Previsionale e Programmatica 2008-2010.

Il **PPS** si articola secondo aree tematiche, ciascuna delle quali è declinata in politiche, obiettivi e linee d'azione. Le politiche del PPS 2006 sono state declinate sulla base non solo dell'agenda per il breve e medio periodo della Provincia ma anche di quelle degli Enti Locali del territorio (Comuni e Comunità Montane), di cui per la prima volta sono state presentate, in modo integrato e con i relativi riferimenti programmatici e finanziari, le linee d'azione finalizzate al raggiungimento di obiettivi condivisi e ritenuti strategici. Il PPS 2006 ha costituito la base programmatica fondamentale di riferimento per la negoziazione con la Regione Toscana finalizzata alla definizione del PASL.

Le Aree Tematiche e le relative politiche del PPS sono:

### **§ Funzionalità istituzionale e amministrativa**

---

<sup>3</sup> Fonti: Easterlin, R. (1974), "Does economic growth improve human lot? Some empirical evidence", Academic Press, New York e London; Easterlin, R. (2001), "Income and Happiness: Towards a Unified Theory", The Economic Journal; Bruni, L. e Porta, PL (2004) "Felicità ed economia", a cura di, Guerini & Associati, Milano; Bartolini, S. in Bruni, Porta Felicità ed Economia Guerini e Associati; Frey, B Stutzer, A. Economia e Felicità (2006) Il sole 24 Ore; Bartolini S., "Manifesto per la felicità", in corso di pubblicazione.

- Adeguare la programmazione alle dimensioni del sistema intercomunale e metropolitano affinché la Provincia sia un efficace centro di coordinamento delle politiche dei Comuni del territorio e il "luogo" della governance dell'area vasta fiorentina
- Aprire le procedure provinciali, sostenere lo snellimento delle procedure locali e articolare nuove modalità di interazione con i cittadini
- Adeguare la struttura organizzativa al ruolo e alla funzionalità di una provincia "metropolitana"

#### **§ L'ambiente al servizio dell'uomo**

- Agenda 21 e politiche ambientali
- Politiche di gestione del ciclo dei rifiuti per la riduzione del loro impatto ambientale
- Tutelare e valorizzare la qualità dell'ambiente
- Difendersi dai rischi ambientali
- Favorire lo sviluppo socio-economico delle aree rurali nel rispetto della tradizione e nella salvaguardia dell'architettura del paesaggio

#### **§ La mobilità come funzione collettiva e sostenibile**

- Garantire le condizioni organizzative per la programmazione e la gestione integrata della mobilità sull'area vasta
- Adeguare l'offerta di trasporti collettivi alle esigenze di cittadini e imprese
- Rendere più accessibili gli ambiti territoriali dell'area provinciale fiorentina e rendere più sicura la mobilità individuale
- Garantire l'accessibilità delle aree agricole e boschive

#### **§ Sviluppo delle attività economiche**

- Sostenere i processi di innovazione e di riqualificazione

#### **§ Marketing territoriale e promozione del territorio**

- Promuovere le risorse territoriali come leva della internazionalizzazione dello sviluppo locale e dei fattori che alimentano l'attrattività del territorio fiorentino

#### **§ Educazione, cultura, ricerca, formazione per uno sviluppo locale qualificato, competitivo e attrattivo**

- Mobilitare la società locale per garantire la qualità dell'istruzione
- Promuovere lo sviluppo dei Poli scientifico-tecnologici valorizzandone le potenzialità in termini di formazione, ricerca e innovazione in stretta connessione con gli attori economici del territorio
- Tradurre antiche e nuove modalità di produzione, di offerta e di fruizione culturale in volani di sviluppo territoriale

#### **§ Il turismo e la sua qualità competitiva**

- Diversificare e ridistribuire l'offerta turistica sul territorio

### § **Formazione e lavoro come sistema integrato**

- La qualità della formazione professionale a sostegno dello sviluppo locale
- Elaborare ed attuare politiche per l'occupabilità con la creazione di nuovi servizi per il mercato del lavoro, favorendo l'incontro fra domanda e offerta e definendo le necessarie azioni di orientamento

### § **Sviluppo di un welfare comunitario e solidale**

- Tutelare quantità e qualità delle prestazioni sociali di fronte alle trasformazioni del contesto politico e finanziario, e della struttura e delle pratiche sociali

### § **Aiutare lo sviluppo dei popoli nel Sud del mondo**

- Partecipare a progetti internazionali di sostegno e sviluppo sul piano culturale, economico e infrastrutturale

Il **Patto per lo sviluppo locale (PASL)** è disciplinato dalla Legge Regionale 61/2004 che lo definisce come strumento ad adesione volontaria, di natura negoziale tra la Regione, gli Enti Locali, le parti sociali ed eventuali altri soggetti pubblici e privati "per il coordinamento e l'integrazione delle rispettive determinazioni programmatiche e progettuali". Si basa sulle linee guida fondamentali della nuova programmazione: integrazione delle politiche settoriali e di queste con le politiche territoriali; progettazione integrata, per una maggiore efficienza ed efficacia nella realizzazione; cofinanziamento da parte dei soggetti che vi partecipano; concertazione mobilitante, in grado di attivare risorse innovative per il sistema.

La costruzione del **PASL della provincia di Firenze** è stato il frutto di un lungo processo di concertazione, iniziato alla fine del 2004, in cui sono stati coinvolti tutti i soggetti istituzionali e sociali operanti sul territorio e che ha visto la sottoscrizione del "Patto per lo sviluppo, la competitività e la buona occupazione del territorio metropolitano fiorentino e della sua provincia" nel luglio 2005, la Conferenza di Concertazione del gennaio 2006 in cui sono stati definiti gli obiettivi specifici del PASL, e l'approvazione del PPS 2006 da parte del Consiglio Provinciale quale riferimento programmatico fondamentale per l'Amministrazione provinciale nella successiva fase di elaborazione definitiva e negoziazione.

Il PASL provinciale è articolato nei sette assi strategici sotto elencati, declinati in interventi prioritari e idee progettuali stabiliti sulla base della concertazione con il territorio e della negoziazione con la Regione.

1. **Mobilità:** "riformare il sistema di mobilità puntando da una parte a rendere tutti i territori più accessibili, quindi più competitivi, dall'altra a limitarne i costi ambientali e sociali".
2. **Attività espositive Polo fieristico e congressuale:** "potenziare il ruolo che la funzione espositiva ha nella valorizzazione delle economie locali per le quali non solo la promozione, ma anche il confronto con realtà produttive diverse può essere di stimolo all'innovazione".

3. **Valorizzazione Fiume Arno:** "coniugare gli interventi per la riduzione del rischio idraulico con le opportunità di riqualificazione ambientale e trasformazione del paesaggio urbano e delle pratiche del tempo libero che possono derivare da un oculato recupero e da un'attenta utilizzazione dell'asta principale del bacino del fiume Arno e delle altre aste affluenti".
4. **Innovazione e ricerca:** "promuovere l'innovazione e la ricerca per sostenere la qualificazione tecnica, la capacità innovativa e la sostenibilità del sistema produttivo e per valorizzare e sviluppare il patrimonio culturale e scientifico".
5. **E-Government:** "affrontare con le nuove tecnologie elettroniche la sfida di servizi pubblici che sempre più completamente corrispondano ai bisogni dei cittadini e delle imprese, realizzando condizioni di inclusione e di partecipazione di tutti ai benefici della società dell'informazione e della conoscenza".
6. **Marketing territoriale:** "favorire il potenziamento e la qualificazione del sistema pubblico e imprenditoriale locale attraverso attività di promozione economico-territoriale per favorire gli investimenti esteri e al tempo stesso favorire lo sviluppo e diffondere strumenti di politica commerciale verso l'estero per le imprese fiorentine".
7. **Qualità Urbana:** "migliorare la qualità urbana come risorsa per lo sviluppo e la coesione sociale (tematiche ambientali relative all'inquinamento atmosferico e acustico ed allo smaltimento rifiuti, tematiche sociali e della salute relative ai soggetti più deboli quali bambini, anziani ed immigrati, problema della casa, mercato del lavoro, sviluppo del commercio, riqualificazione fisica delle città, sviluppo del sistema museale e dell'offerta culturale e turistica".

IL PASL sarà considerato come il quadro di riferimento per ogni eventuale e ulteriore documento di concertazione a livello territoriale previsto dai vari strumenti di programmazione settoriale della Regione in questa legislatura, compresi i nuovi programmi europei del ciclo 2007-2013, compatibilmente con quanto previsto dai regolamenti comunitari, e gli Accordi di Programma Quadro (APQ) della nuova programmazione negoziata prevista dal Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS). Le priorità progettuali contenute nel PASL saranno considerate come il quadro di riferimento strategico per l'allocazione delle risorse previste dai diversi programmi europei e dagli APQ.

Il **PASL di area vasta metropolitana**, previsto dal Programma regionale di sviluppo 2006-2010, è lo strumento di governance per l'individuazione, attraverso l'attività di concertazione, delle priorità condivise per lo sviluppo del territorio delle province di Firenze, Prato e Pistoia, ad un livello intermedio che rafforzi il ruolo delle comunità e delle istituzioni locali e le proponga come interlocutore unitario rispetto al livello regionale. Ciò si tradurrà nel riconoscere una priorità alle progettualità strategiche integrata di area vasta, attraverso il cosiddetto meccanismo della premialità che incentivi i processi di governo a questa scala, rispetto agli interventi presentati dai

singoli territori. I contenuti programmatici inseriti in questo PASL sono raggruppati per sei aree tematiche:

- **ambiente**
- **infrastrutture per la mobilità**
- **salute**
- **sviluppo economico, ricerca e innovazione**
- **società dell'informazione e della conoscenza**
- **cultura**

La seguente tabella rappresenta il quadro delle correlazioni tra le strategie definite in questi tre strumenti di programmazione, evidenziando i punti di **convergenza** e di forte **integrazione** tra le aree tematiche del PPS e gli assi strategici dei PASL.

PROGRAMMA PROVINCIALE DI SVILUPPO										
		Funzionalità istituzionale amministrativa	L'ambiente al servizio dell'uomo	Sviluppo attività economiche	Marketing territoriale promozione del territorio	Educazione, cultura, ricerca, formazione	Il turismo e la sua qualità competitiva	Formazione e lavoro come sistema integrato	Sviluppo welfare comunitario e solidale	Mobilità come funzione collettiva e sostenibile
<b>PASL PROVINCIALE</b>	Mobilità		X	X						X
	Polo fieristico congressuale			X	X		X			
	Valorizzazione fiume Arno		X				X			
	Innovazione e ricerca	X		X		X		X		
	E-government	X		X						
	Marketing territoriale				X					
	Qualità urbana		X	X		X	X	X	X	
<b>PASL AREA VASTA</b>	Ambiente		X							X
	Infrastrutture mobilità		X	X						X
	Salute								X	
	Sviluppo economico ricerca			X	X	X				
	Società dell'informazione	X				X			X	
	Cultura				X	X	X			

Questa tabella, pur limitandosi a riportare i titoli delle aree tematiche ed assi strategici nella loro sinteticità, offre alcune indicazioni interessanti. Infatti, è evidente come alcune aree tematiche del PPS si intrecciano con maggiore intensità con una serie di assi strategici dei Patti per lo sviluppo locale, in particolare l'“**ambiente**”, lo “**sviluppo economico**”, l'“**educazione, cultura, ricerca e formazione**”. Risulta quindi che questi sono i principali, o comunque i più “densi”, ambiti strategici d'intervento per lo sviluppo locale su cui sono stati concertati e definiti obiettivi e progetti da parte dei soggetti istituzionali e delle parti economiche e sociali del territorio. Così come è da evidenziare quanto la “**mobilità**” come funzione collettiva per lo sviluppo sostenibile dei territori sia un ambito fondamentale che ricorre in tutti gli strumenti di programmazione con un'area tematica o asse strategico dedicato, in cui sono inseriti importantissimi progetti di infrastrutture (potenziamento strade e autostrade, ferrovie, tramvie, servizi per il trasporto pubblico locale).

L'asse che incrocia la più vasta molteplicità di aree tematiche, evidenziando la propria forte trasversalità e strategicità, è quello denominato “**qualità urbana**”, presente nel Pasl provinciale, che infatti include interventi relativi a ambiente (rifiuti, sistema idrico, parchi urbani, energie alternative) salute, welfare, cultura, turismo, commercio, mercato del lavoro, formazione professionale e imprenditorialità. E' infine da sottolineare che, dopo la “qualità urbana”, l'asse dei Pasl che incrocia il maggior numero di aree tematiche è quello che riguarda gli interventi in materia di “**innovazione e ricerca**”, in particolare gli investimenti finalizzati a sviluppare ricerca e trasferimento delle innovazioni tecnologiche alle imprese in stretta correlazione con strutture universitarie e di ricerca, quindi a qualificare le attività produttive specializzate dell'area metropolitana fiorentina, che possono costituire uno dei motori principali dello sviluppo locale inteso come sviluppo sostenibile dei territori.