



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Legge 56 e Toscana: mètalettura della norma

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Legge 56 e Toscana: mètalettura della norma / Francesco Dini; Patrizia Romei. - In: GEOTEMA. - ISSN 1126-7798. - ELETTRONICO. - 70. Special Issue "Territori amministrati. La geografia politica dell'Italia dopo la legge 56/2014":(2022), pp. 85-96.

Availability:

The webpage <https://hdl.handle.net/2158/1291872> of the repository was last updated on 2023-06-29T21:54:01Z

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

La data sopra indicata si riferisce all'ultimo aggiornamento della scheda del Repository FloRe - The above-mentioned date refers to the last update of the record in the Institutional Repository FloRe

(Article begins on next page)

Francesco DINI, Sergio ZILLI, Gruppo AGel «Territori amministrati» e legge 56: le ragioni di un'analisi regionale del processo di attuazione 2014-2022

Francesco DINI, Sergio ZILLI, Legge 56/2014 e geografia politica dell'Italia: valutazione d'impatto ambientale

Fiorenzo FERLAINO, Francesca Silvia ROTA, Lo stato di attuazione della legge 56 in Piemonte

Alberto CERIANI, Franco SACCHI, Federica SIGNORETTI, Città metropolitana di Milano, province e forme di intercomunalità lombarde dopo la legge 56/2014

Simonetta ARMONDI, Matteo BOLOCAN GOLDSTEIN, Paolo MOLINARI, Poteri e politiche territoriali in un contesto plurale: il sistema delle autonomie lombarde tra riforme e nuove sfide

Stefano SORIANI, Alessandro CALZAVARA, Una valutazione critica sull'implementazione della legge 56 in Veneto: il caso della Città metropolitana di Venezia

Sergio ZILLI, «Ritorna alla casella di partenza». La gestione del riordino amministrativo in Friuli Venezia Giulia

Silvia GRANDI, Riflessioni sul riordino istituzionale e territoriale in Emilia-Romagna

Francesco DINI, Patrizia ROMEI, Legge 56 e Toscana: metàlettura della norma

Maria PREZIOSO, Angela D'ORAZIO, Città metropolitana di Roma Capitale nel quadro regionale: una transizione incompiuta e un assetto irrisolto

Roberta GEMMITI, Nuove sfide per fragili equilibri: il caso della regione Lazio

Marina FUSCHI, Aldo CILLI, L'Abruzzo tra inerzia riformatrice e prove di protagonismo territoriale

Marina FUSCHI, Aldo CILLI, La riforma degli enti locali in un'emblematica periferia fragile: il caso del Molise

Libera D'ALESSANDRO, Rosario SOMMELLA, Traiettorie regionali e biforcazioni metropolitane: il caso di Napoli e della Campania

Stefano DE RUBERTIS, Riordino territoriale in Puglia: la Città metropolitana di Bari

Ornella ALBOLINO, Le province della Basilicata tra centralismo regionale e nuova geografia istituzionale

Giovanni MODAFFARI, La Città metropolitana di Reggio Calabria fra scelte strategiche e ricerca di futuro

Luigi SCROFANI, Governo del territorio e riforma delle autonomie in Sicilia: la geografia variabile delle aggregazioni di Comuni

Barbara CAEDDU, Maurizio MEMOLI, Giovanni SISTU, Il dis-ordine creativo del ritaglio amministrativo in Sardegna

70
Geotema - Rivista Quadrimestrale - Anno XXVI n. 3 settembre/dicembre 2022 - Poste Italiane S.p.A. - Sped. in Abb. Poste DL 353/2003 (conv. in Legge 27/02/2004 n. 46 Art. 1, Comma 1) - CN/BO - Patron Editore - Via Badini 12 - Quarto Inferiore - 40057 Granarolo dell'Emilia (Bo)

TERRITORI AMMINISTRATI. LA GEOGRAFIA POLITICA DELL'ITALIA DOPO LA LEGGE 56/2014

a cura di
Francesco Dini e Sergio Zilli

geotema



Organo ufficiale dell'Associazione Geografi Italiani

geotema

Patron Editore

70



Fondatore Alberto Di Blasi	Ufficio di Direzione Carlo Pongetti Tania Rossetto Carlo Salone Rosario Sommella Sergio Zilli
Direttore Elena dell'Agnese	

Territori amministrati. La geografia politica dell'Italia dopo la legge 56/2014

a cura di Francesco Dini e Sergio Zilli

Francesco Dini, Sergio Zilli	Gruppo AGEI «Territori amministrati» e legge 56: le ragioni di un'analisi regionale del processo di attuazione 2014-2022	3
Francesco Dini, Sergio Zilli	Legge 56/2014 e geografia politica dell'Italia: valutazione d'impatto ambientale	6
Fiorenzo Ferlaino, Francesca Silvia Rota	Lo stato di attuazione della legge 56 in Piemonte	24
Alberto Ceriani, Franco Sacchi, Federica Signoretti	Città metropolitana di Milano, province e forme di intercomunalità lombarde dopo la legge 56/2014	34
Simonetta Armondi, Matteo Bolocan Goldstein, Paolo Molinari	Poteri e politiche territoriali in un contesto plurale: il sistema delle autonomie lombarde tra riforme e nuove sfide	45
Stefano Soriani, Alessandro Calzavara	Una valutazione critica sull'implementazione della legge 56 in Veneto: il caso della Città metropolitana di Venezia	56
Sergio Zilli	«Ritorna alla casella di partenza». La gestione del riordino amministrativo in Friuli Venezia Giulia	65
Silvia Grandi	Riflessioni sul riordino istituzionale e territoriale in Emilia-Romagna	76
Francesco Dini, Patrizia Romei	Legge 56 e Toscana: mètalettura della norma	85
Maria Prezioso, Angela D'Orazio	Città metropolitana di Roma Capitale nel quadro regionale: una transizione incompiuta e un assetto irrisolto	97
Roberta Gemmiti	Nuove sfide per fragili equilibri: il caso della regione Lazio	110
Marina Fuschi, Aldo Cilli	L'Abruzzo tra inerzia riformatrice e prove di protagonismo territoriale	118
Marina Fuschi, Aldo Cilli	La riforma degli enti locali in un'emblematica periferia fragile: il caso del Molise	128
Libera D'Alessandro, Rosario Sommella	Traiettorie regionali e biforcazioni metropolitane: il caso di Napoli e della Campania	138
Stefano De Rubertis	Riordino territoriale in Puglia: la Città metropolitana di Bari	149
Ornella Albolino	Le province della Basilicata tra centralismo regionale e nuova geografia istituzionale	163
Giovanni Modaffari	La Città metropolitana di Reggio Calabria fra scelte strategiche e ricerca di futuro	171
Luigi Scrofani	Governo del territorio e riforma delle autonomie in Sicilia: la geografia variabile delle aggregazioni di Comuni	182
Barbara Cadeddu, Maurizio Memoli, Giovanni Sistu	Il dis-ordine creativo del ritaglio amministrativo in Sardegna	191



Il **Comitato scientifico** di «Geotema» è composto dai membri del Comitato direttivo dell'AGEI in carica, che presiedono alla politica editoriale del periodico.

L'**Editorial Board** è composto da:

John Agnew
(U. California, Los Angeles, Stati Uniti)

Vincent Berdoulay
(U. Pau, Francia)

Giuseppe Campione
(Messina)

Béatrice Collignon
(U. Bordeaux, Francia)

Sergio Conti
(U. Torino)

Gino De Vecchi
(Roma)

Giuseppe Dematteis
(Torino)

J. Nicholas Entrikin
(U. Notre Dame, Indiana, Stati Uniti)

Claudio Minca
(U. Bologna)

Anssi Paasi
(Oulun Yliopisto, Oulu, Finlandia)

Maria Paradiso
(U. Napoli Federico II)

Petros Petsimeris
(U. Paris I, Francia)

Chris Philo
(U. Glasgow, Gran Bretagna)

Claude Raffestin
(Torino)

Franco Salvatori
(U. Roma Tor Vergata)

Lidia Scarpelli
(U. Roma La Sapienza)

Ola Söderstrom
(U. Neuchâtel, Svizzera)

Jean-François Staszak
(U. Genève, Svizzera)

Ulf Strohmayer
(National U. Ireland, Galway, Irlanda)

Angelo Turco
(Milano)

Michael Watts
(U. California, Berkeley, Stati Uniti)

Benno Werlen
(U. Jena, Germania)

Ufficio di redazione: Anastasia Battani, Sara Belotti, Anna Bonavoglia, Diego Borghi, Elisa Consolandi, Monica De Filpo, Nicola Gabellieri, Arturo Gallia (sito web), Eleonora Guadagno, Martina Loi, Cristina Marchioro, Giovanni Messina, Patrizia Miggiano, Giulia Oddi, Ginevra Pierucci (segreteria), Leonardo Porcelloni, Caterina Rinaldi, Giulia Vincenti.

Per eventuali indicazioni e richieste di carattere editoriale, rivolgersi al prof. Carlo Pongetti, Università di Macerata, Dipartimento di Studi Umanistici, Corso Cavour 2, Palazzo Ugolini, 62100 Macerata (carlo.pongetti@unimc.it).

Per informazioni sull'allestimento e sull'invio di testi per «Geotema», consultare le indicazioni redazionali riportate nell'ultima pagina di questo fascicolo e le informazioni riportate nella pagina web di «Geotema» (<https://www.ageiweb.it/publicazioni/geotema/>).

Abbonamento cartaceo Italia	€ 60,00
Abbonamento cartaceo estero	€ 75,00
Fascicoli singoli cartacei Italia	€ 22,00
Fascicoli singoli cartacei estero	€ 25,00
Abbonamento on-line Privati	€ 55,00
Abbonamento on-line Enti, Biblioteche, Università	€ 130,00
PDF singoli articoli	€ 14,00

Per abbonamenti e ordini di arretrati, rivolgersi all'Ufficio Abbonamenti: abbonamenti@patroneditore.com o collegarsi al sito www.patroneditore.com/riviste.html.

I pdf dei singoli articoli e gli abbonamenti online possono essere richiesti solo collegandosi al sito www.patroneditore.com/riviste.html. Gli abbonamenti hanno decorrenza gennaio-dicembre, con diritto di ricevimento dei fascicoli già pubblicati, se sottoscritti in corso d'anno. I fascicoli cartacei non pervenuti vengono reintegrati non oltre 30 giorni dopo la spedizione del numero successivo.

Modalità di pagamento:

Versamento anticipato adottando una delle seguenti soluzioni:

- c.c.p. n. 000016141400 intestato a Patron editore - via Badini 12 - Quarto Inferiore - 40057 Granarolo dell'Emilia - Bologna - Italia

- bonifico bancario a INTESA SAN PAOLO - Agenzia 68 - Via Pertini 8 - Quarto Inferiore - 40057 Granarolo dell'Emilia - Bologna - Italia - IBAN IT58V0306936856074000000782
- carta di credito o carta prepagata a mezzo PAYPAL (www.paypal.it) specificando l'indirizzo e-mail amministrazione@patroneditore.com nel modulo di compilazione, per l'invio della conferma di pagamento all'Editore.

Stampa: Editografica, Rastignano, Bologna, nel mese di luglio 2023

Le fotocopie per uso personale possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere realizzate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org

Legge 56 e Toscana: mètalettura della norma

Questo articolo illustra l'impatto della legge 56 sull'assetto amministrativo toscano, con un approfondimento del suo aspetto più inatteso, relativo alla forma amministrativa dell'area metropolitana centrale della regione. Quest'ultima era stata da lungo tempo individuata tanto dalla ricerca urbano-territoriale quanto dalla programmazione regionale nella conurbazione metropolitana Firenze-Prato-Pistoia, giunta ormai nel 2014 a un considerevole grado di istituzionalizzazione; ma la legge 56, con la trasformazione della provincia di Firenze in Città metropolitana, aveva azzerato questo poderoso e pluridecennale lavoro scientifico e programmatico alterando, insieme alle fisionomie amministrative, i rapporti territoriali di potere nello spazio politico regionale. L'articolo esamina il processo di formazione della Cm di Firenze e discute il processo di riarticolazione istituzionale e funzionale messo in atto dalla Regione, come reazione ai contenuti strutturali della norma. L'evidenza empirica mostra che una interpretazione oggettiva dei due processi non può ignorare la soggettività della figura che ha promosso la legge 56 (il presidente Renzi) e la sua influenza nel dibattito locale e all'interno del partito che ha ospitato fino al 2019 la sua carriera politica.

Law 56 and the Tuscany: The Meta-reading of the Act

This paper discusses the impact of law 56 on the Tuscan administrative framework, with a focus on its most unexpected aspect that is the administrative form of the Tuscan central metropolitan area. Urban and territorial research and the regional planning had long identified this area in the metropolitan conurbation Florence-Prato-Pistoia, already markedly institutionalized in 2014. The making of the Metropolitan City of Florence, according to the law 56, had instead eliminated this important and decades-long political work and altered, together with the administrative features, the territorial relations of power in the Tuscan political space. The article examines the process of formation of the Cm and discusses the institutional and functional re-articulation process implemented by the Region, as a fast and strong reaction to the act. The empirical evidence shows that an objective interpretation of the processes cannot ignore the subjectivity of the figure who promoted the 56 (president Renzi) and his influence in the local debate and within the party which hosted his political career until 2019.

Loi 56 et Toscane : métalecture de la législation

Cette contribution illustre l'impact de la loi 56 sur la structure administrative toscane, en mettant l'accent sur son aspect le plus inattendu : la forme administrative du système métropolitain central de la région. La recherche urbaine-territoriale et l'administration régionale l'avaient reconnu dans l'agglomération métropolitaine Florence-Prato-Pistoia, qui, dans la deuxième décennie du siècle, avait atteint un degré considérable d'institutionnalisation. Mais la loi 56, avec l'institutionnalisation de la ville métropolitaine de Florence, avait éliminé ce puissant travail politique de plusieurs décennies et modifié, avec les formes administratives, les relations territoriales de pouvoir dans l'espace politique régional. L'article examine le processus de formation de la Cm et discute le processus de ré-articulation institutionnelle et fonctionnelle mis en œuvre par la Région, en réaction au contenu du changement de loi. L'évidence empirique montre qu'une interprétation objective des processus ne peut ignorer la subjectivité de la figure qui a initié la loi 56 (le président Renzi) et son influence dans le débat local et en particulier au sein du parti qui jusqu'en 2019 a accueilli sa carrière politique.

Parole chiave: legge 56, geografia politica dell'Italia, Città metropolitana, Toscana

Keywords: law 56, political Geography of Italy, Metropolitan City, Tuscany

Mots-clés : loi 56, géographie politique de l'Italie, Ville Métropolitaine, Toscane

Francesco Dini, Università di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa – francesco.dini@unifi.it

Patrizia Romei, Università di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa – patrizia.romei@unifi.it

Nota: i paragrafi 1 e 2 sono da attribuire a Francesco Dini, il paragrafo 3 a Patrizia Romei.

1. Introduzione

Può non essere piacevole dirlo dal punto di vista dell'obiettività scientifica e del sacrosanto rifiuto delle spiegazioni *ad hoc*, ma l'applicazione della legge 56 alla Toscana risente della singolarità per la quale il capo del governo che licenzia la norma è stato presidente della Provincia di Firenze (2004-2009), sindaco (2009-2014) della futura Città metropolitana – mantenendo la carica per oltre un mese dopo la nomina a *premier* e fino a pochi giorni (24 marzo) dalla pubblicazione della 56 in GU – e segretario nazionale (dicembre 2013-febbraio 2017) del partito che, con diverse etichette, governa la Regione Toscana dalla sua istituzione. Riesce infatti difficile sottrarsi all'impressione che le modalità della rapida ascesa e del percorso istituzionale e politico del presidente Renzi siano un elemento senza il quale non si spieghino compiutamente le vicende della 56 in questa regione. Se infatti è vero che nella valutazione degli impatti di una legge, specie amministrativa, non dovrebbero essere rilevanti le soggettività degli attori, è vero anche che queste ultime incidono sulla dialettica *fra e nei* partiti, e il processo di attuazione di una riforma ne è palesemente influenzato. Sulla scorta di questa considerazione discuteremo perciò una mèta-lettura locale della norma, e la inquadriamo nell'esperienza storica di programmazione della Regione Toscana, attiva e coerente sin dagli esordi nell'affrontare il mutamento territoriale legato alla modernizzazione attraverso areali differenti dalla provincia¹. Insieme al processo di attuazione della legge, ne approfondiremo infine l'aspetto che più appare distonico con questa attitudine: la questione metropolitana regionale.

2. La mèta-lettura locale della norma

2.1. L'attitudine della Regione Toscana alla programmazione territoriale

Sede di un plurisecolare processo di accumulazione mercantile e finanziaria, la Toscana preunitaria sceglie di non industrializzarsi come la ricchezza mineraria le avrebbe consentito, limitandosi per lo più a ospitare investimenti esteri (Mori, 1986). Ne deriva, fino ancora alla prima metà del Novecento, un'economia duale: di qua il tipico paesaggio agrario di viti, ulivi e cipressi nelle colline che coprono quasi il 70 per cento del territorio regionale; di là esperienze urbane di grande impresa manifatturiera a capitale preva-

lentemente esogeno – Pignone, San Giugio-Breda, Piaggio, Saint Gobain, «Fabbricone» Kössler-Mayer – però limitate e non sistemiche, così che a fronte di un indubbio processo di modernizzazione nessuno dei capoluoghi toscani potrà mai dirsi pienamente una *città industriale*.

La transizione regionale all'industria arriverà solo nel secondo dopoguerra, però con un modello organizzativo e territoriale differente dalla grande impresa urbana, quello della manifattura leggera e della piccola impresa distrettuale, modello che si abbatte come un breve e intenso uragano sulla regione – più precisamente sul bacino idrografico dell'Arno – per un trentennio dal 1955, per dar poi luogo a un processo di pure rapida despecializzazione dall'industria (Bianchi, 1986; Doccioli, 1993; Dini e Tinacci, 2011).

Ma nel frattempo la Toscana è cambiata in profondità, come accade in ogni *take off* industriale, e tipicamente il suo territorio è cambiato *dappertutto*, non soltanto nelle aree di sviluppo dell'industria: la campagna per una parte si è spopolata, per l'altra si è *urbanizzata* e secondo le disinvolute letture dell'epoca è diventata sede della nuova industrializzazione (che in verità si è realizzata all'interno dei centri minori, stravolgendoli); la suburbanizzazione e la periurbanizzazione hanno investito tutti i centri maggiori; e in generale l'intera regione è stata, al pari del resto del Paese, rivoltata come un calzino dalla modernizzazione del terzo quarto del Novecento.

Così, quando finalmente la l. 281/1970 dà attuazione alle Regioni costituzionali, il nuovo governo regionale affronterà con ingenuità ed entusiasmo questo cambiamento, convinto che a tanto mutamento reale e territoriale debba corrispondere uno amministrativo. L'indirizzo e la spinta culturale saranno dell'economista Giacomo Becattini (1969, 1975, 1978, 1979 e oltre), e il braccio operativo sarà l'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET), di cui è il primo direttore. Nella seconda metà degli anni Settanta e con il titolo emblematico «La questione comprensoriale e l'individuazione di aree funzionali in Toscana» (Sforzi, 1977), l'IRPET provvede a disegnare l'assetto amministrativo novello della regione, individuando 32 «comprensori» con le stesse procedure con cui Brian Berry aveva poco prima identificato i suoi *Daily Urban Systems* (1973). Con la denominazione di «Associazioni inter-comunali», la legge regionale 37/1979 proverà ad affidare a essi la gestione di alcuni servizi sociali e sanitari.

Non si pecca di psicologismo se si osserva che in quella stagione di contestuale ottimismo di in-



telligenza e volontà fosse naturale che ci andasse-ro di mezzo le già anziane Province: elettoralmente la Regione è orientata a sinistra, il mutamento (non diciamo il sol dell'Avvenire) pare davvero dietro l'angolo e le province emanano un polveroso odore sabauda e pre-moderno, puzzano di prefettura ed esemplificano quel potere centrale che le istituende Regioni stanno, si ritiene, disarticcolando. A fronte di una dimensione provinciale palesemente inefficiente per alcune funzioni o servizi, d'altro canto, non è dovere del buon amministratore predisporre una alternativa?

I «comprensori» toscani vivranno vent'anni, dando luogo a varie forme di collaborazione intercomunale, ma senza che la legge nazionale permetta alla Regione di trasferire loro alcuna delle competenze dell'ente intermedio, e poi verranno sostituiti per sfinimento – non si può governare *contro* la normativa nazionale – da 43 «sistemi economici locali» (legge regionale 219/1999) che diverranno 37 «ambiti di dimensione territoriale adeguata» (legge regionale 68/2011), non più identificati secondo procedure funzionali e ciascuno normalizzato entro i confini della rispettiva provincia. Resta però la disistima della configurazione territoriale provinciale, tanto che con lr 38/1997 e 40/2001 la Regione istituirà un tipo diverso e sub-provinciale di ente intermedio, i due «circondari» dell'Empolese-Valdelsa e di Piombino-Val di Cornia (che non per caso ricordano i comprensori), mentre con vari provvedimenti (lr 65/2010 e 69/2011) istituirà areali interprovinciali per la gestione dei servizi.

2.2. L'area metropolitana centrale e l'avvento della 56

È dunque rintracciabile nella vicenda amministrativa toscana un giudizio di inadeguatezza della dimensione provinciale che accomuna l'elaborazione degli strumenti di programmazione per tutte e dodici le legislature dal 1970 al 2014, accompagnata dal tentativo, regolarmente frustrato dai vincoli normativi della legislazione nazionale, di superarne rigidità e inefficienze. Il caso dell'individuazione dell'area metropolitana centrale della regione, cui sarà destinato l'approfondimento del prossimo paragrafo, è di gran lunga quello più rilevante. Esso origina dalle sollecitazioni provenienti dalle inattuare leggi nazionali 142/1990 e 267/2000, che prefiguravano l'istituzione di un nuovo ente metropolitano e assegnavano alla Regione il compito di indicarlo; ma in verità proviene da una elaborazione politica e scientifica ancor più distante nel tempo, che l'aveva individuato nella vasta conurbazione centrale della regione,

quella delle province di Firenze, Prato e Pistoia². La Regione Toscana la sancisce con delibera consiliare nel marzo 2000 e subito l'inserisce nei propri PRS a partire da quello 2001-2005, nel quale la programmazione regionale veniva applicata a tre *aree vaste*, prima delle quali l'Area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia³. Tanto avanzato era il processo di istituzionalizzazione, che i presidenti delle tre province – Renzi per Firenze – avevano firmato nel 2005 un documento di intenti e nel 2007 il «Patto per lo sviluppo dell'Area metropolitana», poi rinnovato nel 2012. Il dl 188/2012 del governo Monti («Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane») chiudeva infine il cerchio istituendo la Provincia unica Firenze-Prato-Pistoia, da attuare entro il 2014.

Daremo qui per scontate le vicende che portano alla nascita di quell'esecutivo tecnico ed emergenziale, e un anno dopo al predetto dl che aggregava le province secondo le richieste della lettera BCE (agosto 2011) al governo Berlusconi⁴. Com'è noto il decreto non viene convertito in legge, e *post mortem* sarà dichiarato incostituzionale con sentenza 220 del luglio 2013, quando il governo Monti è già stato sostituito (aprile 2013) dall'esecutivo Letta, a sua volta sostituito (febbraio 2014) dall'esecutivo Renzi. Il 7 aprile, a meno di due mesi dall'entrata in carica del nuovo governo, la legge 56 viene promulgata.

Si tratta di una legge palesemente neo-centralista, che rovescia l'indirizzo politico di decentramento inaugurato dalla 142 e concretizzato negli anni Novanta dalle leggi Bassanini e poi nel 2001 dalla riforma costituzionale del Titolo V operata dal Centro-sinistra: come tale non può piacere a una Regione che ha sempre fatto uso sistematico ed esteso dei propri ambiti di autonomia. Ma a urtare anche simbolicamente con l'elaborazione politico-amministrativa del potere regionale è la soluzione scelta per dar vita all'ente intermedio previsto sin dal 1990: la trasformazione della provincia di Firenze in Città metropolitana, con accorpamento dell'Area metropolitana FI-PO-PT.

È un dato obiettivo che il cambio di indirizzo nel rapporto fra Stato e autonomie locali si compie all'interno della medesima parte politica e di fatto nel medesimo partito, inteso come coalizione elettorale dal 1995 al 2007 (L'Ulivo) e poi come Partito Democratico (PD). La segreteria di quest'ultimo, dopo il risultato elettorale del febbraio 2013 (il «non vinto» del segretario Bersani), viene contesa con successo dal sindaco di Firenze Matteo Renzi, che nel dicembre diventa segretario e due mesi dopo presidente del Consiglio. Questa fulminea ascesa proviene da un posizionamento

politico che rispetta il tradizionale dualismo fra le componenti popolare e socialista del partito, ma lo connota di forti elementi di discontinuità e impolitizzazione, che giungono a una critica radicale della stessa forma-partito. Quest'ultimo pertanto si polarizzerà in funzione dell'adesione o contrasto al *renzismo*, cosa che dopo un movimentato quinquennio di vicende politiche ed elettorali culminerà nel 2019 con l'uscita dello stesso Renzi dal partito. Si tratta di una polarizzazione (eufemismo) che nel PD avviene ovunque, ma in Toscana, per evidenti motivi, con maggiore intensità.

Ed è un dato altrettanto obiettivo che la componente renziana controlli il Comune di Firenze, dove il dimissionario *neo-premier* viene sostituito dal suo vicesindaco e assessore, il deputato Dario Nardella (che vincendo primarie e amministrative del maggio 2014 verrà poi eletto sindaco), mentre la Regione è tradizionalmente amministrata dalla componente che Renzi ha battuto nel 2008 alle primarie locali mettendola in minoranza nel Comune di Firenze, e poi a quelle nazionali, disarcionandola dalla segreteria del partito. Naturalmente è impossibile dire in che misura ciò abbia inciso sui rapporti fra gli enti, ma è un fatto che alla celerità con la quale la Giunta comunale Nardella predispose i passaggi di legge per attuare la Cm corrisponde pari celerità della Giunta regionale Rossi nell'elaborare la reazione politico-amministrativa.

2.3. Il processo di attuazione della 56

La prima valutazione dello spirito della legge 56 non è politica ma tecnica, e proviene dall'IRPET, il depositario scientifico della locale tradizione amministrativo-territoriale. Il secondo numero 2014 di «Federalismo in Toscana», rivista *on line* dell'istituto, pubblica due articoli la cui prudenza formale non nasconde il giudizio duramente critico verso la legge⁵, della quale si cita espressamente la sovrapposizione organizzativa e funzionale introdotta fra Regione e Città metropolitana (Cm)⁶. Intanto, nello stesso 23 maggio in cui si chiudono i comizi delle amministrative che eleggeranno Nardella sindaco di Firenze e *in pectore* sindaco metropolitano, la Regione Toscana con legge 26 «Misure urgenti di razionalizzazione della spesa sanitaria» provvede a eliminare i tre esistenti «Enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta» (ESTAR), centri di acquisto del sistema sanitario regionale corrispondenti alle tre aree vaste regionali *ante-legge* 56, fra cui quella di Firenze-Prato-Pistoia, accentrando

presso la Regione l'intera gestione delle risorse⁷.

La Giunta Nardella, nel frattempo, avvia celermente la procedura di istituzione e insieme alle Cm di Bologna, Genova e Milano elegge il 28 settembre il consiglio metropolitano. Sarà poi la prima Cm a varare il proprio statuto, con delibera 1 della Conferenza metropolitana del 16 dicembre 2014. E anche la Regione Toscana sarà la prima a riordinare le funzioni provinciali non transitate alla Cm, che l'articolo 1 della 56 le demanda di attribuire alla Cm, ai comuni o alla Regione stessa.

Anticipando l'*iter* parlamentare del connesso ddl Boschi di riforma costituzionale, che verrà approvato dalla Camera l'11 marzo 2015, la Regione Toscana con legge 22 del 3 marzo assorbe la quasi totalità delle funzioni, non ne attribuisce alcuna alla Cm e non ne attribuisce di sostanziali ai comuni, escludendoli direttamente e riservando alcune competenze non a loro ma ai 37 «ambiti di dimensione territoriale adeguata» prima citati e a suo tempo individuati dalla legge regionale 68/2011.

Sarà di nuovo «Federalismo in Toscana» a commentare tempestivamente la legge 22 e a rilevare quanto essa si collochi nel solco «della lunga e consolidata tradizione della Regione Toscana in materia di riorganizzazione territoriale» (Iommi, 2015, p. 1). La scelta di non destinare funzioni ai comuni deriva dal fatto che la Regione «aveva già individuato gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni, e tali ambiti [...] [non potevano che diventare] il riferimento per l'attribuzione ai comuni delle funzioni provinciali» (*ibidem*). La scelta di destinare le principali funzioni aggiuntive alle Regione deriva invece dalla volontà di innescare «un vero e proprio processo di *rescaling* del governo locale verso dimensioni più adeguate alla gestione delle funzioni pubbliche, [che] per la sua tempestività può costituire [...] un prototipo nazionale» (*ibidem*). La Regione si appropria di fatto delle competenze in materia di agricoltura, ambiente, viabilità strategica e formazione professionale, «funzioni che si aggiungono a quelle della gestione del trasporto pubblico locale, già incorporato alla scala regionale, mentre le funzioni connesse al mercato del lavoro sono rimandate all'istituzione dell'Agenzia Regionale del Lavoro che seguirà. [...] Anche per la Città metropolitana di Firenze la scelta regionale è stata netta: non si sono attribuite al nuovo ente funzioni di rango regionale aggiuntive rispetto a quanto previsto dalla Delrio, ma si sono introdotti strumenti di coordinamento e concertazione



tra il governo regionale e quello metropolitano» (*ibidem*). Si tratta della «Conferenza unificata Regione-Città metropolitana» il cui accordo sarà firmato il 10 aprile 2015, nel quale alla Cm è concesso di «esprimere pareri» sui progetti di comune interesse e in vista dell'adozione di atti regionali.

Una corretta storiografia dovrebbe corredare questo percorso amministrativo del correlato politico, comprensivo di peripezie individuali, se queste spostano maggioranze. Ma in un contributo di geografia amministrativa possiamo evitare tali complicate vicende, limitandoci a ricordare che la Conferenza metropolitana della Cm formata dai 41 sindaci della *ex*-provincia era un monocoloro PD dato quasi paritariamente da renziani e non renziani, compresenza che si rintracciava pure nei 18 membri del Consiglio Metropolitano, nei 24 consiglieri regionali (su 40) eletti da quel partito e nei 9 membri della Giunta regionale⁸. Diverso era però, come si è detto, l'indirizzo politico delle Giunte Rossi e Nardella, così che ambedue gli enti predispongono impegnative agende parallele di attuazione destinate, a onta della «Conferenza unificata», a non incontrarsi mai.

Il 9 dicembre 2015 la Cm firma il Protocollo d'intesa con Camera di commercio, Ente cassa di risparmio e ateneo fiorentino per rendere operativo il Comitato promotore del Piano strategico, che verrà approvato il 5 aprile 2017 con l'impegnativa denominazione di «Rinascimento Metropolitano»; e la Regione dal canto suo si affretta a organizzare le nuove competenze: con legge 82 del 28 dicembre 2015 assume le funzioni in materia di mercato del lavoro e di politiche del lavoro, assieme alla gestione operativa delle politiche attive e la responsabilità dei centri per l'impiego, predisponendo l'assorbimento del personale e creando le condizioni per il trasferimento alla Regione del personale in servizio presso la Cm; e con l.r. 9 del 5 febbraio 2016 assumerà tutte le competenze per l'orientamento e la qualificazione professionale degli operatori di un settore localmente centrale come quello turistico, prima in capo alla provincia. Affinché non vi siano dubbi circa il luogo dove risiede la programmazione strategica dell'economia, con l.r. 86 del 20 dicembre 2016 «Testo unico sul sistema turistico regionale», la Regione assegna alla Cm di Firenze il mero ruolo amministrativo delle altre aree vaste, privo di alcuna funzione strategica e subordinato all'Agenzia regionale per il turismo («Toscana Promozione»), sebbene quello turistico sia appunto il comparto motore dell'economia metropolitana e del comune di Firenze in particolare (Cardone, Masciotta e Mobilio, 2018, p. 7).

2.4. La disgrazia politica della 56 e il completamento pro tempore della fase di attuazione

Ma intanto il *referendum* confermativo del 4 dicembre 2016 respinge la riforma costituzionale Renzi-Boschi, legata al destino del governo e tecnicamente della legge 56; ciò provoca le dimissioni del presidente Renzi da primo ministro (12 dicembre) e poi da segretario del partito (17 febbraio 2017), privando la legge di copertura politica. E anche se le ricerche si programmano in anticipo, è notevole ed emblematico che nel marzo successivo il «Dossier Città metropolitana di Firenze», pubblicato dal Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio (Vetritto, 2017), ignori del tutto la Cm di Firenze e – *incredibile dictu* – destini interamente l'analisi alla *vecchia* area metropolitana FI-PO-PT.

D'altra parte il processo di attuazione della Delrio non si inceppa solo per l'esito referendario, ma perché è diventato politicamente inattuale: l'indirizzo neocentralista della legge e della fallita riforma costituzionale hanno infatti innescato la reazione delle regioni più ricche ed efficienti del Paese. Dopo il fallimento di un estemporaneo referendum indetto dalla Lega allo scopo di trasformare il Veneto in «repubblica indipendente e sovrana» (luglio 2014), una meno insensata predisposizione dei quesiti legati all'attivazione dell'art. 116 Cost. da parte di Lombardia e Veneto, cui si aggiunge Emilia-Romagna (ottobre 2017), sposta drasticamente l'agenda politica dall'attuazione della 56 al cosiddetto «regionalismo differenziato» (Dini e Zilli, 2020).

Diamo qui per scontate anche queste vicende, che appartengono alla cronaca politica recente del nostro Paese. Ma rispetto a quanto stiamo discutendo il risultato è il sensibile rallentamento il processo di formazione della Cm di Firenze, tanto che il rapporto a essa destinato dall'Osservatorio sulle Città metropolitane della rivista *online* «Federalismi.it» (ottobre 2018), alla ricerca di atti rilevanti da contrapporre alla fertilità legislativa regionale, può citare solo la delibera del Consiglio metropolitano 44 del 14 giugno 2017 che approva il regolamento della «Consulta metropolitana del volontariato» (Cardone, Masciotta e Mobilio, 2018, p. 5). Così il rapporto deve diplomaticamente rimarcare che «mentre il piano strategico metropolitano è caratterizzato da una certa creatività strategica, il quadro complessivo che risulta dall'apporto degli altri livelli territoriali di governo, soprattutto regionale, appare *parzialmente* discordante, [...] [e] la legislazione regionale intervenuta nell'ambito del trasferimento delle

funzioni provinciali *non sembra* [corsi aggiunti dagli autori] aver soddisfatto le aspettative di innovazione che hanno accompagnato la creazione della Città metropolitana». (*ibidem*, p. 7).

La Regione invece va spedita nel fornire copertura giuridica all'acquisizione delle nuove competenze, e dopo aver approvato in 16 mesi, a tappe forzate, non meno di 27 leggi di attuazione o modifica della legge 22, conclude il proprio «riordino» con le lr. 16 del 3 aprile e 42 del 2 agosto 2017. Così, nell'estate 2018, mentre la Cm convoca gli Stati Generali per il primo aggiornamento annuale al piano strategico metropolitano, la Regione Toscana festeggia le nuove funzioni con un corposo numero speciale della propria rivista «Toscana Notizie», intitolato «La Regione dopo la riforma. Riordino delle funzioni, provvedimenti, progetti e interventi». Nell'editoriale il presidente Rossi scrive:

È nata una Regione «nuova». Più semplice e più vicina ai territori e alle loro esigenze. Non più solo ente che approva leggi e fa programmazione, ma anche amministrazione che gestisce direttamente il rapporto con cittadini e imprese su materie come agricoltura, difesa del suolo, formazione, caccia e pesca, energia, rifiuti, inquinamento, ecc. [...] Parliamo, dunque, di un cambiamento epocale e di un grande sforzo collettivo che ha trasformato il volto ed il funzionamento della Regione così come l'avevamo conosciuta fino a poco tempo fa. [...] Grazie, dunque, a chi ha messo la sua professionalità al servizio di questo grande lavoro di riassetto istituzionale, realizzato in tempi molto rapidi e che è stato il più impegnativo di tutta la storia della Regione Toscana [Regione Toscana, 2018, p. 7].

Ma mentre il numero speciale veniva predisposto il Paese viveva un altro rovesciamento elettorale (4 marzo 2018) e l'avvento del governo giallo-verde, che avrebbe aperto la strada all'attivazione dell'art. 116 a beneficio delle tre ricche regioni settentrionali, cui si sarebbero accodate le altre regioni ordinarie. L'accelerazione impressa dai tre governatori e dalla ministra leghista degli Affari regionali, apparentemente risolutiva, si arrestava solo per l'inatteso cambio di maggioranza dovuto all'incredibile l'auto-esclusione della Lega dal governo dell'estate 2019. Pochi mesi dopo pandemia e lockdown provvederanno a espellere (sospendere) il «regionalismo differenziato» dall'agenda politica, mentre il virus farà per la centralità regionale più della riforma in salsa toscana, conferendo alle Regioni un ruolo antagonista (e ai loro governatori considerevole visibilità mediatica) in quanto responsabili della salute pubblica e del servizio sanitario.

Durante la pandemia la Toscana ha rinnovato

(settembre 2020) il consiglio regionale: il PD, che nel frattempo aveva visto l'uscita di buona parte della componente DS e poi di Renzi, ha perduto 50.000 voti a favore dei partiti di destra, ma ha confermato i suoi 24 consiglieri, eleggendo un presidente non ascrivibile alle due predette correnti. Non altrettanta fortuna aveva avuto il medesimo partito nelle elezioni comunali tenutesi negli undici capoluoghi di provincia fra il 2015 e il 2021. Mentre alla promulgazione della 56 (aprile 2014) tutti e undici i capoluoghi erano tenuti dal PD, solo quattro ne erano rimasti sette anni dopo: 8 elezioni su 13 sono state vinte da candidati sindaci di destra – persino in città tradizionalmente rosse come Pistoia, Pisa e Siena – e una (Carrara, 2017) dal candidato M5S, partito che nel giugno 2014 aveva pure vinto le comunali di Livorno. Ciò ha prodotto, nell'intervallo che equivale al periodo di attuazione della 56, un rilevante *turnover* nel ceto politico della maggior parte delle province toscane, e l'avvento di una leva inesperta, a volte sensibilmente inesperta, nella macchina amministrativa.

Quanto questo fatto – unito alla sostanziale rottura della ferrea omogeneità politica della storia amministrativa toscana – abbia inciso sull'efficienza dei nuovi enti di area vasta alla luce dell'intervenuto riordino delle competenze, può essere solo oggetto di congettura. Un dato di fatto è che durante la pandemia anche i primi cittadini degli *ex*-capoluoghi di provincia si sono dovuti misurare con problemi notevoli e hanno svolto un ruolo rilevante, ma in quanto sindaci del Comune, mentre sono del tutto scomparsi (operativamente e nella percezione delle comunità) come sindaci delle Aree vaste e della Città metropolitana, enti che potremmo annoverare fra le vittime di *long Covid*.

Ma questo, pur appartenendo alla narrazione del presente, ne costituisce un differente capitolo. Nel capitolo attuale la 56 lascia in eredità alla Toscana un effettivo processo di *rescaling* amministrativo dove le competenze sono state significativamente redistribuite verso l'alto – come puntava a fare la legge – ma non verso il nuovo ente metropolitano. Quest'ultimo, dopo aver vissuto una breve stagione di apparente vigore, sembra oggi debole, sia *geneticamente* – perché il suo DNA è incompatibile con quello dei concreti processi territoriali, e la sua forma incorpora il conflitto – sia *per evoluzione*, perché i locali rapporti di forza lo hanno costruito *male*, ossia diversamente da come (giusto o sbagliato) era stato pensato che dovesse essere. Una sintetica ma dettagliata ricostruzione della vicenda dell'area metropolitana fiorentina



fornisce ulteriori elementi di valutazione della vicenda toscana.

3. Gli ossimori della Città metropolitana di Firenze

Il superamento della legge 142/1990 con la 56/2014 aveva suscitato aspettative nel sancire il riconoscimento della centralità territoriale assunta dalle aree metropolitane in Italia e nel resto del mondo, ma così non è stato, anzi il nuovo quadro legislativo non ha contribuito a fare chiarezza, anche perché ha mantenuto come criterio ordinatore, per individuare e delimitare le aree metropolitane, le ormai anacronistiche aggregazioni provinciali (comma 6) facendole coincidere con i confini delle rispettive province. In questa maniera si riafferma il ruolo strategico dei criteri politico-amministrativi senza considerare i potenti cambiamenti in atto ormai da decenni dei processi di urbanizzazione, conurbazione e metropolitanizzazione. La dominanza dell'organizzazione istituzionale provinciale (o *ex*-provinciale) ha avuto la meglio sui criteri di tipo territoriale, che invece permetterebbero di individuare sia l'intensità delle relazioni interne (reti e flussi) sia la presenza delle specializzazioni urbano-metropolitane, così come le agglomerazioni e gli ispessimenti territoriali privilegiandoli rispetto ai *limes* storico-istituzionali.

In un contesto urbano-metropolitano coeso e transcalare, il primo passo da compiere da parte degli attori politico-istituzionali per governare adeguatamente questi processi così strategicamente rilevanti per l'economia e per la collettività, avrebbe dovuto essere quello di un corretto riconoscimento delle nuove aggregazioni territoriali urbano-metropolitane che da tempo hanno superato i confini comunali e provinciali. Infatti è ormai evidente l'obsolescenza e l'inadeguatezza dell'attuale geografia politico-amministrativa ereditata dal secolo scorso, un disegno istituzionale che si discosta sempre più dalla realtà territoriale: «la geografia amministrativa dei Comuni di queste aree è del tutto superata, in quanto dà per scontata una ripartizione del potere politico-amministrativo divenuta obsoleta già decenni fa, a causa di evidentissimi fenomeni di spostamento degli insediamenti, di congiungimento fisico di centri abitati un tempo distinti, di cambiamento delle attività di studio e lavoro [...], in ragione di caratteri di contiguità che sono ormai del tutto cambiati» (Vetritto, 2017, p. 7). Un ritardo che penalizza lo sviluppo economico nazionale sem-

pre più concentrato e trainato dalle aree urbano-metropolitane.

I criteri metodologici per individuare le aree metropolitane possono essere suddivisi in alcune tipologie ricorrenti: politico-istituzionali, economici, sociali, ambientali e demografici. Applicando sia il criterio economico sia quello geografico della contiguità, omogeneità e densità del territorio è possibile individuare un aspetto rilevante delle aree metropolitane, ovvero gli ispessimenti territoriali, quelle aree a maggiore intensità delle relazioni interne (reti e flussi) e specializzazione urbano-metropolitana. La scelta dipende dalle finalità che il nuovo ambito territoriale deve espletare soprattutto se consideriamo che crescita, sviluppo, sostenibilità e le relative politiche (occupazione, benessere, gestione delle risorse, rifiuti, inquinamento ecc.), sono direttamente collegate alla corretta identificazione della dimensione economica e sociale che contraddistingue ogni territorio. In proposito l'individuazione dei confini dell'area metropolitana fiorentina è stata fin dalla fine del secolo scorso oggetto di serrati dibattiti, anche perché rappresenta un'anomalia all'interno del panorama italiano e regionale, in quanto trasversale a tre province.

In Toscana, la decisa crescita demografica e in parallelo la rapida espansione urbana hanno preso avvio nel secondo dopoguerra, quando si apre un'epoca dominata dall'industrializzazione e dalla mobilità. La precoce densità della concentrazione urbana nella piana dell'Arno è stata alimentata anche dalla presenza di una diffusa imprenditorialità che è stata sintetizzata nella già richiamata espressione di «campagna urbanizzata», un vero e proprio ossimoro coniato da Becattini nel 1975. A scala regionale già negli anni Settanta era ben evidente l'addensamento urbano attorno alle due aree metropolitane toscane: una interna, tra Firenze, Prato e Pistoia, e l'altra costiera, tra Pisa e Livorno. In proposito ricordiamo che già nei primi anni Sessanta il geografo francese Charrier (1966) aveva individuato e descritto la formazione di un «bacino a tre teste», ovvero il nucleo originario della futura area metropolitana che ruota attorno alle città di Firenze, Prato e Pistoia. La peculiarità di questa area metropolitana è quella di estendersi su tre province, pur rimanendo molto coesa anche per la vicinanza dei tre capoluoghi ubicati nella pianura dell'Arno e distanti tra loro non più di 40 km.

Una realtà così evidente e importante era stata riconosciuta più di venti anni fa dal governo regionale come area metropolitana della Toscana centrale, con finalità di coordinamento delle attività

di programmazione e pianificazione territoriale: «l'Area Metropolitana Fiorentina, di cui all'art. 17, comma 2 della legge 8.6.1990, n. 142 come modificato dalla legge n. 265/1999, è costituita dall'intero territorio delle province di Firenze, Prato e Pistoia...» Nell'ambito dell'area metropolitana gli enti locali interessati promuoveranno, d'intesa tra loro, le opportune forme di cooperazione e integrazione» (Regione Toscana, Consiglio Regionale, delibera 130 del 29 marzo 2000). Infatti, come abbiamo visto, nella piana fiorentina nel corso del tempo si è progressivamente rafforzata e ampliata lungo la direttrice nord-ovest un'area urbana densa, policentrica, formata da nodi urbani di piccole, medie e grandi dimensioni, favorita dall'essere localizzata in una pianura, quella dell'Arno inferiore, avvantaggiata dall'elevata accessibilità e dalle reti di trasporto; un'area in continua crescita demografica ed economica dal secondo dopoguerra a oggi caratterizzata da due processi soltanto apparentemente contrapposti, quello della concentrazione e quello del policentrismo metropol-urbano che accoglie oltre un milione di abitanti. Una agglomerazione economica, sociale e demografica a elevata densità di persone, imprese e capitale, con una densa rete di mobilità e con elevati tassi di inquinamento, produzione di rifiuti e di consumo di suolo, che è stata amministrativamente obliterata dall'ultima legge sull'istituzione delle Città metropolitane.

Alcune semplici osservazioni statistiche sono utili per fotografare e descrivere la realtà attuale dell'area formata dalle ex province di Firenze, Pistoia e Prato, che comprende ben 68 comuni estesi su una superficie di 4.844 km² (dei quali il 72% appartiene alla Provincia di Firenze). Sebbene questa superficie rappresenti soltanto il 21% di quella regionale, accoglie quasi la metà della popolazione toscana complessiva, con una densità che colloca al primo posto la provincia di Prato (700 abitanti per km²), seguita da Pistoia (302 abitanti per km²) e più staccata Firenze (280,6 abitanti per km²). Inoltre, il peso demografico delle tre province è fortemente sbilanciato verso quella fiorentina, con il 64% della popolazione (quasi un milione di abitanti), rispetto a Prato che è una delle più piccole province d'Italia, di cui va ricordato che è nata soltanto nel 1992 per scorporo dalla provincia di Firenze.

La densità può essere considerata come un indicatore basilare per descrivere gli impatti demografici dell'agglomerazione metropolitana, ma se le province, come in questo caso, celano al loro interno forti disomogeneità – ad esempio la compresenza di aree fortemente metropolitaniz-

zate con aree rurali e montane – essa può nascondere e alterare la realtà e quindi anche le azioni politico-economiche. Dunque non è strano che la Città metropolitana di Firenze abbia una densità di poco superiore al valore medio regionale (rispettivamente pari a 159,6 e 280,6 abitanti per km²), però decisamente inferiore quello della provincia di Prato, un valore che sembra anomalo e decisamente fuorviante. Per comprendere e spiegare l'apparente errore dobbiamo cambiare scala e scegliere direttamente quella comunale proprio perché la diversità economica e morfologica del territorio provinciale è nascosta dal valore medio che non corrisponde alle effettive realtà territoriali. Scegliendo la scala corretta si può delineare un quadro completamente diverso perché emerge con forza il nucleo centrale dell'area metropolitana fiorentina fin dalla densità del comune capoluogo Firenze (pari a 3.516) e dei comuni limitrofi posti lungo l'asse Nord-Ovest. Infatti, abbandonando il *limes* provinciale (che comprende vaste aree collinari e appenniniche), emerge nitidamente l'addensamento della conurbazione lungo la piana dell'Arno con il *core* centrale formato dall'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia delimitata a nord-est dalle colline e dai rilievi appenninici e a ovest dalle colline del Montalbano che si è ulteriormente coeso, ispessito ed esteso (fig. 1 e tab. 1).

Ma poiché il territorio della Città metropolitana coincide con quello della preesistente provincia si è creato involontariamente anche un ossimoro semantico, poiché abbiamo un capoluogo regionale che diventa «metropolitano» in virtù del suo territorio provinciale dove predominano boschi e montagne.

La maggior parte del territorio della Cm fiorentina è infatti formata da insediamenti a bassa densità: dei 41 comuni soltanto 11 hanno una densità superiore a 300 abitanti, i restanti 30 sono comuni rurali e montani ubicati lungo la fascia appenninica, con vaste superfici boscate e agricole (vedi tab. 2). La densificazione rappresenta un carattere specifico delle aree metropolitane e della loro rilevanza economica; l'agglomerazione oltre a rendere evidente la concentrazione di popolazione e di attività socio-economiche attiva processi di reticularizzazione sia all'interno dell'area urbana sia verso il resto del territorio: la densità agglomerativa genera e aumenta la mobilità e l'accessibilità a scala locale e anche a scala regionale-globale (Dini e Romei, 2017).

A proposito della scelta fatta dalla legge 56, di cui crediamo di avere illustrato nel caso toscano la discutibilità, va detto che le complicate vicen-



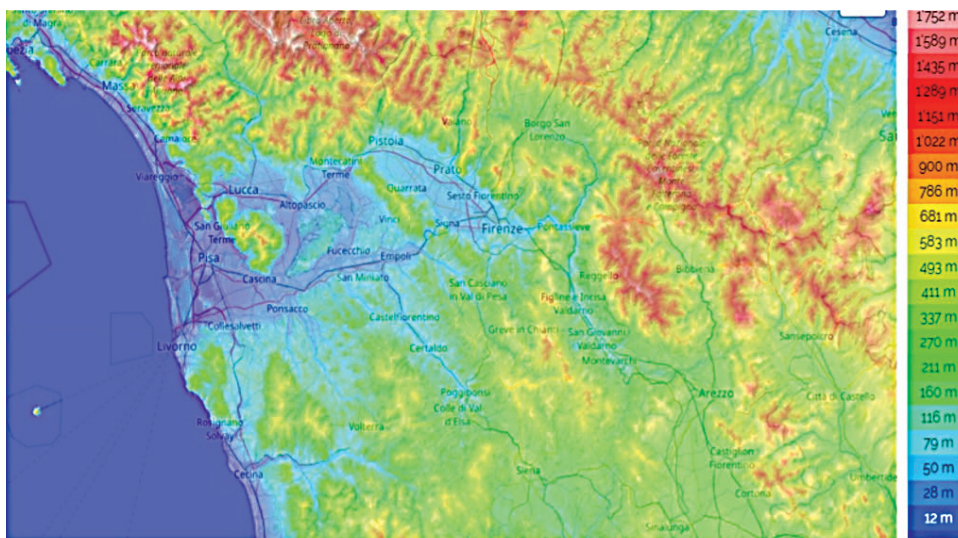


Fig. 1. Altimetria della Toscana centrale e dell'area metropolitana FI-PO-PT.
 Fonte: <https://it-ch.topographic-map.com/>; ultimo accesso: 22.XII.2022.

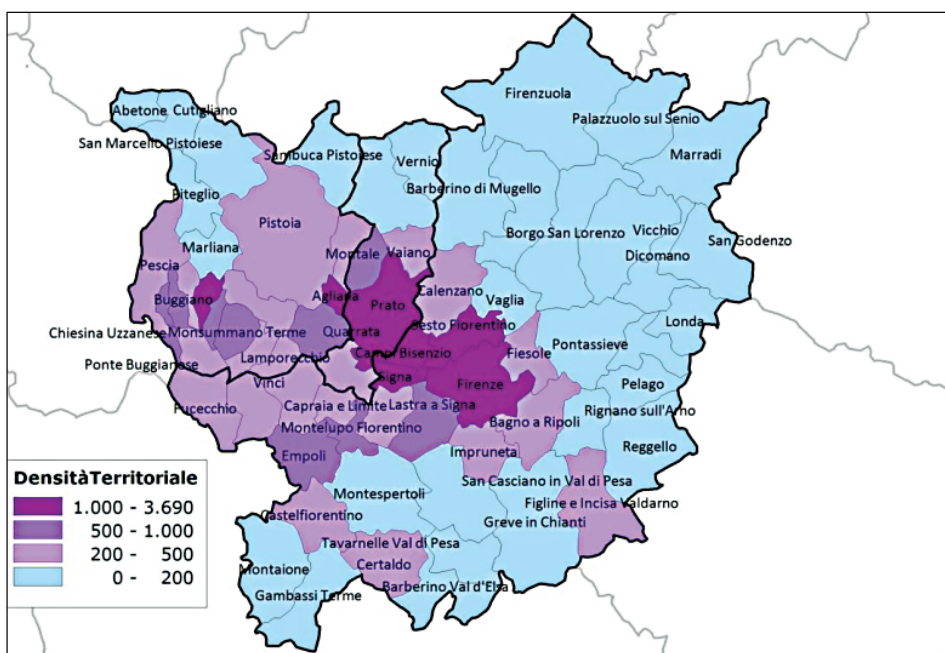


Fig. 2. Densità della Toscana centrale e dell'area metropolitana FI-PO-PT.
 Fonte: Vetrutto (2017) su dati Istat 2013.

Tab. 1. Area vasta Firenze, Prato, Pistoia, superficie, popolazione e densità, 2021

Area vasta FI-PO-PT	N. comuni	Sup. kmq	Abitanti	% abitanti	Densità
provincia di Firenze	41	3.514	986.001	64,3	280,6
provincia di Prato	7	366	256.047	16,7	699,6
provincia di Pistoia	20	964	290.819	19,0	301,7
<i>Totale 3 province</i>	<i>68</i>	<i>4.844</i>	<i>1.532.867</i>	<i>100,0</i>	<i>316,4</i>
Totale Regione Toscana	273	22.987	3.668.333	41,8	159,6

Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat, gennaio 2021.

Tab. 2. Comuni della Città metropolitana di Firenze, popolazione, densità e altimetria.

Comuni della Città metropolitana di Firenze	Popolazione 2021 > 10.000	Densità >300	Altimetria
Bagno a Ripoli	25.462	344	75
Campi Bisenzio	46.270	1.609	38
Empoli	48.368	777	28
Fiesole	13.918	330	295
Firenze	359.755	3.516	50
Fucecchio	22.842	350	25
Lastra a Signa	19.441	453	36
Montelupo Fiorentino	14.363	582	35
Scandicci	50.592	847	47
Sesto Fiorentino	48.788	1.000	55
Signa	18.526	985	96
Valori medi e Totale parziale (11 comuni su 41)	668.325	1.173,2	70,9
Valori medi e Totale generale (41 comuni)	986.001	280,6	188,6

Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat, gennaio 2021.

de della costruzione amministrativa dell'Italia repubblicana hanno creato, sia a livello centrale sia a livello delle autonomie locali, nodi difficili da sciogliere che sicuramente non agevolano la programmazione e l'adozione di politiche adeguate alla crescente complessità e alle sfide poste dalla globalizzazione dei territori. Lo scenario nel quale si collocano questi processi, dal globale al locale, è segnato da fenomeni originali nella misura e nella natura dei flussi e delle varie morfologie di reticolarizzazione, così che diventa obiettivamente difficile comprendere il senso dei vecchi e nuovi confini politico-amministrativi (dalle province ai singoli comuni fino all'attuale Città metropolitana). Ne derivano infatti sistemi territoriali dalla sempre maggior complessità, con nodi sempre più interconnessi e con aree sempre più estese di tipo urbano-metropolitano, pure densamente connesse e legate da intense relazioni economiche, demografiche, sociali e culturali. Queste aree metropol-urbane sono organismi complessi e dinamici strutturatisi ininterrottamente nel corso del tempo, dove l'identità geostorica è alimentata da reti stabili intessute nel territorio alle diverse scale (locale-regionale-globale) che agiscono come nodi morfologicamente espansivi, come propulsori diretti di territorializzazione. Sono l'espansione, l'intensificazione e la tendenza alla concentrazione delle reti urbane ad alimentare i fenomeni della conurbazione, della periurbanizzazione, della città-regione.

Si tratta di una complessità che non è semplice né immediato riscontrare in molte delle Cm in-

dividuate dalla nostra normativa, e Firenze non fa eccezione. Ma non c'è dubbio che importanti elementi di questa descrizione sono assai più facilmente riscontrabili nel caso dell'aggregazione trans-provinciale che era stata a suo tempo individuata come area metropolitana centrale della Toscana, che non nella vecchia provincia fiorentina cambiata di etichetta.

Riferimenti bibliografici

- Agnoletti Chiara, Sabrina Iommi e Patrizia Lattarulo (2014), *Città metropolitane: efficienza amministrativa e competitività territoriale*, in «Federalismo in Toscana», 2, p. 1.
- Astengo Giovanni (a cura di) (1990), *Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia*, in «Quaderni di Urbanistica Informazioni», 7.
- Baldi Alessandro, Aurelio Bruzzo e Alessandro Petretto (a cura di) (2008), *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia*, Firenze, IRPET-Regione Toscana-Aisre.
- Becattini Giacomo (a cura di) (1969), *Lo sviluppo economico della Toscana: un'ipotesi di lavoro*, in «Il Ponte», 11-12.
- Becattini Giacomo (a cura di) (1975), *Lo sviluppo economico della Toscana, con particolare riguardo all'industrializzazione leggera*, Firenze, IRPET.
- Becattini Giacomo (1978), *The Development of Light Industry in Tuscany: An Interpretation*, in «Economic Notes», 2-3, pp. 107-123.
- Becattini Giacomo (1979), *Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale*, in «L'Industria. Rivista di Economia e Politica Industriale», 1, pp. 7-21.
- Berry Brian J. L. (1973), *Growth Centers in the American Urban System*, Cambridge (Mass.), Ballinger, 2 voll.
- Bianchi Giuliano (1986), *Maturità precoce: una modernizzazione a rischio*, in Giorgio Mori (a cura di), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità ad oggi. La Toscana*, Torino, Einaudi, pp. 927-1002.



- Bortolotti Lando e Giuseppe De Luca (2000), *Come nasce un'area metropolitana: Firenze Prato Pistoia 1848-2000*, Firenze, Alinea.
- Cardone Andrea, Costanza Masciotta e Giuseppe Mobilio (2018), Report sulla Città metropolitana di Firenze, in «Federalismi.it», 1.
- Cartei Gianfranco (2014), *L'istituzione della Città metropolitana di Firenze tra passato e presente*, in «Federalismo in Toscana», 2, p. 2.
- Charrier Jean-Bernard (1966), *L'organisation de l'espace dans une aire métropolitaine: le bassin, de Florence-Pistoia*, in «Annales de Géographie», 407, pp. 57-83.
- Città metropolitana di Firenze (2018), *Rinascimento metropolitana. Città metropolitana di Firenze. Piano strategico 2030*, Firenze, NICOMP L.E.
- Città metropolitana di Firenze (2022), *La Città metropolitana di Firenze verso lo sviluppo sostenibile. Dieci obiettivi metropolitani per il 2030. Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile*, Firenze, <https://www.cittametropolitana.fi.it/wp-content/uploads/Agenda2030CmFIRENZE.pdf> (ultimo accesso: 30.X.2022)
- Corica Graziana (2017), *La leadership renziana e la politica locale. Percorsi e visioni del ceto politico fiorentino*, in «Meridiana», 90, pp. 115-142.
- Corrieri Alessandro (2020), *La Città metropolitana di Firenze: l'irrisolto rebus dell'area metropolitana fiorentina*, in Wladimiro Gasparri (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo di area vasta*, Torino, Giappichelli, pp. 225-251.
- Dini Francesco (2019), *Eziologia dell'area vasta*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme. Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017)*, Roma, AGel, pp. 2.219-2.225.
- Dini Francesco e Paolo Doccioni (1996), *Domanda di informazione e servizi alle imprese. La transizione del tessuto economico produttivo della Toscana nella nuova dimensione regionale*, in Giuseppe Dematteis e Egidio Dansero (a cura di), «Regioni e reti nello spazio unificato europeo». Atti del Convegno della Società di studi Geografici (Firenze, 20-21 ottobre 1994), Firenze, Società di studi geografici, pp. 164-175.
- Dini Francesco e Maria Tinacci Mossello (2011), *Le trasformazioni della Toscana industriale: dalle fabbriche ai sistemi locali e alle reti*, in Calogero Muscarà, Guido Scaramellini e Italo Talia (a cura di), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie*, III, Terza Italia. Il peso del territorio, Milano, FrancoAngeli, pp. 158-187.
- Dini Francesco e Patrizia Romei (2017), *Cuius lex, eius limes: la Città metropolitana di Firenze*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), «[S]radicamenti», in «Memorie geografiche», 15, pp. 101-110.
- Dini Francesco e Patrizia Romei (2019), *Scala e zonizzazione dell'ente intermedio. Suggestioni dalla Toscana*, in Stefania Cerutti e Marco Tadini (a cura di), «Mosaico/Mosaic», in «Memorie geografiche», 17, pp. 581-603.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2017), *Le conseguenze dell'area vasta ex legge 56: spunti dalle esperienze di Toscana e Friuli Venezia Giulia*, in «Urbanistica Informazioni», 272, pp. 929-934.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2020), *Riordino territoriale e autonomia differenziata. Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia*, in «Documenti geografici», 1, pp. 155-168.
- Doccioni Paolo (1993), *Aspetti geografici dei recenti processi di trasformazione dell'economia toscana*, Cagliari, Dipartimento di Economia.
- Iommi Sabrina (2015), *La riorganizzazione delle autonomie locali in Toscana: la l.r. 22/2015*, in «Federalismo in Toscana», 2, p. 1.
- IRPET (1976), *Dossier comprensori*, Firenze, IRPET.
- Istat (2021), <http://dati.istat.it> (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Malfi Lucio (2008), *Per una storia della programmazione regionale in Italia*, in Alessandro Baldi, Aurelio Bruzzo e Alessandro Petretto (a cura di), *Programmazione regionale e sviluppo locale. recenti esperienze in Italia*, Firenze, IRPET-Regione Toscana Aisre, pp. 17-36.
- Mori Giorgio (a cura di) (1986), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità ad oggi. La Toscana*, Torino, Einaudi.
- Mugnaini Giorgio, Giuliano Bianchi e Paolo Cantelli (1968), *Libro bianco della programmazione economica regionale in Toscana. 1954-1967*, Firenze, Unione regionale delle Province Toscane.
- OECD (2012), *Redefining «Urban». A New Way to measure Metropolitan Areas*, OECD, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264174108-en.pdf?expires=1675796686&id=id&accname=ocid195136&checksum=335D1D12FD628D073B58E3C7BF06CC43> (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Regione Toscana (2007), *Patto per lo sviluppo locale dell'Area vasta metropolitana Firenze, Prato, Pistoia e Circondario Empolese Valdelsa*, Firenze, Giunta regionale, <https://www.regione.toscana.it/documents/10180/71062/Schede%20dettaglio%20Area%20vasta/bbf446f0-f699-46bf-b52b-1903f4045e88> (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Regione Toscana (2018), *La Regione dopo la riforma: riordino delle funzioni, procedimenti, progetti e interventi*, Firenze, <https://www.toscana-notizie.it/documents/10180/15741522/La+Regione+dopo+la+riforma++Toscana+Notizie.pdf/9943e8ff6eb74005-890d-f01a741313a8> (ultimo accesso: 22.XII.2022).
- Romei Patrizia (2012), *L'evoluzione degli insediamenti urbani in Toscana dall'Unità d'Italia: tra eredità e cambiamenti*, in Alessandro Ricci (a cura di), *Geografie dell'Italia molteplice. Univocità, economie e trasformazioni territoriali nel mondo che cambia*, Roma, Società Geografica Italiana, pp. 375-394.
- Romei Patrizia (2018), *Ripensare l'analisi scalare: il ruolo delle interazioni negli spazi urbano-metropolitani*, in Marina Fuschi (a cura di), «Barriere/Barriers», in «Memorie geografiche», 16, p. 459-466.
- Romei Patrizia (2019), *Aree metropolitane e politiche di competitività sostenibile verso le inner areas: un'applicazione al caso toscano*, in Franco Salvatori (a cura di), «L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme». Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017), Roma, AGel, pp. 3151-3159.
- Sforzi Fabio (1977), *La questione comprensoriale e l'individuazione di aree funzionali in Toscana*, Firenze, IRPET.
- Vetritto Giovanni (2015), *L'Italia da rammentare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie*, in «Working papers. Rivista online di Urban@it», 1, pp. 1-22.
- Vetritto Giovanni (a cura di) (2017), *I dossier delle Città metropolitane: Città metropolitana di Firenze*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie.

Note

¹ È una tradizione che si rintraccia sin dal precoce (1968) «Libro bianco della programmazione economica regionale della Toscana 1954-1967», anteriore all'istituzione della Regione e coevo alla fondazione dell'IRPET; tradizione regolarmente praticata – a differenza di numerose altre Regioni – sin dalla legislatura inaugurale [«Nella prima e nella seconda legislatura regionale [1970-75; 1975-80] le Regioni che approvarono un PRS o un documento preliminare furono undici su quindici; nella terza legislatura nove e nella quarta [1985-90] soltanto sette» (Malfi, 2008, p. 25)]. Per l'esperienza storica della programmazione regionale in Toscana si veda Baldi, Bruzzo e Petretto, 2008.

² Il primo atto normativo regionale a essa relativo è la dgr



2.522 del 10 luglio 1989 «Schema strutturale per l'Area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia»; vedi Astengo, 1990; Bortolotti e De Luca, 2000; Romei, 2012, 2018 e 2019; Dini e Romei, 2017; Dini e Zilli, 2017; Corrieri, 2020.

³ Per il singolare e nemetico destino dell'*area vasta*, adottata dagli enti locali sin dagli anni Novanta per indicare areali di programmazione differenti dalla provincia e poi fatta identicamente coincidere con la provincia dalla legge Delrio, vedi Dini, 2019.

⁴ Il testo della lettera, firmata da Mario Draghi e Jean-Claude Trichet, è consultabile al link <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uuid=Aad8ZT8D> (ultimo accesso: 22.XII.2022).

⁵ «La legge Delrio [...] non sembra destinata ad incidere sufficientemente sugli attuali assetti, imprimendo il cambiamento profondo oggi necessario per adeguarsi efficacemente ai nuovi bisogni appena richiamati. [...] Con la scelta di adottare la preesistente unità territoriale [...] si sposano delimitazioni storicamente superate rinunciando a un più diretto legame tra unità amministrativa e di governo e popolazione amministrata e rinunciando a ricomporre i nuovi confini dettati dall'evoluzione urbana. Ma ancora meno efficace è la governance riconosciuta al nuovo ente e l'assetto istituzionale assegnato» (Agnoletti, Iommi e Lattarulo, 2014, p. 1).

⁶ «L'attribuzione alla CM, oltre alle competenze sinora già attribuite alle province, di funzioni fondamentali in materia di pianificazione territoriale, organizzazione dei servizi pubblici, mobilità e promozione dello sviluppo economico [...] [la pone con tutta evidenza] in una dimensione organizzativa e funzionale simile per alcuni versi a quella della stessa Regione. [...] [Le CM presentano] la caratteristica di costituire il frutto non di un processo endogeno e volontario, bensì

di una scelta eteronoma dello Stato. Inoltre, l'istituzione di ogni nuovo ente territoriale [...] avrebbe bisogno di un previo processo di legittimazione sociale affidato allo strumento del dibattito all'interno della collettività di riferimento, e non confinato in seno alle aule parlamentari. Per altro verso, resta il nodo delle risorse: sperare in quelle europee potrebbe non essere sufficiente, tanto più se si considera la peculiarità e complessità dei territori coinvolti. D'altra parte, l'istituzione delle Città metropolitane non può trascurare del tutto gli ambiti territoriali destinati a restarne fuori, pena altrimenti processi di disgregazione e alterazione economica e sociale con effetti negativi per le stesse aree metropolitane. Infine, occorre prestare attenzione all'esperienza europea. In Europa tali enti sono per lo più costituiti da agglomerati urbani di grandi dimensioni fisiche e demografiche. Non così, invece, in Italia» (Cartei, 2014, p. 2).

⁷ D'altro canto le perplessità sulla legge sono numerose: «Dal punto di vista della tecnica giuridica e della razionalità novecentesca non c'è discussione possibile: la legge [56] è una cattiva legge, poco chiara nei suoi obiettivi, poco coraggiosa, poco attenta alla praticabilità dei macchinosi modelli di governance che disegna nel concreto contesto comunale italiano» (Vetritto, 2015, p. 2). È vero che l'Autore, funzionario della presidenza del Consiglio dei Ministri, attenuerà nel prosieguo la critica, ma in base alla non rassicurante possibilità «che il buono della legge stia proprio nel fatto di essere una cattiva legge, in quel senso antico e tutto razionalistico; cattiva ma proprio per questo flessibile, *situata* (per dirla con certi filosofi francesi), aperta a un'attuazione progressiva, non a una meccanica e puntuale applicazione» (*ibidem*). Come a dire: basta non applicarla, basta cambiarla da capo a piedi...

⁸ Ma per una dettagliata illustrazione vedi Corica, 2017.

