

urbanistica

# INFORMAZIONI

L'Inu rivolge un appello al Parlamento e al Governo che verrà per un rilancio del governo del territorio. **Food and the city** il tema dello scambio tra città e campagna si presta a declinare la questione dell'approvvigionamento alimentare anche attraverso eventi spettacolari come nel caso della prossima Expo di Milano. Sul riassetto istituzionale: **le città metropolitane**, sulle ragioni di questa riforma c'è stato un grande silenzio in merito alle opportunità che apre un ridisegno delle autonomie locali in merito alla pianificazione di **area vasta**. A Napoli il **World Urban Forum**, la più importante iniziativa mondiale sullo stato di urbanizzazione della terra si concentra su equità, distribuzione della ricchezza e delle opportunità nelle città.

**245-246**Rivista bimestrale  
Anno XXXX  
Settembre - Dicembre  
2012  
ISSN n. 0392-5005

€ 15,00

**INU**  
Edizioni

## Aperture

**Per un rilancio del governo del territorio**

*Inu*

## ... si discute:

**Un manifesto per le città**

*Giuseppe Roma*

## Agenda

**Le politiche che (non) giovano alle città del Mezzogiorno**

*Angela Barbanente*

## in quarta

**Urbano-Rurale\_Bolzano\_2010**

*Francesco Sbeti*

## 08 | **Food and the City**

*a cura di Anna Laura Palazzo, Pierluigi Nobile*

09 **Città e cibo: alla ricerca dell'equilibrio perduto**

*Biancamaria Rizzo*

11 **Agricoltura, attori e territorio nell'area metropolitana milanese**

*Pietro Lembi*

13 **Coniugare agricoltura e pianificazione**

*Pietro Lembi*

15 **Orti urbani e rifunionalizzazione agricola di aree perse**

*Enzo Falco*

17 **Cibo e pianificazione urbana:**

**un nuovo paradigma per la città del domani?**

*Rositsa T. Ilieva*

19 **Accesso al cibo e nuova cittadinanza**

*Ottavia Aristone*

## 21 | **Sul riassetto istituzionale: le città metropolitane**

*a cura di Francesca Calace, Francesco Sbeti*

22 **L'urgenza della città metropolitana**

*Francesco Domenico Moccia*

25 **Le funzioni di pianificazione della città metropolitana**

*Paolo Urbani*

27 **Una riforma solo rinviata?**

*Domenico Cecchini*

28 **Città metropolitana e cooperazione intercomunale**

*Carmen Mariano*

30 **Roma Capitale tra Provincia e Città metropolitana**

*Salvatore Bellomia*

32 **Milano: prove di governo metropolitano**

*Dario Corvi, Franco Sacchi*

34 **Il nuovo orizzonte per la costruzione della città metropolitana di Venezia**

*Francesco Sbeti*

36 **Genova e la Liguria, un nuovo assetto istituzionale?**

*Francesco Gastaldi*

38 **Firenze metropoli: S, M o XL?**

*Francesco Alberti*

40 **Bari, confini e opportunità di governo**

*Marida Dentamaro*

42 **L'incerta attuazione della città metropolitana di Napoli**

*Emanuela Coppola, Marisa Esposito*

## 44 | **La piazza napoletana del Forum mondiale delle città**

*a cura di Emanuela Coppola, Gilda Berruti*

48 **Il futuro urbano, nella sintesi del documento di discussione del World Urban Forum**

*Emanuela Coppola*

50 **Città prospere come motori di sviluppo. Esiti del 6° World Urban Forum**

*Gilda Berruti*

51 **Intervista sul World Urban Forum all'arch. Luigi De Falco, assessore all'Urbanistica del Comune di Napoli**

*Emanuela Coppola*

53 **A research and policy development agenda: fostering creative, equitable, and sustainable port cities**

*Joe Ravetz, Luigi Fusco Girard, Lisa Bornstein*

## 55 | **Quanto basta - Festival dell'economia ecologica 2012**

*a cura di Leonardo Rignanese, Silvia Viviani*

56 **Giovani ricercatori e ricercatrici a confronto su democrazia, convivenza e sviluppo. Nota introduttiva**

*Leonardo Rignanese, Silvia Viviani*

57 **Parte prima: Riflessioni teoriche di valenza generale**

*Marco Bani, Alessia Belli, Camilla Cannone, Alessandro Poli*

58 **Parte seconda: Proposte relative all'implementazione tecnica**

*Mariachiara Guerra, Alessandro Stanchi*

59 **Parte terza: Riflessioni scaturenti da specifici casi di studio**

*Cecilia Pasquinelli, Sabina Leoncini, Elisa Tizzoni*

- 60** | **Rassegna urbanistica**  
**Rigenerare le periferie milanesi: lo spazio "in attesa" del quartiere Santa Giulia**  
*Simone Manni, Federica Signoretti*
- 64 | **Un nuovo Prg, per Montesilvano**  
*Lucio Zazzara*
- 66 | **Una proposta di contratto di valorizzazione urbana per il Piano Città: il borgo storico di Montesilvano Colle**  
*Laura Antosa*
- 68 | **L'Atlante Censis della domanda immobiliare**  
*Stefano Sampaolo*

- 70** | **Una finestra su: Maputo, Mozambico**  
*a cura di Marco Cremaschi*
- 70 | **Accesso alla terra in Mozambico**  
*Cecilia Navarra, Alessandro Coppola*
- 73 | **L'eredità coloniale oggi**  
*Cecilia Navarra, Alessandro Coppola*
- 75 | **Slum upgrade nel barrio**  
*Cecilia Navarra, Alessandro Coppola*

**005**

**Piove, governo ladro...**

*Federico Oliva*

P06

- 77** | **Valutazione ambientale strategica: un aggiornamento**  
*a cura di Alessandra Fidanza*
- 77 | **La valutazione ambientale strategica nell'ordinamento italiano**  
*Paolo Cecchetti*
- 79 | **Spiragli di luce sulla applicazione della Vas in Sicilia**  
*Giuseppe Trombino*
- 81 | **La Vas nel Veneto: stato dell'arte e riflessioni**  
*Giovanni Campeol, Paola Noemi Furlanis, Giovanni Battista Pisani*
- 84 | **Cancellata la Valutazione Integrata in Toscana**  
*Valeria Lingua*

- 86 | **Assurb**  
*a cura di Daniele Rallo*
- 88 | **Libri e altro**  
*a cura di Ruben Baiocco*

- 90** | **Opinioni e confronti**  
**La prima Giornata della Letteratura Urbanistica, un bilancio riflessivo**  
*Francesco Domenico Moccia*

- 92 | **Indici**

Francesco Alberti

## Firenze metropoli: S, M o XL?

Pianificazione intercomunale e riassetto istituzionale - su questi aspetti, la cui necessaria complementarità continua sorprendentemente a non emergere, né a livello nazionale, né a livello locale, come tema centrale nel dibattito politico sviluppatosi intorno alla legge 135/2012 e al decreto di attuazione n. 188/2012, il caso della Toscana centrale presenta a un tempo caratteri di peculiarità ed emblematicità.

Sicuramente peculiare è la natura “una e trina” della conurbazione che, tra le province di Firenze, Prato e Pistoia 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, da cui deriva la metà del PIL complessivo<sup>1</sup>. A fronte di tale concentrazione, marcata soprattutto all'interno dell' “ellisse” in cui sono ricompresi i territori di pianura, il ruolo polarizzante esercitato dai tre centri principali appare comunque ancora molto evidente, nonostante la loro estrema vicinanza (17 km tra Firenze e Prato, 15 km fra Prato e Pistoia), generando flussi pendolari giornalieri “auto-contenuti” all'interno delle rispettive province (con un'estensione verso la provincia di Arezzo per quanto riguarda il capoluogo regionale) in percentuali significative: 87% nell'area fiorentina, 77% e 75% in quelle di Prato e Pistoia<sup>2</sup>. Un'indagine del 2009 condotta dall'Ecodynamics Group dell'Università di Siena (“MoTo”) sulle variazioni nella densità di popolazione misurabili sul territorio attraverso l'intensità dei segnali lasciati dai telefoni cellulari nell'arco delle ventiquattr'ore, conferma, dandole immediata leggibilità, l'immagine di un'area metropolitana articolata al suo interno in tre sistemi urbani principali (più due secondari: Empoli e Montecatini Terme), dotati di autonome capacità attrattive ancorché strettamente

relazionati fra loro.

Molto particolari – e per certi versi paradossali – sono poi le vicende che hanno riguardato i tentativi di coordinamento degli strumenti urbanistici comunali all'interno dell'area. Schematicamente, possiamo distinguere due fasi. In una prima fase, antecedente l'emanazione della legge 142/1990, la pianificazione è stata vista come terreno privilegiato di discussione sulla dimensione metropolitana, indipendentemente dal tema della riorganizzazione degli enti locali. I contributi sperimentali offerti dalla Toscana in questo campo sono assai significativi: dalle proposte pionieristiche di piani intercomunali, tra Firenze e i comuni ad ovest, avanzate su iniziativa dei sindaci fra gli anni '50 e '70 (e rimaste fatalmente sulla carta, in mancanza di un quadro normativo adeguato), allo Schema strutturale per l'area Firenze-Prato-Pistoia, elaborato negli anni '80 dalla Regione sotto la guida di Giovanni Astengo, con lo scopo di fornire una «soluzione d'insieme di quegli interventi chiave che abbiano efficacia caratterizzante sulla struttura insediativa, economica e sociale dell'area presa in esame»<sup>3</sup>. Giunto all'approvazione nel 1990, lo Schema strutturale è a tutt'oggi l'ultimo tentativo fatto dalla Regione per sostenere e indirizzare lo sviluppo di quest'area nevralgica della Toscana attraverso la prefigurazione di un assetto spaziale organizzato su direttrici e capisaldi riconoscibili, anche se l'assenza di una regia politica e amministrativa ne ha poi svuotato nel tempo la portata strategica, consentendo trasformazioni scoordinate, più o meno apparentemente coerenti con lo Schema, portate avanti dai singoli enti locali secondo le proprie priorità e possibilità.

L'introduzione nella legislazione italiana delle “città metropolitane” a opera della

legge 142, che in teoria avrebbe potuto aprire nuove prospettive al percorso di coordinamento intrapreso con lo Schema strutturale, e l'istituzione di lì a poco (1992) della provincia di Prato mediante lo scorporo di sette comuni da quella di Firenze inaugurano una nuova fase delle vicende metropolitane nel segno della contraddizione.

L'aspetto paradossale consiste nel fatto che, a dispetto delle opportunità offerte, quanto meno su un piano culturale, dalla legge 142/90, nessun soggetto pubblico, a cominciare dalla Regione, sembra più interessato a pianificare la “metropoli fiorentina”, come invece si era tentato di fare, nel bene o nel male, nel decennio precedente.

Con il nuovo corso della legislazione toscana sul governo del territorio, inaugurato dalla Lr 5/1995 e proseguito con la Lr 1/2005, il riferimento diretto alla pianificazione intercomunale (che era stato un elemento qualificante della precedente Lr 74/1984) scompare, sostituito da meccanismi di cooperazione/concertazione interistituzionale di tipo sia verticale sia orizzontale, che però saranno utilizzati più per risolvere questioni puntuali tra comuni confinanti che per costruire uno scenario d'area vasta<sup>4</sup>. Nell'impostazione delle due leggi, peraltro, il tema stesso dello sviluppo urbano perde centralità, stemperandosi in una nozione totalizzante, ma per molti aspetti generica, di “territorio”.

L'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia si riaffaccia, negli strumenti della pianificazione territoriale, all'interno del primo Piano d'indirizzo territoriale regionale (2000) come uno dei quattro macro-ambiti in cui viene suddivisa la regione: un'articolazione che nella variante al Pit del 2007 lascia però a sua volta il campo all'immagine, più sfumata, di una Toscana “città policentrica”. Nel frattempo, ogni occasione di impostare, anche da un'angolazione parziale, una strategia metropolitana di un qualche respiro manca l'obiettivo o cade nel vuoto: dal Prusst del 1999 sulle aree ferroviarie, che poteva rappresentare l'occasione per fare della linea Firenze-Prato-Pistoia l'elemento ordinatore di funzioni e centralità sovralocali<sup>5</sup> e si è invece risolto in una sommatoria di interventi minori; al Piano strategico dell'area metropolitana fiorentina, riguardante il capoluogo e dieci comuni di cintura, le cui vicende si sono esaurite

nell'arco dei due mandati amministrativi del sindaco Leonardo Domenici (2000-2009); al tentativo, soffocato sul nascere, di dar vita a una struttura per il coordinamento delle politiche di mobilità (Pinco, 2008). L'idea di area metropolitana si trova così ad essere completamente scissa da qualsiasi ipotesi di "disegno", diventando soprattutto il terreno di un confronto-scontro tra modelli istituzionali alternativi, rinfocolato con cadenza decennale dalle iniziative – non prive a loro volta di aspetti contraddittori – assunte sul tema a livello nazionale: la legge di riforma del titolo V della Costituzione n. 3/2001, che introduce le città metropolitane nel testo costituzionale e la legge 42/2009, che dopo quasi vent'anni si limita ancora a stabilire "norme transitorie" per la loro istituzione.

In un dibattito divenuto spilariliforme, il policentrismo dell'area Firenze-Prato-Pistoia ha dato adito alle formulazioni più diverse per estensione territoriale e forma giuridica dell'entità sovracomunale di riferimento<sup>6</sup>, andando a coprire, già prima che il governo Monti riaprisse i giochi, un ampio *range* tre le alternative possibili, ovvero:

- l'area complessiva delle tre province, vista ora in termini di "città metropolitana", ora di provincia unica della Toscana centrale; è questa la dimensione territoriale a cui fa riferimento la Delibera del Consiglio Regionale n. 130 del 29 marzo 2000 "Delimitazione dell'Area Metropolitana di Firenze, Prato e Pistoia", la Conferenza di area metropolitana istituita nel 2006, il Patto di sviluppo locale stipulato fra gli enti interessati nel 2007, una bozza di legge regionale dell'aprile 2011, la commissione speciale istituita dall'attuale presidente della provincia di Firenze, Andrea Barducci, intorno al progetto di "super-provincia" (2010-2012);
- il territorio della sola provincia di Firenze (dimensione prevista per la città metropolitana fiorentina dall'art. 23 della legge 42/2009);
- l'area "metropolitana" sub-provinciale corrispondente agli 11 comuni già aderenti al Piano strategico, per la quale nel 2007 si attiva la Conferenza dei sindaci nella prospettiva di costituire un'Unione di comuni (fallito anche

questo tentativo, quattro di loro, affacciati sulla piana a ovest del capoluogo, proveranno a formare un'Unione per conto proprio).

L'inattesa conclusione anticipata del "governo dei tecnici", con la mancata conversione in legge del decreto 188, non permette di capire se il meccanismo messo in moto dalla *spending review* rappresenti comunque l'inizio di una terza fase o l'ennesima turbolenza di questo dibattito inconcludente. Nel giro di poche settimane, la soluzione che teneva insieme le tre province, presentata dal Presidente della Regione Enrico Rossi come "territorio d'area vasta" (con funzioni omologhe agli altri due territori regionali indicati per l'accorpamento delle province: il sistema della costa e quello della Toscana meridionale) e recepita dal Governo come "città metropolitana" in senso stretto, aveva già lasciato il campo, in un emendamento approvato in Commissione al Senato, alla formula "una città metropolitana (coincidente con l'attuale provincia di Firenze) + una provincia accorpata (Prato- Pistoia)", raccogliendo di fatto il grido di dolore ("Mai con Firenze!") che si era intanto levato da Prato.

Ma sia pure in versione ridotta, l'istituzione di quella città metropolitana per cui Detti e Savioli più di sessant'anni fa, e Astengo più di venti anni fa, avevano cercato di comunicare in qualche modo un'immagine d'insieme dovrà ancora fare i conti con un territorio che nel tempo ha visto crescere la propria conflittualità interna e diminuire la capacità di inquadrare i problemi entro una visione progettuale complessa - come dimostra, ultima in ordine di tempo su temi infrastrutturali di valenza metropolitana, la polemica scoppiata intorno alla proposta di riposizionamento della pista dell'aeroporto Vespucci, caldeggiata fra gli altri dal Presidente della Regione. Un esempio emblematico di come una questione con elevato contenuto tecnico ed evidenti ricadute territoriali sia diventata il terreno di uno scontro tutto politico, portato avanti senza l'ausilio di elaborati conoscitivi di base che all'epoca della formazione dello Schema strutturale sarebbero apparsi, come è ovvio, necessari: una valutazione dei costi e degli impatti delle opere propeedeutiche e una prefigurazione di massima – quanto meno "esplorativa" - dell'assetto

territoriale a regime...

Riteniamo che sia anche sotto questo profilo – l'importanza che occorre restituire al disegno di piano, nelle forme adeguate, come *medium* di conoscenza e comunicazione – oltre che sull'atteso ritorno della pianificazione intercomunale e sulla ricalibratura tra strumenti "strutturali" e "operativi", che si giocherà, nella dimensione ancora inedita della città metropolitana, l'efficacia della riforma della legge di governo del territorio il cui varo è atteso entro la fine della legislatura regionale.

1. Cfr. L. Caterino, L. Cecconi (a cura di), *Area vasta e prospettive di un ente metropolitano della toscana centrale. Quadro economico dell'area Firenze-Prato-Pistoia*, Rete sviluppo s.c., Prato, 2012 <<http://www.retesviluppo.it>> .
2. Cfr. G. Boatti, *Per Firenze metropoli*, «Quaderni del Circolo Rosselli», 1/2010, Alinea, Firenze. L'articolo estrapola e sviluppa con riferimento alla Toscana centrale i dati di una ricerca nazionale (G. Boatti, *L'Italia dei sistemi urbani*, Mondadori Electa, 2008).
3. G. Astengo, *Processo formativo di uno schema strutturale per l'area Firenze-Prato-Pistoia*, documento di lavoro, Firenze, 1985, in F. Indovina, *La ragione del piano. Giovanni Astengo e l'urbanistica italiana*, FrancoAngeli, Milano, 1997
4. Per un approfondimento del tema si veda: G. De Luca, G. Gorelli, *Forme di coordinamento sovracomunale*, in F. Alberti, L. Nespolo (a cura di), *Il progetto di città nelle politiche regionali*, «Contesti. Città territori progetti», 1-2, 2011.
5. Il tema era stato oggetto di una ricerca presentata nel 2000 dal Dipartimento di Urbanistica e pianificazione territoriale di Firenze, segnalata come *best practice* internazionale per l'asse C8 – *Sustainable urban infrastructure* – della rete di cooperazione scientifica europea COST. Cfr. F. Alberti, M. Massa, *Ferrovie metropolitane e rinnovo urbano: il caso della Toscana centrale*, in R. Innocenti, M. Massa (a cura di), *Progetti d'infrastrutture e piani territoriali in Toscana*, Alinea, Firenze, 2001.
6. Per una documentazione puntuale, datata al febbraio 2010, si rimanda alla relazione predisposta da Bruno Dente *Una ricognizione dei contesti territoriali individuati come regioni urbane o aree urbane nelle nove città metropolitane* per la Commissione di lavoro ReCS (Rete delle città strategiche)-ANCI sulle città metropolitane <<http://reccs.it/it/commissionerecscancittametropolitane>>. Si veda anche "La costruzione della città metropolitana Italia" di R. Florio e A. Esposto, pubblicato sul n. 242 di *Urbanistica Informazioni*.