UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

FLORE
Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Progettualità patchwork nel Piano territoriale metropolitano fiorentino: l’effetto “pendolo” tra strategie locali e strategie

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

Original Citation:

Progettualità patchwork nel Piano territoriale metropolitano fiorentino: l’effetto “pendolo” tra strategie locali e strategie metropolitane / G. De Luca,
L. Di Figlia. - In: URBANISTICA INFORMAZIONI. - ISSN 0392-5005. - ELETTRONICO. - 278, special issue:(2018), pp. 2-6.

Availability:

This version is available at: 2158/1154601 since: 2022-03-15T12:25:51Z

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)

12 October 2024

Progettualità patchwork nel Piano territoriale metropolitano fiorentino: l'effetto "pendolo" tra strategie locali e strategie metropolitane

*di Giuseppe De Luca * e Luca Di Figlia***

L'effetto "pendolo"

Il governo del territorio si è da sempre strutturato mediante una scalarità decisione che ricalca la gerarchia istituzione: dalla scala regionale alla scala locale/comunale (1). Ciò implica una convergenza di indirizzi e intenti di natura tecnico/politica che, nell'avvicinarsi al territorio e alla scala urbana, possano definire una coerenza decisionale tra i molteplici strumenti di pianificazione e programmazione territoriale; il sistema di *governance cooperativo* istituzionale (De Luca, Lingua, 2012), difatti, si pone quale obiettivo principale quello di inquadrare i singoli interventi di rilevanza strategica all'interno di una *vision* d'area vasta (Lingua, 2017) volta perseguire un'azione collettiva incentrata sul territorio (Healey, 2006; Newman, 2008).
La coerenza dei processi decisionali – auspicata e formalmente rispettata nella stesura degli strumenti urbanistici – spesso sconta degli elementi e dei fattori di criticità nelle pratiche della pianificazione locale, cosicché alcuni indirizzi progettuali sono trattati con modalità diverse dalle singole amministrazioni. Si riscontra quello che può essere definito l'effetto "pendolo", cioè l'effetto che si produce ogni qual volta una questione progettuale (e/o un ambito territoriale d'intervento) è soggetta a interpretazioni e, quindi, a indirizzi decisionali divergenti perché disposta da enti pubblici diversi o in momenti temporali distinti. Così come nell'esperimento Foucault il pendolo traccia traiettorie oscillatorie diverse convergenti sul medesimo punto, anche indirizzi decisionali che insistono (e ruotano) su medesime progettualità possono dar luogo a esiti spaziali diversi.

Con uno sguardo incentrato sull'attuale contesto italiano, il paper ha l'intento di porre una riflessione aperta sulle progettualità di natura strategica che "oscillano" congiuntamente nei medesi ambiti territoriali. La riflessione tenta di orientarsi all'interno del dibattito che ruota attorno al ruolo delle Città Metropolitane (De Luca, Moccia, 2017), i nuovi enti pubblici che nell'attuale fase di riassetto istituzionale (l. 56/2014) si trovano in una condizione di "dinamica incertezza".
Il contributo (2), dunque, ha l'obiettivo di ricucire la filiera della pianificazione strategica nel territorio della Città Metropolitana di Firenze per comprendere attraverso le rappresentazioni spaziali – considerate «come scelte di valore» (Gambino, 2000) – e con uno sguardo d'area vasta (Lingua, 2015) la sequenzialità, la coerenza, la reciprocità e la valenza progettuale degli strumenti urbanistici locali. La ricerca, che rappresenta un tassello di un percorso composito, è stata sviluppata per fornire analisi orientative propedeutiche all'elaborazione del Piano Strategico Metropolitano (PSM) e un quadro conoscitivo di riferimento per la costruzione del Piano Territoriale Metropolitano (PTM) della Città Metropolitana di Firenze.

Pianificazione strutturale a confronto Città Metropolitana di Firenze: Progettualità patchwork

Al fine di comprendere le reali risultanze della pianificazione locale rispetto alle tematiche di area vasta sono stati presi in esame i quarantadue piani urbanistici dei comuni che compongono la Città metropolitana di Firenze. Dagli anni '90 con la lr 5/95, la Regione Toscana ha disgiunto la strumentazione urbanistica comunale in due strumenti: il Piano Strutturale (PS) e il Regolamento Urbanistico (RU) (3); tale ripartizione è stata confermata anche nelle successive normative in materia di "governo del territorio" con le leggi regionali lr 1/05 e (la più recente e attualmente vigente) lr 65/14 (4). Il primo è uno strumento strategico che definisce gli indirizzi di sviluppo di un territorio contemplando, pur non assumendo cogenza prescrittiva, gli interventi di rilievo sovracomunale; il secondo è uno strumento operativo di natura conformativa rispetto all'uso dei suoli, la cui durata si esaurisce in cinque anni.

In considerazione della distinzione degli strumenti urbanistici regionali, l'indagine è stata condotta sui PS con l'obiettivo di:

- analizzare la componente progettuale strategica dei PS;
- confrontare gli indirizzi strategici dal punto di vista della forma di rappresentazione e dei contenuti;
- ricomporre un disegno d'insieme relativo a tutto il territorio metropolitano;
- riflettere sui nuovi indirizzi/le nuove politiche di livello sovralocale.

Si riportano di seguito le fasi in cui si è articolata la ricerca. Per ciascuna fase sono evidenziate alcune considerazioni di merito che tentano di evidenziare le criticità presenti nella pratica urbanistica.

Raccolta materiale e raffronto cronologico

La prima fase ha riguardato la raccolta della documentazione dei singoli piani: sono stati raccolti e visionati i materiali di piano di riscontro progettuale. Il Paino strutturale è ripartito mediante tre categorie: il quadro conoscitivo, lo statuto dei luoghi e la parte strategica. Ai fini della ricerca è stata esaminata in modo approfondito la terza componente della documentazione di piano, in particolare sono state analizzate nel dettaglio la carta delle strategie e le relative Norme tecniche di attuazione (nta).
Rispetto a questa preliminare fase esplorativa emergono due considerazioni di carattere generale:

- si riscontra una difficoltà nell'accedere con facilità e immediatezza ai contenuti visionabili e scaricabili dei piani nella sezione dedicata all'interno delle siti web ufficiali dei comuni. L'architettura dei siti web, spesso, risulta complessa e non di facile orientamento,
- il linguaggio espresso nei piani rimanda idealmente a una immaginaria "torre di babele"; molti piani sembrano presentare costrutti lessicali autonomi e autoreferenziali; tali diversità di linguaggio sono facilmente rintracciabili già nei titoli delle cartografie (e in particolare nelle carte delle strategie). Ciò, a volte, ha reso poco agevole il raffronto tra gli strumenti.

Questi elementi di criticità imprimono una caratterizzazione ermetica alla documentazione di piano e confliggono con il principio di trasparenza dell'azione amministrativa; il principio di trasparenza – che è stato introdotto come obbligo normativo con la legge n. 15/05 – stabilisce che tutte le Pubbliche Amministrazioni devono rendere visibile e controllabile all'esterno il proprio operato e quindi i propri atti. A maggior ragione, quindi, gli strumenti urbanistici (che si rivolgono all'intera collettività) dovrebbero essere presentati nella modalità più efficace per essere consultabili non solo dai tecnici professionisti ma anche dai singoli cittadini non esperti.

La diversità del linguaggio utilizzato è in parte riconducile al fattore temporale: i quarantadue piani sono stati elaborati in momenti distinti e con leggi regionali diverse. Il lasso temporale relativo all'approvazione dei piani in esame attraversa circa diciotto anni: dal PS di Montelupo Fiorentino del 1998 al PS di Vicchio e di Reggello del 2016. Nei diciotto anni di riferimento è cambiata per ben due volte la legge regionale in materia: venti PS sono stati approvati ai sensi della lr 5/95, diciassette ai sensi della lr 1/05 e solo cinque ai sensi della vigente lr 64/15 (5).
Aldilà del linguaggio e del quadro normativo di riferimento, la componente temporale rappresenta un fattore determinate nel confronto tra i piani in quanto le scelte strategiche sono fortemente correlate alle congiunture contestuali in cui sono state intraprese.

Georeferenziazione e packwork

La seconda fase ha riguardo: la lettura delle carte strategiche dei piani; la georeferenziazione delle singole cartografie in ambiente qgis; la ricomposizione della cartografia all'interno di un unico sistema di geolocalizzazione che ha utilizzato come riferimento la carta tecnica regionale (ctr); l'assemblaggio cartografico di quello che può essere definito una packwork delle progettualità locali (figura 1); l'individuazione di categorie generiche unificanti le singole strategie; l'elaborazione in una carta di sintesi delle strategie mediante le categorie individuate.

La comparazione georeferenziata tra i piani ha permesso di analizzare al meglio gli indirizzi strategici locali e confrontarli anche rispetto alle compromissioni di rapporto spaziale. Le considerazioni emerse riguardano

due aspetti principali: uno d'immagine relativo alla rappresentazione cartografica delle strategie, uno di merito relativo ai contenuti progettuali.

Riguardo il primo aspetto risulta di rilevo notare (a prescindere dal linguaggio grafico utilizzato) come l'approccio alla rappresentazione cartografica delle strategie sia mutato nel tempo evidenziando la necessità di collocare spazialmente e puntualmente gli indirizzi progettuali in rapporto al territorio comunale. Possono essere distinti, difatti, tre tipologie di rappresentazione (figura 1) che scandiscono temporalmente un affinamento del linguaggio grafico dai piani degli anni '90 ai piani più recenti:

- La prima tipologia dispone una semplice suddivisione del comune in ambiti territoriali ampi riconducibili alle UTOE (Unità Territoriali Omogenee Elementari) e rimanda alle nta dove per ogni UTOE sono riportate in forma di elenco le strategie da seguire (rif. PS di Firenzuola). La rappresentazione delle strategie risulta, pressoché, assente.
- La seconda tipologia rappresenta le strategie mediante grandi areali con alcune indicazioni di massima, ad esempio sono delimitati i centri urbani con la dicitura "contenimento dell'espansione" (rif. PS di San Casciano Val di Pesa). La rappresentazione delle strategie risulta di livello generico.
- La terza tipologia impiega un linguaggio composito di maggior dettaglio avvalendosi di geometrie puntuali, lineari e areali contraddistinte da un uso cromatico riconducibile ad ambiti strategici di riferimento (rif. PS di Bagno a Ripoli). La rappresentazione delle strategie risulta di dettaglio.

Riguardo il secondo aspetto dalla comparazione delle strategie e dalla loro collocazione spaziale si evince uno sfasamento e una discordanza tra le progettualità dei comuni confinanti. Dal raffronto cartografico, in particolare rispetto alle strategiche che ricadono a ridosso dei confini comunali e dall'elaborazione di una carta di sintesi, tali discordanze risultano di immediata lettura in considerazione ad alcuni riscontri rilevati in più casi:

- Lo sviluppo di insediamenti o piattaforme produttive è spesso collocato a ridosso dei confini comunali con un approccio che non contempla un dialogando spazialmente con i territori limitrofi.
- Le previsioni dei percorsi infrastrutturali non risultano in continuità da comune a comune soprattutto per i percorsi ciclabili, laddove i tracciati delle piste ciclabili di progetto in corrispondenza del confine comunale non convergono nel medesimo punto.
- Alcuni piani come nel caso del PS di Bagno a Ripoli identificano e rappresentano strategie di livello sovracomunale travalicando il confine amministrativo e ponendo, quindi, in evidenza la propensione di connettere e legare i propri indirizzi strategici con quelli dei comunali confinanti; a tale intento però non corrisponde la medesima attenzione e visione (sia nei contenuti che nelle rappresentazioni) nei piani strutturali dei comuni limitrofi.

Prospettive sull'area vasta fiorentina

Ponendo attenzione alle rappresentazioni delle strategie, la ricerca ha messo in luce le difficoltà di dialogo e la mancanza di una visione territoriale ampia tra i comuni che compongono il territorio metropolitano fiorentino; una miopia che, difatti, si riscontra negli atti di governo del territorio.
L'attuale fase di riordino istituzionale, che ha preso avvio con l'istituzione delle Città Metropolitane, ha determinato una condizione di "dinamica incertezza" per gli ex-enti provinciali: se da un lato i nuovi enti sono stati esautorati da alcune delle precedenti competenze e quindi risultano depotenziati nel loro peso decisionale; dall'altro la situazione di incertezza permette alle Città Metropolitane di ridisegnarsi in ottica cooperativa un ruolo di coordinamento e affiancamento verso gli enti comunali, ciò avvallando la possibilità di intraprendere percorsi sperimentali.
Condividendo la seconda propensione, la Città Metropolitana di Firenze ha la possibilità e le potenzialità di raccordare le strategie locali all'intero di una visione d'area vasta mediante lo strumento di raccordo territoriale rappresentato dal Piano territoriale metropolitano (7).

Riprendendo le considerazioni del Sindaco metropolitano Dario Nardella (intervista rilasciata a Rignanese, 2016): lo Statuto della Città metropolitana di Firenze è molto interessante 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 65/14), 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» (Rignanese, 2016:83).
Questo nodo istituzionale, non reciso nelle disposizioni nazionali e reso "problematico" nelle disposizioni regionali, può aprire (parafrasando le tesi di Charles F. Sabel nel libro Esperimenti di nuova democrazia, 2013) la strada verso una pratica di sperimentalismo istituzionale, che abbia come fulcro di partenza l'intenzionalità manifesta delle scelte comunali (l'unico livello dove si pratica concretamente il governo del territorio) per incrociarle con le opzioni territoriali già presenti nel Piano strategico metropolitano.

Il passaggio è facilitato anche a livello regionale dalla presenta di un *Piano di indirizzo territoriale con valore di piano paesaggistico* che già delinea sia uno sfondo argomentativo robusto che delle indicazioni dettagliate in schede di ambito entro cui inscrivere fasi e processi attuativi di area vasta e/o puntuali (8).
Per dirla con le parole di Fabrizio Barca: «la macchina pubblica per prendere decisioni […] deve costruire un processo, che, convincendo i molteplici detentori di conoscenza e esperienza a partecipare, promuova il confronto fra le loro parziali conoscenze, consenta innovazione, e lo traduca in decisioni assunte secondo le regole di responsabilità costituzionalmente previste» (Barca, 2013:24-25).

Conclusioni

Nell'attivare un ulteriore processo di sperimentalismo istituzionale il sentiero si presenta in larga parte tracciato: vi è il *Piano strategico metropolitano 2030*, già approvato il 5 aprile 2017, nonché il suo aggiornamento annuale in via di approvazione definitiva (dicembre 2018) – sottotitolato come strumento per un «Rinascimento Metropolitano» – che, da un lato, proietta nei prossimi quindici anni gli obiettivi e il loro raggiungimento – quindi ben al di là del triennio considerato dalla legge istitutiva – e, dall'altro, scandisce una operatività cadenzata in periodi per gli obiettivi a breve, medio e lungo termine, territorializzandoli in ambiti specifici e raccolti in un apposito "Atlante del piano" (Città Metropolitana di Firenze, 2017).
Lo sforzo promosso nel documento di programmazione strategica è quello di definire delle coalescenze tematiche condivise per un periodo lungo (anche attraverso un percorso partecipativo esterno) con le principali componenti attive della società presenti nella Città metropolitana (istituzioni, imprese, associazioni, ecc.) che ha portato ad un "addensamento" per selezione ragionata di argomenti, opzioni, scelte, trasmigrate poi in una grande *Vision di Firenze metropolitana*; la *Vison* è composta di fatto da tre *sub-vision* (accessibilità universale; opportunità diffuse; terre del benessere), articolate in strategie e in azioni, temporizzate, ordinate per ambiti territoriali, e interpretati come "ritmi" (9) con un'indicazione agogica riguardante la velocità esecutiva.
Un piano strategico-territoriale in nuce, perché incorpora in sé le tre canoniche dimensioni della pianificazione: quella *strutturale* (con i ritmi); quella *strategica* (con le visions), e quella *operativa* (con i tempi delle azioni).
L'esito costituisce un prodotto seminale di straordinaria importanza, che allontana il fare pianificazione strategica da altri approcci più classici, perché si pone la questione della territorializzazione delle azioni programmate e la loro operatività cadenzata con coalizioni di attori (pubblici e privati) in grado di garantirne l'attuazione.
La costruzione di questo percorso oltretutto è stata condivisa dal mondo scientifico e della ricerca (i principali Dipartimenti dell'Università di Firenze, e i centri di ricerca regionali), delle istituzioni locali, e della stessa Regione, che lo ha fatto proprio inserendolo – come Allegato n. 3 – nel più importante atto di valore politico: il Programma regionale di sviluppo (risoluzione n. 47/2017 del Consiglio regionale).
Il Piano strategico metropolitano presenta, dunque, un forte valore implicito di piano territoriale metropolitano. Per questo, nella costruzione del documento urbanistico la prospettiva verso cui sembra tendere l'ente metropolitano si pone in continuità con il percorso già intrapreso: la prospettiva è quella di rafforzare la sperimentazione in atto – seguendo le indicazioni del Sindaco metropolitano Nardella – con

l'elaborazione di un PTM tattico, che serva come griglia per individuare, prima e definire poi, alcune soluzioni progettuali di "questioni" metropolitane di area vasta.

In linea con questa proiezione, il Piano territoriale metropolitano sembra essere investito da una forma innovativa di fare pianificazione urbanistica, trasmutato così in un piano d'azione 2030 (dimensionato temporalmente come il PSM) che la Città metropolitana offre al sistema delle autonomie locali.

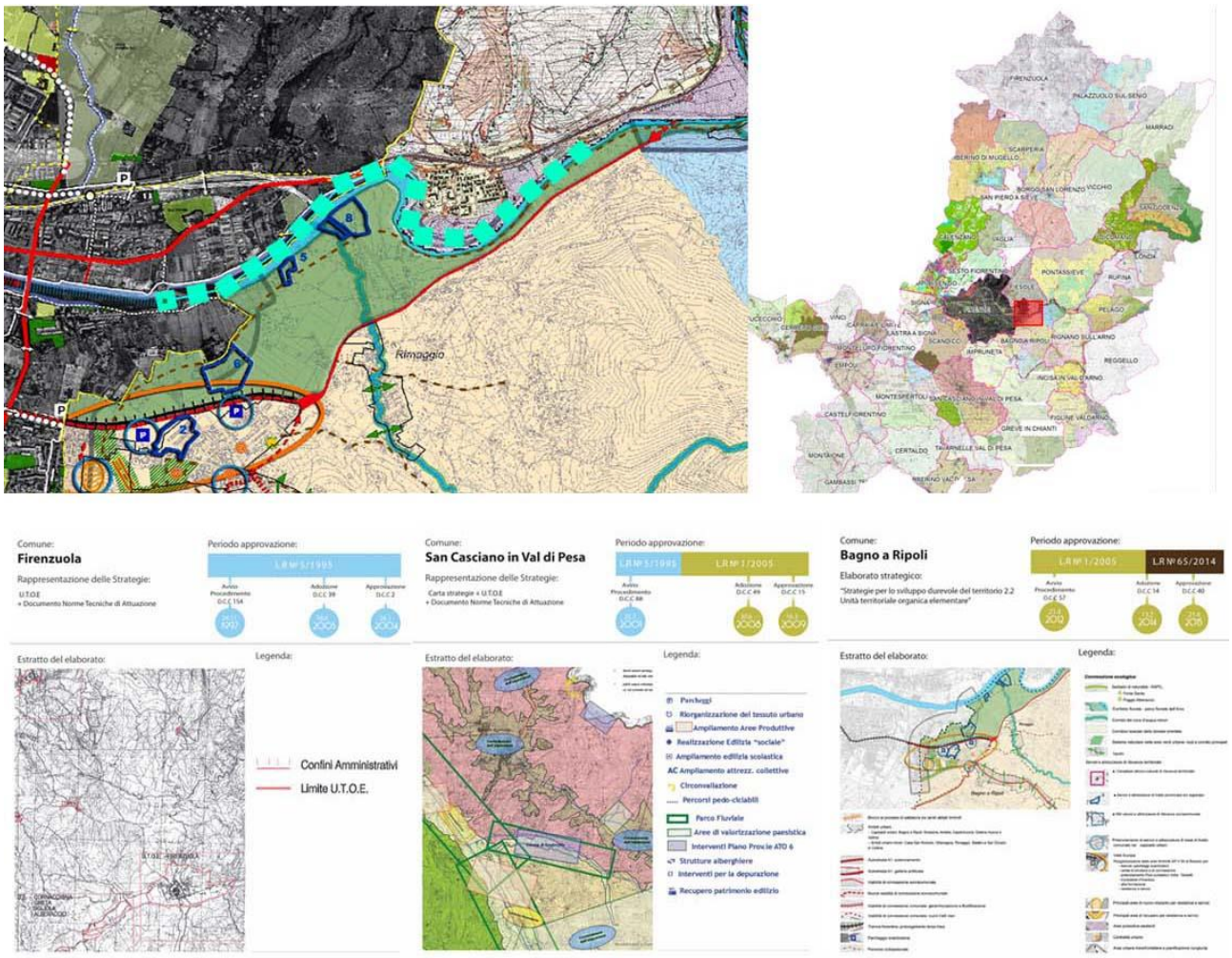

Figura 1– packwork delle progettualità e tipologie di rappresentazione delle strategie

Note

* Dipartimento di Architettura (DIDA), Università degli Studi di Firenze, giuseppe.deluca@unifi.it

** Dipartimento di Architettura (DIDA), Università degli Studi di Firenze, lucadifiglia@gmail.com

1. Rispetto al tema trattato non è volutamente contemplata la scala di livello nazionale che implica riflessioni di altra natura.
2. Il lavoro è stato svolto all'interno del gruppo di ricerca DIDAlab Regional Design, l'aspetto tecnico di mappatura è stato sviluppato da Beker Dimitri.
3. Per approfondimenti si rimanda a G. De Luca, M. Gamberini (2006), Toscana, Norme per il governo del territorio.
4. La vigente legge lr 65/14, pur mantenendone di fatto la medesima valenza, ha modificato la dicitura del Regolamento Urbanistico in Piano Operativo.
5. Si precisa che l'indagine è stata condotta nel 2017 e ha preso in esame solo la strumentazione approvata e non quella in fase di nuova elaborazione altresì passata in adozione.
6. I PS approvati ai sensi della lr. 64/2015 si sono avvalsi delle norme transitorie.
7. Il Piano territoriale di livello metropolitano, quale strumento di panificazione sovraordinata rispetto ai Piani Strutturali, è richiamato dalla lr 65/2014 all'articolo 91: «Il piano territoriale della città metropolitana (PTCM) è lo strumento di pianificazione territoriale al quale si conformano le politiche della città metropolitana, i piani e i programmi di settore comunali, gli strumenti della pianificazione territoriale e gli strumenti della pianificazione urbanistica comunali».
8. In riferimento agli aspetti ambientali, paesaggistici e patrimoniali.

9. I “ritmi metropolitani” sono stati individuati utilizzando gli indicatori del benessere equo e sostenibile e il loro incrocio con la tradizionale metodologia comparativa statistica, come gli indicatori della crescita urbana, delle dinamiche socio-economiche e dei flussi della mobilità, ecc. (Fucile et al., 2017)

Bibliografia

Barca, F. (2013), “Un partito nuovo per un buon governo. Memoria politica dopo 16 mesi di governo”, online: http://download.repubblica.it/pdf/2013/politica/barca_manifesto.pdf

Città Metropolitana di Firenze (2017), *Piano Strategico Metropolitano. Atlante di piano*, Firenze (mimeo).

De Luca, G., Lingua, V. (2012), *Pianificazione regionale cooperativa*, Alinea, Firenze

De Luca, G., Gamberini, M. (2006), *Toscana, Norme per il governo del territorio*, IlSole24Ore Libri, Milano

De Luca, G., Moccia, F.D. (a cura di, 2017), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci prospettive*, INU edizioni, Roma

Fucile, R., Di Figlia, L., Lingua, V., De Luca, G. (2017), “L’uso del Bes nella pianificazione strategica. Prove di sperimentazione nel Piano Strategico Metropolitano di Firenze”, in Moccia, F.D., Sepe, M. (a cura di), Territori Competitivi e Progetti di Reti / Competitive Territories and Design of Networks, in *Urbanistica Dossier*, n. 13 (pag. 459-466)

Gambino, R. (2000), “Le rappresentazioni come scelte di valore”, in Marson, A. (a cura di), *Rappresentanza e rappresentazione nella pianificazione territoriale* (Atti del seminario, Venezia 1999), IUAV - D.A.E.S.T

Healey, P. (2006), “Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space”, *European Planning Studies*, 14(3) (pag. 299–320)

Lingua, V. (2015), “Ripensare l’Area Vasta”. *Urbanistica Informazioni*, 263 (pag. 1-2)

Lingua, V. (2017), “The role of regional design for enhancing competitiveness of regions and cities”, The Place Dimension of Cities and Regions: Governance, Industrial Development and Sustainability (Atti conferenza) - RSA Winter Conference 2017

Newman, P. (2008), “Strategic spatial planning: Collective action and moments of opportunity”, European Planning Studies, 16(10) (pag.1371–1383)

Rignanese, L. (2016), “Intervista a Dario Nardella, Sindaco di Firenze”, in Sbetti, F. (a cura di), Città metropolitane. Nuove geografie. Nuove istituzioni, in *Urbanistica Dossier*, n. 9 (pag. 82-84)

Sabel, C.F. (2013), *Esperimenti di nuova democrazia, tra globalizzazione e localizzazione*, Armando Editore, Roma