



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Programmare o pianificare i territori delle città metropolitane? Il caso di Firenze tra vision spaziali e processi di trasformazione economico-

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

Original Citation:

Programmare o pianificare i territori delle città metropolitane? Il caso di Firenze tra vision spaziali e processi di trasformazione economico-produttiva / V. Lingua; G. De Luca. - ELETTRONICO. - Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive. Vol. 1. Territori dell'Economia:(2015), pp. 233-239. (Intervento presentato al convegno Società italiana degli urbanisti, Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive tenutosi a Venezia nel 11-13 giugno 2015).

Availability:

This version is available at: 2158/1039275 since: 2017-05-14T12:03:02Z

Publisher:

Planum Publisher

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:

(Article begins on next page)

**ITALIA
45 - 45**

Radici, condizioni, prospettive

**TERRITORI DELL'ECONOMIA -
SPAZI DELL'AGRICOLTURA FRA
PRODUZIONE E RIPRODUZIONE -
UN TERRITORIO SEMPRE PIÙ A
RISCHIO - MISERIA E RICCHEZZA
- TRAMA PUBBLICA E GIUSTIZIA
SPAZIALE - LA CASA E L'ABITARE
- L'ITALIA FRA PALINSESTO E
PATRIMONIO - ACQUA, MOBILITÀ,
ENERGIA - BENI COLLETTIVI E
PROTAGONISMO SOCIALE**

Coordinatori

Stefano Munarin, Maurizio Carta

Discussant

Alberto Clementi, Stefano Micelli

La pubblicazione degli Atti della XVIII Conferenza nazionale SIU è il risultato di tutti i papers accettati alla conferenza. Solo gli autori regolarmente iscritti alla conferenza sono stati inseriti nella pubblicazione. Ogni paper può essere citato come parte degli Atti della XVIII Conferenza nazionale SIU, Italia '45-'45, Venezia 11-13 giugno 2015, Planum Publisher, Roma-Milano 2015.

© Copyright 2015



Planum Publisher

Roma-Milano

ISBN: 9788899237042

Volume pubblicato digitalmente nel mese di dicembre 2015

Pubblicazione disponibile su www.planum.net, Planum Publisher

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzoeffettuata, anche ad uso interno e didattico,non autorizzata.

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Programmare o pianificare i territori delle città metropolitane? Il caso di Firenze tra visioni spaziali e processi di trasformazione economico-produttiva

Valeria Lingua

Università di Firenze

DIDA Dipartimento di Architettura, Sezione di Urbanistica e Pianificazione del Territorio

Email: valeria.lingua@unifi.it

Tel: 055.2756455

Giuseppe De Luca

Università di Firenze

DIDA Dipartimento di Architettura, Sezione di Urbanistica e Pianificazione del Territorio

Email: giuseppe.deluca@unifi.it

Tel: 055.2756475

Abstract

I tentativi di cooperazione sollecitati dalle modifiche in atto degli assetti istituzionali e dalla istituzione delle città metropolitane sui confini provinciali evidenziano spesso una notevole distanza tra le strategie espresse negli strumenti di pianificazione territoriale, sia a livello orizzontale che verticale, e l'attuale contingenza socio-economica.

Ciò emerge con evidenza nell'area metropolitana fiorentina, assunta a caso emblematico non solo per la netta dissociazione tra pianificazione strategica e strutturale comunale e intercomunale, ma anche per la presenza di modalità diverse di approcciarsi al tema della dimensione metropolitana. Da un lato, i comuni di prima cintura presentano strategie molto differenziate, e in alcuni casi in aperto conflitto con quelle sovra locali (emblematico il caso dell'ampliamento dell'aeroporto) o distanti dalle percezioni del mercato. Dall'altro lato, pare evidente che il semplice disegno dell'area metropolitana sui confini provinciali circoscriva una coperta troppo stretta per un sistema territoriale le cui dinamiche si estendono su 3 province fino all'area pistoiese, passando per Prato.

L'approccio proposto, improntato dalle teorie del *Regional Design*, mira a definire i presupposti per la rappresentazione di una *vision* unitaria, capace di mettere a sistema le diverse progettualità esistenti e inquadrare temi e strategie a supporto di una contingenza socio-economica che modifica innegabilmente il rapporto tra il territorio e i processi di trasformazione produttiva.

Parole chiave: scenarios, large scale plans and projects, governance.

Il Regional design come approccio per traguardare le *vision* della pianificazione spaziale e dello sviluppo socio-economico

Le economie di tipo metropolitano, come nodi del sistema dell'economia globale, sono improntate da processi e traiettorie spesso disgiunte da quelle prefigurate nell'ambito dell'organizzazione degli assetti istituzionali e di governo del territorio.

Il paper affronta il tema del complesso rapporto tra pianificazione spaziale delle aree metropolitane e visioni di sviluppo socio-economico.

I tentativi di cooperazione sollecitati dalle modifiche in atto degli assetti istituzionali e dalla istituzione delle città metropolitane sui confini provinciali evidenziano spesso una notevole distanza tra le strategie espresse negli strumenti di pianificazione territoriale, sia a livello orizzontale che verticale, e l'attuale contingenza socio-economica.

Una contingenza in cui la polarizzazione terziario-metropolitana improntata dalla produzione di servizi non può prescindere dal confronto con l'assetto insediativo e infrastrutturale, determinando la necessità di definire una vision unitaria e di ampio respiro.

Tale necessità emerge prepotentemente in questa era della riforma degli assetti istituzionali in cui lo *switch* area metropolitana – provincia non rappresenta sicuramente la soluzione ottimale in un quadro socio-economico in continuo mutamento in cui la città metropolitana è una realtà tutta da costruire non solo a livello istituzionale, ma anche nella sua geografia e nella sua identità.

Il progetto spaziale della città metropolitana diventa un atto imprescindibile nel momento in cui si crea la necessità di definire la regione stessa come comunità metropolitana e di rapportarla con le forze economiche che modellano l'area e che da essa sono modellate.

In questo senso, pare utile il riferimento al *Regional Design* come modalità pertinente per la definizione spaziale della regione urbana: «Regional design shapes the physical form of regions. It takes a regional perspective in guiding the arrangement of human settlements, preferably in communities. Regional design strives to connect these communities by transport, communication, and other links into regional networks. Keeping the fringes or environs of the communities relatively sparsely settled is another aim. Communities, the links among them, and their environs are the three key physical components of regions that are the objects of regional design» (Neuman, 2000:116).

Il *Regional Design* si distingue dal *Regional planning* non solo in riferimento ai confini istituzionali, che in Italia riguardano prettamente la pianificazione di carattere sovra locale (regionale e provinciale), ma soprattutto per contenuti e approcci alle questioni di sviluppo socio-economico.

Secondo Neuman: «Regional design is a strategy that sets the course for action that determines smaller scale decisions. Regional design is to community development and neo-urbanism as urban design is to architecture [...]. This strategic function of regional design distinguishes it from urban and regional planning, apart from its focus on physical form. Regional design is a potent combination that can portray a vital vision of what a region can look like, and how to achieve it» (Idem:118).

Due sono, dunque, le principali caratteristiche del concetto: la definizione della *region* di riferimento e la formazione di una *vision* strategica vitale, forte, che possa rappresentare il riferimento sia per le politiche di sviluppo socio-economico che per il governo del territorio.

La definizione della *region* di riferimento è sicuramente la principale questione che si pone il dibattito in riferimento alla riforma istituzionale. L'estensione delle aree metropolitane così come definita dalla legge Delrio (n. 56/14) si basa su due parametri (popolazione –comuni inferiori a 5000 abitanti – e dinamiche metropolitane in atto nelle province capoluogo) completamente avulsi dalle specificità territoriali e dalle pratiche cooperative in atto (Lingua, 2013). Si determinano quindi dinamiche differenziate per cui alcune province abbracciano territori sin troppo vasti (è il caso della Provincia di Torino, che si estende sino all'alta Val di Susa) e territori troppo stretti, come nel caso di Firenze o Napoli (Cittalia, 2014). E' più che mai chiara la necessità di raccordare i confini istituzionali provinciali con quelli della contingenza e della programmazione socio-economica, se si considera la *region* come un territorio cui fanno riferimento abitanti e imprese attraverso le loro attività (Friedmann and Weaver, 1979). Ancora, nella identificazione della *region* permangono alcuni elementi ricorrenti: reti e flussi materiali e immateriali centro-periferia, reti di trasporto di carattere metropolitano, dinamiche localizzative dominate da questi flussi (Thierstein & Förster, 2008; Glasson & Marshall, 2010).

Quanto alla definizione della *vision*, insieme alle dimensioni 'analitica' e 'normativa' proprie dei *planning concepts* (Davoudi, 2003), il *regional design* assume una terza dimensione, di tipo 'argomentativo' (*discursive*), attraverso la quale le rappresentazioni spaziali assistono il processo analitico di co-produzione della conoscenza e, allo stesso tempo, attribuiscono significato alla definizione delle politiche, attraverso la loro trasposizione spaziale Balz & Zonneveld (2014).

La dimensione argomentativa del *Regional Design* risulta, quindi, funzionale alla definizione della città metropolitana in riferimento sia alla costruzione delle politiche, sia alla definizione delle strategie spaziali ad esse connesse. La creazione di immagini forti è ritenuta indispensabile non solo per costruire la

strategia, verificarla e calibrarla, ma soprattutto per costruire le basi istituzionali utili a sostenerla e implementarla: «representations are used to indicate physical change, as well as to influence the organization of planning processes, the position and decisions of key actors in these process, and the deliberation of political norms and values» (Balz e Zonneveld, 2014:3); in questo senso, le immagini assumono un ruolo di «institution builders» (Neuman, 1996:293).

L'approccio pare pertinente rispetto al processo di costruzione della Città Metropolitana Fiorentina: anche qui il dibattito è aperto in merito alla formazione dello statuto e alla necessità, da parte della legge n. 56/14, di dotare l'ente Città Metropolitana di un piano strategico. Piano che, da un lato, si sta delineando come un regesto di politiche piuttosto che un vero e proprio strumento di programmazione. E che non può prescindere dall'appoggiarsi al sistema di pianificazione territoriale esistente, in particolare alla pianificazione strutturale comunale, che è vigente in tutti i comuni dell'area fiorentina e che spesso è giunta alla seconda generazione.

Il nocciolo principale del dibattito riguarda il confine dell'area e, di conseguenza, il rapporto tra le previsioni programmatiche del piano strategico e quelle urbanistiche del 'piano strutturale d'area' – che prima o poi dovrà prendere necessariamente forma – in relazione alla attuale contingenza di sviluppo socio-economico che interessa l'area fiorentina. Una realtà che non è possibile ascrivere ai confini provinciali perché tocca ormai tre province ed è animata da dinamiche socio-economiche spesso troppo distanti da una pianificazione strutturale e strategica incapace di prospettare visioni territoriali capaci di supportarle. Soprattutto in periodi di crisi come quello presente.

Il caso di Firenze tra *vision* spaziali e processi di trasformazione economico-produttiva

L'area metropolitana fiorentina vanta una lunga storia di tentativi di pianificazione coordinata di ambito intercomunale. Fin dal secondo dopoguerra, gli stessi studi per la predisposizione del primo PRG di Firenze del 1951 delineano un primo schema di pianificazione intercomunale che include 13 comuni dell'area metropolitana (Bagno a Ripoli; Calenzano, Campi Bisenzio, Fiesole, Firenze, Impruneta, Lastra a Signa, Pontassieve, Prato, Scandicci, Sesto Fiorentino, Signa, Vaglia). Questi studi, formulati a partire dal 1947 sulla base di alcune ipotesi dell'arch. Carlo Maggiora nell'ambito della facoltà di Architettura, sono chiaramente influenzati dalla Città Industriale di Le Corbusier.

L'amministrazione fiorentina, nel presentare ai comuni il Piano intercomunale fiorentino, incontra fin da subito difficoltà istituzionali legate a una idea di sviluppo territoriale sostanzialmente centrata su Firenze, che utilizza gli altri comuni come bacini di espansione della città. L'esperienza fallisce del tutto (Bortolotti e De Luca, 1999) nel 1956, quando il Ministero dei Lavori autorizza l'elaborazione di un piano intercomunale che implica il passaggio del comune di Prato sotto l'autorità fiorentina. Un'ipotesi, questa, fortemente negata dall'amministrazione in questione.

Gli studi vengono ripresi solo a inizio anni Sessanta (1963-1965) dal gruppo coordinato dall'arch. Gian Franco Di Pietro (con Claudio Greppi, Paolo Pettini, Paolo Sica e Gian Franco Dall'Erba), che produce una serie di studi e documenti, compresa la mosaicatura dei Piani comunali, seguita da proposte di sviluppo infrastrutturale che, ancora una volta, non vengono condivise con i comuni contermini. L'assenza di un dibattito determina l'insuccesso della proposta di formare un consorzio fra i comuni d'area per la formazione del Piano Intercomunale.

Ancora, gli studi riprendono negli anni Settanta, con una estensione dell'ambito metropolitano ai comuni di Barberino Val d'Elsa, Greve in Chianti, Montemurlo, Poggio a Caiano e San Casciano Val di Pesa, e con la proposta di una carta ideogrammatica piuttosto che di carte ancora impostate come un tradizionale PRG: carta che, anche se rappresenterà un riferimento per la pianificazione comunale, ancora una volta non sarà mai approvata, rimanendo dunque relegata al ruolo di esercitazione disciplinare.

La situazione si sbloccherà solo nel 1983, dopo un periodo di espansione incontrollata, quando la Regione, con il consenso ed il concorso dei comuni interessati, attiva una *conferenza per il coordinamento degli interventi di pianificazione territoriale nell'area Firenze-Prato-Pistoia*. Sulla base degli studi svolti nell'ambito della conferenza, coordinata prima dall'architetto Edoardo Detti e poi da Giovanni Astengo, la Regione riconosce nel Piano regionale di sviluppo 1987-88 l'area metropolitana e, nel 1990, approva il cosiddetto "Schema strutturale". Tuttavia, le vicende dell'area si intersecano con l'approvazione della L. 142/90: attribuendo alle provincie competenze in materia di pianificazione territoriale di coordinamento, questa legge mette in discussione gli equilibri istituzionali appena raggiunti, essendo la Piana fiorentina interessata da due provincie, che

diventano tre nel 1992, con l'istituzione della provincia di Prato. Dopo un lungo periodo di stasi, nel 2007 l'area riacquista riconoscibilità con l'approvazione del nuovo Piano di Indirizzo Territoriale regionale (PIT), che definisce l'area Firenze-Prato-Pistoia come fulcro dello sviluppo regionale (DeLuca, 2003). Tuttavia, al di là di specifici progetti tematici (come il cosiddetto "Parco della Piana", a regia regionale) la pianificazione intercomunale risulta uno dei temi mancati per lo sviluppo dell'area.

Tema che torna alla ribalta in questo ultimo lustro, in cui il processo di riassetto istituzionale innescato dalle leggi 135/2012 e 56/2014 determina inevitabilmente una riflessione sui temi e strumenti di pianificazione di area vasta e sulle loro ripercussioni sul sistema della governance nella pianificazione locale e subregionale.

Le proposte di riordino istituzionale maturate in questo ultimo periodo in Italia mirano ad abolire il livello di pianificazione regionale (le province) e ad obbligare i comuni con determinati requisiti a confluire in unioni di competenze, tra cui quella della pianificazione, e i capoluoghi a formare le città metropolitane già previste dalla 142/1990.

Emergono, perciò, diverse tipologie di cooperazione, più o meno coercitive, alle diverse scale: i provvedimenti normativi prevedono un obbligo alla cooperazione a livello sub regionale e locale, per quei comuni e province sottoposti all'accorpamento; lo stesso obbligo investe i comuni delle aree metropolitane che, se in alcuni casi avevano già attivato forme di cooperazione per la formazione di piani strategici (Torino, Genova), di fatto non hanno ancora mai intrapreso processi di definizione di strumenti di pianificazione di carattere metropolitano, spesso per motivi di governance oggi risolti dall'obbligo, per la città metropolitana, di essere guidata dal sindaco del capoluogo.

La difficoltà di intraprendere percorsi di pianificazione intercomunale emerge con evidenza nell'area metropolitana fiorentina, non solo per la netta dissociazione tra pianificazione strutturale comunale e pianificazione strategica a guida del capoluogo, ma anche per la presenza di modalità diverse di approcciarsi al tema della dimensione metropolitana.

Da un lato, i comuni di prima cintura presentano strategie molto differenziate, e in alcuni casi in aperto conflitto con quelle sovra locali (emblematico il caso dell'ampliamento dell'aeroporto) o distanti dalle percezioni del mercato.

Dall'altro lato, pare evidente che il semplice disegno dell'area metropolitana sui confini provinciali circoscrive una coperta troppo stretta per un sistema territoriale le cui dinamiche si estendono fino all'area pistoiese, passando per Prato. Una realtà che tocca tre province e che è animata da dinamiche socio-economiche spesso troppo distanti da una pianificazione strutturale e strategica incapace di prospettare visioni territoriali capaci di supportarle. Dinamiche che gli operatori sembrano addirittura disconoscere, basti pensare alla proposta di Confindustria di strutturare il sistema degli ambiti di riferimento sul triangolo Firenze-Pisa-Livorno, che taglia fuori Prato e Pistoia per comprendere la geografia delle porte della Toscana, Pisa per l'aeroporto e Livorno per il porto e l'interporto.

È il momento di attivare dinamiche di pianificazione tese a conciliare queste esigenze così divergenti nel quadro di un nuovo progetto di territorio. Un progetto basato sul *Regional Design*, capace di definire una *vision* integrata e condivisa. Un processo che, passando attraverso la sistematizzazione degli scenari già formulati negli strumenti di pianificazione strutturale, permetta di definire un primo quadro di riferimento, utile a ripensare interpretazioni, approcci e progetti verso la *vision* della città metropolitana.

Re-imagining l'area vasta

L'approccio improntato al *Regional Design* pare utile a definire una strategia di area vasta per la città metropolitana di Firenze e per l'area metropolitana della Toscana centrale attraverso la rappresentazione di una *vision* unitaria a partire dagli elementi strategici delle pianificazioni ordinarie locali.

Attraverso la sistematizzazione delle progettualità in atto è possibile definire una prima *vision* delle direzioni in cui sta andando l'area vasta, utile a definire una strategia spaziale condivisa nella quale sviscerare alcuni temi che si riconnettono all'attuale contingenza socio-economica:

- Rimettere in ciclo le aree e gli edifici scartati con operazioni di riqualificazione e riciclo urbano in un'ottica di area vasta: atlante degli edifici e delle aree di scarto per attivare politiche di rigenerazione, riuso, compensazione e perequazione di livello territoriale
- Definire una prospettiva metropolitana per l'housing sociale, attraverso un progetto d'area capace di affrontare le diverse fasi di pianificazione e progettazione urbanistica, progettazione architettonica e tecnologica dell'Housing sociale, le nuove procedure di finanziamento e i nuovi modelli gestionali e amministrativi in una prospettiva integrata (dalla localizzazione alla gestione).

- Creare una infrastruttura verde metropolitana mettendo in connessione le aree verdi pubbliche e private e definendo modalità di gestione attraverso il recupero delle acque piovane (De Luca, Alberti, Scortecci, 2014).

Per Sistemizzare e unire le progettualità esistenti e in corso (amministrazioni, strutture di ricerca e stakeholder) in un unico piano strutturale d'area capace di definire una vision condivisa, possono essere utilizzati nuovi strumenti "smart" che permettano di agevolare il processo di pianificazione velocizzando l'abituale prassi che richiede incontri, valutazioni e revisioni di documenti. Attività che possono essere fatte anche online con certificazione (conferenza dei servizi, conferenze di accordi di pianificazione e simili), attraverso strumenti e piattaforme utili a semplificare procedure e modalità di scambio di documenti *online* e in *real time* (Attene, 2015).



Fig. 1 | Le legature urbane nell'area centrale della Toscana individuate nel Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana 2000/2005, DCR n. 12 del 25 gennaio 2000.



Fig. 2 | In azzurro i comuni dell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia, dove era stato predisposto lo «Schema Strutturale», approvato con DCR 212/1990; in amaranto l'area dell'attuale Provincia di Firenze.



Fig. 3 | In rosso i comuni dell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia, DCR 212/1990; in ocra l'area metropolitana individuata con DCR n. 130 del 29/3/2000, sommatoria dei territori delle province di Firenze, Prato e Pistoia.



Fig. 4 | L'articolazione territoriale proposta da Confindustria Toscana, *Corriere Fiorentino*, 8 luglio 2014.

Riferimenti bibliografici

- Attene C. (2015), Le piattaforme collaborative che semplificano la vita, *Il Sole 24 Ore*, n. 474, 3 maggio 2015, p. 12.
- Cittalia (2014), Rapporto Cittalia 2013 - *Le città metropolitane*, disponibile al link: <http://ita.calameo.com/books/0001179653c7dacf279c1>
- De Luca L., Alberti F., Scortecci S., (2014), Re-Greening approach: regenerate gardens and courtyards as a green infrastructure in the historical city core. The case of Florence, in *Urbanistica Informazioni*, n. 257, 2014, pp. 55-60.
- Davoudi (2003) EUROPEAN BRIEFING: Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda. *European Planning Studies*, 11, 979-999.
- Friedmann J., Weaver C. (1979). *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*. Edward Arnold, London.
- Balz V.E., Zonneveld W.A.M. (2014) "Regional Design in the Context of Fragmented Territorial Governance: South Wing Studio", *European Planning Studies*, online first, pp. 1-21.
- Lingua V. (2013), "When A Planning Tier... Disappear! La cooperazione interistituzionale per la pianificazione di area vasta: temi e problemi tra Italia e Inghilterra". In: Sbetti F., Rossi F., Talia M., Trillo C., a cura di, *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo*. p. 449-451, INU Edizioni.
- Glasson J., Marshall T. (2010), *Regional Planning*, Routledge, Abingdon.
- Neuman, M. (1996), "Images as institution builders: Metropolitan planning in Madrid", *European Planning Studies*, 4(3), pp. 293-312.
- Neuman, M. (2000), "Regional design: Recovering a great landscape architecture and urban planning tradition", *Landscape and Urban Planning*, n. 47, pp. 115-128.
- Thierstein A., Förster A. (2008), *The Image and the Region. Making Mega-City Regions Visible!* Lars Müller Publishers, Baden.