

urbanistica

# INFORMAZIONI

**X Giornata Studio INU**

**“Crisi e rinascita delle città”**

**10° INU STUDY DAY**

**“Crisis and rebirth of Cities”**

**Special issue di Urbanistica Informazioni**

**a cura di/edited by**

**Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe**

**272 s.i.**

Rivista bimestrale  
Anno XXXXI  
Gennaio - Febbraio 2017  
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

**INU**  
Edizioni

**X Giornata di Studio INU**  
**Crisi e rinascita  
delle città**  
**Napoli, 15 dicembre 2017**

**10<sup>th</sup> Study Day of INU**  
**Crisis and rebirth  
of cities**  
**Naples, 15 December 2017**

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale  
dell'Istituto Nazionale Urbanistica  
Fondata da Edoardo Salzano  
Anno XXXIV  
Marzo - Aprile 2017  
Euro 10,00

Editore: INU Edizioni  
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995;  
Roc n. 3915/2001;  
Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.  
Direttore responsabile: Francesco Sbetti

Urbanistica Informazioni è una rivista in fascia A2  
nel ranking ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione  
del Sistema Universitario e della Ricerca

Direttore: Francesco Sbetti  
Redazione centrale:  
Emanuela Coppola,  
Enrica Papa,  
Anna Laura Palazzo,  
Sandra Vecchietti

Servizio abbonamenti:  
Monica Belli Email: [inued@inuedizioni.it](mailto:inued@inuedizioni.it)

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:  
G. De Luca (presidente),  
G. Cristoforetti, (consigliere),  
D. Di Ludovico (consigliere),  
C. Gasparrini (consigliere),  
L. Pogliani (consigliere),  
F. Sbetti (consigliere)  
Redazione, amministrazione e pubblicità:  
INU Edizioni srl  
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma  
Tel. 06 68134341 / 335-5487645  
<http://www.inuedizioni.com>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale  
Inu: Alberti Francesco, Amante Enrico, Arcidiacono  
Andrea, Barbieri Carlo Alberto, Bruni Alessandro,  
Capurro Silvia, Cecchini Domenico, Centanni Claudio,  
Dalla Betta Eddi, De Luca Giuseppe, Fantin Marisa,  
Gasparrini Carlo, Giaimo Carolina, Giannino Carmen,  
Giudice Mauro, Imberti Luca, La Greca Paolo, Licheri  
Francesco, Lo Giudice Roberto, Mascarucci Roberto,  
Moccia Francesco Domenico, Oliva Federico, Ombuen  
Simone, Pagano Fortunato, Passarelli Domenico,  
Pingitore Luigi, Porcu Roberta, Properzi Pierluigi,  
Rossi Iginio, Rumor Andrea, Sepe Marichela,  
Stanghellini Stefano, Stramandinoli Michele, Tondelli  
Simona, Torre Carmelo, Torricelli Andrea, Ulrici  
Giovanna, Vecchietti Sandra, Viviani Silvia.

Componenti regionali del comitato scientifico:  
Abruzzo e Molise: Radocchia R. (coord.) [raffaella\\_rad@yahoo.it](mailto:raffaella_rad@yahoo.it),  
Alto Adige: Pierguido Morello (coord)  
Basilicata: Lorenzo Rota (coord) [aclarot@tin.it](mailto:aclarot@tin.it)  
Calabria: Sante Foresta (Coord) [sante.foresta@unirc.it](mailto:sante.foresta@unirc.it)  
Campania: Coppola E. (coord.) [emanuela.coppola@unina.it](mailto:emanuela.coppola@unina.it),  
Emilia-Romagna: Tondelli S. (coord.) [simona.tondelli@unibo.it](mailto:simona.tondelli@unibo.it), Liguria Balletti F. (Coord) [francaballetti@libero.it](mailto:francaballetti@libero.it)  
Lombardia: Rossi I. (coord.) [iginiorossi@teletu.it](mailto:iginiorossi@teletu.it)  
Marche: Angelini R. (coord.) [robbyarch@hotmail.com](mailto:robbyarch@hotmail.com),  
Piazzi M., Vitali G. Piemonte: Saccomani S. (coord.)  
[silvia.sacomani@polito.it](mailto:silvia.sacomani@polito.it), La Riccia L. Puglia: Rotondo  
F. (coord) [f.rotondo@poliba.it](mailto:f.rotondo@poliba.it), Durante S., Grittani A.,  
Mastrovito G. Sardegna: Barracu R. (coord) Veneto: Basso  
M. (coord) [mbasso@iuav.it](mailto:mbasso@iuav.it)

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Ilaria Giatti

Fotocomposizione: Gaetana Del Giudice



Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di  
Roma, n.122/1997

Abbonamento annuale Euro 30,00  
Versamento sul c/c postale .16286007, intestato a  
INU Edizioni srl: Via Ravenna 9/b, 00161 Roma,  
o con carte di credito: CartaSi - Visa - MasterCard.

**Dalle dismissioni di scali e industrie il nuovo spazio pubblico di Milano**

*Stefano Cusatelli*

**Lo spazio pubblico e la salute della città: il caso della stazione di Piscinola-Scampia**

*Veronica De Falco*

**Abitare lo spazio aperto. La riconfigurazione dell'habitat urbano per la costruzione dell'habitus collettivo**

*Bruna Di Palma*

**Paesaggio e salute: il riciclo come tattica per i luoghi rifiutati**

*Francesca Fasanino*

**Pedestrian mobility and landscape strategies**

*Fabio Manfredi*

**Salute e spazi pubblici nella città contemporanea**

*Pasquale Miano*

**Un'infrastruttura per lo sport e il benessere nell'area del complesso San Gennaro dei Poveri a Napoli**

*Maddalena Verrillo*

## 07 METRO-CONFLICTS Rappresentazione e governo dei conflitti di area vasta

**Introduzione**

*Matteo Puttilli, Valeria Lingua*

**I conflitti di area vasta: geografie, rappresentazioni, governance**

*Matteo Puttilli, Valeria Lingua*

**Opus incertum: il quadro incoerente delle infrastrutture "strategiche" nell'area metropolitana fiorentina**

*Francesco Alberti (Università degli studi di Firenze)*

**Recenti conflittualità territoriali in atto nell'area vasta veneziana**

*Matteo Basso, Laura Fregolent*

**Piccoli centri in prospettiva metropolitana: convergenze o divergenze?**

*Raffaella Fucile*

**La gestione del rischio idrogeologico nell'area vasta: conflitti e vulnerabilità**

*Sara Bonati*

**Le conseguenze dell'Area vasta ex legge 56: spunti dalle esperienze di Toscana e Friuli Venezia Giulia**

*Francesco Dini, Sergio Zilli*

## 08 Greening the city: challenges and opportunities

**Introduzione**

*Francesco Orsi*

**Nàiade: a project proposal for the exploration of water surfaces for the spatial rethink of urban gardens in urban fabrics**

*Gian Andrea Giacobone*

**Greenery as common ground**

*Cristina Mattiucci*

**Contribution of green spaces to the resilience of cities: mapping spatial (mis)matches of urban ecosystem services**

*Maria Susana Orta Ortiz, Davide Geneletti*

**Using simulation to design green and efficient urban configurations**

*Francesco Orsi*

**A methodology to planning green infrastructure to face hydrogeological risks**

*Michele Grimaldi, Isidoro Fasolino*

## Tavole rotonde

### 01 Metabolismi creativi oltre l'urbanistica

L'ambiente di vita: dal Territorio della Governance Partecipata alla "Città/Paesaggio"

*Giorgio Pizziolo*

### 02 Repair

'Wastescape' e flussi di rifiuti: materiali innovativi del progetto urbanistico

*Enrico Formato, Anna Attademo, Libera Amenta*

### 03

Ricostruzione post-terremoto. Traiettorie preliminari per la rigenerazione urbana nei territori del cratere sismico 2016

*Fabio Bronzini*

### 04 EcoFemminismo e sostenibilità ambientale

*Elena Mazza Niro*

## Opus incertum: il quadro incoerente delle infrastrutture “strategiche” nell’area metropolitana fiorentina

Francesco Alberti (Dipartimento di Architettura, Università degli studi di Firenze)

Questo contributo rende conto dello stato di avanzamento di una ricerca in corso, svolta all’interno del Dipartimento di Architettura di Firenze per conto dell’IRPET (Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana)<sup>1</sup> volta a ricostruire l’evoluzione – fino allo scenario attuale - dei principali interventi infrastrutturali programmati negli ultimi decenni a vari livelli di amministrazione nell’area metropolitana Firenze-Prato e ad oggi solo in parte realizzati. Al di là delle opposizioni locali che fisiologicamente – con motivazioni più o meno fondate – accompagnano le grandi opere, ciò che qui si vuole evidenziare sono gli aspetti di incoerenza e di conflittualità, reciproca o nei confronti del quadro previsionale definito in parallelo dagli strumenti di governo del territorio, che tali progetti, per lo più sviluppati secondo logiche settoriali in risposta a specifiche esigenze funzionali e ad obiettivi puntuali, mostrano con chiarezza se considerati nel loro insieme: conflittualità che nemmeno i più recenti atti di pianificazione e programmazione, territoriale o strategica, a livello regionale o metropolitano, hanno adeguatamente messo in evidenza e tentato di risolvere.

### La Piana Firenze-Prato: palinsesto e coacervo

Più specificamente, l’area presa in considerazione è quella della cosiddetta “Piana fiorentina” a nord del fiume Arno in cui «il sistema metropolitano [...] si trova inserito in una città diffusa cresciuta [...] su una serie di relazioni di prossimità» (Morandi, Bai, Screpanti, 2012, p. 61).

Ad una visione zenitale e sincronica, l’aspetto che più caratterizza questo territorio è dato dalla sovrapposizione dei tipici segni autoreferenziali generati dallo sviluppo eco-

nomico post-bellico rispetto a un palinsesto territoriale evolutosi con continuità fino agli anni Cinquanta e ancora in parte leggibile nei suoi elementi strutturali, in alcune aree più chiaramente, in altre solo in filigrana. Per facilitarne la lettura possiamo fare riferimento a quattro *layer*, dalla cui interazione derivano numerose e diffuse criticità funzionali e/o ambientali:

- 1) Il sistema insediativo, “esplosivo” dal secondo dopoguerra in poi a partire da pochi nuclei antichi o di formazione ottocentesca collocati lungo le principali vie di comunicazione, contraddistinto oggi da una marcata eterogeneità, una struttura policentrica-reticolare e dalla presenza di poli di attrazione spesso specializzati, di tipo puntuale o areale (centri commerciali, il “Polo scientifico” dell’Università a Sesto Fiorentino, la Scuola dei Sottufficiali Carabinieri al confine occidentale di Firenze, i comparti produttivi/direzionali dell’Osmannoro, di Capalle e Calenzano, del Macrolotto di Prato, ecc.), che insieme agli agglomerati residenziali a più elevato carico urbanistico generano i principali flussi di traffico con origine interna o esterna all’area; esso ingloba inoltre alcune infrastrutture puntuali (aeroporto A. Vespucci, interporto di Prato-Gonfienti, “Polo tecnologico” delle Ferrovie all’Osmannoro, discarica di Case Passerini), che, in quanto *enclave* monofunzionali impenetrabili, condizionano in modo significativo l’accessibilità territoriale;
- 2) il sistema agro-ambientale, costituito dal mosaico delle aree umide (“gli stagni della Piana”), diffuse a macchia di leopardo e oggi in parte sottoposte a tutela, e dei terreni agricoli, fortemente ridimensionati e “frammentati” dai processi di urbanizzazione che hanno investito la Piana da sessant’anni a questa parte, ma ancora relativamente consistenti in termini di superficie complessiva;
- 3) il sistema idraulico, comprendente i corsi d’acqua e le opere di regimazione e difesa idraulica della Piana, tanto delle “acque alte” (cioè delle acque provenienti dalle zone montane e pedemontane, il cui deflusso è assicurato da un sistema di collettori realizzati negli anni ’20-’30 nel ’900 che attraversano con argini pensili le pianure di Campi Bisenzio e Sesto Fiorentino), che delle “acque basse” (cioè le ac-

que di pianura, che originariamente potevano defluire in caso di piena allagando i terreni agricoli, e che oggi sono trattenu- te da argini artificiali, a difesa delle aree urbanizzate);

- 4) il sistema delle infrastrutture di trasporto, che vede compresenti, nell’area in questione, due autostrade (A1 e A11), i tracciati ferroviari - e relative varianti “veloci” - per Bologna e Pisa, su cui si svolgono i servizi nazionali (AV Napoli-Milano) e regionali (Firenze-Prato-Pistoia e Firenze-Empoli-Pisa) a maggior intensità di domanda, l’aeroporto di Peretola, oltre a una rete viaria d’interesse metropolitano in perenne sofferenza, i cui principali punti di debolezza sono da ricercare nella mancanza di una chiara gerarchia delle percorrenze, nella discontinuità tipologica (e quindi di capacità) delle direttrici principali e, non da ultimo, dall’esistenza di due soli ponti sull’Arno a distanza di oltre 8 km l’uno dall’altro per collegare la piana a nord dell’Arno con i territori - e con le altre infrastrutture d’interesse sovrallocale, prima fra tutte la SGC Firenze-Pisa-Livorno - posti sull’altra riva.

Dall’incrocio delle grandi infrastrutture lineari deriva una suddivisione del territorio tra Firenze e il fiume Ombrone (oltre il quale si estende la provincia di Pistoia e la pianura assume i connotati di un distretto agricolo-industriale specializzato nel settore del vivaismo) in quattro macro-aree, fisicamente comunicanti fra loro e con l’esterno - a est con l’abitato di Firenze, a nord con le colline, a sud con le sponde dell’Arno - attraverso un numero limitato di varchi artificiali, ponti o sottopassaggi. Al loro interno, le quattro macro-aree presentano gradienti di naturalità estremamente diversificati, tendenzialmente crescenti da est verso ovest nelle aree a valle dell’autostrada A11 e nel verso opposto in quelle a monte: sia in termini assoluti che relativi le aree libere si concentrano infatti, a ovest dell’Autosole, nel settore meridionale (piana di Prato) e ad est nel settore settentrionale (piana di Sesto).

### Dallo “Schema Strutturale” alla Variante al “PIT” per l’aeroporto

L’ultimo tentativo di costruire un quadro di coerenza allo sviluppo dei “Comuni della Piana” è stato nel 1990 lo *Schema strutturale per l’area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia*,

elaborato con la consulenza di Giovanni Astengo: documento con cui si è conclusa una lunga fase di coordinamento regionale degli interventi di pianificazione della conurbazione che, a cavallo delle tre province, accoglie su un territorio di 4800 kmq (pari a un quinto della superficie della Toscana) il 40% ca. della popolazione e delle imprese della regione e da cui deriva ancor oggi la metà del suo PIL.

Nelle tavole di sintesi in scala 1:40000 dedicate alle "Proposte sul sistema insediativo" e alle "Trasformazioni previste" e nei grafi del "Sistema infrastrutturale" ritroviamo rappresentati «tutti gli elementi e tutte le scelte strutturali [...] che caratterizzano gli assetti insediativi, economici, sociali ed ambientali di questa area metropolitana» (Astengo, 1990): i suoi i "capisaldi" funzionali (quelli esistenti e quelli da rafforzare o da realizzare ex novo); i corridoi ambientali, convergenti in un grande "parco metropolitano centrale"; il disegno delle infrastrutture di trasporto principali. Quest'ultimo comprende:

- la conferma dello scalo di Peretola come city airport;
- la realizzazione in sotterranea del tratto Incisa Valdarno-Castello della ferrovia ad alta velocità Roma-Bologna, con fermata passante sotto S. Maria Novella;
- il potenziamento della rete ferroviaria di superficie e il suo completamento con nuove linee tra Firenze e Campi Bisenzio e tra Prato e Signa;
- nuove strade di scorrimento a servizio dell'insediamento metropolitano sulle direttrici Firenze-Prato (la cosiddetta "Mezzana-Perfetti Ricasoli"), Prato-Lastra a Signa (con un nuovo ponte sull'Arno e innesto diretto sulla superstrada Firenze-Pisa-Livorno), Pistoia-Quarrata;
- altre opere di ricucitura della viabilità territoriale e di by-pass dei centri urbani (tangenziale sud di Firenze e circonvallazioni di Campi Bisenzio, Signa, Lastra);
- un sistema di metropolitana leggera a servizio di Firenze con diramazioni verso Castello-Sesto Fiorentino, Scandicci e Bagno a Ripoli.

La strategia complessiva sottesa a questi interventi, esplicitata nella relazione e facilmente desumibile dalle carte, può essere ricondotta, schematicamente, ai seguenti

obiettivi-chiave:

- contenere la crescita delle aree urbanizzate – obiettivo da perseguire attraverso l'istituzione del "parco centrale della Piana" («sul quale si 'affacciano', come in una sorta di 'lago', le trame dell'abitato di Sesto F.no, Calenzano, Campi Bisenzio e della stessa Firenze» (Montemagni 1990, p. 97)) e la concentrazione delle funzioni industriali e direzionali in alcuni poli specializzati di facile accessibilità;
- per quanto riguarda i collegamenti di livello sovra-regionale, privilegiare il trasporto ferroviario a quello aereo, prevedendo la realizzazione di un'infrastruttura dedicata, funzionalmente autonoma dai binari utilizzati da servizi di rango inferiore;
- istituire un capillare servizio ferroviario metropolitano sulle linee di superficie esistenti (liberate dai treni a lunga percorrenza) e di progetto, integrato da un servizio urbano su ferro tra Firenze e i Comuni limitrofi;
- realizzare una viabilità di distribuzione primaria ad ampie maglie, interconnessa alle autostrade esistenti "liberalizzate", separata dalla rete ordinaria.

Sebbene numerose trasformazioni reali e previsioni di piani comunali (che a partire dalla prima legge toscana "sul governo del territorio" – la n. 5 del 1995 – seguiranno la doppia articolazione in Piano Strutturale e Regolamento Urbanistico<sup>2</sup>) siano riconducibili al disegno dello Schema, il quadro strategico ad esso sotteso è stato nel tempo ampiamente contraddetto dall'assommarsi di scelte e interventi parziali, senza tuttavia che alcun quadro strategico alternativo sia mai stato formulato in modo esplicito - e tanto meno riportato su mappa.

Se la decisione, maturata nel Comune di Firenze alla fine degli anni 90, di "trasformare" la metropolitana leggera in metrotramvia non sembra mettere in crisi il modello di trasporto integrato prefigurato dallo Schema strutturale, gli esiti della Conferenza di servizi fra istituzioni e Ferrovie sulla "penetrazione urbana" dell'alta velocità, ufficialmente conclusa solo nel 2003, gettano una prima ipotesi sul futuro del servizio ferroviario metropolitano a est del capoluogo. La rinuncia al "sottoattraversamento lungo" della città con fermata sotto SMN, ritenuto troppo costoso, a favore di un passante "breve" (dalla

stazione di Campo di Marte a Castello) con una fermata posta 800 m più a nord della stazione centrale, nell'area degli ex Macelli, ha come conseguenza l'impossibilità di separare i traffici nazionali e locali nella tratta Incisa-Campo di Marte, favorendo anzi il dirottamento di quest'ultimi sul tracciato "lento" per Pontassieve, a svantaggio dei pendolari del Valdarno. Inoltre, lo slittamento della fermata AV rispetto al terminal di SMN rende potenzialmente più complesso per tutti gli utenti l'interscambio fra servizi nazionali, regionali e metropolitani.

Nel 2010, una "Carta dei vincoli" elaborata dagli uffici della Regione Toscana a supporto della redazione d'una integrazione al PIT (Piano d'indirizzo territoriale) "in merito alla definizione degli obiettivi del Parco della Piana Fiorentina e alla qualificazione dell'aeroporto di Firenze" restituisce schematicamente, su una base ortofotografica in scala 1:25000, gli elementi costitutivi di quello che, a venti anni esatti dallo Schema Strutturale, costituisce lo scenario di riferimento rispetto al quale valutare nuove ipotesi di sviluppo dell'aeroporto di Peretola avanzate dalla società di gestione AdF; ciò anche in relazione all'obiettivo, indicato come prioritario nell'atto di avvio del procedimento, di dare finalmente corso al progetto del parco metropolitano centrale, ora declinato come "Parco agricolo della Piana".

Tale scenario ricomprende sia le infrastrutture esistenti, sia le opere in corso, sia quelle programmate e considerate "sicure". Ovvero, più specificamente:

- gli interventi di ampliamento ("terza corsia") dei tracciati autostradali che tagliano la Piana, con la previsione di un casello sull'A1 presso l'area produttiva dell'Osmannoro, e di un nuovo grande svincolo all'imbocco di Peretola della A11; l'idea di liberalizzare questi tratti all'interno dell'area metropolitana, sostenuta nello Schema Strutturale, è però nel frattempo tramontata;
- la "bretella" Prato Gonfienti-Lastra a Signa, di cui si prevede l'esecuzione in project financing su un progetto, approvato nel 2005 dalla Regione, d'un raggruppamento di imprese guidato da Autostrade per l'Italia - un'opera molto impattante, sia per l'effetto barriera che produce, sia perché si sovrappone a numerose aree protette della Piana, il cui

- carattere autostradale (con ben cinque casselli su 9,4 km di lunghezza) appare sproporzionato rispetto alle esigenze di collegamento dell'interporto di Gonfienti con la SGC Firenze-Pisa-Livorno, così come a quella, pur pressante, di decongestionare la viabilità tra Campi, Signa e Lastra;
- il completamento dell'arteria Mezzana-Perfetti Ricasoli, rimasto in sospeso nel tratto finale verso Firenze in attesa di una determinazione sull'assetto dell'aeroporto, in quanto potenzialmente in conflitto con l'ipotesi di allungamento della pista esistente;
  - il tronco in diramazione della ferrovia pisana a servizio del Polo tecnologico delle Ferrovie all'Osmannoro e il suo previsto adeguamento e prolungamento fino a Campi Bisenzio come linea metropolitana – intervento inserito negli accordi per l'attraversamento fiorentino dell'alta velocità e riconosciuto come prioritario nel Piano Regionale della mobilità e della logistica del 2003; non compare invece nella carta il tracciato Prato-Signa a cui la linea, secondo lo Schema Strutturale, avrebbe dovuto raccordarsi;
  - la tramvia Firenze-Scandicci (inaugurata nel febbraio 2011) e i tracciati delle altre due linee in programma per collegare la stazione di S.Maria Novella con l'aeroporto di Peretola e il policlinico di Careggi<sup>3</sup>.

Nella stessa tavola sono inoltre messe in evidenza due aree a suo tempo individuate dallo Schema Strutturale come “capisaldi direzionali”: il Polo scientifico dell'Università a Sesto Fiorentino, in funzione dai primi anni '90, e l'insediamento di Castello, le cui alterne vicende hanno cadenzato la storia urbanistica di Firenze dal secondo dopoguerra in poi; qui il riferimento è all'ultimo PUE - Piano urbanistico esecutivo - approvato (2005), che prevede la realizzazione di 1.400.000 mc a destinazione mista e un parco di 80 ettari al margine con l'aeroporto. A queste, si aggiungono l'area a est dell'intersezione fra A1 e A11, in località Case Passerini, in cui si colloca il nuovo inceneritore dell'area metropolitana previsto dalla pianificazione istituzionale (Piano Provinciale rifiuti e Piano Industriale ATO), e i terreni (ca 30 ha, a cavallo della Firenze-mare) destinati a forestazione per compensare le emissioni di CO<sub>2</sub> dell'impianto<sup>4</sup>.

È su questo scenario che “atterrano”, letteral-

mente, le due ipotesi alternative di ampliamento dell'aeroporto prese in considerazione dalla Regione Toscana:

1. l'allungamento, fino a 1800 m, della pista esistente<sup>5</sup> – soluzione che interferisce non solo con la progettazione del tratto terminale della Mezzana-Perfetti Ricasoli, ma anche con il parco inserito nel PUE di Castello, andando a chiudere l'unico varco residuo in cui sia possibile creare una connessione funzionale ed ecologica fra questo e il Parco della Piana;
2. la realizzazione di una nuova pista di 2000 m con giacitura pressoché parallela al raccordo autostradale della Firenze-mare – soluzione fortemente sostenuta dal mondo imprenditoriale e dall'amministrazione fiorentina allora guidata da Matteo Renzi, le cui ripercussioni sull'assetto della Piana sono potenzialmente dirimpenti.

L'orientamento della pista in parallelo all'autostrada comporta infatti l'occupazione della maggior parte dei terreni preservati fino a questo momento dagli strumenti urbanistici di Sesto Fiorentino per la realizzazione del Parco della Piana, ivi comprese alcune aree protette, quelle destinate alla compensazione ambientale del termovalorizzatore e quelle su cui il Comune ha ottenuto dalla Regione, a partire dal 2009, finanziamenti per quasi 4 milioni di euro destinati a un primo stralcio funzionale del parco. Esso inoltre si sovrappone, oltre che al reticolo delle acque basse, al principale canale di drenaggio delle acque alte (“Fosso reale”) e all'unica strada che, collegando Sesto, il Polo universitario e l'Osmannoro, attraversa il quadrante nord-est della Piana definito dall'incrocio delle due autostrade. La nuova collocazione dell'aeroporto – presentata come meno impattante dell'attuale dal punto di vista acustico, dando per assodata la condizione di un uso monodirezionale della pista (che escluda cioè il sorvolo di Firenze) – confligge inoltre con le previsioni del PUE di Castello e, potenzialmente, con le attività e lo sviluppo del Polo universitario.

Nonostante tali criticità, alcune delle quali subordinano necessariamente il potenziamento dell'aeroporto alla preventiva realizzazione di ingenti opere di adeguamento del sistema idraulico e della viabilità, la variante integrativa al PIT, approvata nel luglio 2014, conferma sia la scelta di assegnare al Parco

agricolo della Piana il ruolo di «elemento ordinatore di tutte le politiche territoriali del sistema insediativo metropolitano della Toscana centrale», sia l'ammodernamento dell'aeroporto con l'opzione della pista parallela, sottoponendo a salvaguardia le aree interessate.

### **Il corto-circuito della pianificazione nell'area Firenze-Prato**

A tre anni di distanza, la questione parco-aeroporto – che ha prodotto, come era inevitabile, profonde divisioni all'interno della società civile (con il formarsi di comitati pro-parco, o pro-aeroporto) e delle istituzioni (sebbene non siano molti i Comuni schierati ufficialmente contro l'ampliamento dello scalo, non c'è dubbio che la vittoria elettorale a Sesto Fiorentino di una lista civica programmaticamente avversa alla nuova pista e all'inceneritore di Case Passerini ha fortemente indebolito il “fronte del sì”) – appare oggi quanto mai intricata.

Dopo l'entrata in vigore della variante al PIT, AdF<sup>6</sup> ha approvato un piano di sviluppo dello scalo di Peretola (il “Master plan aeroportuale 2014-2029”), elaborato sulla base delle indicazioni tecniche di ENAC, che presenta sostanziali difformità rispetto ai contenuti del PIT. Di queste, la più evidente è l'allungamento della pista a 2400 m – necessario a consentirne l'utilizzo da parte di aviomobili più grandi – che investe le aree in regime di salvaguardia per il parco, fino a lambire l'oasi WWF di Focognano nel comune di Campi Bisenzio. Con queste caratteristiche, il master plan è stato comunque sottoposto su iniziativa di ENAC alla procedura di VIA. Dopo numerose richieste di integrazione ai documenti presentati, il parere – che in via ufficiosa risulta favorevole, sebbene accompagnato da prescrizioni estremamente onerose sul fronte delle compensazioni ambientali – non è ancora stato ufficializzato dal Ministero dell'Ambiente; su richiesta di ENAC (settembre 2017), l'istruttoria è stata infatti riaperta in applicazione della nuova disciplina europea della VIA, introdotta dal D.Lgs 104/2017<sup>7</sup>.

Nel frattempo (agosto 2016) il TAR della Toscana ha invalidato la Variante al PIT per la parte concernente l'aeroporto a causa di vizi sostanziali attinenti la Valutazione ambientale strategica, cosicché al momento l'opera risulta priva di legittimazione urbanistica e

le relative salvaguardie decadute: circostanza di cui il Comune di Sesto Fiorentino non nasconde di volersi avvantaggiare per far avanzare il progetto del parco.

Nel novembre 2016 una sentenza del TAR ha bloccato anche la costruzione del termovalorizzatore di Case Passerini: in questo caso, oltre a non essere stata (incredibilmente) rispettata la prescrizione del RU che imponeva la redazione di un piano attuativo, c'è il problema di dove recuperare le aree di compensazione ambientale "ipotecate" dal master plan dell'aeroporto, senza le quali il progetto non risulta conforme a quanto autorizzato in sede di Valutazione di impatto sanitario (VIS).

Nel 2011 e 2014 il Comune di Firenze ha approvato, rispettivamente, il Piano Strutturale e il Regolamento Urbanistico, confermando in entrambi il PUE di Castello, la cui attuazione non è compatibile con la pista parallela. Nel RU è stata anche inserita un'area di trasformazione (AT 10.01) destinata alla realizzazione del nuovo stadio per il calcio e di un complesso commerciale, ricettivo e direzionale per complessivi 87.000 mq di SUL (la cosiddetta "Cittadella Viola"); l'area è a tutt'oggi occupata dal Centro Alimentare Polivalente (CAP), il principale mercato all'ingrosso della Toscana, per il quale il Comune ha negoziato con gli operatori coinvolti il trasferimento a Castello, in una porzione del PUE fuori dall'influenza del nuovo aeroporto. Una variante ad hoc del Comune allo stesso PUE è attesa entro la fine del 2017, ma sussiste il problema se lo spostamento del CAP sia compatibile anche con l'attuale assetto dell'aeroporto, comunque destinato a durare ancora per molti anni (sulla questione il gruppo UNIPOL, proprietario dell'area, ha presentato ricorso al TAR).

Ma non sono solo le vicende più o meno direttamente collegate allo scalo di Peretola a rendere oggi estremamente confusi gli scenari di trasformazione della piana fiorentina. Con la sola eccezione delle opere autostradali – che procedono più o meno secondo programma – anche gli altri interventi che nel 2010 apparivano strategici o prioritari, sono stati, uno dopo l'altro, rimessi in discussione.

- *Alta velocità e servizio ferroviario metropolitano* – Nell'agosto 2011, un accordo richiesto alle Ferrovie dal Comune di Firenze (ma sottoscritto anche dai presidenti della Provincia e della Regione), pur

riconoscendo nel SFM «un beneficio imprescindibile della realizzazione del sottoattraversamento AV», rinvia *sine die* la costruzione delle nuove fermate previste in area fiorentina a favore di una monetizzazione delle opere non ancora realizzate inserite nel "pacchetto alta velocità". Tra le fermate cancellate, vi è anche quella in corrispondenza con la fermata AV, necessaria a ridurre le "rotture di carico" agli utenti dei servizi regionali e metropolitani. Cinque anni più tardi (ottobre 2016), un documento di RFI riapre inaspettatamente il dibattito sulla localizzazione stessa della fermata AV, mentre i lavori per la stazione nell'area degli ex Macelli, su progetto di Norman Foster, sono già arrivati ad un notevole stato di avanzamento. La soluzione raggiunta nel successivo confronto con la Regione e il Comune (che si dimostra per altro assai tiepido nel difendere i livelli di servizio a suo tempo definiti in sede di Conferenza dei servizi) contempla il mantenimento del tunnel "breve" (ancora da iniziare), il ridimensionamento della "stazione Foster" (che ospiterà anche un terminal per le autolinee extraurbane) e il mantenimento di una quota rilevante di treni veloci a S.Maria Novella. Nell'insieme, il quadro che ne deriva vede nettamente indebolite le prospettive di istituire un servizio ferroviario metropolitano cadenzato sulle tratte di superficie del "nodo" di Firenze, a parte la linea Firenze-Prato-Pistoia<sup>8</sup>: viene così a cadere, in sordina, uno dei principali punti di forza della strategia trasportistica delineata nel 1990 dallo Schema Strutturale, che ancora nel 2011 il Piano Strutturale di Firenze aveva rilanciato come «un'assoluta priorità».

- *Sistema tramviario* - Mentre il servizio ferroviario metropolitano perde quota, il Piano Integrato delle Infrastrutture e della mobilità (PRIIM), approvato dalla Regione Toscana nel 2011, riconosce per la prima volta nell'«estensione delle reti tramviarie in ambito metropolitano» un'opzione di «interesse strategico regionale». Le direttrici individuate in via prioritaria sono quelle per Campi Bisenzio (in sostituzione al prolungamento del raccordo ferroviario Firenze-Osmannoro), Sesto Fiorentino (con la prosecuzione della tramvia SMN-aeroporto fino al Polo

scientifico) e Bagno a Ripoli. I tracciati di massima per le tre linee sono individuati in uno studio di fattibilità redatto sulla base di un accordo di programma fra la Regione e i comuni interessati (2015). Nel caso delle linee verso Sesto e Campi, per le quali è stata bandita, nell'aprile 2017, la gara per l'affidamento dei progetti di fattibilità tecnica ed economica, a suscitare perplessità è il fatto che per definire i tracciati si sia tenuto conto della domanda potenziale derivante da previsioni urbanistiche superate: da un lato il PUE di Castello, di cui si è detto; dall'altro le aree di trasformazione non ancora attuate presenti nel RU di Campi Bisenzio del 2005, destinate in gran parte a non essere riconfermate nel prossimo Piano Operativo, o perché esterne al perimetro urbanizzato e quindi in contrasto con i dettami della nuova legge regionale sul governo del territorio (n. 65/2014), o perché ricadenti in zone ad alta pericolosità idraulica, così come rimappate dall'Autorità di Bacino del fiume Arno nel recente Piano di Gestione del Rischio Alluvioni (2016).

- *Viabilità territoriale* – Giunto a un passo dalla cantierazione, nel 2011 il progetto dell'autostrada regionale Prato Gonfienti-Lastra a Signa, è stato fermato da un'inchiesta della magistratura. Attualmente la Regione sta lavorando a una versione ridotta del collegamento, tutta interna ai Comuni di Signa e Lastra a Signa, che si raccorderà a nord con la circonvallazione di Campi<sup>9</sup>.

## Conclusioni

Dallo stato dei fatti emerge che non è più possibile, oggi, restituire in modo organico «tutti gli elementi e tutte le scelte strutturali che caratterizzano gli assetti insediativi, economici, sociali ed ambientali» del principale sistema economico della Toscana. Al massimo, se ne può fornire una rappresentazione in forma di "sovrapposto", risultante dall'assemblaggio delle iniziative in atto relative ai diversi comparti - sistema aeroportuale, autostrade, ferrovie, viabilità intercomunale, attrezzature specialistiche, interventi ambientali ecc. - nella consapevolezza che la tenuta nel tempo di tale scenario, al di là della sua coerenza interna, dipenderà da molte variabili: politiche (in un contesto non più stabile come in passato e comunque estre-

mamente volubile), economiche (non tutte le opere descritte sono finanziate, alcune lo sono solo in parte), giuridiche/procedurali (sono molti i processi pendenti, che attendono l'emissione di pareri o sentenze potenzialmente condizionanti la fattibilità degli interventi), oltre che, ovviamente, di natura tecnica, legate allo sviluppo dei progetti dalla fase preliminare a quella esecutiva.

Né può essere d'aiuto, in questo assemblaggio, fare riferimento agli strumenti di pianificazione comunale vigenti, il cui mosaico è oggi più utile a una ricostruzione storica delle grandi infrastrutture regionali cancellate (la bretella Prato-Lastra a Signa, i tracciati ferroviari a servizio della Piana) e delle previsioni di crescita disattese, che non a fornire un disegno d'insieme di ciò che verosimilmente sarà realizzato<sup>10</sup>.

Il problema – come è chiaro – non è solo “grafico”, anche se il sorprendente abbandono, nell'epoca del web-GIS, della vecchia pratica di “aggiornare le carte” ha senz'altro contribuito a far perdere l'orientamento – e fornire alibi – ai decisori e ai tecnici degli enti territoriali. Nessuna delle parole utilizzate nei vari atti e passaggi amministrativi per dare risalto al ruolo di una determinata azione all'interno del quadro generale è stata in realtà presa veramente sul serio: basti pensare al Parco agricolo, indicato come “elemento ordinatore” della Piana, ma in realtà subordinato alle scelte per l'aeroporto; alla gerarchia dei servizi ferroviari, riorganizzati a prescindere dal “beneficio imprescindibile” offerto dal SFM; alle infrastrutture “prioritarie”, rinviate a data da destinarsi o cancellate; agli interventi “strategici” che si contraddicono a vicenda.

Non sorprende quindi che, nell'impossibilità di mettere ordine a questioni ancora molto fluide, le cui partite si giocano oltretutto su tavoli differenti, il Piano Strategico della Città Metropolitana di Firenze ai sensi della L. 56/2014, approvato tra i primi in Italia, nell'aprile 2017, con riferimento a un territorio (la ex provincia) solo in parte coincidente con l'area metropolitana “reale”, abbia preferito tenersi sul piano delle enunciazioni di principio (le “visioni”: “Accessibilità universale”, “Opportunità diffuse”, “Terre del benessere”), articolate in strategie-contenitore aperte alle più diverse declinazioni operative (“Mobilità multimodale”, “Città senziante”, “Riuso 100%”, “Paesaggio fruibile”, ecc.), anziché

entrare nel merito dei problemi irrisolti. In un contesto tutt'altro che favorevole per un livello amministrativo non ancora strutturato e povero di risorse, sarà dunque la redazione del Piano territoriale di coordinamento della Città Metropolitana – il cui avvio del procedimento è atteso per i primi mesi del 2018 – il vero banco di prova della capacità delle amministrazioni coinvolte (in un confronto, si spera, con le province di Prato e Pistoia) di dare forma leggibile, attraverso una selezione fra le diverse opzioni possibili, a una strategia di sviluppo del territorio metropolitano, che sia a un tempo sostenibile sul piano ambientale e coerente dal punto di vista funzionale e spaziale. Sempre che, naturalmente, si voglia dare un senso alla parola “coordinamento”.

1. “Progetti infrastrutturali e assetto territoriale nella piana Firenze-Prato”, coordinatore Francesco Alberti, con Flavia Giallorenzo e Caterina Fusi.
2. A seguito della nuova legge regionale n. 65 del 2014, tale strumento ha preso il nome di Piano Operativo.
3. I lavori di queste linee sono iniziati, con molto ritardo, nel 2014 e si concluderanno nel 2018.
4. Si tratta dei primi due lotti di un progetto promosso dalla provincia di Firenze, finalizzato alla realizzazione di 500 ettari di boschi all'interno del Parco della Piana.
5. L'intervento si configura come una “messa a norma” dell'aeroporto, con l'ampliamento dell'area di sicurezza a fine pista.
6. Nel giugno 2015, la fusione per incorporazione della AdF Spa nella SAT (società di gestione dell'aeroporto G. Galilei di Pisa) ha dato vita alla società Toscana Aeroporti Spa, il cui azionista di maggioranza (51,13%) è la Corporation America Italia Spa dell'imprenditore argentino Eduardo Eurnekian.
7. Decreto legislativo di adeguamento della normativa italiana alla Direttiva europea 2014/52/UE.
8. L'Accordo Quadro tra Regione Toscana e RFI del 2016 ha definito gli interventi sulle infrastrutture da realizzare entro cinque anni per migliorare l'offerta regionale. In particolare sulla direttrice Firenze-Prato l'obiettivo è una frequenza a regime di un treno ogni 10 minuti.
9. La cosiddetta “bretellina” è la prima opera pubblica all'interno dell'area metropolitana fiorentina per la quale sia stato programmato un dibattito pubblico in attuazione della LRT 46/2013 (“Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”).
10. In effetti, quasi tutti i Comuni dell'area negli ultimi mesi hanno avviato il procedimento per la revisione di almeno uno degli strumenti di governo del territorio ai sensi della LRT 65/2014, o sono in procinto di farlo.

## References

- Alberti, F. (2010) Piani e progetti per la mobilità, Giorgieri P., a cura di, *Firenze: il progetto urbanistico. Scritti e contributi 1975-2010*, Alinea Editrice, Firenze
- Astengo, G. (1990) “Verso l’area metropolitana”, Schema strutturale per l’area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia”, *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, n. 7, p. 1
- Bortolotti, I., De Luca, G. (2000) *Come nasce un’area metropolitana. Firenze, Prato, Pistoia: 1848-2000*, Alinea Editrice, Firenze
- De Luca, G. (2017) Città metropolitana di Firenze, De Luca G., Moccia F.D., a cura di, *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, Inu Edizioni, Roma.
- Montemagni, A., “Il parco metropolitano”, Schema strutturale per l’area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia”, *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, n. 7, pp. 97-100
- Morandi, M., Bai, F., Screpanti, D. (2012) La città diffusa nella Piana Firenze-Prato-Pistoia, Fantin M., Morandi M., Piazzini M., Ranzato L., a cura di, *La città fuori dalla città*, Inu Edizioni, Roma, pp. 60-90

## Recenti conflittualità territoriali in atto nell’area vasta veneziana

Matteo Basso, Laura Fregolent

### Introduzione

Questo articolo propone una riflessione su alcune recenti forme di conflittualità territoriale in atto nell’area vasta veneziana; al contempo, si presta quale prima occasione di “aggiornamento” di uno studio condotto dagli autori che ha portato alla costruzione della banca dati informatizzata dell’Atlante del malessere territoriale<sup>1</sup> (Fregolent, 2014a; Basso, 2014).

L’Atlante si è posto l’obiettivo di rilevare, schedare e mappare – in occasione di indagini sul campo svolte con la collaborazione dei circoli locali di Legambiente Veneto – il numero e le forme di conflittualità esistenti nel territorio regionale veneto, legate specificatamente a interventi di trasformazione urbana e territoriale con proteste di gruppi spontanei e/o organizzati di cittadini. La mappa delle conflittualità censite (72) è particolarmente ampia e articolata, per le cause che generano le diverse situazioni di conflitto, i soggetti coinvolti, le evoluzioni delle vicende e gli esiti istituzionali prodotti.

Nella prospettiva anche di aggiornamento dell’Atlante, si sono individuati, a partire da alcune ricerche empiriche in corso di svolgimento da parte degli autori, tra i tanti, tre casi particolarmente esemplificativi delle recenti forme di conflittualità di area vasta in atto: l’espansione della viticoltura a Prosecco, la costruzione della Superstrada Pedemontana Veneta, la gestione e la contaminazione delle falde acquifere (PFAS). Tra i casi selezionati, la costruzione della Superstrada Pedemontana Veneta è quello che forse più si avvicina alle forme “classiche” di conflitto territoriale già censite nell’Atlante e in altre indagini sul contesto veneto (Basso, 2013). Gli altri rappresentano invece delle tipologie in parte diverse. L’intenzione è dunque quella di individuare eventuali elementi innovativi – rispetto alle pratiche censite nel corso della costruzione dell’Atlante – tanto nelle forme del conflitto, quanto nella razionalità dei soggetti coinvolti e nel rapporto con i soggetti istituzionali deputati al trattamento dei conflitti stessi.

I casi sono stati selezionati con l’obiettivo di raccontare: a) le questioni più rilevanti portate alla ribalta dai casi di conflitto (la salute, la sicurezza pubblica, l’ambiente); b) le cause scatenanti (ad es. pratiche intensive di uso agricolo del suolo); c) il network e il ruolo di attori come associazioni, comitati e gruppi spontanei di cittadini (ad es. la produzione di conoscenza e di dibattito pubblico attorno alle questioni problematiche); d) l’eventuale trattamento istituzionale delle questioni problematiche (ad es. l’avvio di processi di redazione/revisione dei regolamenti di polizia rurale nei territori di produzione del Prosecco).

Intenzionalmente, si è poi deciso di privilegiare casi di conflitto che interessano l’area metropolitana veneziana “allargata”, assumendo cioè una lente di osservazione che supera la dimensione metropolitana istituzionale, per tre ordini di fattori. In primis per il forte gap esistente, nel caso veneto, tra area metropolitana di fatto (definita, cioè, dalle dinamiche socio-economiche in corso) e area metropolitana istituzionale; quindi per la sostanziale mancanza di un soggetto politico e istituzionale deputato alla pianificazione territoriale metropolitana e alla gestione dei relativi conflitti; infine per l’inevitabile “multiscalarità” dei conflitti di area vasta, il cui impatto travalica i confini amministrativi dell’area stessa.

Ci preme inoltre sottolineare come il trattamento dei conflitti, specie in un territorio fortemente caratterizzato da dispersione insediativa e frammentazione amministrativa come quello veneto, sia difficilmente riconducibile e gestibile da parte di un solo Ente amministrativo, anche se il ruolo che l’ente metropolitano potrebbe svolgere in questo ambito è di assoluto interesse.

### Espansione della viticoltura a Prosecco e conflitti<sup>2</sup>

Il Prosecco è divenuto, negli ultimi anni, lo spumante italiano più conosciuto ed esportato al mondo. Trainato da una richiesta di mercato nazionale e internazionale in continua crescita, il prodotto ha registrato dinamiche d’offerta particolarmente positive, specie in un periodo caratterizzato da una congiuntura economica sfavorevole.

A livello territoriale, l’incremento dell’offerta di prodotto si è tradotto in una espansione della superficie vitata. Nel 2009, l’allora Mini-