

FRANCESCO DINI, PATRIZIA ROMEI\*

## CUIUS LEX (56) EIUS LIMES: LA CITTÀ METROPOLITANA DI FIRENZE

1. PREMessa. — Nella sublime stringatezza del latino normativo, *cuius regio eius religio* significa precisamente *se ti è toccato in sorte questo re, devi beccarti pure la sua religione*. Quel “precisamente” vale dal punto di vista politico: dal punto di vista letterale se ne potrebbe dare una traduzione italiana strettamente pertinente e quasi altrettanto sobria (*di chi la regione, di lui la religione*), ma senza riuscire a suggerire la cruda imposizione che i sudditi delle monarchie territoriali d’Europa, riformati e no, ricevettero dalla *Pace di Augusta* nel 1555.

Erano costoro infatti i destinatari ultimi di questo precetto concordato fra l’imperatore del Sacro romano impero e i principi elettori luterani. Da un quarto di secolo i conflitti legati alla riforma protestante imperversavano in Germania e nelle regioni vicine, e venticinque anni sono un periodo sufficiente a far percepire con acutezza i danni inflitti alla produzione, al commercio e al prelievo della fiscalità. Si andò dunque alla ricerca di un principio d’ordine e lo si trovò in questa celebre prescrizione secondo la quale, se la tal regione apparteneva a quel principe, essa aveva l’obbligo di uniformarsi alla sua religione e nessuno avrebbe potuto metterci il becco: non gli altri regnanti e men che meno, per l’appunto, i sudditi, ai quali toccava semmai la sgradevole alternativa di convertirsi oppure migrare. Non mancavano dunque in questa soluzione le controindicazioni, le ingiustizie e anche le pulizie etniche a carico d’intera comunità. In più la norma produsse subito il proprio *free riding*, con principi regnanti oggetto di repentine e non disinteressate conversioni, e colse solo parzialmente l’obiettivo di limitare i conflitti religiosi, presto migrati dalla Germania alla Francia e precipitati infine nella *Guerra dei Trent’anni*.

Ciò nondimeno, il principio *cuius regio eius religio* ebbe straordinarie conseguenze: sancì quella divisione fra Germania cattolica e Germania protestante che permane tutt’oggi e, mille anni dopo la caduta di Roma, fece venir meno le condizioni per pensare l’Europa nei termini di un unitario impero cristiano. Giusto la *Guerra dei Trent’anni* s’incaricherà di liquidare definitivamente questa visione, e il *Trattato di Westfalia* che la chiude viene considerato l’atto fondativo del sistema interstatale europeo. Secondo alcuni quel *cuius regio eius religio* formulato ad Augusta cento anni prima ne costituisce una premessa fondamentale, tanto nel testimoniare un pragmatismo che oggi definiremmo non ideologico, quanto nel riflettere originalmente un nuovo equilibrio dei poteri nel processo di formazione degli stati-nazione europei.

Ricorrono elementi di analogia che rendano ragione del titolo di questo contributo nell’Italia del 2014, quando il Parlamento della Repubblica approva, il Presidente della Repubblica promulga e la Gazzetta Ufficiale infine pubblica (7 aprile) la Legge 56? Il presente contributo prova prima a dare una risposta in chiave di metafora, e poi discute il caso della Città metropolitana di Firenze, ossia la fenomenologia urbana fiorentina secondo la particolare unità amministrativa che da quella legge 56 trae origine.

2. LIMES E LIMITI DELLA LEGGE 56. — La metafora è una figura retorica tanto potente da sopportare la maggior parte degli abusi, ma seriamente non sarebbe il caso di cercare particolari similitudini fra un crinale decisivo della storia d’Europa e le peripezie della nostra politica domestica. Se esiste

---

\* Benché frutto di una comune riflessione, i paragrafi 1 e 2 sono stati scritti da Francesco Dini e il paragrafo 3 da Patrizia Romei.



qualche elemento di analogia, esso va ricercato sul filo del paradosso nell'assonanza non solo metrica fra le due prescrizioni, e nel concetto di *suddito*, inteso come destinatario ultimo degli effetti delle prescrizioni stesse.

La forma derivata e ironica *cuius lex eius limes* significa essenzialmente questo: *se ti è toccata in sorte questa legge, devi beccarti pure i suoi confini*, enfatizzando con questo l'elemento – esso sì – più paradossale della legge 56, ossia l'aver introdotto nella legislazione italiana quel concetto di *area vasta* nato nelle legislazioni regionali per superare le rigidità e le inefficienze della dimensione territoriale delle province, segregandolo però esclusivamente in quegli stessi confini che si volevano superare. Per quanto possa suonare strano, infatti, è solo con la legge 56 che il termine *area vasta* fa la comparsa nella legislazione dello Stato. Se lo sono per così dire inventato le amministrazioni regionali nella seconda metà degli anni Novanta, prendendo in prestito l'aggettivo *vasta* dall'inattuata L.142/1990, per indicare un livello intermedio fra Regione e Comune differente da quello della Provincia. La crescita della domanda sociale e lo sviluppo delle tecnologie rendono infatti la dimensione provinciale definitivamente inadeguata a sostenere l'organizzazione e la gestione di un numero sempre più ampio di servizi, precisamente quelli che le leggi Bassanini attribuiscono nel corso degli anni Novanta alle Regioni. Non vi è dunque creatività da parte delle Regioni nell'invenzione dell'*area vasta*, ma una triste e coatta necessità che proviene dai ritardi e dalle assenze della normativa nazionale sulle autonomie locali. E la scelta della legge Delrio di cambiar nome alle province chiamandole *aree vaste* dovrebbe in questo senso essere rubricata come nemesi, controfattualità, assurdo.

E qua si potrebbe partire molto da lontano nel mostrare come la storia amministrativa del Paese, e in particolar modo quella repubblicana, abbia programmaticamente fallito tutte le occasioni di disancorare la geografia amministrativa dello Stato dal primigenio ordito delle 59 Province elaborato nel 1861 con l'Unità d'Italia, e ciò benché il Paese sia nel frattempo passato da 22 a 60 milioni di abitanti, e la sua rete urbana sia passata dalle città premoderne e preindustriali, risolte da se stesse e da un modesto intorno agricolo, ad autentiche realtà metropolitane prima industriali e poi postindustriali, demograficamente milionarie e perni funzionali di ampie regioni metropolitane – benché non così tante come la legge 56 pretenderebbe (Dini, Zilli, 2015; Bonini *et al.*, 2016).

TAB I – POPOLAZIONE ITALIANA 1861-2017

Anno	Popolazione	Comuni (migliaia di abitanti)					Province (migliaia di abitanti)				
		ROMA	Mi	TO	Fi	NA	ROMA	Mi	TO	Fi	NA
1861	22.176.477	209	268	173	151	484	–	560	862	455	951
1871	27.299.883	270	291	211	201	489	433	597	919	531	997
1951	47.515.537	1.627	1.274	719	375	1.011	2.151	1.930	1.433	805	2.081
1961	50.623.569	2.155	1.582	1.026	437	1.183	2.775	2.495	1.824	867	2.421
1971	54.136.547	2.740	1.732	1.168	458	1.227	3.490	3.087	2.287	965	2.710
1981	56.556.911	2.797	1.605	1.117	448	1.212	3.696	3.139	2.346	996	2.971
1991	56.778.031	2.734	1.369	963	403	1.067	3.761	3.009	2.237	967	3.016
2001	56.995.774	2.547	1.256	865	356	1.004	3.700	2.941	2.166	934	3.059
2011	59.433.744	2.617	1.242	872	358	962	3.997	3.038	2.248	973	3.055
2017	60.589.447	2.873	1.352	887	382	970	4.353	3.218	2.278	1.014	3.107

Fonte: Censimenti della popolazione ISTAT (2017 stime; [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS\\_POPRES1](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPRES1))

Risulta anzi difficile comprendere per qual motivo la paurosa eterogeneità che le Province hanno ricavato dal secolare polimorfismo territoriale dei processi di sviluppo – si va da province con oltre 4 milioni di abitanti ad altre che ne hanno meno di 100.000, da province di 7.000 kmq ad altre che ne hanno meno di 500, da province che hanno oltre 2.000 abitanti per kmq ad altre che ne hanno meno di 50 – non venga considerata una delle cause più rilevanti delle nostre inefficienze sistemiche, posto che tutti questi enti hanno storicamente avuto la stessa forma amministrativa ed identiche competenze. È, questo, un assurdo che dalle province tracima in basso verso i comuni – ai più piccoli, di 50 abitanti,

sono linearmente assegnate le medesime funzioni fondamentali dei grandi comuni milionari – e in alto verso le Regioni, due delle quali non raggiungono neppure i 400.000 abitanti e risultano demograficamente essere una limitata frazione dei comuni maggiori (Antonini, 2015).

TAB. II – ENTI DI AREA VASTA EX-LEGGE 56 PER INDICATORI (2017)

Classe di superficie		Classe di popolazione		Classe di densità		Classe di numerosità comuni	
< 1.000 km <sup>2</sup>	11	< 150.000 ab.	5	> 200 ab/km <sup>2</sup>	61	< 50	48
1.000-2.000 km <sup>2</sup>	28	150.000-250.000 ab.	25	200-400 ab/km <sup>2</sup>	34	50-100	38
2.001-3.000 km <sup>2</sup>	33	250.001-500.000 ab.	41	401-600 ab/km <sup>2</sup>	5	101-150	13
3.001-4.000 km <sup>2</sup>	20	500.001-750.000 ab.	14	601-800 ab/km <sup>2</sup>	2	151-200	2
4.001-5.000 km <sup>2</sup>	6	750.001-1.000.000 ab.	9	801-1.000 ab/km <sup>2</sup>	1	201-250	1
5.001-6.000 km <sup>2</sup>	3	1.000.001-2.000.000 ab.	9	1.001-2.000 ab/km <sup>2</sup>	1	251-300	4
> 6.000 km <sup>2</sup>	6	> 2.000.000 ab.	4	> 2.200 ab/km <sup>2</sup>	3	> 300	1
	107		107		107		107

Fonte: nostra elaborazione da [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS\\_POPRES1](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPRES1).

Dalla legge 56 ci si sarebbe aspettato che fosse un'organica riforma di sistema, e il fondamento di quella *Carta delle Autonomie* che il nostro Paese attende sin dagli anni Settanta. Il suo intervento si è invece limitato a inserire un poco comprensibile dualismo fra le aree urbane che diventano *Città metropolitane* (anche senza averne i caratteri) e le altre città capoluogo di provincia, a ribadire principi e obiettivi dell'intercomunalità come già le leggi 142/1990 e 267/2000, e infine a derubricare le province in enti di secondo livello, non elettivi. Nel farlo si è operato il ripescaggio e la messa in sicurezza del vetusto confine provinciale benché questo sia di ostacolo a forme efficienti di organizzazione del territorio, si è creata un'*area vasta legale* che confligge con le *aree vaste reali* non mancando di incepparle, e infine, come ricordavamo, si è scelto di estrarre dalle aree urbane del Paese un gruppo gravemente eterogeneo di *aree metropolitane legali*, denominate *Città metropolitane*, destinate a entrare in contraddizione con le proprie *aree metropolitane reali* e a riproporre, *alius et idem*, il problema che il territorio sconta da sempre nell'Italia Repubblicana: avere un ritaglio amministrativo incongruo alla morfologia che i processi economici e sociali hanno strutturato nello spazio geografico, negli ecosistemi e nella vita reale di cittadini e aziende.

Sarebbe stato necessario adottare un basilare principio di realtà e di flessibilità, che la legge 142 peraltro prevedeva, ossia prendere in carico e considerare criticamente la morfologia territoriale dei nuovi enti. Al contrario, la scelta rigida ed *ex cathedra* di far coincidere i nuovi enti di area vasta con le preesistenti province è talmente controintuitiva da richiedere una spiegazione. Questa potrebbe risiedere in una valutazione prudentiale della capacità del sistema-Paese di assorbire lo *shock* di una riforma che nelle dichiarazioni del Legislatore e nei rimandi costituzionali voleva essere di sistema; una riforma del genere avrebbe potuto essere tollerata solo se incardinata alle specifiche certezze di pratiche abitudinarie, senza incidere sulle *routines* e non mettendo in discussione i limiti amministrativi. O forse è prevalso il dubbio che introdurre ulteriori novità rispetto alla modifica del modello di *governance* avrebbe potuto far sfumare i benefici attesi dall'accorciamento delle catene decisionali e dal drastico taglio efficientistico alla rappresentatività (Dini, Zilli, 2015, p. 66). Ma il particolare meccanismo elettorale degli enti di area vasta non metropolitani rende reale il rischio di territori governati contro il centro capoluogo o contro specifiche parti del territorio provinciale, con ciò riproponendo le *manfrine* della politica contro le quali il Governo aveva esercitato ironia ed esecrazione. È forse più probabile, dunque, che la legge sia stata fatta semplicemente troppo in fretta e senza un'adeguata riflessione: è un dato di fatto che una norma tanto complessa e legata a un complicato iter di riforma costituzionale, esce in Gazzetta Ufficiale il 7 aprile 2014, con il Governo Renzi entrato in carica da appena cinque settimane. D'altra parte l'immagine che quel Governo intende dare di sé è di velocità e capacità di *problem solving*, e senza dubbio porre fine in quaranta giorni al *ventennio perduto delle autonomie locali*, quella stasi che rende inattuata per un quarto di secolo le prescrizioni della legge 142, appare come un

segno manifesto di efficienza. Ma in realtà l'apparato della legge – comprensivo del rischio, puntualmente verificatosi, della bocciatura della connessa riforma costituzionale – è solo nominalmente innovativo, manifestandosi invece non solo conservativo ma assai regressivo, con il ritrovato protagonismo degli antichi tasselli provincial-prefettizi.

È in questo senso che il concetto di *suddito* inteso come destinatario di un coattivo precetto – sia esso quello di Augusta (1555) o quello di Delrio (2014) – acquista, almeno metaforicamente, la sua pertinenza. Senz'altro nell'Italia Repubblicana non trova albergo quella radicale condizione di dipendenza da un potere sovrano e inaccessibile che definisce la *sudditanza*. Ma non v'è dubbio che nell'Italia Repubblicana il territorio sia *ostaggio* di norme, di scelte e di politiche lacunose, tardive, inadeguate e alla fine dannose. Di esse è ostaggio anche chi quel territorio quotidianamente co-produce, ossia i cittadini nella loro veste di attori sociali, economici, politici. Se l'esser sudditi e l'essere ostaggi è differente, è però vero che analoga è la condizione di dipendenza, l'essere inermi di fronte a un potere la cui volontà non si riesce a modificare. E sotto questo profilo l'incredibile resilienza dei *limes* provinciali non è che il feticcio, prima ancora che il risultato, della programmatica rinuncia alla progettualità territoriale che ha caratterizzato l'intero arco temporale repubblicano. I Costituenti immaginarono che la cifra di cambiamento portata dall'avvento della democrazia e dalla Repubblica fosse sufficiente al fragile Paese e ibernarono i vecchi compartimenti degli annuari statistici, denominati Regioni per un lontano futuro. Negli anni Settanta e Ottanta dell'attuazione delle Regioni, il decentramento amministrativo che infine si impose con la necessità dei fatti fu contorto e variamente intralciato in ragione dei vincoli trascendenti della guerra fredda. Negli anni Novanta e nel decennio successivo la sparizione di un intero ceto politico e l'avvento dei nuovi partiti della cosiddetta seconda Repubblica crearono un clima di contrapposizione che portò ogni normativa sulle autonomie locali alla paralisi. Vi sono sempre state, in altre parole, cose più importanti del territorio con cui le politiche territoriali hanno dovuto confrontarsi.

Colpa anzi del territorio, sotto certi aspetti, e della sua proverbiale tolleranza, giacché esso possiede una grande capacità di resilienza e ha presente il suo destino, che è quello di doversi adeguare a ogni zonizzazione operata dal potere. Il punto purtroppo – e nel nostro Paese lo abbiamo largamente superato – è che oltre una certa soglia la capacità di resilienza si attenua e il territorio comincia ad adeguarsi male, non riuscendo più a compensare le diseconomie. È precisamente qui che una buona *Lex* avrebbe dovuto urgentemente produrre, ove opportuno, nuovi *limes* nei vari livelli amministrativo-territoriali, con un progetto razionale e munito di corretti incentivi per l'intercomunalità, con una concettualizzazione non superficiale del livello intermedio di *area vasta*, con un'amministrazione intelligente e flessibile delle differenti fisionomie del nostro fenomeno urbano, e infine con un ragionamento responsabile intorno alle molteplici incongruenze del nostro attuale assetto regionale (dai drammatici *undersizing* all'inattuale follia delle regioni *speciali*, dall'affrontare la quale la 56 si è cautelativamente tenuta alla larga). Cinque settimane non sarebbero state certo sufficienti per tutto questo, ma tutto questo sarebbe stato necessario al Sistema-Paese per riprodurre le condizioni amministrativo-territoriali minime di efficienza, o almeno di non contraddizione fra la forma geografica dell'amministrazione e la morfologia reale dei processi di creazione di ricchezza. Il rapporto fra l'area metropolitana centrale della Toscana, imperniata su Firenze, e la *Citta metropolitana di Firenze* ex legge Delrio appartiene a questo ordine di fatti e dovrà misurarsi con questo ordine di difficoltà.

## 2. LA CITTÀ METROPOLITANA E IL CONVITATO DI PIETRA DELL'AREA METROPOLITANA: UN DIFFICILE DIALOGO.

2.1 *Le lontane origini dell'AMF.* — Ogni processo di urbanizzazione nella sua dimensione spaziale e secondo il peculiare percorso temporale, rappresenta il segno/disegno territoriale dell'evoluzione storica e socio-economica delle città e del loro spazio di gravitazione, oltre a essere l'espressione di un insieme di variabili fondamentali, quali: la posizione, l'accessibilità, la densità demografica e le attività produttive.

Le radici dell'attuale modello urbano metropolitano della Toscana affondano nell'antica storia di urbanizzazione della regione. Infatti, già nella struttura urbana preunitaria della Toscana possiamo osservare la presenza di una gerarchia dei nodi urbani e l'addensamento urbano attorno alle due nascenti aree metropolitane: a) quella tripolare della Toscana interna, formata attorno a Firenze, Prato e Pistoia; b) quella bipolare lungo la fascia costiera tra Pisa e Livorno.

L'avvento dell'Unità d'Italia offre una spinta ulteriore verso la crescita urbana attorno alle nascenti agglomerazioni metropolitane. La presenza di due vaste agglomerazioni urbane di tipo nastro-forme entrambe situate nella parte Nord della regione è uno dei caratteri distintivi dell'intero processo di agglomerazione urbano-metropolitana toscana. Uno dei motivi può essere dipeso dal forte e radicato policentrismo tipico della mezzadria e dell'artigianato oltreché della lunga storia di "campanili" della Toscana. Questa precoce centralità dell'agglomerazione urbana misurata dall'elevata densità della vasta pianura dell'Arno e della costa è rimasta potente fino ai giorni nostri condizionando l'intero assetto regionale (Romei, 2012).

Nell'immediato dopoguerra la crescita urbana (1) riprende vigore trainata dall'industrializzazione e dalla formazione di sistemi territoriali di Pmi. Il diffondersi dell'industrializzazione (2) è parallelo alla crescita urbana regionale poiché le attività produttive si insediavano nelle città per le evidenti economie di agglomerazione urbana e per la presenza di manodopera aumentando così il meccanismo del moltiplicatore della base urbana: la correlazione tra crescita urbana e crescita industriale divenne molto forte. La relativa concentrazione di attività produttive richiamò popolazione attorno alle città diffondendo i processi di crescita urbana, di periurbanizzazione e di conurbazione verso la formazione di veri e propri sistemi urbano metropolitani: quello fiorentino, pratese, pistoiese, i nodi della area metropolitana della Toscana del nord; e quello pisano e livornese, i nodi della area metropolitana costiera.

Anticipando i tempi Sestini nel 1958 (Sestini, 1958) ha applicato il concetto di conurbazione introdotto da Patrick Geddes nel 1915 per individuare le conurbazioni in Italia utilizzando il criterio della densità territoriale e la percentuale di attivi extragricoli. L'anno successivo nella sua pubblicazione "L'Italia" ha descritto così la conurbazione fiorentino-pratese-pistoiese: "la conca di Firenze si prolunga verso nordovest, percorsa da due affluenti dell'Arno, il Bisenzio e l'Ombrone; essa è quasi ovunque molto fittamente popolata da case sparse, ville e borgate; ma è pure e non solo da oggi, sede di una intensa attività industriale che ha dato vita a grossi centri: tra i principali Sesto che si considera una appendice della zona industriale fiorentina, Prato e Pistoia" (Sestini, 1959, p. 1064).

Da allora in poi si sono succeduti numerosi studi e analisi sull'area metropolitana di Firenze-Prato e Pistoia. Qui basta ricordare alcuni: l'interessante ricerca di Acquarone sulle aree metropolitane in Italia che utilizza il criterio della specializzazione industriale-terziaria e della densità sociale; il rilievo europeo dello studio di Charrier sulla formazione di un "bacino a tre teste" (1966) definito come "nucleo originario dell'area metropolitana Firenze, Prato e Pistoia".

Di particolare importanza l'ampio lavoro analitico condotto da Cafiero e Busca sullo sviluppo metropolitano in Italia (1970). In questo ampio studio i due autori descrivono l'evoluzione temporale della dimensione demografica delle aree metropolitane, utilizzando i dati dei censimenti 1951 e 1961 e le future previsioni di crescita. Secondo Cafiero e Busca la popolazione metropolitana in Italia cresce per l'azione concomitante di tre fattori: a) per la crescita interna, a partire dal perimetro iniziale dell'area metropolitana; b) per la sua continua espansione territoriale verso direttrici consolidate, colo-

---

(1) Al censimento della popolazione del 1951 Firenze risulta la prima città della regione per peso demografico (374.625 abitanti), seguita da Livorno (142.333), Prato (77.968) e Pistoia (77.783). Ad eccezione di Prato che ha avuto un incremento demografico sensibilmente alto i valori degli altri comuni rimangono molto simili a quelli attuali.

(2) L'industria leggera assieme all'urbanizzazione ha rapidamente trasformato il territorio della valle dell'Arno in quell'ossimoro definito da Becattini come "campagna urbanizzata" (Becattini, 1975). Si tratta dell'ampia pianura dell'Arno e delle sue valli dove l'urbanizzazione storica si è intrecciata con la diffusione dell'industria leggera e dei distretti industriali generando una zona di frangia, in transizione dalla ruralità all'urbanizzazione.

nizzando mano a mano le zone rurali limitrofe; c) per la formazione di nuove aree metropolitane, legate ai processi di crescita demografica e di conurbazione.

Applicando questi criteri possiamo osservare come, nel caso dell'area metropolitana fiorentina la crescita sia avvenuta soprattutto per espansione verso l'esterno, lungo la direttrice nordovest, e per la crescita interna dell'intera area metropolitana. Infatti, nel 1951 l'area metropolitana era formata da 7 comuni per un totale di 507.943 abitanti ma già nel 1961 i comuni erano saliti a 13 con 788.198 abitanti (Fig. 1).

Dal punto di vista legislativo il riconoscimento dell'area metropolitana appare in un decreto del Ministero dei Lavori Pubblici del 1956 che individua come area metropolitana un territorio composto da sedici comuni e poi in numerosi piani e studi a scala comunale, intercomunale (3) e regionale (Regione Toscana e IRPET).

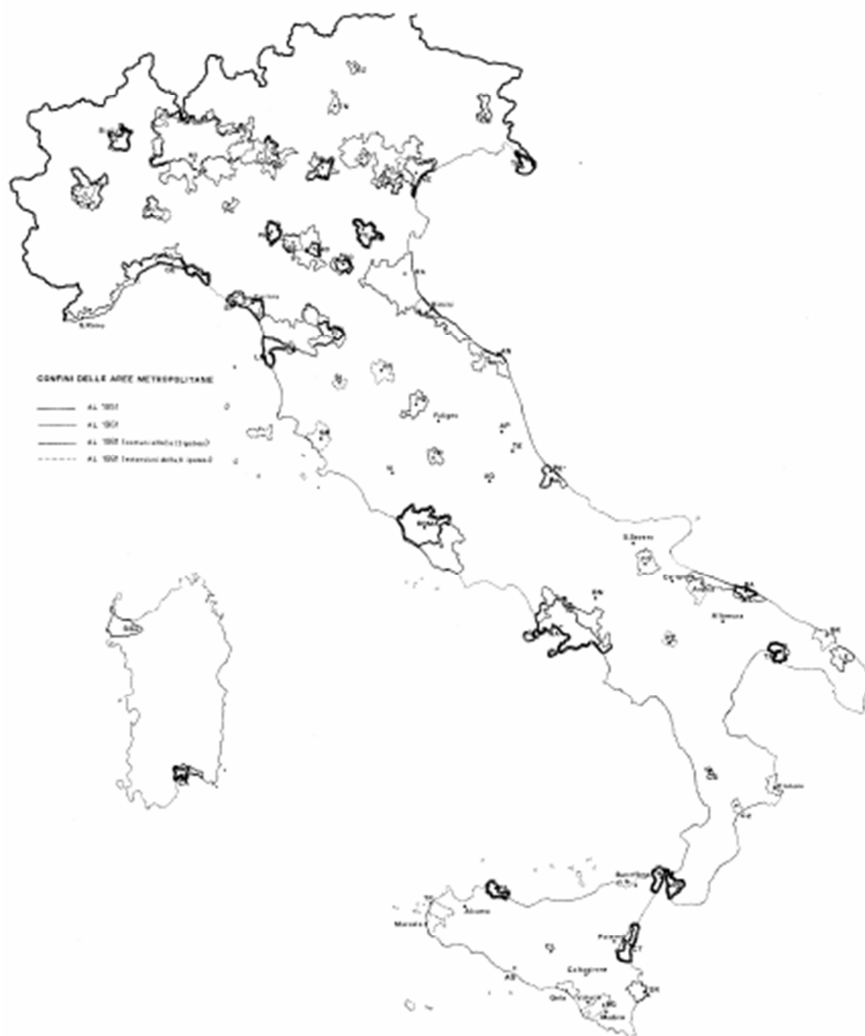


Fig. 1 – Le aree metropolitane in Italia, 1951 e 1961.

Fonte: Cafiero, Busca (1970).

---

(3) Nel Piano Intercomunale Fiorentino del 1965 i comuni facenti parte dell'area metropolitana erano saliti a 22, ma il piano non venne approvato.

2.2 *L'area metropolitana fiorentina e la Città metropolitana.* — La precoce densità urbana della piana fiorentina nel tempo si è alimentata e rafforzata ulteriormente dalla contiguità territoriale e dall'accessibilità. Si tratta di un *continuum* urbano-metropolitano con una potente forza agglomerativa demografica ed economica, ancora in continua espansione, caratterizzato da due processi paralleli: agglomerazione e diffusione. Si è trattato e si tratta di processi di territorializzazione convergenti che hanno prodotto una vasta area metropolitana interconnessa che, nata come una conurbazione nastri-forme lungo le principali vie di comunicazione, è mano a mano diventata un'ampia area urbano-metropolitana a carattere sistemico sorretta da elevata densità demografica e produttiva e da ampi flussi di mobilità. Attualmente il vasto e denso continuum urbano-metropolitano che si è formato possiede una sua specifica e potente forza agglomerativa sia economica sia demografica, un processo che appare in continua e costante crescita ma che ha il “difetto” di non considerare i confini amministrativi, poiché si estende attraverso tre confini provinciali. La multiformità politico-amministrativa, economica e sociale del territorio metropolurbano regionale rende necessario analizzare in maniera trasversale prestando attenzione soprattutto alla complessa dialettica che con il tempo si è instaurata sul ruolo giocato dai vecchi e nuovi confini politico-amministrativi e dagli intrecci che ne sono derivati, generalmente in maniera piuttosto conflittuale, tra i singoli Comuni, i Comuni dell'area metropolitana, le Province interessate, la Regione e infine l'istituzione ex legge 56 della Città metropolitana. Alimentando continui conflitti amministrativi e politici che di fatto ne hanno limitato, quando non impedito, una progettazione e una adeguata gestione olistica.

La crescita continua dell'area metropolitana trasversale alle tre ex province – oggi città metropolitane – di Firenze Prato e Pistoia è evidente anche semplicemente considerando come indicatore l'uso del suolo (Fig. 2) così come è evidente la diversità morfologica all'interno delle tre città metropolitane che comprendono un'ampia fascia di comuni appenninici e collinari con vaste superfici boscate e agricole.

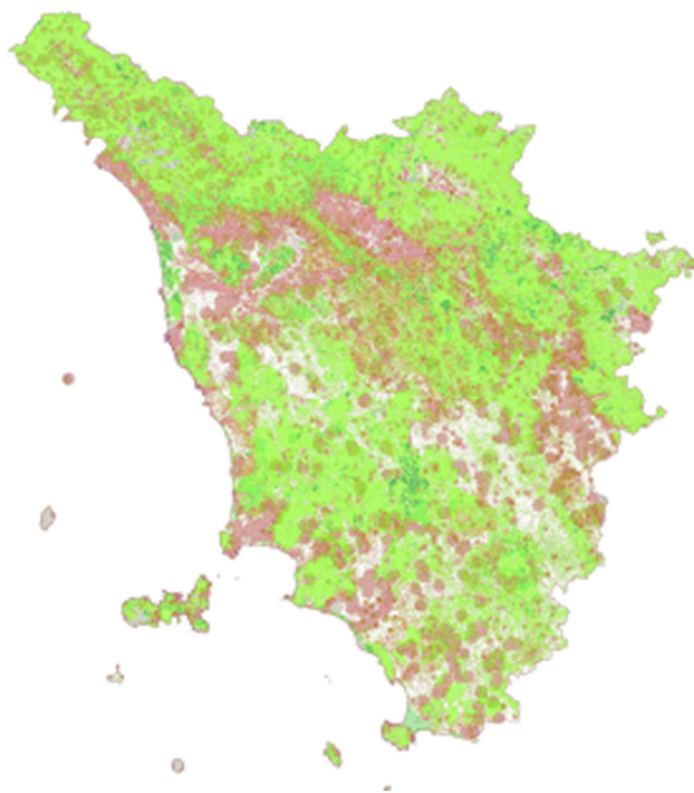


Fig. 2 – Regione Toscana, uso del suolo urbano, 2013.

Fonte: [www502.regione.toscana.it/geoscopio/servizi](http://www502.regione.toscana.it/geoscopio/servizi).

Da parte sua la Regione Toscana, secondo quanto previsto dalla legge 142/1990, ha provveduto a individuare i limiti dell'Area metropolitana fiorentina "alle tre Province di Firenze, Prato e Pistoia, attribuendole prevalentemente finalità di coordinamento delle attività di programmazione/pianificazione territoriale" ([www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)).

Nell'art. 22 della legge 267/2000, il *Testo unico degli enti locali*, si individuavano a scala nazionale le aree metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli. Inoltre, si introduceva una definizione che permetteva anche l'inserimento nell'area metropolitana di quei comuni "i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali. La concreta circoscrizione delle aree spetta alla Regione, su conforme proposta degli enti territoriali interessati" ([www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)). In questa maniera il criterio per appartenere all'area metropolitana diventa quello della "stretta integrazione territoriale" interpretata molto correttamente secondo le tre dimensioni: quella relativa all'integrazione economica, produttiva e dei servizi; quella relativa alla dimensione sociale con l'ispessimento delle relazioni culturali e storiche; e infine quella geografica con le caratteristiche dei territori, prima tra tutti la contiguità. Da segnalare infine, il ruolo della regione nell'individuare la delimitazione concreta delle aree metropolitane anche tenendo conto delle proposte dirette dei comuni interessati (4).

Senza approfondire in merito ai metodi e ai criteri per individuare e delimitare le aree metropolitane ricordiamo come il criterio geoeconomico rappresenti un aspetto fondamentale delle aree metropolitane poiché individua gli ispessimenti territoriali, quelle aree a maggiore intensità delle relazioni interne (reti e flussi) e specializzazione urbano-metropolitana privilegiando la contiguità territoriale. Altri criteri possono essere quelli creati dalle persistenze politico-amministrative, lascio dell'ormai storica articolazione provinciale. In quest'ottica e secondo il dettato della legge sulle AM (si veda la precedente legge sull'istituzione delle AM in Italia 142/1990 e la recente n. 56/2014) esse devono essere contenute completamente entro i confini provinciali, un criterio che in questo caso segmenta in tre parti l'area metropolitana fiorentina che in un raggio di 60 chilometri attraversa tre province.

La legge n. 56 del 2014, sull'eredità della legge 142/1990 e in base dell'art. 114 della Costituzione revisionato nel 2001, ha stabilito la nascita delle Città metropolitane come enti territoriali autonomi di area vasta che hanno come compiti istituzionali quelli di "cura dello sviluppo strategico del territorio; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione; cura delle relazioni istituzionali" ([www.cittametropolitana.fi.it](http://www.cittametropolitana.fi.it)). Ma poiché il territorio della Città metropolitana coincide con quello della preesistente provincia è nato anche un nuovo ossimoro anzitutto semantico poiché abbiamo una "città" che è al tempo stesso anche "metropolitana" ma poi molto più concretamente soprattutto territoriale, perché la maggior parte dell'area della città metropolitana è di tipo rurale a bassa densità. Infatti, dei 42 comuni della nuova città metropolitana di Firenze soltanto 6 hanno una densità superiore a 700 abitanti, i restanti 36 comuni sono comuni rurali (densità media pari a 127 abitanti per kmq).

Per la Regione toscana "oggi la Città metropolitana tende a configurarsi come una vera e propria istituzione, mentre l'Area vasta rappresenta più un coordinamento per un esercizio delle funzioni amministrative in modo efficace ed efficiente. In prospettiva comunque, Città e Area vasta metropolitana fiorentina potrebbero coincidere in una logica di riduzione dei livelli istituzionali che insistono sul territorio" ([www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)).

---

(4) Ad esempio nel 2007 è stato firmato il Patto per lo sviluppo locale (Pasl) dell'Area vasta metropolitana Firenze, Prato, Pistoia che comprende anche il Circondario Empolese Valdelsa, che aveva come assi strategici l'ambiente, le infrastrutture e la mobilità, lo sviluppo economico, la ricerca, la cultura e la salute ([www.regione.toscana.it/documents/10180/71062/Pasl\\_area\\_metropolitana](http://www.regione.toscana.it/documents/10180/71062/Pasl_area_metropolitana)).

L'abbondanza di studi, di leggi e di nomi ha creato un nodo difficile da sciogliere che sicuramente non facilita la gestione, la programmazione e la scelta di politiche adeguate alla crescente complessità e alle sfide poste dalla necessaria competitività e sostenibilità dei territori.

In uno scenario globale segnato da flussi, mobilità e reticolarizzazione diventa difficile comprendere il senso dei vecchi e nuovi confini politico-amministrativi (dalle province ai singoli comuni fino all'attuale città metropolitana). L'elevata mobilità, tipica delle aree urbane, genera a sua volta sistemi urbani complessi, cioè con nodi sempre più interconnessi formando aree sempre più estese di tipo urbano-metropolitano densamente interconnesse, sorrette da fitte relazioni (economiche, demografiche, sociali e culturali). Interessata da fenomeni al tempo stesso di agglomerazione e di reticolarizzazione. In conclusione le aree metropolurbane sono organismi complessi e dinamici, dove l'identità geostorica derivante dal passato è alimentata da reti stabili intessute nel territorio alle diverse scale (locale-regionale-globale) che agiscono come nodi morfologicamente espansivi, come dei propulsori diretti di territorializzazione: l'espansione, l'intensificazione e la tendenza alla concentrazione delle reti urbane alimenta i fenomeni della conurbazione, della periurbanizzazione, della città-regione, aree metropolitane lungo le principali direttrici di comunicazione.

#### BIBLIOGRAFIA

- ACQUARONE A., *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Bologna, Zanichelli, 1961.
- ANTONINI L., "Le macroregioni: una proposta ragionevole che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale", *Federalismi*, 3, 2015, pp. 2-10, <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=28783>.
- BECATTINI G. (a cura di), *Lo sviluppo economico della Toscana*, Firenze, IRPET, 1975.
- BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia Unita*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2016.
- BORTOLOTTI L., DE LUCA G., *Come nasce un'area metropolitana: Firenze, Prato, Pistoia, 1848-2000*, Firenze, Alinea, 2000.
- CAFIERO S., BUSCA A., *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Roma, Svimez, 1970.
- CHARRIER G.B., "L'organisation de l'espace dans une aire métropolitaine: le bassin, de Florence-Pistoia", *Annales de Géographie*, 75, 1966, pp. 57-83.
- COMUNE DI FIRENZE, *Piano Intercomunale Fiorentino*, Firenze, 1965.
- DINI F., "Amnesia strutturale, gerrymandering involontari e dimensioni geografiche ottime", in CASTELNOVI M. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Le proposte della Geografia*, Roma, Società Geografica Italiana, 2013, pp. 91-101.
- DINI F., ZILLI S. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto 2014*, Roma, Società Geografica Italiana, 2015.
- DINI F., ZILLI S., "Le conseguenze dell'area vasta ex legge 56: spunti dalle esperienze di Toscana e Friuli Venezia Giulia", in *Atti della X giornata di studi INU Crisi e rinascita delle città*, Napoli, in corso di stampa.
- GEDDES P., *Cities in Evolution*, London, William Editions, 1915.
- ROMEI P., "L'evoluzione degli insediamenti urbani in Toscana dall'Unità d'Italia: tra eredità e cambiamenti", in RICCI A. (a cura di), *Geografie dell'Italia molteplice*, Roma, Società Geografica Italiana, 2012, pp. 375-394.
- Sestini A., "Qualche osservazione geografico-statistica sulle conurbazioni italiane", in *Studi in onore di R. Biasutti*, supplemento alla *Rivista Geografica Italiana*, 61, 1958, pp. 313-328.
- SESTINI A., *L'Italia*, Firenze, Le Monnier, 1959.
- [www.cittametropolitana.fi.it](http://www.cittametropolitana.fi.it).
- [www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it).
- [www.regione.toscana.it/documents/10180/71062/Pasl area metropolitana](http://www.regione.toscana.it/documents/10180/71062/Pasl%20area%20metropolitana).
- [www502.regione.toscana.it/geoscopio/servizi](http://www502.regione.toscana.it/geoscopio/servizi)

*Università di Firenze; francesco.dini@unifi.it, patrizia.romei@unifi.it*

RIASSUNTO: Il principio "cuius regio eius religio" obbligava ogni regione a seguire la religione del suo principe. Allo stesso modo la legge 56/2014 obbliga il processo di riorganizzazione degli enti locali a restare prigioniero dei vecchi confini delle province. Questa decisione rende la legge 56 conservativa, anzi regressiva, e contiene elementi di rigidità, come mostra la traiettoria storica dell'Area metropolitana fiorentina, estesa da oltre un quindicennio a Prato e Pistoia e ridotta, in quanto Città metropolitana ex legge 56, alla sola provincia della città centrale.

SUMMARY: The precept “cuius regio eius religio” obliged every region to accept the religion of its prince. Likewise the law 56/2014 imprisons the reorganization process of local authorities within the old provincial boundaries (this is the meaning of the expression “cuius lex eius limes”). This decision makes the law 56 conservative, rather regressive, and makes it too stiff, as the administrative history of the Metropolitan Area of Florence shows very well. Currently and according the law 56/2014, the Metropolitan City of Florence coincides with the old province of Florence, while the pre-existing (and informal) authority, designated by the Tuscan Region according the laws 142/1990 and 267/2000, included the three provinces of Florence, Prato and Pistoia.

*Parole chiave:* L. 56/2014, Città metropolitana, Firenze

*Keywords:* L. 56/2014, Metropolitan City, Florence