



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

La città metropolitana di Firenze

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

Original Citation:

La città metropolitana di Firenze / G. De Luca. - STAMPA. - (2017), pp. 207-240.

Availability:

This version is available at: 2158/1084387 since: 2017-05-19T23:15:28Z

Publisher:

INU Edizioni

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)

Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive

a cura di Giuseppe De Luca e Francesco Domenico Moccia



INU Edizioni

Accademia

Collana diretta da

Francesco Domenico Moccia, Università Federico II, Napoli

Comitato scientifico:

Giuseppe De Luca, Università di Firenze

Paolo La Greca, Università di Catania

Brian Muller, University of Colorado Boulder

Marichela Sepe, CNR

Loris Servillo, Università di Lovanio

Silvia Viviani, Presidente INU

Athena Yiannakou, Aristotle University of Thessaloniki

Yodan Rofe, Università Ben Gurion di Negev

I volumi pubblicati in questa collana sono

preventivamente sottoposti ad una doppia procedura di 'peer review'

Progetto grafico

Ilaria Giatti

Prodotto da

INU Edizioni Srl

Via Castro Dei Volsci 14

00179 Roma

Tel. 06 68195562 / 335-5487645

inued@inuedizioni.it

www.inuedizioni.com

Iscrizione CCIAA 81 4890/95

Iscrizione al Tribunale di Roma 3563/95

Copyright

INU Edizioni Srl

È possibile riprodurre testi o immagini con espressa citazione della fonte

Finito di stampare

Marzo 2017

In copertina

"L'Italia vista dallo spazio",

(foto del Goddard Space Flight Center della NASA)

ISBN: 978-88-7603-154-0

INDICE

INTRODUZIONE,

Giuseppe De Luca e Francesco Domenico Moccia, 4

CITTÀ METROPOLITANA DI **GENOVA**,

Roberto Bobbio e Gianpiero Lombardini, 39

CITTÀ METROPOLITANA DI **TORINO**,

Angioletta Voghera e una nota di Carlo Alberto Barbieri, 57

CITTÀ METROPOLITANA DI **MILANO**,

Valeria Fedeli, Dario Corvi e Piero Nobile, 86

CITTÀ METROPOLITANA DI **VENEZIA**,

Paola Viganò, Paola Pellegrini, Lorenzo Fabian, Stefano Munarin, Maria Chiara Tosi, 123

CITTÀ METROPOLITANA DI **BOLOGNA**,

Patrizia Gabellini, Stefania Proli e Simona Tondelli, 159

CITTÀ METROPOLITANA DI **FIRENZE**,

Giuseppe De Luca, 207

CITTÀ METROPOLITANA DI **ROMA**,

Laura Ricci e Carmen Mariano, 241

CITTÀ METROPOLITANA DI **NAPOLI**,

Francesco Domenico Moccia e Alessandro Sgobbo, 289

CITTÀ METROPOLITANA DI **BARI**,
Dino Borri e Francesca Calace, 327

CITTÀ METROPOLITANA DI **REGGIO CALABRIA**,
Concetta Fallanca e Antonio Taccone, 353

CITTÀ METROPOLITANA DI **MESSINA**,
Marina A. Arena e Michelangelo Savino, 379

CITTÀ METROPOLITANA DI **CATANIA**,
Paolo La Greca e Francesco Martinico, 421

CITTÀ METROPOLITANA DI **PALERMO**,
Francesco Lo Piccolo, Francesca Lotta e Filippo Schilleci, 453

CITTÀ METROPOLITANA DI **CAGLIARI**,
Alessandro Plaisant, Corrado Zoppi e una nota di Fernando Clemente, 475

LE POLITICHE EUROPEE SULLE CITTÀ,
Carmela Giannino, 510

NOTIZIE SUGLI AUTORI, 518

La Città Metropolitana di Firenze

Giuseppe De Luca

Una “questione” di territorialità - In un precedente contributo ho definito la “questione” della Città Metropolitana di Firenze come un «caso paradigmatico» di territorialità¹, esito di un semplicismo decisionale del legislatore nazionale che ha liquidato il nodo dei confini istituzionali delle città metropolitane italiane ricorrendo ad una osmosi tecnica, e di un percorso storico che affonda le radici nella storia regionale², che ha portato ad una divaricazione tra territori delle istituzioni e territori delle economie reali.

In questa riflessione tenterò di argomentare la questione che, ad oggi, rimane ancora uno dei principali nodi da sciogliere per fare effettivamente decollare una forte e robusta ipotesi metropolitana in questa parte dell'Italia.

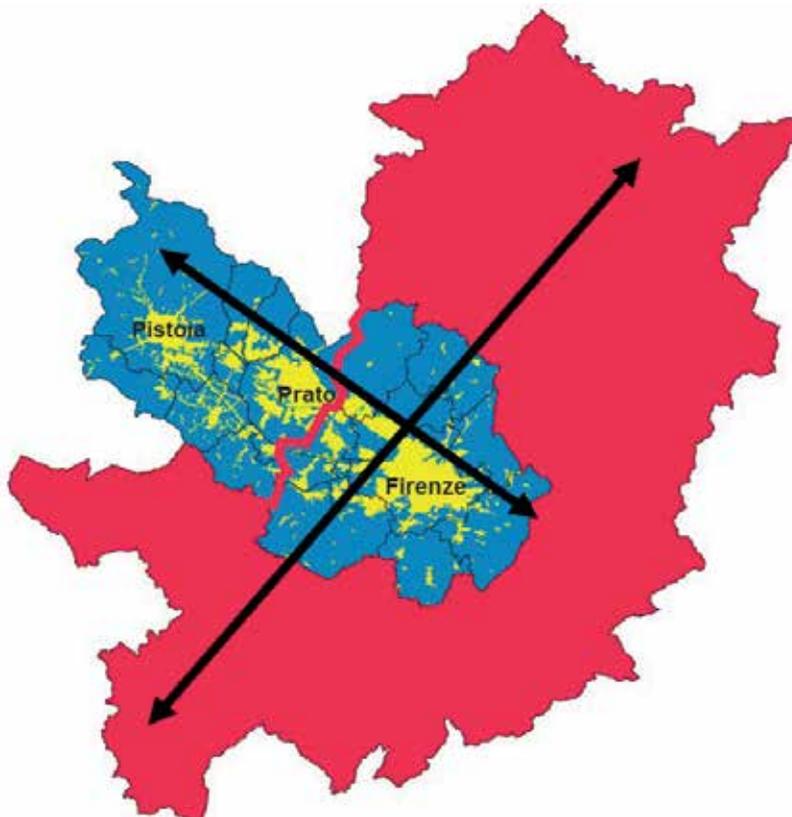
1 Rimando a G. De Luca, «The paradigmatic case of the Metropolitan City of Florence», *Procedia. Social and Behavioral Sciences*, no. 223, 2016.

2 Anche su questo rimando a L. Bortolotti, G. De Luca, *Come nasce un'area metropolitana. Firenze-Prato-Pistoia 1848-2000*, Alinea, Firenze 2001; nonché a G. Bianchi, F. Sforzi, «Sistemi metropolitani medi e multicentrici. Genesi di una formazione metropolitana nella Toscana centrale», in *Il sistema metropolitano italiano*, F. Angeli, Milano 1987

Figura 1
Gli assi
contrapposti:
quello storico
del bacino in-
terprovinciale
Firenze-Prato-
Pistoia e quel-
lo della Città
Metropolitana
di Firenze

Ho definito il caso “paradigmatico” perché, rispetto ai variegati casi delle Città Metropolitane italiane, è un unicum, un esempio della divergenza e della distanza tra il territorio dell’economia reale e il territorio istituzionale. Tra i due ci sarà di certo un dialogo “zoppo” nel senso che non tutte le dinamiche che prenderanno corpo nel territorio istituzionale saranno trasferibili in quello del territorio dell’economia reale e, al contempo, diverse esternalità positive o negative che il territorio dell’economia reale genererà non arriveranno, e dunque non saranno gestibili, nei tavoli di controllo e governo del territorio istituzionale.

Come si può vedere nella Fig. 1 l’asse dello sviluppo storico del bacino interprovinciale da Firenze a Pistoia è perpendicolare all’asse “ideale” della Città Metropolitana di Firenze, perché coincidente con quello della vecchia Provincia.



Tra i due non sembra esserci molto dialogo. Da sempre e con maggior evidenza dal XVIII secolo in poi, d'altronde, il bacino interprovinciale si è via via strutturato in una conurbazione di tipo "metropolitano", favorito dalla pianura e dall'economia mezzadrile che su di essa ha preso corpo, dall'estendersi dei trasporti pubblici, e più recentemente dall'istituzione di servizi sovracomunali di ambito sempre più ampio, dallo spostamento di importanti attività economiche e produttive che dalle città, ed in particolare da Firenze, si sono delocalizzate nei centri più piccoli e nella pianura, favorite dalla morfologia della piana, che ha tenuto tutto insieme come in un "catino" naturale.

Spessore e diffusione degli insediamenti hanno così strutturato questo bacino interprovinciale come una sorta di città-territorio molto porosa e a diversa intensità d'uso, con ampie parti di territorio aperto destinate alla produzione agricola, ma anche a parchi e giardini, tanto che agli occhi di Sidney Sonnino, già a metà Ottocento questo bacino appariva come «un immenso sobborgo di qualche città mondiale»³. Con gli occhi di oggi si potrebbe forse parlare di "metropoli-sobborgo" in assenza di una città leader per concentrazione di popolazione, attività economiche e centri di potere.

Sta di fatto che i processi di strutturazione insediativa sono continuati senza impulsi unitari di politiche nazionali di area, ma si sono poco a poco definiti proprio per l'appartenenza ad un bacino conchiuso di circa 434 Km² e dal suo più prossimo contorno collinare che, nel tempo, ha generato un complesso sistema economico-territoriale a maglia larga, regolato non da politiche pubbliche esplicite coordinate a livello sovracomunale, quanto dalla forza di quel mix di investimenti pubblici e privati costretti a convivere in un unico grande bacino metropolitano: la piana, oggi interprovinciale.

Gran parte dello sviluppo di questa pianura interna (la seconda della toscana dopo la Valdichiana) e gli assetti che su di essa hanno preso corpo sono legati alla posizione geografica: il naturale incrocio fra la direttrice fondamentale Nord-Sud dell'Italia e quella principale della Toscana (la Valle dell'Arno). Un "mercatale" naturale che da sempre è stata l'area più densamente popolata della Toscana e da sempre ha costituito il crocevia di traffici e di investi-

3 S. Sonnino, «La mezzadria in Toscana» [1875], in *La mezzadria negli scritti dei georgofili (1873-1929)*, G. Barbera, Firenze 1935, vol. III, p. 55.

menti pubblici e privati fin dall'epoca romana, attraverso la rettifica e arginamento dei fiumi che la solcano fin dalla centuriazione romana, con la costruzione di canali e gore, la realizzazione di strade e colonizzata, la coltivazione di poderi, la rimessa in pristino dopo alluvioni con nuove arginature e rettifiche, fino a realizzare un paesaggio agrario ancora oggi leggibile.

Aver ritagliato un "pezzo" di questa lunga pianura per definirlo «metropolitano» ha costituito, secondo me, una "ingenua" violenza ai fatti economici, sociali e alle pratiche d'uso insieme, ma anche della storia urbanistica recente, che rischia di avere significative ripercussioni paesaggistiche ed ambientali insieme⁴.

Le province di Firenze, Prato e Pistoia accolgono, il 40% circa della popolazione e delle imprese della regione, da cui deriva la metà del PIL complessivo regionale. L'intersezione tra l'area metropolitana "storicamente" riconosciuta e la Città metropolitana, così come individuata dalla L. n. 56/2014 sui confini della Provincia, evidenzia inequivocabilmente le direzioni ortogonali dei due assi e, di conseguenza, delle possibili politiche di sviluppo territoriali connesse.

Ma andiamo per ordine.

4 Anche il recente *Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico* della Regione Toscana (approvato con DCR n. 37 del 27 marzo 2015) riconosce come ambito paesaggistico unitario, predisponendo per quest'area una Scheda specifica la n. 6 che raccoglie solo i comuni ricadenti nel bacino interprovinciale Firenze-Prato-Pistoia, distinguendolo da altri ambiti delle stesse province. Cfr. <http://www.regione.toscana.it/-/piano-di-indirizzo-territoriale-con-valenza-di-piano-paesaggistico>. È vero che l'art. 1, comma 6, la legge 56/14 lascia immutata la possibilità ai «Comuni o gruppi di Comuni di "uscire" o "entrare" dall'area, seppure secondo la complessa procedura ordinaria di cui all'art. 133 della Costituzione», come sponsorizza una autorevole fonte (cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, *I dossier delle Città Metropolitane. Città metropolitana di Firenze*, DARA, Roma 2017, p. 9), ma solo chi non è inserito nelle arene locali può credere che questa "liberalità" sia proprio realmente percorribile. Tant'è che ad oggi non vi è nessuna pratica attivata.

La questione metropolitana in Toscana - L'esistenza di sistemi metropolitani in formazione è un tema largamente e lungamente dibattuto fin dagli anni Cinquanta del Novecento in Toscana. L'esito di questo dibattito è tutt'altro che concluso, nonostante l'istituzione per legge nazionale della Città Metropolitana di Firenze. La presenza di fitti sistemi di centri urbani e un'estesa rete infrastrutturale hanno, da tempo, determinato una certa continuità urbana e una stabile rete di quotidiani rapporti sociali ed economici fino a determinare altrettanto stabili "legature" territoriali in almeno un'area regionale: quella della cosiddetta Toscana centrale, che ha mostrato con evidenza e forza l'esistenza di queste legature almeno in due aree regionali: quella della cosiddetta area centrale Toscana e quella della costa centrale (Fig. 2). È il *Piano di indirizzo territoriale 2000-2005* della Regione Toscana che suggella questa scelta all'interno di un'idea dell'esistenza di più "Toscane" dove: «convivono e si compenetrano fra loro sistemi economici e sistemi ambientali assai diversi, per caratteri e storia, per natura e arte, per tradizione e risorse. La varietà e la ricchezza concentrate nel territorio sono tali da costituire l'unicità nazionale ed internazionale della regione e da essere espresse nella definizione di "Toscane della Toscana"»⁵.

La scelta della Regione Toscana – come si vedrà tra poco – sembrava chiudere un difficile e lungo dibattito regionale individuando due aree a sviluppo metropolitano: quella centrale e quella costiera. *L'area metropolitana centrale* dove: «Firenze rappresenta il centro della cosiddetta aree fiorentina metropolitana della Toscana centrale, comprendente l'area fiorentina stessa, quella pratese, quella pistoiese ed il circondario empoiese. Si tratta del "cuore" economico della Toscana, nel quale si trovano il 41% della popolazione, il 46% dell'occupazione nei servizi e il 47% di quella industriale (...), con una popolazione di residenti abituali di circa 1.450.000 abitanti, caratterizzati da elevata mobilità interna all'area»⁶. *L'area metropolitana costiera*: «su questa area è diffusa la conurbazione urbana policentrica, che si estende geograficamente da Massa Carrara alla Versilia fino a Pisa e Livorno (...).

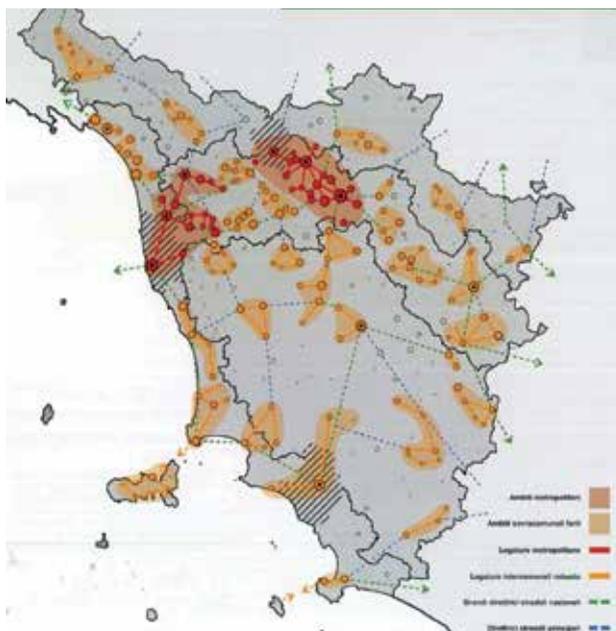
5 G. De Luca, a cura di, *Piano di indirizzo territoriale. Le regole e le strategie*, Regione Toscana-Giunta Regionale, Firenze 2003, p. 53. Il volume riporta in forma discorsiva ed illustrata il PIT regionale 2000-2005, nonché la normativa in un CD allegato, approvato con DCR n. 12 del 25 gennaio 2000.

6 *Idem*, p. 53.

Figura 2
La struttura insediativa regionale esistente e le legature forti tra i centri secondo il Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana 2000-2005

Il livello di sviluppo storicamente raggiunto, l'elevato grado di coesione sociale, la qualificazione dei servizi, in particolare quelli rivolti alla formazione, alla ricerca, all'innovazione, la significativa dotazione infrastrutturale, la varietà dei motori di sviluppo presenti, le risorse ambientali, artistiche e culturali fanno dell'area vasta costiera un territorio dalle enormi potenzialità. Per la sua naturale posizione centrale nel Mediterraneo e per le significative infrastrutture in essa diffuse, l'area vasta costiera assicura flussi di merci e di persone per e dalla Toscana, svolgendo un ruolo strategico, in quanto capace di proiettare il sistema produttivo toscano nel Mediterraneo e nell'Europa»⁷.

Le indicazioni non hanno poi trovato il terreno politico fertile per decollare e, almeno per quanto riguarda l'area costiera, si sono subito arenate⁸, mentre più spazio hanno trovato quelle per l'area metropolitana centrale, di cui si parla in questo contributo.



7 *Idem*, pp. 56-7.

8 Solo di recente la Regione si appresta ad approvare un *Piano strategico per lo sviluppo della Costa Toscana 2016-2020*, che sarà allegato al *Programma Regionale di Sviluppo 2016-2020* (nel momento in cui scriviamo presentato dalla Giunta Regionale al Consiglio per l'approvazione finale).

Il bacino interprovinciale Firenze-Prato-Pistoia - L'area fiorentino-pratese-pistoiese è storicamente il quadrante meglio servito da infrastrutture in Toscana. Un insieme di circostanze naturali e storiche ha determinato – dall'epoca romana in poi – il suo destino. Percorsa dal maggiore fiume della regione (quarto in Italia) la conca da Firenze a Pistoia si trova all'incrocio fra le principali direttrici Nord-Sud della nazione, e la principale direttrice Est-Ovest regionale. È la parte più densamente popolata, e con il veloce inurbamento degli ultimi cinque decenni alcuni centri urbani in origine rurali e di piccole dimensioni – specialmente della prima cintura fiorentina – si sono espansi fino a diventare città: Scandicci oltrepassa i 50.000 abitanti, mentre Sesto F.no è poco distante da questa soglia; Campi Bisenzio oltrepassa i 38.000; Bagno a Ripoli supera i 25.000 abitanti e Quarrata i 22.000.

Gli abitati principali tendono irresistibilmente a fondersi, i servizi sociali divengono comuni a più amministrazioni locali, e in molti casi si spostano verso il centro della pianura, come nei comuni di Campi, Sesto F.no, Calenzano. Elemento comune è stato, comunque, l'uso degli assi stradali, sia principali che secondari, come veri e propri magneti di coagulo della crescita dell'urbanizzato e, nel corso della seconda metà del Novecento, la sovente presenza di una politica urbanistica assai generosa.

Vista dalla pianura, la piana appare come un'unica immensa città, che si dirada fino a sparire solo nel palude di Sesto, tanto da delineare una geografia urbana del tutto nuova con l'emergere di un tessuto urbano continuo, e sovente compatto, esteso da Grassano/Ponte a Ema (Bagno a Ripoli) fino a Fornacelle (Montemurlo), per poi diradarsi in prossimità di Pistoia, per una popolazione residente di oltre 1.500.000 di abitanti e una popolazione giornaliera presente stimata di oltre 1.750.000 persone. È tuttavia un gigante con una struttura molto debole, in molti casi somma di quelle dei singoli centri. Un gigante che fatica a definire una sua identità culturale, che non sia quella della città leader: Firenze.

Il nodo è proprio questo: da una parte l'esistenza di una città leader, che trasborda il proprio nome e la propria identità nel contesto mondiale e che rappresenta in assoluto il luogo di maggiore attrazione turistica mondiale, turismo che si sovrappone a un ruolo più generale di tipo terziario e quaternario a scala regionale, nazio-

nale e internazionale che la città svolge; dall'altro un tessuto con una ventina di medie e piccole città, prima fra tutte Prato, e la loro economia industriale e commerciale che rappresentano una parte considerevole del sistema della piccola e media impresa regionale.

Nella Toscana centrale non si può parlare di area metropolitana in senso tradizionale (una città maggiore e una serie più o meno grandi di centri vicini), quanto di un sistema metropolitano policentrico dove solo l'integrazione delle relazioni economiche e sociali e la stabile rete di rapporti tra i vari poli urbani dell'area, combinandosi insieme, hanno dato vita "dal basso" ad un sistema policentrico complesso, cioè senza politiche pubbliche esplicite.

Definire i confini, all'interno di questo magma poroso, è difficile e forse anche inutile. Lo sviluppo tecnologico ed infrastrutturale tendono, infatti, a conferire una crescente elasticità alle scelte localizzative, così come l'appartenenza di singole parti del territorio a reti di valore che travalicano gli stessi confini nazionali, portano non solo ad allargare progressivamente i possibili confini, ma rendono probabilmente inutile una loro esatta delimitazione. Significativo, allora, non è definire confini, quanto il suo core, perché solo in questo è possibile attivare efficaci politiche pubbliche e private, nonché progettare azioni concrete di pianificazione territoriale e urbanistica.

La difficile identità di una metropoli territoriale - Le riflessioni sull'esistenza di una conurbazione sempre più integrata e interconnessa scaturivano dai primi lavori per la predisposizione del PRG di Firenze del 1951, il cosiddetto "piano Leonardo Savio-lli", che delineano un primo *Schema di pianificazione intercomunale*, all'interno di una proposta di Piano Regolatore Comunale, fondata sull'ipotesi di uno sviluppo lineare "a nastro": una in direzione Nord-Ovest, verso la città di Prato, l'altra in direzione Nord-Est, verso la città di Scandicci. Il fine ultimo è quello di perseguire un modello di crescita basato su tipologie insediative a schema ripetitivo (Fig. 3). L'area di influenza intercomunale diretta include 13 comuni: 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 di Carlo Maggiora – allora uno dei maggiori esponenti accademici alla Facoltà di Architettura – che propone uno «schema policentrico lineare (...) concepito come una spina assiale con propaggini laterali a pettine» in modo da saturare la direttrice «più influente»⁹, quella tra Firenze e Prato. Proposte queste chiaramente influenzate dalle teorie per la costruzione di città industriali lineari allora dibattute a livello europeo.

Figura 3
Schema di Pianificazione intercomunale, PRG di Firenze 1951

L'amministrazione fiorentina, nel presentare ai comuni il piano intercomunale, 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 nel 1956, quando il Ministero dei Lavori Pubblici autorizza l'elaborazione di un piano intercomunale che implica il passaggio del comune di Prato, limitatamente alla politica urbanistica, sotto l'autorità del Comune di Firenze. Un'ipotesi, questa, fortemente negata dall'amministrazione pratese; ed infatti si arena sui tavoli delle discussioni politiche locali. Così come si arena l'ulteriore tentativo fatto due anni più tardi, nel 1958, con l'adozione di un nuovo PRG, chiuso all'interno dei confini amministrativi del Comune di Firenze, senza alcun riferimento all'area intercomunale a livello locale e senza riportare

9 C. Maggiora, «Ancora una svolta nell'urbanistica di Firenze», in Aa.Vv., *Problemi di urbanistica fiorentina. Dibattito alla Scuola parlamentare della Facoltà "C. Alfieri"*, a cura della Cciaa di Firenze, Firenze 1956, pp. 94-95.

i progetti autostradali nazionali, proprio in quel periodo presentati a livello nazionale. Ed è proprio il «Mancato inquadramento dei problemi nel comprensorio intercomunale» che porterà alla bocciatura del piano da parte del Ministero dei Lavori pubblici.

I due tentati del 1956 e del 1958, tuttavia, lasceranno una traccia profonda e apriranno la strada all'idea di una insorgente intercomunalità istituzionale. E' proprio un geografo Aldo Sestini che, partendo dalla parte intercomunale del PRG del 1956, applica alla piana il concetto di «conurbazione» circoscrivendolo a dieci Comuni dell'area fiorentina¹⁰, che diventerà il tratto interpretativo per i decenni successivi.

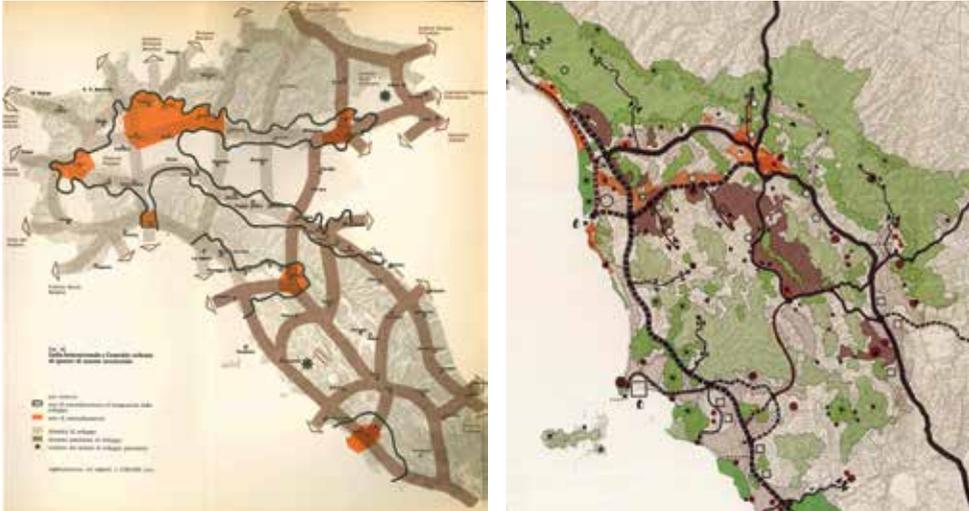
Traccia che viene sviluppata più tardi da un architetto, Adriano Montemagno, che nel 1963, all'interno degli studi e analisi per il nuovo PRG del Comune di Firenze, secondo il quale «da un primo esame sia pure empirico e grossolano, il bacino Firenze-Pistoia si presenta come un caso tipico di comprensorio omogeneo, in cui le diverse componenti socio-economiche, pur riccamente articolate, presentano uno stretto grado di interdipendenza (prefigurazione di un) sistema di nuova città (intesa come aggregazione e) luogo degli insediamenti di diversa specializzazione resi omogenei dall'esistenza di interrelazioni sociali ed economiche»¹¹. È la prima interpretazione di un'area metropolitana in formazione, che sarà poi scientificamente proposta dal geografo francese Jean Bernard Charrier nel 1966 che parla di «area metropolitana nel bacino Firenze-Pistoia»¹².

Gli studi incrociano il periodo della nascente programmazione italiana che considerano l'area di Firenze (Fig. 4) uno dei nodi infrastrutturali principali del sistema Italia, da razionalizzare all'interno di una grande "area intensiva" individuata per i suoi caratteri urbanistici – tutta interna alla Toscana – con la quale ha una forte integrazione infrastrutturale e relazionale.

10 Cfr. A. Sestini, «Qualche osservazione geografico-statistica sulle conurbazioni italiane», in *Studi geografici pubblicati in onore del professore Renato Biasutti*, supplemento al vol. LXV (1958) della *Rivista geografica italiana*. I dieci comuni sono: Campi Bisenzio, Firenze, Prato, Sesto F.no, Signa, nonché i soli centri abitati di Bagno a Ripoli, Fiesole, Impruneta, Lastra a S., e Scandicci.

11 A. Montemagni, «Situazioni e problemi del Piano intercomunale di Firenze», *La Regione*, n. 2, 1963.

12 J.B. Charrier, «L'organisation de l'espace dans une aire métropolitaine, le bacin Florence-Pistoia», in *Annales de géographie*, a. LXXV, 1966 (tradotto in italiano in R. Mainardi, a cura di, *Le grandi città italiane*, F. Angeli, Milano 1971).



Sono proprio gli studi ministeriali e i successivi approfondimenti affidati al Centro di studi e piani economici di Roma, esterni all'arena politica locale, che rilanciano la questione intercomunale. È all'interno di questo complesso lavoro che viene elaborata una ipotesi di assetto territoriale della Toscana (Fig. 5) dove il bacino interprovinciale da Firenze a Pistoia è formalmente interpretato come una "conurbazione" urbana da razionalizzare e ristrutturare.

È nel gruppo di lavoro per il piano regolatore di Firenze, il cosiddetto «Piano Detti», che trovano spazio gli approfondimenti locali. Il piano, infatti, tra le altre indicazioni, individua in un "asse attrezzato" fino a Pistoia l'elemento portante dell'organizzazione viaria e funzionale della piana e in una unità territoriale più vasta, comprendente non solo il bacino interprovinciale, ma anche parte delle valli che su questa gravitano: un vero e proprio ambito metropolitano, quindi (Fig. 6).

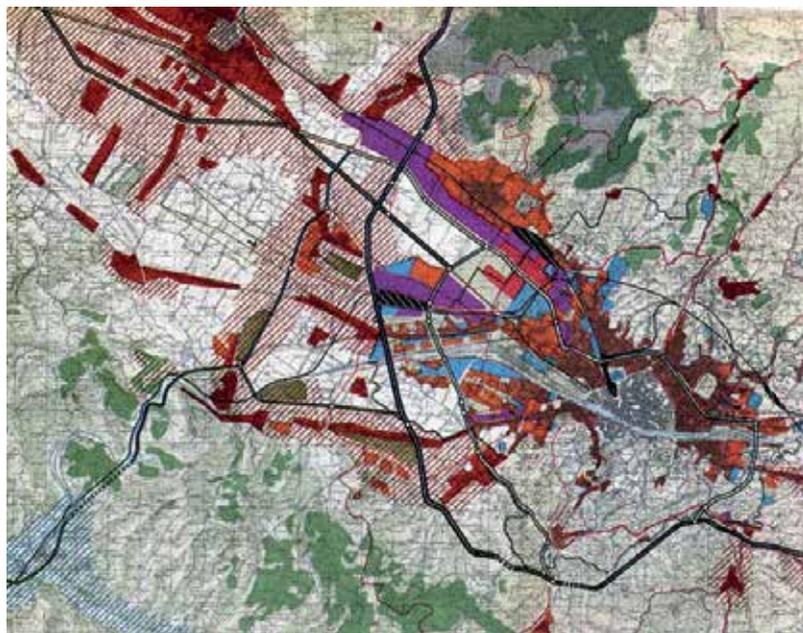
Per l'asse attrezzato è stato poi redatto un progetto di fattibilità partendo dalla considerazione che l'infrastruttura doveva essere una "cerniera" fra gli insediamenti urbani e la piana e al tempo stesso elemento di riordino delle funzioni interne alle città¹³.

13 I progettisti erano A. Montemagni, P. Sica, G. Fanelli. Di questo progetto rimangono monche testimonianze come i ponti realizzati di Varlungo e all'Indiano, nonché alcuni brevi tratti nella piana. Per una idea generale cfr. Centro studi Nicola Pistelli, *Firenze uno e due*, La Nuova Italia, Firenze 1967, pp. 58-59, dove è riportata in piccolo la carta del progetto.

Figura 4
a destra:
Italia set-
tentrionale
e centrale.
Schema di ipo-
tesi di assetto
territoriale.
Centro di studi
e piani eco-
nomici, Schemi
regionali di
sviluppo,
Centro-Nord,
1964. Ora in
Urbanistica,
n. 49, 1967,
a cura di
P. Maroni e
C. Marcialis
Samonà

Figura 5
a sinistra:
Centro di
studi e piani
economici.
Ipotesi di
assetto terri-
toriale della
Toscana, 1964.
Ora in *Urba-
nistica*, n. 49,
1967, a cura di
V. Cabianca
e F. Borracci
Giardi

Figura 6
Proposta di piano regolatore generale di Firenze. Schema della viabilità territoriale, autostrada e asse attrezzato (doppia linea), e delle prime indicazioni di piano intercomunale (estratto)



L'asse attrezzato, partendo da Firenze, avrebbe dovuto dunque rappresentare il "nerbo strutturale" lungo il quale ridefinire l'intero assetto insediativo del bacino interprovinciale, anche perché sarebbe stato affiancato, nel suo percorso, da una linea metropolitana in gran parte realizzata nei resedi della ferrovia esistente.

Gli studi per il PRG di Firenze camminano in parallelo con quelli dei comuni di cintura¹⁴ e soprattutto con quelli sul Piano intercomunale fiorentino (1962-1965) e del Piano intercomunale pistoiese (1965-1967). È soprattutto il primo (il secondo non andò oltre gli studi preliminari) che produce una serie di ricerche e documenti, compresa la mosaicatura dei Piani comunali, seguite da proposte di sviluppo infrastrutturale. Tuttavia queste scelte non vengono condivise con i comuni contermini, tanto che da questi saranno poi boicottate. È in ogni caso il primo tentativo robusto di riannodare le fila di un discorso di collaborazione interistituzionale. Nella fase di avvio produce uno Schema di piano intercomunale (Fig. 7) come allegato al redigendo PRG di Firenze che, dal punto di vista urba-

¹⁴ Una breve, ma significativa, cronistoria dei piani si trova in A. Poggiali, «Il processo di pianificazione dell'area interessata dal parco (1951-1991)», in M. Summer, a cura di, *Il parco metropolitano dell'area fiorentina*, Quaderni di urbanistica informazioni, n. 12, 1992.



Figura 7
Linee direttrici
per uno
schema
di piano
intercomunale
(1962-1965)
Comune
di Firenze,
allegato alla
proposta
di Piano
regolatore
generale

nistico, ha i seguenti punti fermi: «stabiliva la struttura viaria del comprensorio e chiariva le interrelazioni fra le diverse parti; fissava le direttrici generali di espansione, o contenimento, a cui i singoli piani regolatori dell'area erano invitati ad attenersi, cioè sviluppo industriale, sistemi di centri direzionali, dislocazione delle principali attrezzature»¹⁵, tra cui un asse di scorrimento nella piana, un parco territoriale a Monte Morello, un nuovo aeroporto a S. Giorgio a Colonica.

Nessuna operazione concreta decollò nelle istituzioni locali, né prese corpo un dibattito significativo nel mondo culturale, se si esclude il mondo accademico, così come naufragò l'idea di formare un consorzio fra i sedici comuni dell'area per la formazione di un piano condiviso collegialmente¹⁶.

15 M. Summer, «Pianificazione regionale di area vasta», in *Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia*, Quaderni di urbanistica informazioni, n. 7, 1990, p. 23. A questo contributo rimando per una breve, ma significativa, interpretazione delle politiche di area vasta seguite nell'area centrale della Toscana.

16 Sui lavori: Ufficio tecnico del Pif, *Piano intercomunale fiorentino. Studi, ricerche, documenti 1965*, Firenze 1966. Questo documento doveva anche contenere un saggio scritto da Edoardo Detti dal titolo «Cronistoria del piano intercomunale 1961-1964» che venne eliminata per decisione del Comune di Firenze.

Gli studi per il piano riprendono nel 1970, dopo la fase emergenziale dell'alluvione del 1966, e si prolungano – portando i comuni interessati da 16 a 21 – fino al 1978¹⁷, quando si giunge alla predisposizione di una proposta di piano intercomunale, usando due carte ideogrammatiche, che tuttavia non ebbero miglior esito. Carte che, anche se rappresenteranno un riferimento per la pianificazione comunale, ancora una volta non verranno mai approvate, rimanendo dunque relegate al ruolo di esercitazioni disciplinari. Il prodotto più interessante, infatti, è una doppia cartografia di sintesi: una sulle previsioni di crescita previste nei piani regolatori comunali di tutto il bacino interprovinciale da Firenze a Pistoia (Fig. 8); l'altra sul sistema delle principali attrezzature della piana (Fig. 9).

Una metropoli riconosciuta, ma solo sulla carta - «L'area Firenze-Prato-Pistoia, vista sotto il profilo insediativo, infrastrutturale ed ambientale costituisce un bacino geografico unitario. Purtroppo troppe cesure fisiche e istituzionali la intersecano e frammentano, dai confini comunali alle infrastrutture di viabilità a trasporti, alle sussistenti tendenze ad aggregare gli interventi in modo unicamente "polare" attorno ai tre centri principali, senza alcun coordinamento d'insieme. Eppure questa piana è una realtà unitaria evidente e le potenzialità che essa offre sono indiscutibili»¹⁸.

Sono le parole iniziali di Giovanni Astengo alla presentazione della pubblicazione che riporta il lavoro predisposto per lo *Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia* del 1990 (Fig. 10). Approvato dalla Regione Toscana con deliberazione del Consiglio regionale n. 212 del 1990, con valenza di piano territoriale di coordinamento.

17 Cfr. Pif, *Rapporto sulla prima fase dei lavori*, Firenze 1973; e Pif, *Risultati della seconda fase dei lavori*, Firenze 1978. In questo secondo lavoro sono pubblicate le cartografie delle Figg. 8 e 9.

18 G. Astengo, «Verso l'area metropolitana», in *Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia*, cit.

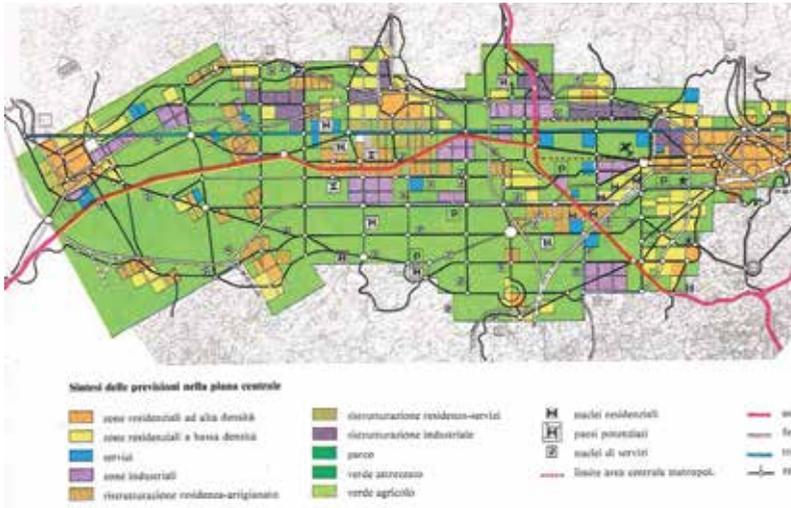


Figura 8
 Sintesi delle proposte di pianificazione intercomunale della piana, 1978: indirizzi

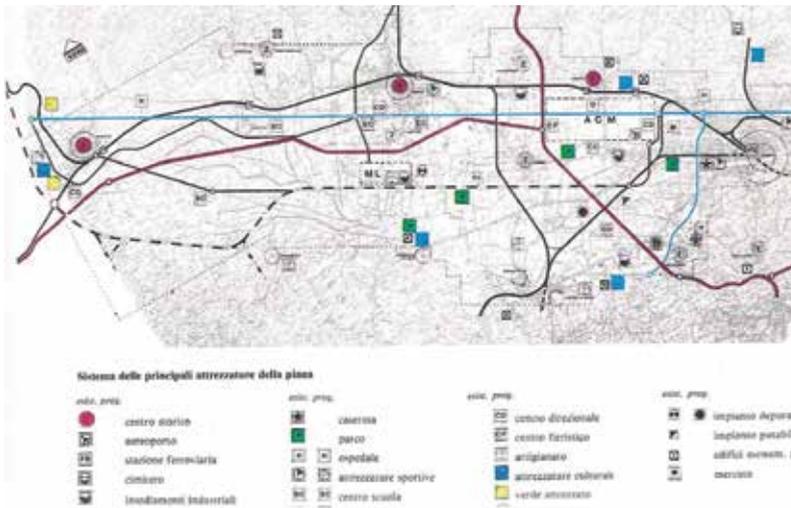


Figura 9
 Sintesi delle proposte di pianificazione intercomunale della piana, 1978: attrezzature

È il primo strumento di pianificazione che ha successo e il primo strumento che propone una visione unitaria di area nella forma del “coordinamento di scelte strutturali”. Composto da un insieme di direttive, di proposte-guida della Regione ai Comuni, aveva una operatività “differita”, perché la sua operatività avveniva attraverso la strumentazione urbanistica locale. Viene, infatti, concepito come una “guida” al coordinamento, basata su 3 obiettivi principali, raggiungibili attraverso direttive:

Figura 10
Schema
strutturale
per l'area
metropolitana
Firenze-Prato-
Pistoia, 1990.
Tavola di
progetto

1. di tutela e valorizzazione ambientale dell'area, che oltre a definire l'assetto, le destinazioni d'uso e gli strumenti (progetti direttori) per il recupero e la ristrutturazione ambientale delle aree extra-urbane, delimitano l'area dei sistemi insediativi
2. per il riordino e la riqualificazione del sistema insediativo, che detta criteri di recupero e riqualificazione ambientale-funzionale, oltre a definire criteri per nuovi interventi edilizi e a definire la localizzazione dei "capisaldi" del sistema direzionale dell'area sulla direttrice di massima concentrazione delle infrastrutture per la mobilità (l'asse nord della piana, quello che lega le tre città principali)
3. sull'assetto dei sistemi infrastrutturali, che definisce le caratteristiche e l'articolazione del telaio infrastrutturale, predisposto per garantire la mobilità delle persone e delle merci nell'area, nonché l'accessibilità all'area e il suo attraversamento.



La forza dello strumento, che rimane in vita fino all'approvazione del secondo Piano di indirizzo territoriale regionale del 2005-2010, è stato quello di avere un doppio passo: individuare gli elementi strutturali emergenti a carattere fondativo per l'assetto dell'area e quindi di interesse regionale, distinguendoli da quelli di interesse strettamente locali; affidando all'operatività di questi ultimi l'attuazione anche degli obiettivi regionale. Una scelta di dialogo dunque che, per la prima volta in regione, rompeva la pianificazione di sistema a cascata¹⁹.

¹⁹ Su questo cfr. G. De Luca, M. Summer, «Lo Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia», in F. Indovina, a cura di, *La ragione del piano. Giovanni*

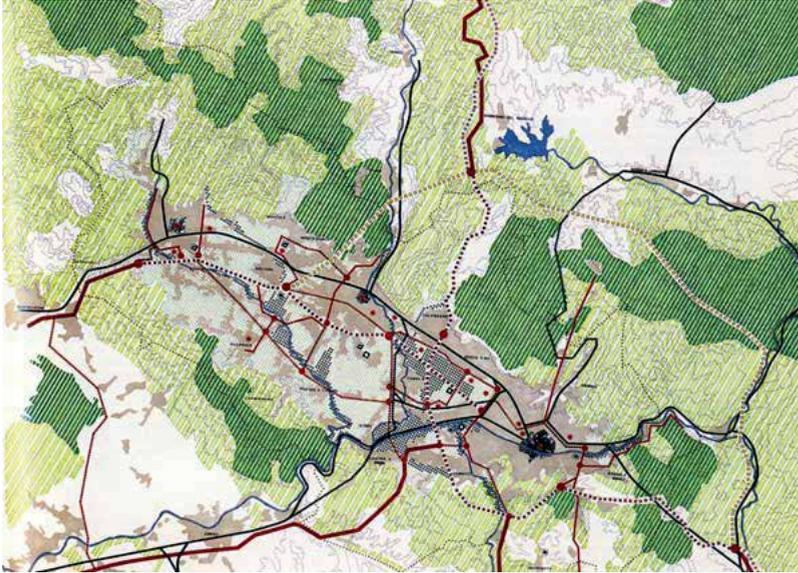


Figura 11
Schema
strutturale
per l'area
metropolitana
Firenze-
Prato-Pistoia,
1990. Scelte
infrastrutturali

Non è stata un'operazione indolore e venne tacciata come scelta "debole", ma costituì la parte metodologica più interessante. Le direttive, di cui è composto lo Schema strutturale, specificano infatti il ruolo e le azioni che i singoli soggetti istituzionali devono assumere e sviluppare per conferire la necessaria efficienza ad un sistema insediativo policentrico, dove i processi di integrazione sociale e di interdipendenza economica che si osservavano allora palesavano già una "nuova geografia" di sviluppo di natura metropolitana. Una nuova forma di sviluppo che stava segnando la trasformazione dell'economia urbana in economica d'area metropolitana. Bisognava quindi prenderne atto e, a confini amministrativi e di competenza definiti, trovare un accordo sotto la forma del coordinamento dialogativo con tutti gli attori presenti, istituzionali e no. In questa visione metropolitana di area vasta, si collocavano anche scelte di livello nazionale, come il potenziamento dell'Autostrada del Sole nel tratto fiorentino, concertate a livello di tavolo istituzionale nazionale, che aveva nella "bretella" Incisa-Barberino l'opzione strategica più forte perché permetteva l'eliminazione dei caselli autostradali nei tratti interessanti la piana (Fig. 11).

Tuttavia, le vicende dell'area e la stessa operatività dello Schema strutturale – punto di arrivo di tentativi di governo intercomunale

durati più di trent'anni – si intersecano a distanza di qualche mese dal definitivo varo regionale con l'approvazione della legge nazionale 142/90 che, attribuendo alle province competenze in materia di pianificazione territoriale di coordinamento²⁰, mette in discussione localmente gli equilibri istituzionali appena raggiunti, essendo la Piana fiorentina interessata da due province, che diventano tre nel 1992, con l'istituzione della provincia di Prato.

Questa scelta apre un'altra stagione: quella della pianificazione territoriale provinciale non coordinata con il livello regionale, né definita all'interno di strategie collaborative di area vasta interprovinciale.

Ne nasce così un dualismo, che caratterizzerà quest'area fino alla legge "Delrio": da una parte le tre Province che, fin da subito, si doteranno di piani territoriali di coordinamento provinciali e, dall'altra, la Regione che continuerà a riconoscere, nei propri documenti di programmazione e di pianificazione territoriale, il bacino interprovinciale da Firenze a Pistoia come un ambito unitario.

Verso quale area metropolitana istituzionale dopo il 1990? – Prima dell'emanazione della legge nazionale 142/90, dunque, il dibattito interno regionale aveva portato all'individuazione del bacino interprovinciale tra Firenze e Pistoia come un ambito dove si stava formando un'area metropolitana connotata da un forte sviluppo spontaneo che, ad innegabili benefici, generava anche costi territoriali e costi sociali rilevanti. Sono state le diseconomie e le esternalità negative, sia per il sistema economico che per quello infrastrutturale, stante le strette interrelazioni già allora esistenti nel reticolo insediativo, nella specializzazione funzionale, nel delicato sistema ambientale che hanno fatto emergere la domanda strumentale di un controllo pubblico e di una riorganizzazione dell'intero bacino ad una scala di area vasta. Da qui l'approvazione di uno strumento di pianificazione nuovo: lo *Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia*, che ha avuto il doppio

20 L'art. 15, c. 2, riconosceva alla provincia il compito di predisporre e adottare il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, aveva il compito prioritario di determinare gli indirizzi generali di assetto del territorio.



Figura 11
L'area metropolitana fiorentina secondo la Regione Toscana, DCR 130, 2000 in scuro l'ambito dello Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia

merito di: porre il problema metropolitano in Toscana; e, al contempo, di tracciarne anche i connotati territoriali identificando un gruppo di diciannove comuni ricadenti nell'area pistoiese, quella pratese, e in quella fiorentina²¹.

L'idea era quella di spostare il baricentro della pianificazione e della programmazione regionale – in assenza di leggi nazionali di settore esplicite – verso un livello concettuale coincidente con un'area problema. Aiutava questa politica: un diverso modello di sviluppo tendenziale del territorio del bacino interprovinciale tra Firenze e Pistoia, interessato da processi di rilocalizzazione del sistema produttivo e di quello terziario; il sempre più evidente congestionamento delle reti infrastrutturali, anche quelle di tipo autostradale interessanti l'area; la diradazione verso le aree ancora libere dei tessuti edilizi.

L'approvazione della legge nazionale 142/90 rimette tutto in discussione. L'area della piana, oramai avviata lungo sentieri di sviluppi tracciati anche in uno strumento di pianificazione territoriale, viene istituzionalmente divisa da un'ipotesi di area metropolitana

21 I Comuni interessati: Agliana, Montale, Pistoia, Quarrata, Serravalle, Carmignano, Montemurlo, Poggio a Caiano, Prato, Bagno a Ripoli, Calenzano, Campi Bisenzio, Fiesole, Firenze, Impruneta, Lastra a Signa, Scandicci, Sesto Fiorentino, e Signa.

monocentrica legata alla sola città di Firenze e due province. Inizia, così, un lungo e tormentato dibattito politico, prima che scientifico, che sfocia, dopo circa un decennio, nella DCR n. 130 del 2000 che indica come Area metropolitana fiorentina l'insieme dei comuni delle Province di Firenze, di Prato e di Pistoia (Fig. 11), cioè 73 comuni (il 25% dei comuni della Toscana). È la somma dei tre territori provinciali che ancora oggi il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sponsorizza – alla fine di una articolata analisi, cui si rimanda – come la vera area metropolitana fiorentina: «Considerate le evidenze sopraelencate viene confermata, quindi, l'esistenza di un'area interprovinciale che abbraccia parte del territorio fiorentino e di quelli pratese e pistoiese, coesa sia per aspetti fisico morfologici sia socioeconomici e soprattutto per quanto riguarda le interdipendenze produttive e le possibili prospettive di sviluppo. Al di fuori di questa area sono altresì presenti nel territorio fiorentino altri comprensori - rappresentati sia attraverso gli altri Sistemi locali del lavoro sia attraverso l'esistenza delle Unioni di comuni localizzate al di fuori della "zona OCSE" - ma essi si sviluppano secondo prospettive diverse dettate da esigenze diverse»²². E qui si potrebbe porre la parola fine alla questione sull'identificazione del territorio metropolitano reale della conurbazione di Firenze.

Ma facciamo un passo indietro, perché le considerazioni del gruppo di lavoro presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri sono in linea con quelle della Regione Toscana di quindici anni fa. Infatti, come afferma il Programma Regionale di Sviluppo 2001-05: «si tratta di un "cuore" economico della Toscana: il 41% della popolazione, il 46% dell'occupazione nei servizi e il 47% di quella industriale. Ma forse il dato più significativo non è tanto quello relativo alla media delle grandezze economiche ed al suo peso sulla Toscana, quanto l'importanza quantitativa e qualitativa della rete di relazioni che lega le diverse parti, facendo emergere ruoli differenziati all'interno di un sistema di riferimento che è metropolitano proprio in funzione di tali relazioni piuttosto che dell'espansione della sua area centrale» (Tab. 1).

22 Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, *I dossier delle Città Metropolitane*, op. cit., p. 99. Per le analisi cfr. cap. 2.

SETTORI PRODUTTIVI	COMPOSIZIONE % PIL	COMPOSIZIONE % BASE ESPORTAZIONE	COMPOSIZIONE % BASE ESPORTAZIONE
	AREA FIORENTINA	TOSCANA + ESTERNO	ESTERNO TOSCANA
Agricoltura	0,9	1,0	0,6
Energia ed acqua	2,1	3,0	0,5
Minerali e metalli ferrosi e non	0,9	3,6	5,0
Minerali e prodotti non metalliferi	2,3	3,3	6,0
Chimica e farmaceutica	2,9	5,5	4,7
Meccanica e prodotti in metallo	6,0	12,0	16,7
Mezzi di trasporto	0,9	1,1	1,4
Prodotti alimentari	0,8	1,7	0,6
Sistema moda	6,0	18,0	32,0
Carta ed editoria	2,1	3,1	1,5
Altra manifatturiera	2,0	5,3	4,8
Industria	25,8	56,5	73,2
Costruzioni	4,8	0,1	0,0
Commercio, alberghi e pubblici esercizi	20,7	20,7	15,3
Trasporti e comunicazioni	7,6	8,3	7,6
Credito ed assicurazioni	6,3	5,0	1,8
Altri servizi destinabili alla vendita	19,9	5,0	1,0
Servizi non destinabili alla vendita	14,0	3,8	0,4
Terziario	68,5	42,7	26,1
TOTALE	100,0	100,0	100,0

Le contraddizioni di questa scelta politica, che mantiene ancora nelle “nebbie” il problema della Città metropolitana, sono numerose e di ordine sia di politica territoriale e di governance, che di ordine istituzionale²³. L’area metropolitana fiorentina, infatti, racchiude l’intero territorio di tre province (Firenze, Prato, Pistoia); al suo interno ricade il Circondario dell’Empolese-Valdelsa, quale ambito

Tabella 1
Diverso peso dei settori produttivi nel PIL e nella base delle esportazioni. area metropolitana fiorentina
Fonte: Regione Toscana, Programma regionale di sviluppo 2001-2005

23 Secondo la legge nazionale 265/99 è considerata area metropolitana di Firenze il territorio dei comuni i cui insediamenti abbiano con essa rapporti di stretta integrazione territoriale, in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche sociali. Queste relazioni erano evidenti nel bacino della piana, sostanzialmente inesistenti o deboli per il restante territorio interprovinciale.

omogeneo sub-provinciale di Firenze ed esteso per undici comuni, e già riconosciuto come sub-ambito unitario²⁴ ed in parte coincidente anche con il relativo distretto industriale Empolese²⁵; nonché il distretto industriale (tessile e abbigliamento) interprovinciale di Prato che raggruppa undici comuni di tre diverse province²⁶. Il distretto è quindi una cerniera tra territori provinciali diversi e ha come perno gravitazionale Prato che, da città-operaia, città-fabbrica, si sta evolvendo in città terziaria, consumatrice e produttrice di cultura e nell'ultimo decennio anche città quaternaria. Questa stupefacente trasformazione della città si è tramutata in consistente crescita della popolazione, tanto che con i suoi 191.000 abitanti residenti è attualmente la seconda città della Toscana, dopo Firenze.

Nell'area – almeno in quel periodo – erano in corso due unioni di comuni: la *“città della piana”* con i suoi 100.000 abitanti distribuiti in quattro comuni (Campi Bisenzio, Sesto F.no, Calenzano e Signa) dell'hinterland fiorentino, che aveva come opzione strategica quella di essere *“cerniera”* tra i capoluoghi provinciale di Firenze e Prato; e la *“città delle colline”* che coinvolge altri tre comuni (Fiesole, Bagno a Ripoli, Impruneta), sempre dell'hinterland fiorentino. Tentativi che non trovarono poi quel giusto equilibrio politico nelle aree locali per decollare effettivamente.

La consapevolezza dell'esistenza di un'area metropolitana in formazione era ben presente nell'Amministrazione comunale fiorentina, come si evince da uno studio commissionato dallo stesso Comune: «lo sviluppo fiorentino è avvenuto attraverso la crescita contemporanea di Firenze e dei centri minori a corona intorno a Firenze (...); il carattere policentrico della regione e delle provincia

24 Così recita l'art. 1 della Lr n. 38/97: «Nell'ambito del processo di formazione dell'Area metropolitana fiorentina (...) il Circondario dell'Empolese-Valdelsa formato, ai sensi dell'art. 52 dello Statuto della provincia di Firenze, dai Comuni di Capraia e Limite, Castelfiorentino, Cerreto Guidi, Certaldo, Empoli, Fucecchio, Gambassi, Montaione, Montelupo Fiorentino, Montespertoli e Vinci, è istituito quale circoscrizione territoriale omogenea di decentramento amministrativo nell'ambito della Regione Toscana, nonché per l'esercizio di funzioni e servizi di ambito sovracomunale».

25 Istituito con Deliberazione del Consiglio regionale n. 69 del 2000 e comprendente i comuni di Capraia e Limite, Cerreto Guidi, Empoli, Montelupo Fiorentino, Montespertoli, Vinci.

26 I comuni sono Agliana, Montale e Quarrata della Provincia di Pistoia; Calenzano e Campi Bisenzio della Provincia di Firenze; Cantagallo, Carmignano, Poggio a Caiano, Montemurlo, Prato, Vaiano e Vernio della Provincia di Prato. Il distretto è stato istituito con Deliberazione del Consiglio regionale n. 69 del 2000.

“appartiene” e vi si riproduce – anche ad un ambito territoriale più circoscritto qual è quello di Firenze e dei comuni limitrofi. Infatti, il modello fiorentino sembra piuttosto essere stato “condizionato” dalla crescita simultanea delle aree poste a corona dei tre poli di Firenze, Prato e Pistoia che, ubicati a breve distanza l’uno dall’altro, hanno originato una progressiva continuità urbana imperniata sui centri minori lungo le direttrici stradali di collegamento. L’emergere di un sistema metropolitano “in formazione” della Toscana centrale collocato nella piana Firenze-Prato-Pistoia, è visto come uno dei tratti emergenti del territorio toscano, non solo per la rilevanza quantitativa, minuziosamente verificata rispetto alle grandezze economiche regionali, ma anche come luogo di naturale dislocazione di quei fattori della qualificazione dello sviluppo significativamente riassunti dalla formula “atmosfera urbana” o milieu, utile ad evitare le contraddizioni di una maturità precoce»²⁷.

Il problema del “che fare” diventa così un problema di “come risolvere” un conflitto interistituzionale tra la Regione da un lato e le Province dall’alto.

La Regione, in forza delle norme sul governo del territorio (legge regionale 5/1995, poi sostituita con la 1/2005 e recentemente modificata con la 65/2014) che, pur riconoscendo alle Province la pianificazione territoriale di coordinamento, predispose che il livello regionale si doti di un Piano di indirizzo territoriale collegato al programma regionale di sviluppo. La sua finalità principale è quella di rendere espliciti gli obiettivi strategici delle politiche territoriali della Regione, in modo da poter costruire una griglia di indicazioni utili ad implementare le azioni di pianificazione territoriale degli enti locali, ai diversi livelli istituzionali previsti dalla nuova legge regionale.

27 P. Romei, «Un quadro generale dell’industria fiorentina», in Comune di Firenze, *Gli studi e le ricerche per i piani di settore in campo economico*, luglio 1998, pp. 9-10. Consapevolezza questa che ha portato il Comune di Firenze a percorrere la strada del *Piano strategico per l’area metropolitana fiorentina* con la nascita di una apposita Associazione Firenze 2010, cui hanno aderito 11 comuni (Calenzano, Sesto Fiorentino, Vaglia, Fiesole, Pontassieve, Bagno a Ripoli, Impruneta, Scandicci, Lastra a Signa, Signa, Campi Bisenzio) e diverse associazioni, anche di categoria (Confartigianato, Associazione Ambiente Lavoro Toscana, Associazione degli Industriali, Camera di Commercio di Firenze, Cgil, Cisl, Confcommercio, Confcooperative, Confederazione Italiana Agricoltori, Impresalinsieme, Lega Regionale Toscana Cooperative, Provincia di Firenze, Sovrintendenza al Polo Museale Fiorentino, Uil, Unione Provinciale Agricoltori, Università degli Studi di Firenze, Wwf. Questa arena, tuttavia, non riesce a far uscire la questione dell’area metropolitana dalle secche della discussione politica e dal “conflitto” interistituzionale.

Ed è proprio questo strumento che entra in “conflitto” con le Province di Firenze, Prato e Pistoia. Infatti il primo *Piano di Indirizzo Territoriale regionale 2000-2005*, definisce l'area Firenze-Prato-Pistoia come un ambito policentrico, in cui lo sviluppo insediativo e socio-economico dei tre centri principali è fortemente integrato e genera flussi pendolari giornalieri di carattere metropolitano.

Centralità ribadita che nella seconda versione del *Piano di Indirizzo Territoriale regionale 2005-2010*, che considera l'area centrale come fulcro non solo dello sviluppo metropolitano, quanto dell'intero sistema economico regionale, nonostante la sua articolazione territoriale sia divisa in tre diversi ambiti provinciali.

Lo stesso propone l'integrazione paesaggistica del PIT (2015) che iscrive nel bacino interprovinciale uno specifico ambito paesaggistico.

Di contro la pianificazione territoriale di coordinamento provinciale si è sempre conclusa all'interno dei confini provinciale, sia nella parte dei quadri conoscitivi che nelle proposte progettuali. La prima generazione dei PTCP è stata approvata nel 1998 (Firenze), 2002 (Pistoia) e 2003 (Prato) ed ha finito per proporre sia delle rappresentazioni che delle sintesi progettuali del tutto tradizionali, tutte centrate sulla forza attrattiva dei rispettivi capoluoghi provinciali, anche quando i piani sono stati rivisti e aggiornati nel 2008 (Prato), 2009 (Pistoia) e nel 2013 (Firenze). Una sorta di coagulo di politiche provinciali debolmente inserite in strategie regionali, nonostante la presenza del Piano di indirizzo territoriale regionale. L'analisi integrata dei tre Piani Territoriali di Coordinamento delle Province che interessano il bacino interprovinciale evidenzia una assoluta autonomia progettuale da un punto di vista formale e sostanziale dove i confini amministrativi restano barriere insuperabili e dove le istituzioni operano senza troppo “alzare lo sguardo” oltre il proprio ambito amministrativo. (Fig. 12).

In fin dei conti l'individuazione dell'area metropolitana fiorentina è stata stretta tra le difese delle arene locali delle proprie prerogative istituzionali e le competenze riconosciute delle norme e il reale andamento dell'economia e del sistema produttivo che si è autorganizzato per “adattamento”. Un dilemma che solo le arene locali avrebbero dovuto sciogliere e che invece è stato “sbrogliato” per imperio dalla legge nazionale.



Firenze: metropoli o provincia metropolitana? - *Firenze: metropoli o provincia* è il titolo di un volume del 2009²⁸ che, seppur da uno sguardo laterale ma simbolico, quello dei progetti dell'architettura contemporanea che retoricamente addensano in alcune aree chiave, la creatività di prospettiva, mette il "dito nella piaga": quale territorialità considerare per proiettare il territorio fiorentino nel nuovo millennio?

Figura 12
Le cartografie di progetto dei PTC di Pistoia, Prato, e Firenze

Non è ovviamente il solo²⁹, ma è quello che retoricamente racchiude la questione metropolitana legandola ad alcuni progetti architettonici. Questione metropolitana che viene risolta "provincializzando" la metropoli fiorentina, non più lungo l'asse della pianura, ma lungo l'asse delle aree interne (Fig. 1).

Inizia così un processo di rilettura e reinterpretazione per la Città Metropolitana di Firenze³⁰ che stenta ad essere conclusa nell'ambito dei confini della vecchia provincia e che porterà prima ad uno

28 D. Lauria, a cura di, *Firenze: metropoli o provincia?*, Edizioni AIDA, Firenze 2009.

29 Tra le riflessioni più interessanti «Firenze 2020», *Quaderni del circolo Rosselli*, n. 2, 2013.

30 Lavoro operato soprattutto dall'Istituto regionale programmazione economica della Toscana, cfr. C. Agnoletti, *Uno studio sul tessuto socio economico della Città Metropolitana di Firenze*, Irpet, Firenze 2015; C. Agnoletti, S. Iommi, P. Lattarulo, *Rapporto sul territorio. Configurazioni urbane e territori negli spazi europei*, Irpet, Firenze 2015 (cap. 3, «La città metropolitana fiorentina: quale configurazione per rafforzare la capacità competitiva regionale nello spazio europeo?»).

Statuto per molti aspetti innovativo (dicembre 2014) e poi alla definizione e presentazione nei primi mesi del 2017 del *Piano Strategico Metropolitano*, come strumento di vision territoriale.

Lo Statuto è innovativo perché: «assegna valore preminente al Piano strategico, vero elemento innovativo rispetto al passato ordinamento. L'art. 5 infatti afferma che "il Piano strategico costituisce il quadro generale di riferimento per tutte le forme di pianificazione e programmazione della Città metropolitana". In materia di pianificazione territoriale rimane da risolvere un dualismo che deriva in parte dalla struttura della legge regionale di riferimento (la 65/2014), che vede il Piano territoriale di coordinamento metropolitano come strumento "di riferimento per la conoscenza ed interpretazione del territorio, della sua trasformazione, riqualificazione, conservazione e valorizzazione, per i sistemi insediativi-infrastrutturali e per quelli agricoli e ambientali", ma anche la possibilità (fortemente sentita nell'area fiorentina) di un Piano strutturale associato in convenzione tra i Comuni dell'area metropolitana, che qualora portata a termine lascerebbe il Piano territoriale di coordinamento metropolitano sullo sfondo, come mero strumento di coordinamento»³¹.

La posizione espressa è interessante. Certo non risolve il problema del doppio passaggio Piano Strategico/Piano territoriale di coordinamento che la legge "Delrio" mantiene separati, nel rispetto delle normative vigenti, ma apre ad una possibile reinterpretazione "sul campo" della sperimentazione concreta. Quello che poi, di fatto, è avvenuto con la proposta di *Piano strategico metropolitano 2030*, sottotitolato come strumento per un «Rinascimento Metropolitano»³² che, da un lato, proietta nei prossimi quindici anni gli obiettivi e il loro raggiungimento – quindi ben al di là del trien-

31 Sono per parole di Dario Nardella (Sindaco metropolitano di Firenze) nell'intervista rilasciata a Leonardo Rignanese, ora in F. Sbeti, a cura di, *Città metropolitane. Nuove geografie. Nuove istituzioni*, in *Urbanistica Dossier*, n. 9, 2016, p. 73. Lo Statuto è approvato con DCM n. 1/2014; stabilisce il principio che l'ente esercita le sue funzioni nel rispetto del criterio di sussidiarietà e coordinando la propria attività con quella dei comuni. Una sintesi della parte relativa al governo del territorio dello Statuto si trova in F. Alberti, «Città metropolitana di Firenze», *Urbanistica Informazioni*, nn. 267/268, 2016. Per una comparazione con gli altri statuti cfr. A. Lucarelli, F. Fabrizio, D. Mone, *Gli statuti nelle città metropolitane*, Jovene, Napoli 2015.

32 I materiali sono reperibili su <http://pianostrategico.cittametropolitana.fi.it/documentazione.aspx> (visitata il 2.3.17).

nio considerato dalla legge istitutiva – e, dall’altro, sembra dare una operatività cadenzata in periodi agli obiettivi, territorializzandoli in ambiti specifici, e illustrandoli in un apposito «Atlante del piano». Se forse è un azzardo dire che il piano strategico metropolitano ha anche valore di piano territoriale di coordinamento, è certo possibile affermare che il piano territoriale di coordinamento avrà una vestizione molto semplificata e, probabilmente, solo normativa, di puro raccordo con la pianificazione locale.

Il Piano strategico metropolitano di Firenze 2030 - Il percorso di confezionamento del piano strategico metropolitano è stato relativamente veloce: 18 mesi³³. Certo l’area era da tempo studiata e numerose erano le interpretazioni disponibili, così come rilevante era stata l’attività di pianificazione che aveva interessato i Comuni, le Province e la stessa Regione. Il terreno è fertile, dunque, e i quadri analitici-conoscitivi significativi. L’aver coinvolto in questo procedimento i Dipartimenti dell’Università di Firenze e i centri di ricerca attivi dell’area ha facilitato e, soprattutto, reso più rapido la messa a punto degli sfondi argomentativi, nonché l’individuazione degli scenari attuali e tendenziali della città metropolitana, che sono trasposti in un ampio documento conoscitivo³⁴.

Documento conoscitivo ed esiti della partecipazione portano a reinterpretare la pianificazione strategica in una visione politico-

33 Ottobre 2015 istituzione del Comitato promotore e Comitato Scientifico per il piano strategico, coordinato da Andrea Simoncini, con la partecipazione dell’Università di Firenze, Camera di Commercio, Fondazione per la Ricerca e l’Innovazione, Irpet, Fondazione CR Firenze; contestuale avvio del processo partecipativo “Insieme per il piano”, sotto il coordinamento di Avventura Urbana; Luglio 2016 presentazione apparato conoscitivo e formazione dell’Ufficio di Piano, sotto il coordinamento del direttore generale della CM Pietro Rubellini; dicembre 2016 chiusura del processo partecipativo e presentazione della bozza del documento di piano al Consiglio Metropolitano; gennaio-febbraio 2017, condivisione e discussione politica del documento di piano; marzo 2017 discussione del documento di piano con gli attori non istituzionali e deposito della proposta di piano per l’approvazione.

34 Cfr. Comitato scientifico del Piano strategico, Città metropolitana di Firenze, *Verso il piano strategico metropolitano*, Luglio 2016, suddiviso in 13 capitoli, di cui l’ultimo propone una interpretazione dello spazio metropolitano fondato sull’idea che esistano dei “ritmi” come espressione delle differenze e delle potenzialità presenti nell’area.

territoriale proiettata nel futuro e non solo una semplice gestione del presente prossimo: «In sostanza possiamo considerare tre ragioni principali per l'attivazione di processi di pianificazione strategica: 1) pensare ad una costruzione di futuro su prospettiva medio/lunga che significa mettere a punto un progetto d'insieme da parte degli attori promotori (amministrazioni, Sindaci, rete di stakeholders associati e non, etc.) per una visione dell'area a partire dai suoi problemi e dalle sue potenzialità evolutive; 2) costruire una rete/coalizione di attori (verticale e/o orizzontale) in grado di garantire maggiore efficacia all'azione di governo a partire da una integrazione dei networks decisionali pubblici e privati; 3) costruire uno o più dispositivi/strumenti di coordinamento e/o di convergenza tra politiche settoriali intorno ad alcuni nodi cruciali per l'azione di governo delle dinamiche territoriali (ad es. tavoli di coordinamento, accordi interistituzionali)»³⁵. E' una sorta di "correzione di rotta" rispetto a un classico piano strategico triennale che si fonda su due opzioni di fondo: a) «liberarsi dai vincoli territoriali che potevano parzializzare le visioni non considerando il perimetro territoriale della ex Provincia e confrontandosi con le varie polarità di area anche al di fuori di questo. Il confronto con le polarità di Prato/Pistoia, Empoli/Valdelsa, Chianti, Mugello/Valdisieve, nonché con il territorio della città metropolitana di Bologna»³⁶, e b) definire un obiettivo-bandiera, forte e condiviso cui tendere: il *Rinascimento Metropolitano*, «Il termine evoca un'epoca di cambiamento, di rinascita intellettuale, economica e sociale impregnata da ideali di etica civile, pragmatismo, esaltazione della vita attiva, che ha avuto storicamente come centro fisico la città di Firenze ma che poi si è estesa all'intera Toscana e non solo, tanto da contraddistinguere un periodo storico ancora oggi riconosciuto, ma identificato fisicamente nel centro storico di Firenze. Il Piano Strategico 2030 vuole realmente tendere a quella tensione ideale, ma in una dimensione estesa, che considera parte attiva di questa rinascita tutta la città metropolitana»³⁷.

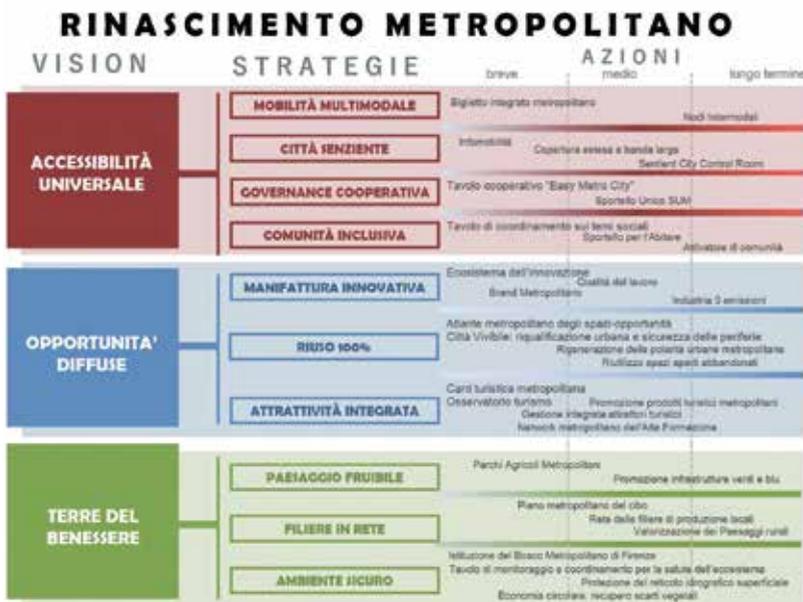
35 P. Rubellini, A. Simoncini, «Introduzione» a Comitato scientifico del Piano strategico, Città metropolitana di Firenze, *Rinascimento metropolitano. Piano strategico 2030*, dicembre 2016, p. 5.

36 *Idem*, p. 6.

37 *Idem*, p. 13.

Potrebbero sembrare delle allusioni retoriche, in realtà sono diventati momenti di coalescenza tematica e di addensamento di argomenti, opzioni, scelte, trasmigrati – attraverso il percorso partecipativo esterno e il confronto interno al gruppo di lavoro – in una grande *Vision di Firenze metropolitana*, fatta da tre sub-vision (accessibilità universale; opportunità diffuse; terre del benessere), articolate in strategie e in azioni, temporalizzate (Fig. 13), ordinate per ambiti territoriali, interpretati come "ritmi" (Figg. 14 e 15).

Figura 13
Piano strategico metropolitano Firenze 2017. Visioni, strategie, azioni, tempi



L'individuazione dell'esistenza di "ritmi" diversi nello spazio non sono una novità assoluta³⁸. E' qui interessante il come sono stati in-

38 L'esistenza di «ritmi metropolitani» è proposta nel 1903 da G. Simmel nel testo *The Metropolis and Mental Life* (tradotto in italiano *Le metropoli e la vita dello spirito*, Armando, Roma 1995), indagando l'intensità degli stimoli a cui sono sottoposti gli individui che vivono nella metropoli rispetto a coloro che vivono nella provincia. Più di recente l'analisi della componente temporale quale elemento caratterizzante la città è stata indagata soprattutto dai geografi, come elemento descrittivo della vita urbana degli individui, come T. Hagerstrand (cfr. «Survival and Arena: On the Life-history of Individuals in relation to their Geographical Environment», in Carlstein T, Parkes D., Thrift N., eds, *Timing Space and Spacing Time*, Arnold, London 1978); e successivamente da H. Lefebvre (*Rhythmanalysis. Space, Time and Everyday Life*, Continuum, London-New York 2004), che mette in relazione l'analisi dei ritmi alla vita

Figura 14
Piano strategico metropolitano Firenze 2017. L'interpretazione ritmica del territorio metropolitano

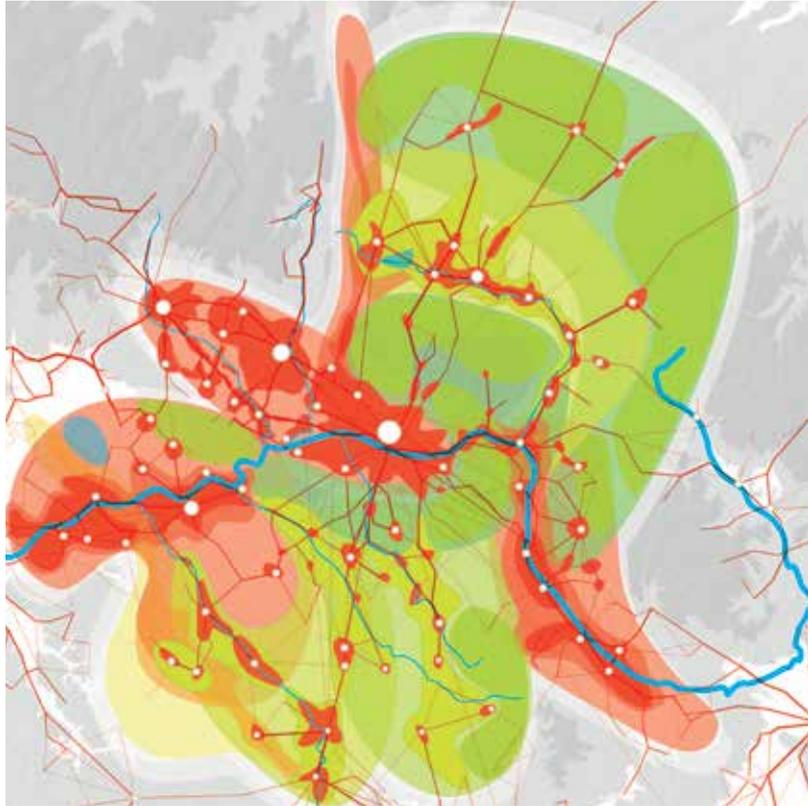
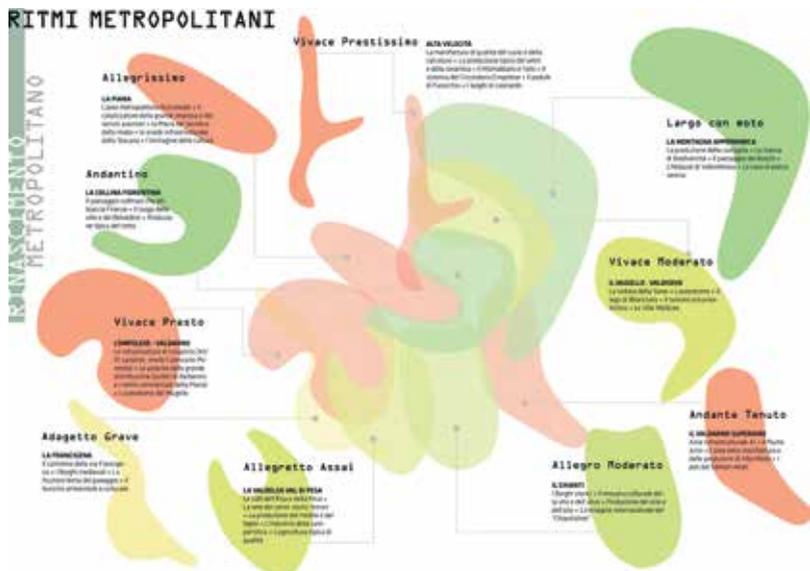


Figura 15
Piano strategico metropolitano Firenze 2017. I ritmi metropolitani: partizioni



dividuati, utilizzando gli indicatori del Benessere Equo e Sostenibile, nonché - con riferimento ai dati e alla metodologia comparativa Istat - agli indicatori della crescita urbana, delle dinamiche socio-economiche e dei flussi della mobilità, che ha permesso una lettura multidimensionale del benessere dell'uomo e dell'ambiente³⁹. L'interpretazione multidimensionale è stata poi interpolata con la struttura morfologica dell'area⁴⁰.

In questo modo è stato possibile superare i confini comunali: «attraverso indici misurabili, all'interno di un più ampio sistema di monitoraggio e valutazione, permette di valutare gli effetti delle politiche e delle azioni attuate attraverso il piano strategico. Oltre a far emergere le peculiarità, l'identificazione di diversi *ritmi* all'interno del contesto metropolitano permette di definire azioni e politiche maggiormente adeguate ai contesti secondo un approccio *place-based*»⁴¹.

L'aver interconnesso e reso coerente l'interpretazione dell'articolazione territoriale e tendenziale attraverso l'approccio BES, e la sua territorializzazione secondo un approccio da "regional design"⁴², ha dato al Piano strategico una operatività che altri strumenti di questa natura non hanno.

quotidiana dell'individuo, il cui agire è definito da micro e macro ritmi, che generano vedersi polifonie, come sostiene L. Decandia (Polifonie urbane. Oltre i confini della visione prospettica, Booklet, Rimini 2008). Un recente excursus di questi studi si trova in M. Mareggi, *Ritmi urbani*, Maggioli, Rimini 2011.

- 39 Cfr. *Misurazione multidimensionale del benessere per la Città Metropolitana di Firenze*, Gruppo di lavoro DISEI, Laboratorio Arco e PIN S.c.r.l. (documento di lavoro), luglio 2016.
- 40 Cfr. «Una lettura dinamica del territorio: i ritmi metropolitani», DiDA-Laboratorio di Regional Design (documento di lavoro), ottobre 2016. Ora in Comitato scientifico del Piano strategico, Città metropolitana di Firenze, *Verso il piano strategico metropolitano*, op.cit., cap. 13.
- 41 Comitato scientifico del Piano strategico, Città metropolitana di Firenze, *Verso il piano strategico metropolitano*, op.cit., p. 130.
- 42 Cfr. V. Lingua, «From tactics to strategies and back: regional design practices of contamination», in M. Talia, a cura di, *Un nuovo ciclo della pianificazione urbanistica tra trattativa e strategia*, Planum Publisher, Roma-Milano 2016.

Riferimenti

- Aa.Vv., *Problemi di urbanistica fiorentina. Dibattito alla Scuola parlamentare della Facoltà "C. Alfieri"*, a cura della Cciaa di Firenze, Firenze 1956
- C. Agnoletti, *Uno studio sul tessuto socio economico della Città Metropolitana di Firenze*, Irpet, Firenze 2015
- C. Agnoletti, S. Iommi, P. Lattarulo, *Rapporto sul territorio. Configurazioni urbane e territori negli spazi europei*, Irpet, Firenze 2015
- F. Alberti, «Città metropolitana di Firenze», *Urbanistica Informazioni*, nn. 267/268, 2016
- G. Bianchi, F. Sforzi, «Sistemi metropolitani medi e multicentrici. Genesi di una formazione metropolitana nella Toscana centrale», in *Il sistema metropolitano italiano*, F. Angeli, Milano 1987
- L. Bortolotti, G. De Luca, *Come nasce un'area metropolitana. Firenze-Prato-Pistoia 1848-2000*, Alinea, Firenze 2001
- Centro studi Nicola Pistelli, *Firenze uno e due*, La Nuova Italia, Firenze 1967
- Città metropolitana di Firenze, *Atlante di piano*, Firenze marzo 2017 (mimeo)
- Comitato scientifico del Piano strategico, Città metropolitana di Firenze, *Verso il piano strategico metropolitano*, Luglio 2016 (mimeo)
- Comitato scientifico del Piano strategico, Città metropolitana di Firenze, *Rinascimento metropolitano. Piano strategico 2030*, Firenze dicembre 2016 (mimeo)
- J.B. Charrier, «L'organisation de l'espace dans une aire métropolitaine, le bacin Florence-Pistoia», in *Annales de géographie*, a. LXXV, 1966
- Comune di Firenze, *Gli studi e le ricerche per i piani di settore in campo economico*, luglio 1998
- G. De Luca, a cura di, *Piano di indirizzo territoriale. Le regole e le*

strategie, Regione Toscana-Giunta Regionale, Firenze 2003

- G. De Luca, «The paradigmatic case of the Metropolitan City of Florence», *Procedia. Social and Behavioral Sciences*, no. 223, 2016
- G. De Luca, M. Summer, «Lo Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia», in F. Indovina, a cura di, *La ragione del piano. Giovanni Astengo e l'urbanistica italiana*, F. Angeli, Milano 1991
- D. Lauria, a cura di, *Firenze: metropoli o provincia?*, Edizioni AIDA, Firenze 2009
- V. Lingua, «From tactics to strategies and back: regional design practics of contamination», in M. Talia, a cura di, *Un nuovo ciclo della pianificazione urbanistica tra trattica e strategia*, Planum Publisher, Roma-Milano 2016
- A. Lucarelli, F. Fabrizzi, D. Mone, *Gli statuti nelle città metropolitane*, Jovene, Napoli 2015
- A. Montemagni, «Situazioni e problemi del Piano intercomunale di Firenze», *La Regione*, n. 2, 1963
- Piano intercomunale fiorentino, *Piano intercomunale fiorentino. Studi, ricerche, documenti* 1965, Firenze 1966
- Piano intercomunale fiorentino, *Rapporto sulla prima fase dei lavori*, Firenze 1973
- Piano intercomunale fiorentino, *Risultati della seconda fase dei lavori*, Firenze 1978
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, *I dossier delle Città Metropolitane. Città metropolitana di Firenze*, DARA, Roma 2017
- Regione Toscana, *Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia*, Quaderni di urbanistica informazioni, n. 7, 1990
- Regione Toscana, *Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico*, Firenze 2015

- F. Sbeti, a cura di, *Città metropolitane. Nuove geografie. Nuove istituzioni*, in *Urbanistica Dossier*, n. 9, 2016
- A. Sestini, «Qualche osservazione geografico-statistica sulle conurbazioni italiane», in *Studi geografici pubblicati in onore del professore Renato Biasutti*, supplemento al vol. LXV (1958) della *Rivista geografica italiana*
- S. Sonnino, «La mezzadria in Toscana» [1875], in *La mezzadria negli scritti dei georgofili (1873-1929)*, G. Barbera, Firenze 1935
- M. Summer, a cura di, *Il parco metropolitano dell'area fiorentina*, *Quaderni di urbanistica informazioni*, n. 12, 1992