



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Firenze: Cinquant'anni alla ricerca di standard

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

Original Citation:

Firenze: Cinquant'anni alla ricerca di standard / G. DE LUCA; A. PANTALEO. - STAMPA. - (2018), pp. 148-155.

Availability:

This version is available at: 2158/1151555 since: 2019-05-26T23:28:01Z

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)

Giuseppe De Luca, Andrea Pantaleo

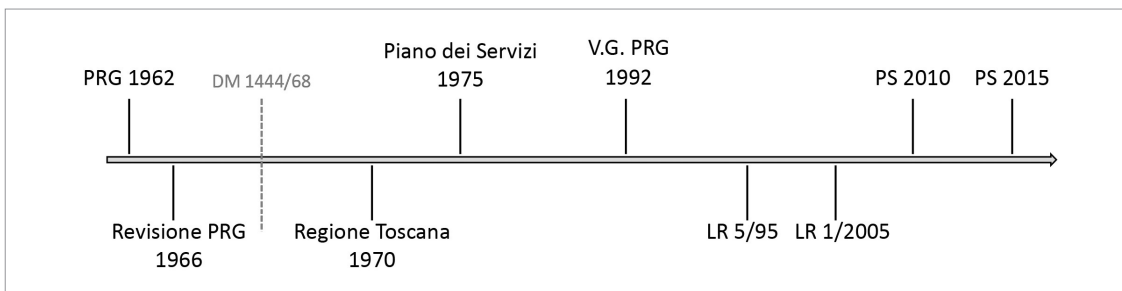
FIRENZE: CINQUANT'ANNI ALLA RICERCA DI STANDARD

Parlare degli standards della città di Firenze è parlare di una lunga rincorsa 'a go a go' nella storia degli strumenti urbanistici. Rincorsa avviata, interrotta, rallentata, ripresa, sviluppata tra metà degli anni Sessanta del secolo scorso, fino agli anni Dieci di questo secolo.

Una ricerca alla ricerca di aree per servizi, di cui la città era storicamente carente, così tanto che ancora nel 1990 si poteva affermare in un documento ufficiale: “dai conteggi effettuati risulta che l'attuale dotazione di aree pubbliche e di uso pubblico per servizi di quartiere è pari complessivamente a 2.689.175 metri quadri, corrispondenti a 6,59 mq/ab (riferiti alla popolazione complessiva di Firenze al 1990, pari a 407.928 unità)”¹. Una quantità modestissima.

Una rincorsa ancora in atto e non facilmente misurabile all'oggi perché non esiste una tabella formalizzata e univoca di conteggio standards – così come articolata nel DI 1444/68 – nei documenti di pianificazione urbanistica comunale vigente. Pesa in questa 'assenza' anche la particolare normativa regionale introdotta dalla Lr 1/2005 che, con regolamenti (DPGR n. 3/R del 2007), ha modificato le modalità di calcolo del dimensionamento, affiancando al tradizionale standard altri indicatori del livello di qualità urbana.

Ma andiamo per ordine.



Cronistoria della pianificazione fiorentina

L'inizio della riconcorsa

Il primo PRG che viene formalizzato a Firenze è quello del 1962, il cosiddetto Piano Detti², approvato definitivamente nel 1967. Considerato uno dei più rilevanti documenti di politica urbanistica dei primi anni Sessanta, viene presentato sul n. 39 del 1963 di *Urbanistica* da Giovanni Astengo (direttore della rivista) come “Uno dei pochi esempi positivi [che] emergono dallo stato fallimentare dell'urbanistica italiana di questi ultimi anni”, perché “abbassa gli indici di edificabilità, amplia per le aree di attrezzature sottodimensionate nel piano precedente, riorganizza tutto il piano in funzione di interventi programmati dell'Amministrazione e stimola al tempo stesso un piano intercomunale operativo” (p. 73). Vi erano stati altri tentativi prima, il più rilevante nel 1958, ma non andò oltre la fase dell'adozione.

Un piano, quello del '62, con un'identità molto marcata fondata sull'idea di realizzare una città proiettata sul livello intercomunale, con una significativa previsione di crescita della popolazione (stimata in circa 750.000 abitanti) e la proiezione dello sviluppo edilizio verso la piana, preservando tutto il sistema collinare e agricolo. Un piano basato su alcuni caposaldi come la tutela del centro storico – che manteneva la concentrazione di attività primarie – e delle colline circostanti, e su alcune scelte strategiche molto forti, come la riorganizzazione dell'intero sistema infrastrutturale e della mobilità, con interventi strutturali, i più importanti erano: l'interramento della ferrovia prima di Campo di Marte e fino al confine del territorio comunale, eliminando così l'attraversamento ferroviario urbano di Firenze, e la realizzazione di un 'Asse attrezzato di scorrimento' che,

partendo da Firenze e lungo la piana, arrivasse a Prato e oltre, lungo il quale dovevano concentrarsi le maggiori attrezzature direzionali locali e sovralocali. Si tenta così di inserire il piano in una strategia intercomunale finalizzata a contrastare l'assetto monocentrico della conurbazione fiorentina.

Un piano, infine, che propone un uso innovativo dello zoning, volto più a una articolazione funzionale nei tessuti di insediamenti e di servizi, che non a una omogeneizzazione di funzioni su ampie porzioni urbane. Il piano si misura, per la prima volta, con la questione delle attrezzature pubbliche, tema molto critico in città, perché i grandi espropri legati al Piano Regolatore edilizio e al Piano di Ampliamento della città del 1865, il cosiddetto Piano Poggi³, non portarono ad una politica fondiaria pubblica con la realizzazione di un demanio di aree comunali, come altre città d'Italia nello stesso periodo hanno fatto.

Il Piano Detti fotografa questa incredibile situazione fiorentina: “le attrezzature verde pubblico esistenti in Firenze assommano a circa 123 ha con una aliquota pro-capite di mq 2,7 circa, la cui esiguità è aggravata dalla disposizione stessa delle attrezzature che non formano in alcun modo un sistema. Basti pensare che il Parco delle Cascine assomma da solo 72 ha; il Giardino di Boboli 23,8 ha. e che i rimanenti 27,2 ha sono per lo più costituiti dalle grandi piazze, come Piazza Indipendenza, D'Azeglio, Savonarola, della Libertà, ecc.”⁴.

Non andava meglio per le altre attrezzature pubbliche, come quelle scolastiche e sanitarie, giudiziarie. In fin dei conti una città considerata 'città del mondo' presentava carenze strutturali e gravi di

attrezzature, cui il piano tentava di porre rimedio, con un obiettivo prefissato raggiungere gli 11 mq/ab. Rimedio che si scontra immediatamente con la tragica alluvione del novembre del 1966, che muta le priorità e rimette in gioco le strategie urbanistiche appena definite. Il dubbio di allora: rimarginare le profonde ferite nel centro storico rilanciando la 'vocazione' turistico-ricettiva e commerciale-terziaria, oppure far emergere fin dal centro storico la sua tradizionale produttiva e artigianale? Prevale la prima e con essa una lunga storia di continue varianti urbanistiche al Piano Detti che lo snaturano via via, senza con ciò migliorare la questione delle attrezzature pubbliche: in totale 142 varianti parziali dal 1967 al 1990 (una variante ogni 60 giorni, un record assoluto), e solo 1 nel 1979 (DCC n. 1515/79, approvata definitivamente nel 1981) di parziale adeguamento al DI 1444/68.

La storia degli standard a Firenze è, quindi, una 'storia di rincorsa'.

Alla ricerca degli standard

L'emanazione della legge 765/67 e del successivo Decreto sugli standard iniziano questa rincorsa, che a Firenze formalmente coincidono con la fine dell'emergenza post-alluvione. Nel 1974 il comune incarica un autorevole gruppo di esperti, coordinato da Giovanni Astengo⁵, per predisporre una Variante generale al piano del 1962 attraverso il reperimento delle aree a standard, conosciuta come Piano dei Servizi.

La ricognizione fatta dal gruppo di lavoro porta, da una parte alla verifica effettiva degli standard (reali e di previsione) presenti nel territorio comunale e dall'altra

alla ricerca di ulteriori aree da destinare a servizi con l'obiettivo di arrivare ai 27,5 mq/ab (Tab. 1).

A gennaio 1976 la proposta di Variante generale è presentata al comune e a febbraio dello stesso anno discussa e approvata in Giunta Municipale. Ma non verrà mai messa all'ordine del giorno in nessun Consiglio Comunale. La proposta di Variante Generale non si limitava solo alla 'questione degli standard', ma andava molto oltre, pur partendo dagli standard, di cui si proponeva un diverso calcolo su bacini di utenza⁶ e non su aree omogenee: una specifica normativa per il centro storico e la corona ottocentesca; la previsione di comparti di edilizia residenziale pubblica, con prevalenza di edilizia sovvenzionata per risolvere in maniera radicale l'accesso alla casa alle classi popolari.

Lo scenario politico locale muta con le elezioni amministrative del 1975 e con l'elezione a Sindaco del comunista Elio Gabbuggiani si mutano anche le priorità. La Variante del Piano dei Servizi non giungerà mai in Consiglio Comunale, né il dibattito pubblico locale la sosterrà.

Di Variante si tornerà a parlare solo nel 1980, con un ulteriore incarico di revisione del Piano Detti, ai soli Astengo e Campos Venuti, i quali portano a compimento il Preliminare di piano nel 1985 che contiene: il recupero degli standard, una prima riduzione della viabilità rispetto al Prg di Detti, interventi di recupero e di riqualificazione sulle periferie con l'integrazione e la sostituzione dei tessuti urbani per una previsione di 4 milioni di mc di nuova edificazione⁷. Anche questo non è mai discusso in Consiglio Comunale e abbandonato nel 1989, con la chiusura dell'esperienza della Giunta del

SINTESI COMPARATIVA DELL'USO DEL SUOLO NEL PRG '62, NELLO STATO DI FATTO 74-75 E NELLA PROPOSTA DI VARIANTE DI PRG										
	PRG '62 e successive varianti			Stato di fatto '74 - '75			Proposta di Variante di PRG			
		%	mq/ab		%	mq/ab		%	mq/ab	
A TERRITORIO COMUNALE										
1 Superficie complessiva	ha	10.241	100	146	10.241,00	100	222	10.241,00	100	210
2 Territorio urbanizzato al 1975		–	–	–	3.817,79	37	83	–	–	–
3 Territorio urbanizzato e urbanizzabile		4.404,00	42,5	62	–	–	–	4.724,85	46	95
4 Territorio extraurbano		5.837,00	57,5	84	6.423,21	63	139	5.516,15	54	115
B USO DEL SUOLO EXTRAURBANO										
1 Agricolo		99.200	17	–	–	–	–			
2 Agricolo paesistico		431.900	74	–	–	–	–			
3 Verde vincolato		52.500	9	–	–	–	–			
tot: 1+2+3= A4		583.600	100	–	6.423,21	100	–	5.516,15	100	
C USO DEL SUOLO URBANIZZATO E DI QUELLO URBANIZZABILE										
<i>a) destinazioni pubbliche</i>										
1 Istruzione dell'obbligo		188	–	2,7	71,99	–	1,5	256,72	–	5,2
2 Servizio di quartiere		182	–	2,6	26,65	–	0,5	76,29	–	1,5
3 Servizi urbani e comprensoriali			–		188,45	–	4,1	422,55	–	8,5
4 Parchi pubblici		245,45	–	3,5	222,5	–	4,8	384,81	–	7,8
5 Verde sportivo pubblico		144,21	–	2,1	77,12	–	1,8	194,81	–	3,9
6 Parcheggi		69,00	–	0,9	8,08	–	0,2	32,00	–	0,6
tot: 1+2+3+4+5+6= (a)		828,66	18,8	11,8	594,79	15,5	12,9	1.367,18	29	27,5
<i>b) destinazioni private</i>										
1 Residenze, commercio, attività compatibili		2.762,34	62,7		2.542,00	67,0	–	2.547,25	53,9	–
2 Impianti produttivi		368	8,3		236,00	6,0	–	365,42	7,6	–
tot: 1+2= (b)		3.130,34			2.778,00		–	2.912,67		–
<i>c) altre destinazioni</i>										
1 Viabilità, trasporti, acque (c)		445,00	10,2	–	445,00	11,5	–	445,00	9,5	
tot=(a)+(b)+(c)= A3		4.404,00	100	–	3.817,79	100	–	4.724,85	100	
D POPOLAZIONE COMPLESSIVA (PREVISTA DAL PRG): 700.000 residente a fine '75 460.000 (prevista dalla Variante): 500.000										

Tabella 1 - Dimensionamento della Variante generale per il piano dei servizi, 1975.

Sindaco socialista Massimo Bongianchino. La chiusura incrocia anche un dibattito urbanistico rovente, a livello nazionale, e lacerante in città sullo sviluppo a nord-ovest della città, collegato alla cosiddetta a 'Variante a nord-ovest' per Castello e Novoli (Fiat-Fondiaria), ma non è questa la sede per parlarne.

La nuova Giunta municipale rilancia i lavori dell'aggiornamento del Piano Detti del 1962, liquida tutto il lavoro pregresso, e con nuovi obiettivi di riferimento incarica a Marcello Vittorini⁸ come unico progettista. Si procede rapidamente all'elaborazione e all'approvazione della *Variante di tutela del patrimonio culturale e ambientale, all'adeguamento degli standard e di recupero*, che viene adottata nel 1991. Il lavoro sistematico che conduce porta a raccordare quello che rimane del Piano Detti dopo le 142 varianti parziali approvate fino al 1990. Il lavoro fa il punto – come già abbiamo accennato – anche sulle reali dotazioni di standard urbanistici presenti nel comune: 6,59 mq/ab. Un dato allarmante esito della notevole quantità di aree che hanno perduto la loro destinazione pubblica ai sensi della legge nazionale 1187/68; così come allarmante era la straordinaria concentrazione di funzioni e di servizi pubblici nel Centro Storico, esito di una assenza completa di programmazione e di pianificazione generale, smarrita nelle pieghe delle Varianti Generali.

Come si legge nella Relazione Generale: “rispetto allo standard fissato dal DI 1444/68 (18 mq/ab) si ha una carenza di 11,41 mq/ab, a cui corrisponde un fabbisogno insoddisfatto di 4.635.709 metri quadri, che diminuisce leggermente se si considerano le aree occupate da servizi privati convenzionati,

complessivamente pari a circa 506.000 metri quadri, corrispondenti a 1,24 mq/ab”⁹. Nelle tabelle 2 e 3 sono riportate le sintesi del lavoro.

Gli elementi innovativi dell'approccio proposto dal Piano Strutturale

Durante le fasi di lavoro del PRG 92, il quadro normativo regionale muta significativamente. La Regione mutua la proposta dell'Istituto nazionale di urbanistica, presentata al XXI Congresso di Bologna del 1995, di sdoppiamento del piano in due parti: una strutturale e una operativa, con la Lr 5/95, e un nuovo concetto di dimensionamento di piano: il 'carico massimo ammissibile'. Il mutare dello scenario legislativo avrebbe dovuto indurre un importante cambiamento nella strumentazione urbanistica fiorentina, ma così non avviene, anzi ripartono le Varianti parziali, come strategia di adeguamento 'à la carte' di nodi e questioni che via via si presentano.

Si ritorna a parlare di pianificazione generale solo intorno al 2005, anche per effetto dell'entrata in vigore della nuova legge regionale sul governo del territorio 1/2005 che, superando la precedente, propone procedure e modalità d'azione nuove (DPGR 3/R del 2007) e soprattutto rivede il concetto di dimensionamento che diventa 'dimensione massima sostenibile'.

La Regione quindi modifica i criteri del dimensionamento dei piani, sganciandoli dalla popolazione insediabile per legarli alle funzioni, o meglio ai carichi massimi prima ammissibili (Lr 5/95) e poi sostenibili (Lr 1/05), che singole porzioni di territorio potevano 'soportare'; assumendo il tema informatore della sostenibilità come guida e limite entro la quale definire il computo della

TOTALE SERVIZI			
ABITANTI	398.542	ESISTENTI	PROGETTO
Istruzione		869.221	283.070
mq/ab		2,18	0,71
Attrezzature		5.490.544	1.517.592
mq/ab		13,77	3,8
Verde		2.352.774	1.649.675
mq/ab		5,9	4,13
Parcheggi		71.233	390.335
mq/ab		0,17	0,97
Totale		8.783.772	3.840.672
mq/ab		22,02	9,63
Totale generale		12.624.446	
mq/ab		31,65	

Tabella 2 - PRG 92. Dimensionamento totale dei servizi.

capacità insediativa a livello della pianificazione strutturale. Gli standard del DI 1444/68 vengono così 'depotenziati' e circoscritti solo a quelle parti del territorio definite come Unità Territoriali Organiche Elementari (UTOE).

Per questo Piano Strutturale 2010 – adeguandosi al nuovo sistema di calcolo con molto ritardo – pone 12 obiettivi programmatici (tra cui lo standard diffuso della qualità urbana), articola il territorio in sistemi e sub-sistemi territoriali, declina le invarianti strutturali, e definisce 28 UTOE come i capisaldi strategici, che per legge regionale contengono gli standard del DI 1444/68. Con ciò si supera l'idea originaria dello standard urbanistico.

Il dimensionamento del Piano Strutturale 2010 e della Variante 2015

Riportando la dicitura della relazione di piano, nel 2010 il ragionamento che ha indirizzato il dimensionamento è sintetizzabile con i seguenti numeri: 10.385 alloggi (mq

	ABITANTI 1990	AREE OCCUPATE DA SERVIZI ESISTENTI		AREE PREVISTE DALLA VARIANTE		AREE TOTALI	
		v.a.	mq/ab	v.a.	mq/ab	v.a.	mq/ab
Quartiere 1	77.738	221.738	2,86	355.750	4,59	577.488	7,45
Quartiere 2	101.173	441.907	4,36	1.076.832	10,64	1.518.793	15,00
Quartiere 3	44.997	738.309	16,40	935.450	20,78	1.673.759	37,18
Quartiere 4	70.990	589.509	8,30	1.093.920	15,40	1.683.429	23,70
Quartiere 5	113.400	697.712	6,15	2.827.071	24,93	3.524.783	31,08
Totale comune	407.938	2.689.175	6,59	6.289.023	15,41	8.978.198	22,00

Tabella 3 - PRG 92. Dimensionamento dei servizi per Quartieri.

	UTOE	n 1	n 2	n 3	n 4	n 5	n 6	n 7	n 8	n 9	n 10	n 11	n 12	TOTALI
SERVIZI SCOLASTICI	asili nido (n.)	7	9	9	8	3	7	2	11	4	5	12	18	95
	scuole materne (n.)	4	13	14	7	4	5	1	16	4	8	9	24	109
	scuole elementari (n.)	3	12	7	8	4	4	1	10	5	5	7	14	80
	scuole medie inferiori (n.)	1	3	1	4	2	2		6	2	1	1	10	33
	scuole medie superiori (n.)	1	6	8	6	1	1		3		5		26	57
	università (n.)	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ALTRI SERVIZI	verde pubblico (mq)	155.086	201.540	389.124	517.406	201.886	96.419	61.448	1.438.601	229.206	989.477	158.687	500.847	3.501.126
	attrezzature sportive (m)	6.539	394.001	97.430	85.313	45.754	61.906		711.057	31.361	104.188	89.408	25.295	1.652.252
	parchi di progetto (mq)	751.950	130.408	125.440	125.440				1.004.777	242.242			19.052	1.394.532
	presidi sanitari (n.)	9	2	2	3	2	1		4	1	2	7	23	56
RETE COMMERCIALE	grandi strutt. di vendita (n.)	0	1	1		1	1	1	2	2	2	1	3	15
	medie strutt. di vendita (n.)	0	15	24	4	4	23	2	33	23	25	15	103	271
	mercati rionali (n.)	0	4	3	1	1	1		6	4	1	3	7	31
	centri commerciali naturali													
INFRASTRUTTURE	aree pedonali (mq)		224		6.196				134.927	811			234.796	1.410.919
	piste ciclabili esistenti (m)	1.200	6.594	12.367	1.870	0	155	0	26.273	3.150	3.732	1.102	14.042	225.330
	piste ciclabili progetto (m)	2.440	5.561	6.018	13.157	3.846	4.788	3.272	9.616	6.986	12.042	3.517	4.153	75.396
	parcheggi di struttura rete Ataf							27.578	229.622					257.200
	rete Ataf (m)	125.844	191.085	238.121	130.267	69.771	185.059			112.562	215.805	153.191	637.898	2.059.603

Tabella 4 – PS 2010. Dimensionamento del piano per Unità territoriali organiche elementari.

75/alloggio) per un totale di 31.156 abitanti insediabili; 68.640 mq da destinare ad attività produttive; 67.510 mq da destinare alla superficie commerciale in medie strutture di vendita; 29.210 mq da destinare a strutture turistico-ricettive; 76.840 mq da destinare a direzionale comprensiva delle attività private di servizio. Salvo eccezioni (Tab. 4), tali trasformazioni reperiscono minimo 859.036 mq di aree da dedicare a standard locali e minimo 545.230 mq di interesse generale. Nel

2010 nelle UTOE 8, 10, 11 e 12 gli standard minimi del DI 1444/68 (mq 18/ab) sono incrementati di 7 mq/ab per sostenere il carico dei city user. Più recentemente la legislazione regionale è cambiata nuovamente con la Lr 65/14, che ha ancora raffinato il sistema di calcolo e unificato i parametri urbanistici ed edilizi per il governo del territorio (DPGR 39/R del 2018). Ma non c'è spazio ora per affrontare questa evoluzione.

Note

- 1 Comune di Firenze, Assessorato all'urbanistica, PRG 92. Variante di tutela dei beni culturali e ambientali di adeguamento degli standards e di recupero, (DCC 3146/91), vol. 1, Ufficio Prg, Firenze 1991, p. 81.
- 2 Dal nome del suo estensore, che ricopriva anche la carica di Assessore all'urbanistica del Comune di Firenze (1961-1965) in una delle prime giunte di centrosinistra in Italia. Edoardo Detti (1913-1984) è stato ordinario di urbanistica all'Università di Firenze e ha ricoperto anche la carica di Presidente della sezione toscano-umbra dell'INU e poi quella di Presidente nazionale (dal 1970 al 1977).
- 3 Dal nome del suo estensore Giuseppe Poggi (1811-1901) che ebbe l'incarico di studiare il nuovo assetto urbanistico di Firenze capitale del nuovo Regno d'Italia. Piano che modificò radicalmente l'immagine della città a seguito dell'abbattimento delle mura e la costruzione dei viali di circonvallazione, compreso il viale dei Colli e la passeggiata panoramica, da molto considerata il primo grande intervento di architettura del paesaggio in Italia.
- 4 A. Montemagni, P. Sica, "Il nuovo piano regolatore di Firenze: criteri e programmi", *Urbanistica*, n. 39, 1963, p. 29.
- 5 Gli altri erano Fernando Clemente, Paolo Maretto e Luciano Pontuale, integrato nel 1978 anche da Giuseppe Campos Venuti, che diventa anche co-coordinatore insieme ad Astengo.
- 6 Basate sul principio dell'organizzazione territoriale urbana per ambiti di 5.000 abitanti residenti e/o insediabili.
- 7 G. Campos Venuti et al. (a cura di), *Firenze. Per una urbanistica della qualità. Progetto preliminare di piano regolatore 1985*, Marsilio, Venezia 1985.
- 8 Marcello Vittorini (1927-2011), socialista, come il Sindaco in carica M. Bongianckino, nonché professore ordinario di urbanistica, e riconosciuto esperto.
- 9 Comune di Firenze, Assessorato all'urbanistica, PRG 92, cit., pp. 81 e 98.