

Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU - Società Italiana degli Urbanisti
DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale
Torino, 17-18 giugno 2021

EVOLUZIONE ISTITUZIONALE, NUOVI STRUMENTI E MODELLI DI GOVERNANCE TERRITORIALE

A cura di
Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Davide Ponzini

**Società italiana
degli urbanisti** **SIU**



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN: 978-88-99237-29-5
DOI: 10.53143/PLM.C.221

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati
con licenza Creative Commons, Attribuzione -
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di aprile 2021
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

02 EVOLUZIONE ISTITUZIONALE, NUOVI STRUMENTI E MODELLI DI GOVERNANCE TERRITORIALE

A cura di
Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Davide Ponzini

Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU

Società Italiana degli Urbanisti

DOWNSCALING, RIGHTSIZING.

Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale

Torino, 17-18 giugno 2021

Responsabile scientifico

Claudia Cassatella

Comitato scientifico, Giunta Esecutiva della Società Italiana degli Urbanisti 2018-2020 e 2020-2021

Maurizio Tira (Presidente), Maurizio Carta, Claudia Cassatella, Giovanni Caudo, Paolo La Greca, Giovanni Laino, Laura Lieto, Anna Marson, Maria Valeria Mininni, Stefano Munarin, Gabriele Pasqui, Camilla Perrone, Marco Ranzato, Michelangelo Russo, Corrado Zoppi

Comitato locale, Dipartimento Interateneo di Scienze, Politiche e Progetto del Territorio del Politecnico e Università di Torino

Cristina Bianchetti, Grazia Brunetta, Ombretta Caldarice, Nadia Caruso, Federica Corrado, Giancarlo Cotella, Antonio di Campi, Carolina Giaimo, Umberto Janin Rivolin, Fabrizio Paone, Elena Pede, Angelo Sampieri, Loris Servillo, Luca Staricco, Maurizio Tiepolo, Ianira Vassallo, Angioletta Voghera

Progetto grafico

Federica Bonavero

Redazione Planum Publisher

Cecilia Maria Saibene (Coordinamento), Teresa di Muccio, Laura Infante, Marco Norcaro

Il volume presenta i contenuti della Sessione 02,
"Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale"

Chair: Davide Ponzini (Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani - DASTU)

Co-Chair: Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin (Politecnico di Torino, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio - DIST)

Ogni paper può essere citato come parte di Cotella G., Ponzini D., Janin Rivolin U. (a cura di, 2021), *Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale. Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale, Torino, 17-18 giugno 2021*, vol. 02, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021.

INDICE

- 7 Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale.**
Introduzione · Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Davide Ponzini

Sguardi d'insieme

- 11 Sistemi di governo del territorio e sostenibilità delle trasformazioni spaziali in Europa** · Erblin Berisha, Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Alys Solly
- 21 La nuova governance dei mega-eventi delle città occidentali: Rescaling, right-sizing and mixing** · Zachary Jones, Davide Ponzini
- 26 Conservation planning and informal institutions: heterogeneous patterns in Italian cities** · Elisabetta Pietrostefani

Esperienze di governance metropolitana

- 35 Pratiche di sperimentalismo attivo: verso la costruzione del Piano Territoriale Metropolitan di Firenze** · Giuseppe De Luca, Carlo Pisano, Luca di Figlia, Valeria Lingua
- 44 Coerenza strategica tra piani o convergenza di visioni? Il caso della Città Metropolitana di Firenze** · Dario Zampini, Luca Di Figlia, Giuseppe De Luca
- 51 L'evoluzione istituzionale delle Regioni Metropolitane del Brasile. Spunti di riflessione per la governance metropolitana** · Sarah Isabella Chiodi, Valeria Fedeli
- 57 Un salto di scala: la governance territoriale dei servizi sociali destinati a cittadini di paesi terzi nell'Area Metropolitana Milanese** · Benedetta Marani, Martina Bovo, Anna Tagliaferri, Stefania Sabatinelli
- 66 Geografie del welfare cooperativo** · Simone Devoti

Modelli di governance territoriale

- 72 Governance e paesaggi: qualche considerazione a partire da un'esperienza di ricerca nell'eporediese** · Anna Marson, Andrea Porta, Francesca Caterina Imarisio
- 79 Il rescaling e la flessibilità geografica del modello territoriale reticolare policentrico** · Annalisa Contato
- 86 The new path of strategic planning. Analysis of anthropic phenomena. The case of Corigliano Rossano** · Domenico Passarelli, Ferdinando Verardi
- 92 Smart Governance per la definizione di scenari di sviluppo nelle aree rurali** · Lucia Chieffallo
- 100 Il marketing territoriale nel contesto di depopolamento suburbano: metodi, pratiche e criticità** · Elia Vettorato
- 110 Laboratorio a "cielo aperto" per la sperimentazione di politiche urbane innovative** · Antonio Taccone

Politiche e pratiche di rigenerazione urbana

- 117 La sfida della rigenerazione dei waterfront di città medie per lo sviluppo urbano sostenibile: il caso studio di Catania** · Daniele Ronsivalle

- 125 **L'Architetto di Quartiere. Innovare l'ente pubblico nel campo della rigenerazione collaborativa degli spazi urbani** · Francesco Berni
- 130 **L'approccio collaborativo come paradigma di ri-equilibrio urbano: l'esperienza di Reggio Emilia con Quartiere Bene Comune** · Nicoletta Levi, Francesco Berni
- 137 **Mercato delle costruzioni e organizzazione spaziale nell'economia circolare dei CDW. Un modello applicato al nuovo Stadio di Cagliari (Sardegna, Italia)** · Mara Ladu, Ginevra Balletto, Alessandra Milesi, Giuseppe Borruso

Coerenza strategica tra piani o convergenza di visioni? Il caso della Città Metropolitana di Firenze

Dario Zampini

Università di Firenze

DIDA – Dipartimento di Architettura

Email: darioz92@yahoo.it

Luca Di Figlia

Università di Firenze

DIDA – Dipartimento di Architettura

Email: lucadifiglia@gmail.com

Giuseppe De Luca

Università di Firenze

DIDA – Dipartimento di Architettura

Email: giuseppe.deluca@unifi.it

Abstract

La filiera della pianificazione di sistema (ancora largamente presente anche negli impianti normativi regionali) segue un approccio gerarchico di scala, per cui seguendo un effetto a “cascata” le disposizioni progettuali e strategiche del livello più alto trovano territorialità mediante l’attuazione degli strumenti urbanistici di scala locale. Però, la coerenza dei processi decisionali – formalmente rispettata nella stesura degli strumenti urbanistici – spesso sconta delle criticità nelle pratiche della pianificazione locale, cosicché alcuni indirizzi progettuali sono trattati con modalità diverse dalle singole amministrazioni, assumo implicazioni diverse rispetto al periodo in cui gli strumenti sono redatti, risentono delle modifiche normative che si sono susseguite negli anni.

Con uno sguardo incentrato sulla realtà della regione Toscana, il contributo ha l’intento di comprendere le reali relazioni che si innestano tra i vari livelli amministrativi rispetto agli indirizzi strategici e programmatici, al fine di valutare il quadro composito delle strategie d’area vasta. La ricerca prende come caso studio la Città Metropolitana di Firenze ponendo a confronto gli strumenti di governo del territorio vigenti di livello comunale che sono comparati tra loro e rispetto agli indirizzi strategici metropolitani.

Parole chiave: governance, strategic planning, spatial planning

1 | Introduzione

Il sistema della pianificazione in Italia è strutturato su una consequenzialità di sistema che predispone una filiera gerarchica della strumentazione urbanistica, laddove seguendo un approccio razionalista (Secchi, 2000; Salzano, 2004) gli enti pubblici di livello comunale (il più basso) sono tenuti a rispondere alle direttive dei piani approvati dagli enti sovraordinati (regione e città metropolitana o provincia). Difatti, la subalternità del livello locale è attestata dai documenti e dall’analisi di coerenza e conformità (solitamente contenuti nella VAS) tra il piano urbanistico comunale e i piani (anche settoriali) di livello provinciale/metropolitano e regionale.

Con uno sguardo incentrato sulla realtà della regione Toscana, il contributo ha l’intento di comprendere le reali relazioni che si innestano tra i vari livelli amministrativi rispetto agli indirizzi strategici d’area vasta in riferimento alla dimensione metropolitana (De Luca, Moccia, 2017). La ricerca prende come caso studio la Città Metropolitana di Firenze ponendo a confronto gli strumenti di governo del territorio vigenti. Per l’ambito locale è analizzata la componente progettuale dei Piani Strutturali (PS) Comunali e Intercomunali per cercare di ricomporre un disegno unitario riferito a tutto il territorio metropolitano. Per l’ambito sovralocale sono presi in esame il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP, approvazione 1998, variante di adeguamento 2013), il Piano Strategico Metropolitano (PSM, aggiornamento 2018) e il Piano Urbano di Mobilità Sostenibile (PUMS, adozione 2019).

In considerazione delle varietà dei documenti esaminati, la ricerca si inquadra rispetto ad un articolato normativo composito che condiziona la pratica urbanistica e la sua lettura: da un lato le modifiche normative regionali in materia di “governo del territorio” (Lr 5/95, Lr 01/05 e dalla recente Lr 65/14); dall’altro l’entrata in vigore della legge 56/2014 (“disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”).

Il contenuto esposto è stato svolto dal gruppo di ricerca del Laboratorio Regional Design, Dipartimento di Architettura dell’Università di Firenze ed è stato sviluppato quale analisi propedeutica e di supporto alla redazione del Piano Territoriale della Città Metropolitana di Firenze.

2 | Analisi di scala: caso studio e percorso metodologico

L’obiettivo della ricerca è quello di definire il grado d’interrelazioni tra le pianificazioni strategiche nel territorio metropolitano fiorentino. L’analisi è disposta su due rapporti di interazione e di scala:

- rapporto tra strategie di scala comunale e strategie metropolitane;
- comparazione e rapporto tra le strategie comunali.

2.1 | Strategie comunali e strategie metropolitane

La ricerca riguarda l’ambito strategico della pianificazione metropolitana assecondando, però, uno sguardo non convenzionale: solitamente e tradizionalmente i piani testano gli indirizzi strategici rispetto alle strategie definite dai piani sovraordinati (anche in ottemperanza alla loro coerenza sottoposta a valutazione); in questo caso, invece, nella costruzione di un piano di livello superiore sono prese in considerazione le strategie dei piani comunali, quindi del livello inferiore (capovolgendo lo sguardo della prassi tradizionale). Il presupposto è che il nuovo piano territoriale metropolitano non si inserisca nella linea temporale delle procedure locali come uno strumento di discontinuità ma acquisisca un valore di coordinamento in periodo in cui già molti comuni hanno rinnovato e stanno rinnovando il loro apparato normativo urbanistico per rispondere alle scadenze definite dalla Lr 65/2014 e dalle prescrizioni del PIT-PPR (Piano d’Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico Regionale della Toscana, approvato nel 2015). Tale approccio scardina la dinamica per cui al momento che un piano di livello superiore viene approvato a cascata i piani locali sono tenuti a adeguarsi modificando i loro strumenti e determinando un carico di lavoro aggiuntivo in termini di procedure amministrative. L’approccio soft con cui il PTM è stato concepito dall’ente e la propensione a rimarcare il ruolo di coordinamento in un’ottica collaborativa tra apparati pubblici prefigura la possibilità di definire un allineamento rispetto agli indirizzi strategici tra il livello comunale e il livello metropolitano.

Lo studio restituisce, quindi, le analisi di correlazione tra la pianificazione strategica dei quarantuno comuni afferenti alla Città Metropolitana di Firenze e dell’ente metropolitano con l’intento di definire il grado allineamento delle strategie mediante il rapporto di attinenza/affinità e il rapporto di corrispondenza.

Per quanto riguarda la componente strategica della città metropolitana sono stati presi in esame tre piani vigenti: Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), Piano Strategico Metropolitano (PSM) e Piano Urbano di Mobilità Sostenibile (PUMS).

Per il PTCP le strategie sono state ricavate dalla lettura del documento di piano “Statuto del territorio e strategie di politica territoriale”; il documento composito tratta i temi strategici secondo un indice tematico che definisce gli ambiti di maggior rilievo.

Per il PSM sono state prese a riferimento le tre visioni (Fucile et al., 2017) che ripartiscono le strategie in: i) accessibilità universale; ii) opportunità diffuse; iii) terre del benessere.

Le strategie comunali sono state soppesate rispetto alle strategie dei tre piani metropolitani mediante una valutazione di corrispondenza, cioè ogni strategia comunale è stata confrontata distintamente con le strategie dei tre piani per individuare le strategie con un grado di affinità tematico sufficiente a riscontrare una relazione di corrispondenza. Il riscontro restituito ha determinato tre tipologie di corrispondenza: i) alla strategia del PS corrispondono più strategie dei piani metropolitani; ii) alla strategia del PS corrisponde una sola strategia dei piani metropolitani; iii) alla strategia del PS non corrisponde alcuna strategia dei piani metropolitani.

Per ciascun comune e corrispettivo PS/PSI, l’analisi è illustrata mediante una tabella che restituisce in modo completo il lavoro svolto. Inoltre, al fine di presentare una sintesi di tale analisi e per restituire il grado di allineamento delle strategie, sono state definite due chiavi di lettura:

- Livello di attinenza, che è ricavato sulla base delle affinità tematiche tra i piani e desunto dalle strategie locali che trovano e non trovano corrispondenza. Se tutte o la maggior parte delle strategie del PS-PSI hanno riscontrato almeno una corrispondenza strategica nel PTCP, PSM e PUMS il livello di attinenza (tematico) è alto (A); se corrispondenza strategica si attesta a una quantità modesta (circa la metà) il livello è Medio (M), se la corrispondenza è riscontrata su un numero esiguo o nullo di strategie locali il livello è considerato Basso (B).
- Livello di corrispondenza, è desunto prendendo a riferimento per ciascuno piano metropolitano esclusivamente le strategie del PS-PSI che hanno riscontrato corrispondenza, queste sono state valutate rispetto al numero e alla coerenza d'indirizzo delle strategie del PTCP, PSM e PSM. Se le strategie locali presentano un buon grado di coerenza con le strategie del PTCP, PSM e PUMS e, inoltre, alcune di queste si associato a più di una strategia dei piani sovraordinati il livello è considerato molto alto e indicato con “+++”; se le strategie locali presentano un buon grado di coerenza con le strategie del PTCP, PSM e PUMS il livello è considerato alto e indicato con “++”.

Infine, è stato predisposto un approfondimento relativo al PSM che illustra tramite tabella e grafico a torta la ripartizione delle strategie locali rispetto alle tre vision e alle strategie del PSM.

In seguito, sempre per lo stesso ambito territoriale, è stata fatta un'analisi quantitativa delle strategie. In particolare, è stato analizzato quante di esse erano allineate con ciascun piano sovra locale e più dettagliatamente come venivano ripartite nelle varie strategie del PSM.

Per ciascun PS/PSI, le analisi sono illustrate tramite una scheda di sintesi dei risultati (Figura 1).

Allineamento strategie comunali (PS) e strategie metropolitane (PTCP-PSM-PUMS)

8 N° STRATEGIE PS		PTCP	PSM	PUMS
BAGNO A RIPOLI	rapporto di attinenza/affinità con strategie PS	7/8	8/8	1/8
	strategie PS prive di corrispondenza	1*	0	7
	livello di attinenza	A	A	B

* strategia PS prive di corrispondenza: Sistema sociale (- Rafforzare il "ben essere", inteso come qualità della vita legata alla qualità del territorio, con conseguente valorizzazione delle eccellenze e riduzione delle criticità territoriali; - Sviluppare il senso di "comunità [...]).

BAGNO A RIPOLI		PTCP	PSM	PUMS
rapporto di corrispondenza		11/7	8/8	1/1
livello di corrispondenza		+++	++	++

Allineamento strategie comunali (PS) e Vision PSM

STRATEGIE PS/PSM n° strategie in coerenza: 8						
BAGNO A RIPOLI	Vision I		Vision II		Vision III	
	1.1 Mobilità multimodale	1.4 Comunità inclusiva	2.3 Riuso 100%	2.4 Attrattività integrata	3.1 Paesaggio fruibile	3.3 Ambiente sicuro
	1	1	3	1	1	1
25%		50%		25%		

PS Bagno a Ripoli/Vision del PSM

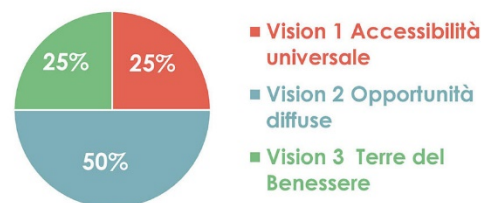


Figura 1 | Esempio della scheda del PS del comune di Bagnoli a Ripoli che restituisce i risultati dell'analisi tra strategie locali e metropolitane

2.2 | Schedatura dei Piani strutturali comunali

Oltre al raffronto con i piani metropolitani, le strategie dei Piani Strutturali comunali sono state analizzate rispetto alla loro rappresentazione grafica e cartografica mediante una scheda illustrativa (Figura 2) elaborata per ciascun comune. L'obiettivo è stato quello di comprendere come i singoli piani si presentano nella loro componente grafica seguendo l'approccio del Regional Desing (Thierstein, Förster, 2008; Lingua, Balz, 2020).

La scheda si compone di due parti. La parte sinistra della scheda illustra principalmente la struttura del piano e la forma con cui le strategie sono restituite e concepite. Le sono risulta declinate in modalità diverse per in ciascun comune; ciò è dovuto a più fattori: in primis la legge regionale di riferimento del periodo in cui il piano è stato elaborato, oltre alle caratteristiche paesaggistiche e ambientali di ciascun contesto territoriale comunale (per alcuni piani emerge in modo evidente la rilevanza delle peculiarità e delle caratteristiche territoriali e paesaggistiche, come ad esempio nel PSI dell'unione dei comuni del Mugello). Ricorrente è l'impegno dei sistemi funzionali individuati in base all'uso del territorio, alle scelte

urbanistiche, ai caratteri socio-economici che fanno riferimento alla distribuzione delle attività, delle persone, dei servizi e delle infrastrutture. Soltanto in un comune (Vinci), le strategie rappresentano degli obiettivi più dettagliati e con una spiccata componente localizzativa. In questo caso prendono il nome di schemi direttori e fanno riferimento a particolari elementi del territorio comunale (il parco agricolo, il fiume, i tessuti urbani).

La parte destra della scheda invece, si occupa in modo specifico della raffigurazione delle strategie. Oltre alla presenza della carta, e di un suo dettaglio, vengono elencati alcuni elementi rilevanti di essa (elementi compositivi, corrispondenza cromatica) e della legenda (n° voci riferite alle UTOE, allo stato esistente e alle strategie). Questa parte si correda di una particolare frase ripresa da ciascun piano strutturale, da uno slogan o dal simbolo del piano. Nella scheda, infine, è espresso una valutazione qualitativa/interpretativa relativa alla rappresentazione delle strategie.

L'analisi delle strategie comunali si è avvalsa di un'ulteriore integrazione con un elaborato cartografico che ha ricomposto le strategie metropolitane mediante l'accostamento/patchwork dei singoli piani comunali (Di Figlia, 2019).

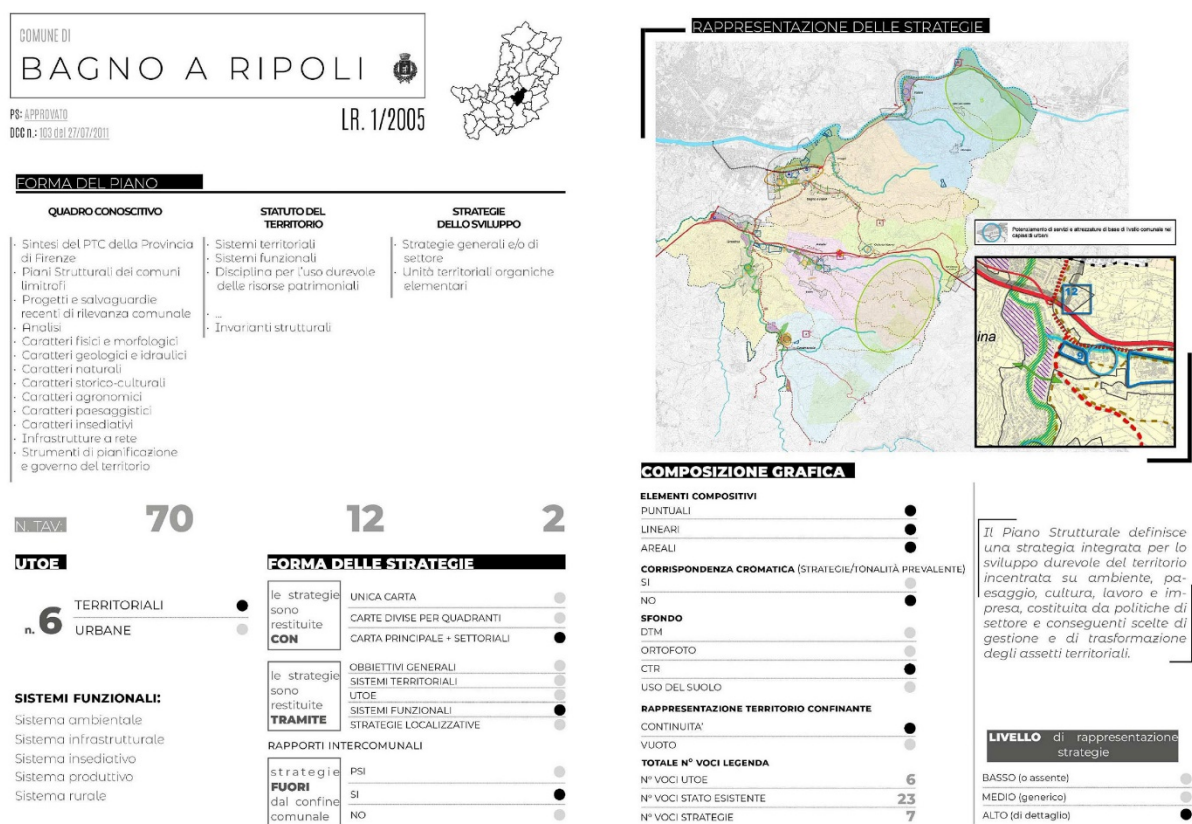


Figura 2 | Esempio della scheda del PS del comune di Bagno a Ripoli che l'analisi sulle rappresentazioni delle strategie

3 | Conclusioni

A termine delle analisi condotte emergono alcune riflessioni sulla dimensione strategica dei comuni all'interno e in rapporto sia della dimensione locale sia della dimensione metropolitana.

La prima considerazione riguarda un aspetto di carattere generale riscontrato nella ricerca dei materiali e nei documenti di piano. Rispetto alla fase preliminare di carattere esplorativo e di raccolta emergono due considerazioni:

- si riscontra una difficoltà ricorrente nell'accedere con facilità e immediatezza ai contenuti visionabili e scaricabili dei piani nella sezione appositamente dedicata all'interno delle siti web ufficiali dei comuni. L'architettura dei siti online, spesso, risulta complessa e non di facile orientamento;
- il linguaggio espresso nei piani rimanda idealmente a un'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 in parte 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. Rispetto a tale criticità è doveroso, al contempo, rilevare che per alcuni dei piani redatti recentemente i comuni hanno provveduto a realizzare dei siti specifici e dedicati in cui raccogliere e accorpare le informazioni, le notizie, i progressi e documenti di piano con una fruibilità maggiore rispetto alla struttura rigida con cui sono confezionati i siti online comunali. L'impiego del SIT con cartografia interattiva risulta marginale e riscontrabile solo per un numero esiguo di piani; questo perché l'interazione online è utilizzata con più frequenza per la pianificazione operativa (RU o PO) per cui risulta più funzionale ed efficace nella consultazione dei materiali cartografici.

Nella disamina dei PS un fattore che determina una condizionalità forte (e che quindi rientra nel riscontro interpretativo) riguarda la ricostruzione cronologica dei Piani Strutturali, il quadro normativo di riferimento (o meglio il suo cambiamento) e le politiche di livello regionale influiscono in modo impositivo o propositivo sulle modalità con cui gli enti locali si rapportano alla strumentazione urbanistica. In termini generali, possono essere letti due condizioni contingenti che caratterizzano l'attuale fase pianificatoria in Toscana:

- il primo è che i comuni metropolitanici (e in generale quelli della regione toscana) stanno attraversando un periodo di transizione e di radicale rinnovamento della strumentazione urbanistica (non solo strutturale) dettata dall'adeguamento alla nuova legge sul governo del territorio Lr 65/2014 e alle nuove disposizioni normative/spaziali (es. invarianti strutturali) introdotte con il PIT-PPR;
- il secondo riguarda l'evidenza con cui la pianificazione strutturale sia sempre più espletata mediante il ricorso alla collaborazione e al raggruppamento tra più amministrazioni; anche rispetto a questa questione è facile cogliere un trend e/o una fase innovativa con la redazione di piani comunali intercomunali in un numero progressivo sempre più rilevante. Ciò è, probabilmente, condizionato all'impulso anche in termini di finanziamento che la regione ha promosso negli ultimi cinque anni per indirizzare i comuni a perseguire con spirito collaborativo la formulazione dei Piani Strutturali Intercomunali; al contempo è opportuno segnalare che l'adesione è volontaria e, perciò, la progressiva adesione alla modalità intercomunale esprime la volontà dei singoli enti ad affrontare le problematiche e lo sviluppo strategico mediante una visione che si proietta al di là dei propri confini comunali. In tal senso, sembra affermarsi, in modo più strutturato e capillare rispetto alle passate stagioni dell'urbanistica regionale, una maggiore consapevolezza da parte degli amministratori locali verso l'efficacia che assume la pianificazione d'area vasta quale modalità e approccio volto ad affrontare le problematiche di politica territoriale.

Riprendendo l'analisi comparativa condotta tra le strategie locali e le strategie metropolitane derivate dal PTCP, PSM e PUMS, la correlazione dei dati esito del raffronto permette di attestare un alto livello di allineamento sia prendendo singolarmente i piani strutturali di ciascun comune sia, quindi, riferendosi alla loro totalità/sommatoria. Dato l'elevato grado di allineamento riscontrato, è di maggior interesse soffermarsi sugli elementi che hanno demarcato un disallineamento, o meglio alcune mancate convergenze strategiche tra i piani locali e metropolitani.

In primo luogo, risulta evidenza nella quasi totalità dei PS la mancata attinenza con le strategie del PUMS della Città Metropolitana; ciò può risultare al primo sguardo una criticità elevata al momento in cui alcuni piani non riportano alcuna direttiva d'indirizzo correlata all'infrastrutture e alla gestione della mobilità. Ciò in realtà rileva la diversità della natura stessa dei piani: in quanto il PUMS (seppur di natura strategica) è un piano settoriale che si occupa esclusivamente dell'ambito della mobilità urbana, tematica non sempre trattata nei piani strutturali o trattata in misura minore, proprio perché di competenza indiretta della strumentazione urbanistica. Il debole livello di attinenza tra i PS e PUMS, quindi, denota la differenza settoriale dei piani, che però non sempre esprime una carente trattazione nelle politiche locali. In tal senso può essere indicativo prendere l'esempio del comune di Certaldo in cui le strategie del PS non menzionano alcuna indicazione legata alla mobilità urbana; tale condizione però è ampiamente giustificabile dal fatto che il comune di Certaldo si è dotato di un PUMS di livello comunale in cui ha di fatto indicato e raccolto le politiche strategiche legate alle infrastrutture e ai sistemi della mobilità urbana. Nel rapporto tra i PS e PTCP le mancate affinità riguardano in prevalenza ambiti o tematiche di natura ampia che lo strumento provinciale non è tenuto a trattare; queste sono: le tematiche inerenti:

- all'ambito sociale (es. strategia del PS di bagno a Ripoli: Sviluppare il senso di “comunità”; ecc.);
- all'ambito socio-economico (es. strategia del PS di Reggello: Sistema territoriale: Sistema sociale: Promuovere una nuova cultura del welfare con l'individuazione di indicatori di benessere sociale [...]; ecc.);
- al settore turistico (es. strategia del PS di Impruneta: Sistema funzionale del turismo: Creazione di un sistema “diffuso” ed altamente integrato con la realtà locale per fornire un'offerta turistica di qualità [...]; ecc.).

Sulla base dell'approfondimento condotto sulla corrispondenza tra i PS e il PSM, si rileva che la vision che intercetta un numero maggiore di strategie è la terza “terre del benessere” che tratta temi ambientali e paesaggistici, di rilievo anche le corrispondenze correlate alla seconda vision soprattutto connesse alla strategia “riuso 100%” del PSM; la prima vision “accessibilità universale” approfondendo i temi legati alla governance, all'inclusione sociale, alla mobilità e alla smart governance intercetta un numero inferiore di sinergie con la pianificazione strategica comunale.

Per concludere sul rapporto tra i piani, alcune strategie (di numero esiguo) che non trovano riscontro sia nel PTCP sia nel PSM riguardano: i) strategie fortemente localizzative; ii) strategie che affrontano tematiche che hanno perso col tempo la loro portata d'interesse in quanto risultano superati anche dal punto di vista operativo come nel caso della raccolta differenziata presente nel PS di Montelupo (“Sistema territoriale: Proseguimento della pratica della raccolta differenziata [...]; Sistema territoriale: Potenziamento e adeguamento del sistema per lo smaltimento dei reflui urbani [...]”); iii) strategie che assumo dei connotati esclusivi e peculiari che hanno una cogenza marginale rispetto alle tematiche inerenti al governo del territorio come nel caso del PSI di Calenzano- Sesto Fiorentino: “Pianificazione come strumento democratico (Si riconosce la necessità di garantire gli interessi collettivi attraverso un procedimento di pianificazione argomentato, trasparente e inclusivo”.

Infine, riprendendo in considerazione la questione in precedenza evidenziata riguardante il linguaggio, inteso anche come forma lessicale, si illustrano alcune riflessioni che scaturiscono dalla schedatura dei PS e dal mosaico metropolitano. La diversità del linguaggio utilizzato è in parte riconducibile 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 presi in esame attraversa un lasso ventennale partendo dal PS di Montelupo Fiorentino del 1998. Nei vent'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. Aldilà del linguaggio inteso come componente lessicale, il fattore temporale rappresenta un elemento determinante nel confronto tra i piani in quanto le scelte strategiche e i loro contenuti sono fortemente correlate alle congiunture contestuali in cui sono state intraprese in considerazione del quadro normativo di riferimento, delle disposizioni dei piani sovraordinati (PTI e PTCP) e delle politiche pubbliche. Anche in base alle condizioni di contesto/influenza, le strategie dei PS possono essere distinte in tre categorie rispetto alla loro formulazione:

- Le strategie basate sulle UTOE
- Le strategie basate su sistemi funzionali
- Le strategie basate su obiettivi o progettualità, che possono essere di natura generica o di declinazione specifica/localizzativa.

Tale tripartizione si associa anche alle modalità rappresentative nella carta delle strategie:

- La prima tipologia dispone una semplice suddivisione del comune in ambiti territoriali ampi riconducibili alle UTOE (Unità Territoriali Omogenee Elementari), in questo caso il livello di dettaglio è basso.
- La seconda tipologia rappresenta le strategie tramite alcune indicazioni di massima; la rappresentazione delle strategie risulta di livello generico.
- La terza tipologia utilizza invece un linguaggio di maggior dettaglio impiegando geometrie puntuali, lineari e areali; il livello di dettaglio di rappresentazione risulta alto.

La lettura e il raffronto tra le rappresentazioni strategiche dei piani pongono all'attenzione due considerazioni in merito all'evoluzione dei dispositivi grafici impiegata per rappresentare le strategie e al rapporto tra comuni confinanti.

Per quanto riguarda la rappresentazione, si rileva uno sviluppo sulle modalità con cui le strategie sono restituite graficamente nei piani più recenti; laddove, difatti, le forme grafiche e i colori determinano una composizione più articolata e più efficace volta ad esprimere in modo immediato gli assetti strategici. La

componente grafica inoltre sta acquistando nel tempo una marcata valenza simbolica e di autorappresentazione, molti piani infatti presentano uno slogan o un simbolo identificativo che lo contraddistingue e che ne demarca la portata comunicativa.

Per concludere, è opportuno trattare un'ultima questione riguardante l'interazione tra le rappresentazioni strategiche poste a ridosso dei confini comunali, che permettono con maggior evidenza di leggere le analogie o le dissonanze tra le progettualità di comuni diversi. Dal raffronto cartografico e attraverso la rielaborazione del materiale raccolto, alcune discordanze risultano di immediata lettura:

- lo sviluppo di insediamenti o piattaforme produttive è spesso collocato a ridosso dei confini comunali seguendo 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.

Le dissonanze individuate possono essere ricondotte ai seguenti fattori:

- la diversità di rappresentazione tra i piani che non permette una reale esplicitazione sia delle sinergie sia delle dissonanze tra le strategie comunali;
- la diversità delle tematiche strategiche tratte dai singoli piani in quanto alcune questioni d'indirizzo progettuale non sono sviluppate nel medesimo modo e nella medesima rilevanza nei diversi piani;
- il fattore temporale che incide in modo rilevante sulle progettualità strategiche, questo è il caso di alcuni comuni che pur aderendo a progettualità intercomunali o di area vasta (come ad esempio le ciclovie) non riportano tali progettualità nella carta strategica in quanto questa con probabilità è stata sviluppata solo dopo l'approvazione del piano.

In considerazione dei fattori descritti le dissonanze rilevate non devono essere lette in modo diretto come criticità o conflittualità, che nella loro reale portata si disvelano nella pianificazione operativa o attuativa.

Riferimenti bibliografici

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

Di Figlia L. (2019), "Patchwork metropolitano. progettualità strategiche sovrapposte nell'area metropolitana fiorentina", in *Atti della XXI Conferenza Nazionale SIU. Confini, movimenti, luoghi. Politiche e progetti per città e territori in transizione*, Firenze, 6-8 giugno 2018, Planum Publisher, Roma Milano, pp. 390-395.

Fucile R., Lucchesi F., Pisano C., Lingua V., De Luca G., Di Figlia L. (2017), "Raccontare il futuro. L'uso dei concept spaziali e delle metafore nella rappresentazione delle visioni strategiche", in *Urbanistica*, n. 160, pp. 83-90.

Lingua V., Balz V., (a cura di, 2020), *Shaping Regional Futures. Designing and Visioning in Governance Rescaling*, Cham, Springer Nature.

Salzano E., (2004), *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Laterza, Bari-Roma.

Secchi B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

Thierstein A., Förster A. (a cura di, 2008), *Making mega-City Regions Visible!*, Lars Müller Publishers, Baden.

DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale

A cura di Claudia Cassatella

- 01 **Tecniche urbanistiche per una fase di decrescita**
A cura di Carolina Giaimo, Maria Chiara Tosi, Angioletta Voghera
- 02 **Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale**
A cura di Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Davide Ponzini
- 03 **Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali**
A cura di Federica Corrado, Elena Marchigiani, Anna Marson, Loris Servillo
- 04 **Resilienza nel governo del territorio**
A cura di Grazia Brunetta, Ombretta Caldarice, Michelangelo Russo, Massimo Sargolini
- 05 **Rigenerazione dello spazio urbano e trasformazione sociale**
A cura di Nadia Caruso, Gabriele Pasqui, Carla Tedesco, Ianira Vassallo
- 06 **Patrimonio in azione**
A cura di Giovanni Caudo, Fabrizio Paone, Angelo Sampieri
- 07 **Il ritorno delle foreste e della natura, il territorio rurale**
A cura di Antonio di Campi, Claudia Cassatella, Daniela Poli
- 08 **Piani e politiche per una nuova accessibilità**
A cura di Paolo La Greca, Luca Staricco, Elisabetta Vitale Brovarone
- 09 **Innovazione tecnologica per la riorganizzazione spaziale**
A cura di Beniamino Murgante, Elena Pedè, Maurizio Tiepolo

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN: 978-88-99237-29-5
DOI: 10.53143/PLM.C.221

Volume pubblicato digitalmente nel mese di aprile 2021

