

Sessione speciale METRO-CONFLICTS Rappresentazione e governo dei conflitti di area vasta

Matteo Puttilli, Valeria Lingua

Introduzione

Focus della sessione, che matura nell'ambito dell'omonimo Progetto Strategico di Ateneo finanziato dall'Università degli Studi di Firenze, sono le forme e gli esiti dei conflitti territoriali alla scala d'area vasta, con esplicito riferimento alla dimensione metropolitana italiana ed europea.

In Italia, la recente istituzione delle Città Metropolitane (così come previste dalla legge 56/2014), contestualmente all'abolizione delle Province, ha rappresentato un processo di ridefinizione sostanziale dell'assetto istituzionale e politico-amministrativo dei territori d'area vasta, con ovvie ed evidenti ripercussioni sulla genesi di nuove forme di conflittualità e sulla riconfigurazione politico-territoriale dei conflitti preesistenti. Se, da un lato, è infatti presumibile che le Città Metropolitane abbiano ereditato conflittualità più o meno latenti già presenti sul territorio precedentemente alla loro istituzione, è tutt'altro che scontato, dall'altro lato, che nuovi conflitti territoriali non siano emersi proprio a seguito dell'introduzione – peraltro incerta e legata a questioni di natura finanziaria più che ad approfondite riflessioni sulla maglia amministrativa e territoriale del Paese – di un nuovo soggetto politico e istituzionale. Al contempo, la difformità di modelli di funzionamento operativo tra le diverse Città Metropolitane e una sostanziale mancanza di una “cultura metropolitana” all'interno delle stesse, intesa come consapevolezza da parte degli attori locali di fare parte di un territorio “di fatto” metropolitano, rappresentano fattori fortemente limitanti della possibilità di produrre uno sguardo

d'insieme relativo alle diverse fasi di emergenza, negoziazione, gestione e risoluzione dei conflitti nelle diverse realtà territoriali.

In tale contesto, la sessione intende analizzare – in una prospettiva comparativa e, nello stesso tempo, specifica di determinati contesti – la genesi, l'evoluzione e lo svolgimento di alcuni conflitti territoriali che chiamano direttamente in causa la dimensione d'area vasta metropolitana in Italia e in Europa, con lo scopo di comprenderne le forme e gli esiti alla luce di promuovere una “cultura metropolitana” e un sistema di governance improntata all'inclusione, all'integrazione e alla coesione territoriale.

In questa prospettiva, la sessione si propone di integrare diversi sguardi disciplinari ed esperienze di lavoro rispetto al tema dei conflitti, concentrando l'attenzione sulla questione dei conflitti innescati dalle difficoltà intrinseche al governo dell'area metropolitana e – nello specifico - alla ripartizione di esternalità positive e negative in un dato contesto territoriale, legate alla i) presenza e/o definizione di barriere materiali e immateriali, non solo dal punto di vista delle procedure normative o politico-istituzionali, ma anche delle strategie e delle azioni dei diversi attori – pubblici e privati – che a vario titolo contribuiscono a promuovere forme di coalizione e di aggregazione a livello territoriale; ii) rappresentazione e auto-rappresentazione dell'area metropolitana, come risorsa e strumento per la gestione del conflitto, il governo del territorio di area vasta e la costruzione di una “cultura metropolitana”.

La sessione intende quindi ospitare contri-

buti, di natura sia analitica sia progettuale, di diversa estrazione disciplinare e impostazione teorico-metodologica ed empirica, privilegiando il riferimento a studi di caso ed esemplificazioni “territorializzate”.

I conflitti di area vasta: geografie, rappresentazioni, governance

Matteo Puttilli, Valeria Lingua

I conflitti territoriali, osservatorio della governance metropolitana

In Italia, la recente istituzione delle Città Metropolitane (così come previste dalla legge 56/2014), contestualmente all’abolizione delle Province, ha rappresentato un processo di ridefinizione sostanziale dell’assetto istituzionale e politico-amministrativo dei territori d’area vasta, con ovvie ed evidenti ripercussioni sulla genesi di nuove forme di conflittualità e sulla riconfigurazione politico-territoriale dei conflitti preesistenti. Se, da un lato, è infatti presumibile che le Città Metropolitane abbiano ereditato conflittualità più o meno latenti già presenti sul territorio precedentemente alla loro istituzione, è tutt’altro che scontato, dall’altro lato, che nuovi conflitti territoriali non siano emersi proprio a seguito dell’introduzione – peraltro incerta e legata a questioni di natura finanziaria più che ad approfondite riflessioni sulla maglia amministrativa e territoriale del Paese – di un nuovo soggetto politico e istituzionale. Al contempo, la difformità di modelli di funzionamento operativo tra le diverse Città Metropolitane e una sostanziale mancanza di una “cultura metropolitana” all’interno delle stesse, intesa come consapevolezza da parte degli attori locali di fare parte di un territorio “di fatto” metropolitano, rappresentano fattori fortemente limitanti della possibilità di produrre uno sguardo d’insieme relativo alle diverse fasi di emergenza, negoziazione, gestione e risoluzione dei conflitti nelle diverse realtà territoriali.

In questa prospettiva, assume un certo interesse la possibilità di integrare diversi sguardi disciplinari ed esperienze di lavoro rispetto al tema dei conflitti, concentrando l’attenzione sulla questione dei conflitti innescati dalle difficoltà intrinseche al governo dell’area metropolitana e – nello specifico – alla ripartizione di esternalità positive e negative in un dato contesto territoriale, legate alla i) presenza e/o definizione di barriere materiali e immateriali, non solo dal punto di vista delle procedure normative o politico-

istituzionali, ma anche delle strategie e delle azioni dei diversi attori – pubblici e privati – che a vario titolo contribuiscono a promuovere forme di coalizione e di aggregazione a livello territoriale; ii) rappresentazione e auto-rappresentazione dell’area metropolitana, come risorsa e strumento per la gestione del conflitto, il governo del territorio di area vasta e la costruzione di una “cultura metropolitana”.

Focus di questo paper, che matura nell’ambito del progetto strategico “Metro-conflicts” finanziato dall’Università degli Studi di Firenze e avviato nella primavera del 2017, è la presentazione di alcune riflessioni iniziali sulle forme e sugli esiti dei conflitti territoriali alla scala d’area vasta, con esplicito riferimento alla dimensione metropolitana italiana ed europea.

Il punto di vista assunto in questo paper e nel progetto interseca due filoni d’indagine tra loro strettamente correlati, per quanto non ancora adeguatamente esplorati nelle loro relazioni reciproche: i conflitti territoriali e il governo dei territori d’area vasta. Punto di partenza del progetto è l’ipotesi secondo cui esistano specifici tipi di conflitto che si caratterizzano per un’intrinseca dimensione metropolitana, vale a dire che scaturiscono dal disequilibrio (in termini politici, economici, sociali, demografici e quindi territoriali) tra la città capoluogo e i comuni limitrofi appartenenti a una stessa perimetrazione amministrativa.

Tali “conflitti metropolitani” possono manifestarsi a fronte di questioni di organizzazione funzionale del territorio (quali la gestione di determinati servizi pubblici integrati o della mobilità) o di processi decisionali riguardanti ipotesi di trasformazione territoriale (quali la localizzazione di un’infrastruttura “scomoda” come un inceneritore, una centrale di produzione di energia, e così via), ma si distinguono da altre forme di tensione sociale o ambientale in quanto investono principalmente l’assetto spaziale dell’organizzazione sociale e la capacità di territori e ambiti spaziali differenti – seppur contigui – di affrontare problemi condivisi in termini cooperativi.

Nella loro diversità, i conflitti possono avere un’origine sovra-locale (cioè derivare da iniziative, progetti o ipotesi di trasformazione territoriale imposte “dall’alto” e che alimentano tensioni a livello locale (come nel caso

del collegamento ferroviario ad alta capacità tra Torino e Lione) oppure possono insorgere sulla base di tensioni endogene e da scelte politiche divisive a livello territoriale (è il caso, ad esempio, di scelte legate alla gestione dei rifiuti come nel caso della Città Metropolitana di Firenze e dell'ipotesi di localizzare un inceneritore a Sesto Fiorentino). Quale che sia la loro genesi, tali conflitti hanno però la capacità di "bloccare" il territorio, creando stati e spazi di "eccezione" dove il normale funzionamento politico-amministrativo risulta essere sospeso.

Ulteriore caratteristica dei conflitti territoriali è quella di ricomprendere una trasversalità di questioni di natura economica, sociale e ambientale, che si intrecciano e sovrappongono all'interno della dinamica conflittuale.

La conflittualità può inoltre palesarsi attraverso l'insorgere di comitati di cittadini e movimenti di protesta, ottenendo una più o meno vasta eco mediatica, ovvero può rimanere latente all'interno delle relazioni politico-istituzionali tra le giunte, le forze politiche e gli organi di governo del territorio d'area vasta. In questi diversi casi, le reti di governance informale (soft governance) si intersecano strettamente con le reti della governance istituzionale, in un intreccio di geografie altamente variabili al variare dell'oggetto del conflitto. Ad esempio, i conflitti legati agli inceneritori non riguardano solo le comunità locali insediate nel sito atto ad ospitarlo, ma l'intero assetto istituzionale costituito dal bacino di raccolta rifiuti. Potenzialmente, tutte le comunità locali ivi insediate potrebbero ospitarlo. Nel caso delle opere infrastrutturali come le linee ad alta velocità ferroviaria, lo sviluppo del conflitto è lineare (interregionale e intercomunale) e segue lo sviluppo dell'infrastruttura, ma presenta alcuni nodi importanti di conflittualità laddove non c'è consenso sulla localizzazione delle stazioni (come, ad esempio, a Firenze).

In linea con il dibattito internazionale all'interno della political ecology e della geografia politica, tali esempi mostrano come i conflitti territoriali rappresentino momenti privilegiati per esplorare le relazioni profonde tra politica e territorio, vale a dire i modi in cui i rapporti tra attori sociali e le scelte di natura politica investono il territorio, producendo rappresentazioni, scenari,

strategie, progettualità, iniziative differenti e spesso contrastanti.

In questo contesto, assume un certo interesse il sistema di governance in cui si inseriscono i conflitti: l'eliminazione – tutt'ora incompleta delle Province e l'istituzione della Città Metropolitana come "nuovo" livello di governo del territorio ha costituito un momento di profonda riconfigurazione di questi rapporti tra politica e territorio alla scala locale. Da un lato, in ragione del fatto che le Città Metropolitane rappresentano a tutti gli effetti un nuovo soggetto politico, la cui operatività risulta tuttavia fortemente incerta, sia per l'eterogeneità di forme territoriali, regole e procedure esistenti tra i diversi casi italiani (in un contesto normativo generale ancora in fase di definizione), sia per le incertezze e le tensioni legate a nuovi ruoli e funzioni politiche (si pensi, ad esempio, al ruolo del sindaco della città capoluogo che – nella maggior parte dei casi – è anche sindaco metropolitano, con evidenti conseguenze dal punto di vista degli equilibri e dei rapporti politici), nonché per una mancanza di consapevolezza della dimensione metropolitana come scala alla quale declinare i problemi e le soluzioni di gestione del territorio. Dall'altro lato, in quanto l'istituzione della Città Metropolitana, pur mantenendo la stessa perimetrazione territoriale delle precedenti Province, ha richiesto e richiederà un innovativo investimento in termini di pianificazione, progettazione e gestione del territorio d'area vasta, sia strategica sia ordinaria, con l'evidente esigenza di mediare tra bisogni e istanze anche profondamente differenti. Da un simile quadro, quello delle Città Metropolitane emerge come un territorio dalla governabilità "problematica", che eredita conflittualità precedenti alla sua istituzione e allo stesso tempo, proprio in virtù di un rinnovato assetto politico-istituzionale, è soggetta all'insorgere di nuove tensioni e conflitti territoriali (come peraltro la cronaca recente riporta in diversi casi di Città Metropolitane in Italia). In questo contesto, i conflitti territoriali possono rappresentare un osservatorio privilegiato per analizzare, da un lato, i problemi connaturati al governo dei territori d'area vasta e, dall'altro lato, individuare i presupposti per promuovere una governance del territorio metropolitano in un'ottica di inclusione, integrazione e coesione territoriale.

Geografia e urbanistica per un approccio trasversale ai conflitti

L'approccio ai conflitti proposto in questo paper fa riferimento ad alcuni framework concettuali propri della geografia politica e dell'urbanistica, incrociandoli e applicandoli all'analisi dei conflitti territoriali e del governo del territorio.

In primo luogo, pare utile rinunciare esplicitamente ad assumere, impiegare e produrre modelli interpretativi per spiegare la genesi dei conflitti territoriali, con il rischio di "forzarne" l'analisi all'interno di categorie che la letteratura ha dimostrato come inefficaci e riduttive della complessità socio-territoriale della dinamica conflittuale (quali la nota "sindrome" nimby – not in my backyard – o la contrapposizione top-down/bottom-up). Al contrario, l'analisi parte dal presupposto che ogni conflitto – per quanto localizzato – ha una genesi e una evoluzione differente, la cui comprensione richiede l'adozione di un approccio trans-scalare proprio delle discipline territoriali, che si esprime nel prendere in considerazione le diverse scale territoriali alle quali il conflitto si esprime e sulle quali si riverberano i suoi effetti. Tale approccio richiede di non considerare la scala geografica come un dato fisso "oggettivo" (una proprietà intrinseca dello spazio) ma come un prodotto sociale, esito delle rappresentazioni, delle iniziative e dei modi in cui gli attori sociali si organizzano sul territorio a scale geografiche differenti. Partendo da questo presupposto, anche l'efficacia del governo dell'area vasta non dipende dall'esistenza di un organo di governo istituzionale quale la Città Metropolitana, quanto dalla capacità degli attori di rappresentare, riconoscere e declinare problemi e soluzioni a tale livello di organizzazione del territorio. In tale prospettiva, nell'analisi del rapporto tra istituzione e conflitto, l'approccio progettuale si concentra sulla dicotomia tra strategie e tattiche, dove le prime sono associate alle istituzioni e le seconde agli individui, affrontandola in termini di complementarità, attraverso l'attivazione dell'immaginario complessivo come sintesi dell'immaginario individuale. A questo scopo, il visioning può essere individuato come momento proattivo di superamento della dicotomia, per creare sinergia e contaminazione tra disegno strategico e operazioni tattiche anche estemporanee.

Da un punto di vista metodologico, una simile analisi può essere sviluppata in quattro diversi passaggi logici:

1. L'identificazione dei conflitti a carattere "metropolitano": se è vero che lo spazio metropolitano, per un suo intrinseco disequilibrio, si presta all'insorgere di conflittualità che pongono al centro l'organizzazione e le trasformazioni territoriali, il progetto è chiamato innanzitutto a riconoscere i tratti essenziali di tali conflitti, distinguendoli da altre tensioni che hanno una natura più specificatamente locale o sovralocale, oppure che non investono in modo esplicito la dimensione spaziale.
2. L'analisi di una selezione di conflitti territoriali: la genesi, l'evoluzione e lo svolgimento di alcuni conflitti territoriali che chiamano direttamente in causa la dimensione d'area vasta metropolitana in Italia e in Europa paiono utili per comprenderne le forme e gli esiti alla luce di promuovere una "cultura metropolitana" e un sistema di governance improntato all'inclusione, all'integrazione e alla coesione territoriale.
3. L'analisi del ruolo giocato dalla Città Metropolitana all'interno del processo conflittuale: per comprendere le dinamiche in atto, occorre centrare l'attenzione sul ruolo dell'istituto Città Metropolitana, indagando in che modo il passaggio dalla Provincia a un nuovo organo di governo del territorio d'area vasta abbia influito o sia in grado di influire sull'evoluzione, sulla trasformazione e sulla gestione dei conflitti territoriali selezionati come casi-studio.
4. Coerentemente, gli esiti attesi riguardano la formulazione di indicazioni di policy per "costruire" il territorio metropolitano e promuovere una "cultura metropolitana" sia a livello strategico (azioni per rafforzare la comunità metropolitana, il senso di identità, l'accesso all'arena e la ricomposizione dei conflitti) che tattico (azioni puntuali sulle comunità locali per rafforzare il senso di comunità e appartenenza, partecipazione su temi di interesse locale). Questa fase risponde principalmente all'obiettivo di promuovere una "cultura metropolitana", ovvero una concezione aperta e positiva dei conflitti territoriali

come potenziali produttori di consapevolezza di un territorio "di fatto" metropolitano.

In questo contesto, il regional design assume un ruolo importante nel rendere visibile la città metropolitana, definendo indirizzi in merito alle modalità di rappresentazione e auto-rappresentazione della stessa, in termini non solo di reti di governance ma anche attraverso le geografie dei conflitti in essa attivi e/o percepiti e indirizzare la comprensione, l'analisi e la gestione dei conflitti nell'ambito dei processi e strumenti di governo dei territori d'area vasta. Proprio attraverso un rinnovato concetto di gestione del conflitto, è possibile pervenire a delineare una vision strategica forte e condivisa della città metropolitana, che possa sintetizzare le politiche di sviluppo socio-economico e di governo del territorio definite dalla Comunità metropolitana nel suo complesso.

Riferimenti Bibliografici

- Dansero E., Puttilli M. (2014), *Multiple territorialities of Alternative Food Networks. Six cases from Piedmont, Italy*, in: «Local Environment» (Special Issue: Rescaling Sustainability), 19, 6, pp. 626-643.
- Dansero E., Puttilli M., Tecco N. (2015), *Geopolitiche dei rifiuti. Attori, scale e processi decisionali nella localizzazione di due inceneritori in Provincia di Torino*, in: «Bollettino della Società Geografica Italiana», VIII, pp. 469-490.
- De Luca G., Moccia F.D. (acd), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, Inu Edizioni, Roma 2017.
- Lingua V. (2016), *From tactics to strategies and back: regional design practices of contamination*, in *Urbanistica* n. 157, gennaio-giugno 2016.
- Lingua V. (2017), *Cambiamenti di paradigma: il Regional Design per progettare l'area vasta*, in *Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica a servizio del paese*, Atti della XIX Conferenza SIU, Catania, 16-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma Milano, pp. 1891-1898.
- Lingua V., De Luca G. (2015), *Programmare o pianificare i territori delle città metropolitane? Il caso di Firenze tra visioni spaziali e processi di trasformazione economico-produttiva*, in AA. VV., *Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive*, Planum Publisher, Roma Milano, pp. 233-239.
- Puttilli M. (2014), *Geografia delle fonti rinnovabili. Energia e territorio per un'eco-ristrutturazione della società*, Milano: Franco Angeli.
- Puttilli M., Tecco N. (2012), *Tra industria e territorio. La filiera del biodiesel in una prospettiva geografica*. «Bollettino della Società Geografica Italiana», V, pp. 353-397.

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

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

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

La Piana Firenze-Prato: palinsesto e coacervo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

obiettivi-chiave:

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

Sebbene numerose trasformazioni reali e previsioni di piani comunali (che a partire dalla prima legge toscana "sul governo del territorio" – la n. 5 del 1995 – seguiranno la doppia articolazione in Piano Strutturale e Regolamento Urbanistico²) siano riconducibili al disegno dello Schema, il quadro strategico ad esso sotteso è stato nel tempo ampiamente contraddetto dall'assommarsi di scelte e interventi parziali, senza tuttavia che alcun quadro strategico alternativo sia mai stato formulato in modo esplicito - e tanto meno riportato su mappa.

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

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

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

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

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

carattere autostradale (con ben cinque casselli su 9,4 km di lunghezza) appare sproporzionato rispetto alle esigenze di collegamento dell'interporto di Gonfienti con la SGC Firenze-Pisa-Livorno, così come a quella, pur pressante, di decongestionare la viabilità tra Campi, Signa e Lastra;

- il completamento dell'arteria Mezzana-Perfetti Ricasoli, rimasto in sospeso nel tratto finale verso Firenze in attesa di una determinazione sull'assetto dell'aeroporto, in quanto potenzialmente in conflitto con l'ipotesi di allungamento della pista esistente;
- il tronco in diramazione della ferrovia pisana a servizio del Polo tecnologico delle Ferrovie all'Osmannoro e il suo previsto adeguamento e prolungamento fino a Campi Bisenzio come linea metropolitana – intervento inserito negli accordi per l'attraversamento fiorentino dell'alta velocità e riconosciuto come prioritario nel Piano Regionale della mobilità e della logistica del 2003; non compare invece nella carta il tracciato Prato-Signa a cui la linea, secondo lo Schema Strutturale, avrebbe dovuto raccordarsi;
- la tramvia Firenze-Scandicci (inaugurata nel febbraio 2011) e i tracciati delle altre due linee in programma per collegare la stazione di S.Maria Novella con l'aeroporto di Peretola e il policlinico di Careggi³.

Nella stessa tavola sono inoltre messe in evidenza due aree a suo tempo individuate dallo Schema Strutturale come “capisaldi direzionali”: il Polo scientifico dell'Università a Sesto Fiorentino, in funzione dai primi anni '90, e l'insediamento di Castello, le cui alterne vicende hanno cadenzato la storia urbanistica di Firenze dal secondo dopoguerra in poi; qui il riferimento è all'ultimo PUE - Piano urbanistico esecutivo - approvato (2005), che prevede la realizzazione di 1.400.000 mc a destinazione mista e un parco di 80 ettari al margine con l'aeroporto. A queste, si aggiungono l'area a est dell'intersezione fra A1 e A11, in località Case Passerini, in cui si colloca il nuovo inceneritore dell'area metropolitana previsto dalla pianificazione istituzionale (Piano Provinciale rifiuti e Piano Industriale ATO), e i terreni (ca 30 ha, a cavallo della Firenze-mare) destinati a forestazione per compensare le emissioni di CO₂ dell'impianto⁴.

È su questo scenario che “atterrano”, letteral-

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

1. l'allungamento, fino a 1800 m, della pista esistente⁵ – soluzione che interferisce non solo con la progettazione del tratto terminale della Mezzana-Perfetti Ricasoli, ma anche con il parco inserito nel PUE di Castello, andando a chiudere l'unico varco residuo in cui sia possibile creare una connessione funzionale ed ecologica fra questo e il Parco della Piana;
2. la realizzazione di una nuova pista di 2000 m con giacitura pressoché parallela al raccordo autostradale della Firenze-mare – soluzione fortemente sostenuta dal mondo imprenditoriale e dall'amministrazione fiorentina allora guidata da Matteo Renzi, le cui ripercussioni sull'assetto della Piana sono potenzialmente dirimpenti.

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

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

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

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

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

Dopo l'entrata in vigore della variante al PIT, AdF⁶ ha approvato un piano di sviluppo dello scalo di Peretola (il “Master plan aeroportuale 2014-2029”), elaborato sulla base delle indicazioni tecniche di ENAC, che presenta sostanziali difformità rispetto ai contenuti del PIT. Di queste, la più evidente è l'allungamento della pista a 2400 m – necessario a consentirne l'utilizzo da parte di aviomobili più grandi – che investe le aree in regime di salvaguardia per il parco, fino a lambire l'oasi WWF di Focognano nel comune di Campi Bisenzio. Con queste caratteristiche, il master plan è stato comunque sottoposto su iniziativa di ENAC alla procedura di VIA. Dopo numerose richieste di integrazione ai documenti presentati, il parere – che in via ufficiale risulta favorevole, sebbene accompagnato da prescrizioni estremamente onerose sul fronte delle compensazioni ambientali – non è ancora stato ufficializzato dal Ministero dell'Ambiente; su richiesta di ENAC (settembre 2017), l'istruttoria è stata infatti riaperta in applicazione della nuova disciplina europea della VIA, introdotta dal D.Lgs 104/2017⁷.

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

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

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

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

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

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

riconoscendo nel SFM «un beneficio imprescindibile della realizzazione del sottoattraversamento AV», rinvia *sine die* la costruzione delle nuove fermate previste in area fiorentina a favore di una monetizzazione delle opere non ancora realizzate inserite nel "pacchetto alta velocità". Tra le fermate cancellate, vi è anche quella in corrispondenza con la fermata AV, necessaria a ridurre le "rotture di carico" agli utenti dei servizi regionali e metropolitani. Cinque anni più tardi (ottobre 2016), un documento di RFI riapre inaspettatamente il dibattito sulla localizzazione stessa della fermata AV, mentre i lavori per la stazione nell'area degli ex Macelli, su progetto di Norman Foster, sono già arrivati ad un notevole stato di avanzamento. La soluzione raggiunta nel successivo confronto con la Regione e il Comune (che si dimostra per altro assai tiepido nel difendere i livelli di servizio a suo tempo definiti in sede di Conferenza dei servizi) contempla il mantenimento del tunnel "breve" (ancora da iniziare), il ridimensionamento della "stazione Foster" (che ospiterà anche un terminal per le autolinee extraurbane) e il mantenimento di una quota rilevante di treni veloci a S.Maria Novella. Nell'insieme, il quadro che ne deriva vede nettamente indebolite le prospettive di istituire un servizio ferroviario metropolitano cadenzato sulle tratte di superficie del "nodo" di Firenze, a parte la linea Firenze-Prato-Pistoia⁸: viene così a cadere, in sordina, uno dei principali punti di forza della strategia trasportistica delineata nel 1990 dallo Schema Strutturale, che ancora nel 2011 il Piano Strutturale di Firenze aveva rilanciato come «un'assoluta priorità».

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

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

- *Viabilità territoriale* – Giunto a un passo dalla cantierazione, nel 2011 il progetto dell'autostrada regionale Prato Gonfienti-Lastra a Signa, è stato fermato da un'inchiesta della magistratura. Attualmente la Regione sta lavorando a una versione ridotta del collegamento, tutta interna ai Comuni di Signa e Lastra a Signa, che si raccorderà a nord con la circonvallazione di Campi⁹.

Conclusioni

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

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

Né può essere d'aiuto, in questo assemblaggio, fare riferimento agli strumenti di pianificazione comunale vigenti, il cui mosaico è oggi più utile a una ricostruzione storica delle grandi infrastrutture regionali cancellate (la bretella Prato-Lastra a Signa, i tracciati ferroviari a servizio della Piana) e delle previsioni di crescita disattese, che non a fornire un disegno d'insieme di ciò che verosimilmente sarà realizzato¹⁰.

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

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

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

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

References

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

Recenti conflittualità territoriali in atto nell’area vasta veneziana

Matteo Basso, Laura Fregolent

Introduzione

Questo articolo propone una riflessione su alcune recenti forme di conflittualità territoriale in atto nell’area vasta veneziana; al contempo, si presta quale prima occasione di “aggiornamento” di uno studio condotto dagli autori che ha portato alla costruzione della banca dati informatizzata dell’Atlante del malessere territoriale¹ (Fregolent, 2014a; Basso, 2014).

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

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

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

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

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

Espansione della viticoltura a Prosecco e conflitti²

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

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

stro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, nonché ex Presidente della Provincia di Treviso, Luca Zaia allarga di fatto la zona di produzione del Prosecco. Con la riforma delle Denominazioni d'Origine, alle due aree "storiche" in Provincia di Treviso (la DOC di Conegliano Valdobbiadene istituita nel 1969 e di Asolo Montello istituita nel 1977) è riconosciuto il passaggio alla superiore DOCG; contemporaneamente, la zona IGT della Provincia di Treviso è estesa sino a comprendere tutte le Provincie del Veneto (ad esclusione di Rovigo e Verona) e del Friuli-Venezia Giulia, andando così a definire la nuova DOC. Assumendo, come detto, una definizione "allargata" di area metropolitana veneziana, l'espansione della viticoltura interessa così un'area policentrica particolarmente vasta. A titolo puramente esemplificativo, tra il 2007 e il 2012, la superficie a vigneto dei 15 Comuni ricadenti in tutto o in parte nella DOCG Conegliano Valdobbiadene cresce del 12,31%, contro un 5,48% registrato nell'intera Provincia di Treviso. In quest'area, i nuovi impianti di vigneto si attestano sui 1.063,88 ha (3.143,21 ha in tutta la Provincia), di cui il 63,11% in precedenza a uso agricolo, il 32,91% coperto da prati stabili e il 2,55% da boschi (elaborazione su dati della Carta della Copertura del Suolo 2007 e 2012 della Regione Veneto, edizioni 2009 e 2015). Inevitabilmente, tali repentini cambiamenti d'uso del suolo hanno portato, negli ultimi anni, a diffusi e intensi conflitti sociali, segno di una crescente sensibilità e consapevolezza dell'opinione pubblica rispetto alle problematiche legate all'espansione della viticoltura di tipo intensivo. A partire dalla oramai satura DOCG di Conegliano Valdobbiadene, gli stessi sono oggi riconoscibili anche nella DOCG di Asolo, e, in generale, nella più ampia DOC del Prosecco. Organizzazioni ambientaliste come Legambiente e WWF, comitati e – con ancor più enfasi – piccoli gruppi informali di cittadini si sono di fatto moltiplicati a fronte dei nuovi impianti di vigneto realizzati o in via di realizzazione³. Al di là delle denunce, questo tipo di attivazione locale ha contribuito in modo determinante alla costruzione di un dibattito pubblico e alla produzione di conoscenza su questioni quali gli impatti sulla salute pubblica e sull'ambiente prodotti dall'uso massiccio di prodotti chimici in viticoltura, così come le modificazioni paesaggistiche, ecolo-

giche e geomorfologiche (con conseguenti dissesti) connesse all'impianto di nuovi vigneti spesso in zone non considerate idonee⁴. Nei territori del Prosecco è andato dunque strutturandosi un ricco calendario di incontri pubblici informativi con esperti di diversa formazione (medici dell'International Society of Doctors for the Environment, membri del Pesticide Action Network italiano, nutrizionisti, agronomi, enologi, geologi, urbanisti, ecc.), istituzioni e i (pochi) viticoltori locali impegnati nella produzione di tipo biologico.

In tale vicenda è particolarmente interessante e innovativo il ruolo che i conflitti hanno avuto e stanno avendo rispetto al trattamento delle diverse questioni problematiche. In confronto ad altri casi di conflitto territoriale, infatti, i gruppi locali non si schierano – in un'ottica squisitamente Nimby – "contro" la viticoltura tout court, consapevoli del significato identitario, socio-culturale ed economico che tale diffusa pratica d'uso del suolo ha qui giocato nel lungo periodo. Al contrario, cercando un dialogo e un confronto con le stesse amministrazioni, i gruppi locali si pongono finalità educative e formative direttamente nei confronti dei viticoltori e della filiera produttiva del vino, facendo conoscere incentivi, prodotti e modalità alternative di coltivazione (il biologico), più attente alla sostenibilità ambientale e sociale della produzione.

In alcuni Comuni guidati da amministrazioni più sensibili al tema, le azioni dei gruppi locali si sono già tradotte in una collaborazione alla adozione o revisione – in senso più restrittivo – dei regolamenti di polizia rurale esistenti. I regolamenti rappresentano al momento lo strumento fondamentale per garantire, a livello comunale, il rispetto delle distanze dei nuovi impianti di vigneto da zone "sensibili" (residenze, spazi pubblici, edifici pubblici), così come delle modalità e tempistiche dei trattamenti sanitari e dell'uso dei fitofarmaci.

In parte anche come "risposta" alle crescenti preoccupazioni della società civile, gli attori istituzionali stanno inoltre promuovendo alcune riflessioni sulle relazioni tra trattamenti chimici e impatti sulla salute pubblica. A titolo esemplificativo, l'ex ULSS n. 7 ha condotto uno studio epidemiologico nella DOCG del Prosecco, sostenendo tuttavia l'assenza di una correlazione diretta tra

le sostanze usate in viticoltura e le patologie tumorali che interessano la popolazione⁵. Il Consorzio di tutela del Prosecco DOCG, da parte sua, ha introdotto una serie di strumenti (il protocollo viticolo, tuttavia di applicazione volontaria da parte dei viticoltori) finalizzati a vietare o quantomeno a ridurre l'uso di determinati prodotti nel corso delle irrorazioni. Specifici tavoli di coordinamento inter-comunale, inoltre, stanno discutendo la proposta di adozione di regolamenti di polizia rurale di area vasta⁶.

Per concludere, nei territori di produzione del Prosecco è emersa una domanda sociale di regolamentazione di questa pratica d'uso del suolo. Il trattamento istituzionale delle problematiche connesse è, grazie anche alla sollecitazione dei gruppi locali di cittadini, in corso. Paradossalmente tuttavia, nonostante il mondo del vino e delle Denominazioni d'Origine si configuri come un settore "iperregolamentato"⁷, la regolamentazione è ancora poco efficace proprio sul piano dell'interazione tra viticoltura e altre pratiche d'uso del suolo, in particolare di tipo residenziale. È su tali aspetti che i conflitti sociali in corso diventano particolarmente significativi, quanto meno nella prospettiva di un ripensamento della politica territoriale locale.

Grandi opere e conflitti territoriali: la costruzione della Superstrada Pedemontana Veneta⁸

Accanto a conflitti "diffusi" relativi, come visto per il Prosecco, a una specifica pratica d'uso del suolo, nell'area vasta veneziana si riconoscono anche casi di conflitto "puntuale" più "classici", legati alla costruzione di grandi opere pubbliche. L'esempio al momento più significativo è quello relativo alla costruzione della Superstrada Pedemontana Veneta, infrastruttura a pedaggio lunga circa 95 km che connette Montebelluna (VI) a Spresiano (TV).

I conflitti in atto fanno sostanzialmente riferimento a quattro aspetti principali.

Un primo aspetto è relativo al tracciato in sé (mai seriamente comparato ad altre opzioni) e alla localizzazione dei caselli, in assenza di un significativo dibattito sugli effetti "reticolari" dell'intera opera, ma condotta spesso sulla base di logiche "campanilistiche". Un secondo aspetto riguarda invece le "interferenze" ambientali, agricole, idriche e paesaggistiche dell'opera, tematiche sollevate

soprattutto da organizzazioni ambientaliste o da singoli, così come l'ostacolo al deflusso superficiale delle acque e i conseguenti rischi idraulici già di per sé problematici.

La gestione degli espropri (stime, tempi e modalità dei risarcimenti, corrispondenza fra dati effettivi e dichiarati, immissione di possesso senza decreto, tempi e formati connessi alle osservazioni, ecc.), con procedure e modalità non sempre trasparenti e regolari, costituisce una terza voce di dibattito particolarmente importante. Su questo specifico aspetto le amministrazioni locali non si sono occupate della materia, scoraggiando così possibili azioni collettive: l'iniziativa, di fatto, è stata lasciata a singoli "resistenti" che hanno ricercato un proprio supporto legale. Altri aspetti del conflitto in corso sono invece riferiti, più in generale, alla razionalità trasportistica alla base della scelta dell'opera, e alla gestione emergenziale (via commissario straordinario) adottata. Nello specifico, le motivazioni d'urgenza/emergenza che hanno portato alla costruzione dell'infrastruttura (specie quelle connesse alla congestione e all'inquinamento dell'aria) appaiono discutibili, immotivate e, per questo motivo, oggetto di una pluralità di esposti. Di fatto, la Superstrada Pedemontana Veneta – tenendo conto che più del 70% della movimentazione merci e persone si risolve nel raggio di 15 km – non ridurrebbe la congestione locale, ma la redistribuirebbe nella partizione di rete viaria interessata. La "nube" di particolato che interessa il territorio non viene così dissolta, ma tende a diventare ancora più densa e pericolosa per le componenti di traffico attratto e generato. In aggiunta, la gestione commissariale ha sottratto alle amministrazioni e alle comunità locali, fin dal suo concepimento, possibilità reali di replica con conflitti oscillanti a seconda del "colore" politico delle stesse giunte. Tale tipo di gestione ha di fatto escluso l'attivazione di utili procedure partecipative e di consultazione sociale anche con riferimento ai principali stakeholders. Le procedure attivate sono state parzialmente rappresentative (e deliberative) a livello istituzionale e, oltre a rendere il quadro analitico incompleto, non hanno consentito l'aggiornamento tempestivo degli strumenti e delle strategie in materia di pianificazione e gestione del territorio, della mobilità, del paesaggio, dell'ambiente.

Infine, un quinto aspetto di conflitto partico-

larmente importante è relativo al modello di project financing adottato, in parte inficiato da errori di stima ex ante del traffico attratto e generato e da una sovrastima dei ricavi del progetto (con effetti contrattuali e di spesa pubblica aggiuntivi, a copertura dei mancati introiti dei soggetti privati). La comparazione di opzioni alternative in fase iniziale, se effettuata in modo tecnicamente plausibile, avrebbe potuto offrire diverse stime economiche su cui concentrare la discussione pubblica e procedere alla scelta finale; oggi, come è ovvio, questi errori sono strumentalizzati da strategie diversamente motivate. Di fatto, la gestione finanziaria del progetto è problematica al punto da legittimare istanze di sospensione dei lavori. Il I e il II mandato di project bond hanno consentito la raccolta di una quantità insufficiente di risorse da destinare alla copertura dei costi totali (1,6 miliardi di euro).

Se gli aspetti del conflitto legati alla costruzione dell'opera sono come visto molteplici, l'opposizione al progetto si presenta però debole, frammentata e conflittuale, in assenza di una qualche forma di coordinamento inter-comunale: manca, di fatto, la consapevolezza del "progetto territoriale" che una grande opera di questa natura avrebbe potuto stimolare. In tale prospettiva appare altrettanto debole, al di là del merito di produrre un interessante e sostenuto dibattito pubblico, la ricaduta che associazioni, comitati e gruppi informali locali (e dei loro coordinamenti permanenti, come il Covepa – Coordinamento Veneto Pedemontana Alternativa) possono avere a livello istituzionale anche con riferimento all'inserimento dell'opera nel territorio di attraversamento⁹.

Inquinamento da sostanze perfluoroalchiliche (PFAS): conflitti, ambiente e salute

Il tema della conflittualità legata all'inquinamento, in particolare alla tutela della salute, ha sempre avuto un peso significativo nella caratterizzazione del conflitto. In maniera trasversale, ha rappresentato uno dei motivi principali scatenanti le proteste, anche se alcune polarizzazioni sulle ragioni dei conflitti si sono comunque registrate. Nel corso degli ultimi decenni, i conflitti si sono infatti caratterizzati per una dimensione territoriale (Bobbio, 2011; cfr. Fregolent, 2014b) – il territorio rappresenta "la posta in gioco" –, in casi

diversi: costruzione di grandi infrastrutture a forte impatto ambientale come autostrade, superstrade, linee ferroviarie ad alta velocità, insediamenti di strutture produttive, inceneritori o impianti di smaltimento rifiuti in genere, rigassificatori, parchi e centri commerciali. In ambito sociale, essi possono essere riconosciuti contro i campi nomadi o, con una certa diffusione e intensità nel corso degli ultimi anni, contro i centri di accoglienza per immigrati.

Il problema dell'inquinamento da PFAS in Veneto è emblematico dal punto di vista della dimensione dello stesso, del coinvolgimento di un numero consistente di popolazione e Comuni.

Il problema è venuto alla luce nel 2013, anche se l'inquinamento da tali sostanze è molto più datato e risale agli anni '70, quando uno studio del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)¹⁰ rileva la contaminazione da PFAS nei fiumi e nelle acque potabili di una vasta area compresa tra le province di Vicenza, Verona e Padova¹¹. I PFAS sono sostanze che per le loro proprietà sono state utilizzate in maniera sempre più consistente e pervasiva, e lo studio condotto dal CNR ne ha messo in evidenza la pericolosità, allarmando le popolazioni locali.

La mobilitazione dei cittadini non si è fatta attendere e le associazioni attive sul territorio si sono riunite già nel 2014 nel Coordinamento Acqua Libera dai PFAS al fine di sensibilizzare la cittadinanza, capire la dimensione reale del fenomeno attraverso nuove analisi e avviare le prime forme di pressione sulle istituzioni locali e regionale. Progressivamente, la situazione ha assunto dimensioni sempre più preoccupanti a causa delle rilevazioni e analisi condotte sull'acqua, i cibi, ecc., che hanno messo sempre più in evidenza la situazione di pericolosità e pervasività delle sostanze inquinanti.

La Regione nel 2015 ha avviato uno studio di monitoraggio dei PFAS in alcuni ambiti e i primi risultati hanno confermato la presenza di tali sostanze nell'organismo dei soggetti analizzati; nel 2016, la Giunta Regionale ha approntato le prime misure volte a monitorare la condizione di ben 85.000 persone esposte all'inquinamento e la qualità degli alimenti per stimare il livello di contaminazione nelle principali produzioni agro-zootecniche dell'area inquinata e individuare i livelli di sicurezza dei contaminanti negli

alimenti. Parallelamente, sono state avviate misure giuridiche nei confronti della ditta ritenuta responsabile dell'inquinamento, mentre continua l'azione della popolazione locale e delle associazioni ambientaliste coinvolte in un'operazione di sensibilizzazione, informazione e protesta.

La mobilitazione è ampia e trasversale per età, professione, condizione sociale in genere, opinione politica; la salute, come sempre, è un elemento che mobilita trasversalmente, come succede nel caso del conflitto sopra descritto e legato alla produzione del Prosecco.

Conclusioni

I tre casi analizzati, al di là delle questioni squisitamente legate alla conflittualità territoriale, al suo manifestarsi e alle ragioni della stessa, raccontano - in modo diverso - di una trasformazione importante che il contesto regionale veneto ha subito nell'arco degli ultimi decenni. Nel Veneto attuale sembrano infatti convivere "spinte" in parte contrapposte, ma che, nella loro razionalità e nelle loro conseguenze, si conformano ancora a un modello di sviluppo (vincente dal punto di vista economico) che ha segnato profondamente il territorio con esternalità sociali e ambientali rilevanti.

In prima battuta, infatti, è chiaro che un'economia agricola redditizia (quella in particolare del Prosecco) è definitivamente uscita dalla condizione di "soccombente" nei confronti del processo di industrializzazione del Veneto industriale degli anni '80 e '90, con un portato però nuovo: il consumo di suolo agricolo, generato dalle nuove condizioni di crescita economica del settore primario «attraverso l'affermazione di colture IP, DOC e DOCG che hanno incrementato il valore dei terreni agricoli e creato una differente prospettiva di sviluppo, innescando anche l'insorgenza di nuove forme di imprenditorialità legate all'agricoltura (turismo, escursionismo rurale, agriturismo, enogastronomia)» (Savino, 2017, p. 60). Se questa specializzazione del vino contribuisce, in parte, a limitare il consumo di suolo "classico" (inteso come espansione di superfici urbanizzate e costruzione di nuove infrastrutture), è comunque all'origine di inquinamenti di diversa natura (Ferrario, 2017).

In seconda battuta, le grandi opere infrastrutturali continuano a interessare la Regione, in piena continuità con un modello

economico e territoriale che è stato profondamente segnato dalla crisi economica di fine anni 2000. La realizzazione di queste opere - nel caso specifico, ad esempio, della Pedemontana - dovrebbe, ora più che mai, tener conto anche delle nuove istanze maturate, vale a dire la spinta forte che proviene da associazioni, comitati, singoli cittadini, forze politiche ai diversi livelli di governo al contenimento del consumo di suolo e l'iscrizione degli interventi di trasformazione territoriale all'interno di un rinnovato "paradigma di sostenibilità".

In questo scenario, il ruolo che la pianificazione e il pianificatore può avere è ancora più fondamentale, non solo nel perseguimento di buone pratiche d'uso territoriale capaci di tener conto dei valori ambientali e territoriali in senso ampio, nella localizzazione adeguata di infrastrutture, servizi o grandi impianti, ma anche nel riunire intorno a un progetto condiviso di territorio istanze e valori collettivi.

1. Per una consultazione dell'Atlante: <http://mapserver.iuav.it/website/AtlanteMalessereTerritoriale/AtlanteMalessereTerritoriale.html>.
2. Informazioni ricavate nel corso delle interviste semi-strutturate condotte, tra il novembre 2016 e il gennaio 2017, da Matteo Basso a 6 referenti di associazioni, comitati e gruppi informali locali attivi nella DOCG Conegliano Valdobbiadene.
3. A puro titolo esemplificativo si ricordano, nella DOCG Conegliano Valdobbiadene, i gruppi Mamme di Revine (Revine Lago), Per i nostri bambini-Gruppo Vallata (Follina), Liberi di respirare (Refrontolo), Rive Sane (Colle Umberto) e il comitato Colli Puri: Collalbrigo respira (Conegliano). Di associazioni, comitati e gruppi informali esiste anche un coordinamento ufficiale (Fare Rete) nato in occasione del processo di candidatura della zona di Conegliano Valdobbiadene a patrimonio UNESCO, e di recente il comitato Marcia Stop Pesticidi. Lo sforzo di costruzione di reti (in primis locali, ma anche sovra-locali) che coinvolgono i vari gruppi attivi sul territorio è evidente.
4. Un dibattito alimentato anche da un uso massiccio di social network, dal coinvolgimento della stampa locale e nazionale e da trasmissioni televisive nazionali (ad esempio Report).
5. Dal punto di vista metodologico, questo studio è stato fortemente contestato da associazioni, comitati e gruppi locali di cittadini, al contrario sicuri dell'esistenza di una correlazione tra prodotti chimici e aumento delle patologie tumorali.
6. Non mancano, in tale prospettiva, contributi

europei finalizzati all'acquisto di macchinari per le irrorazioni in grado di limitare la deriva chimica dei prodotti usati.

7. Basti pensare ai disciplinari di produzione e al controllo esercitato sull'applicazione di questi, in tutto il ciclo produttivo del vino, da soggetti come Valore Italia.
8. Informazioni ricavate nel corso di un'intervista, condotta da Matteo Basso, al prof. Domenico Patassini (2 novembre 2017), testimone privilegiato e studioso della vicenda relativa alla costruzione della Superstrada Pedemontana Veneta.
9. Le ricadute sono quasi sempre tradotte in ricorsi individuali o collettivi contro atti e decreti del Commissario ritenuti illegittimi.
10. Valutazione del Rischio ambientale e sanitario associato alla contaminazione da sostanze perfluoroalchiliche - PFAS nel bacino del Pò e nei principali bacini italiani, marzo 2013.
11. I numeri sono importanti poiché sono circa 350.000 i residenti nell'area più contaminata e 85.000 quelli che vivono nei comuni più a rischio sottoposti a uno screening sanitario da parte della Regione Veneto, per misurare i livelli di PFAS nel sangue e verificare l'eventuale insorgenza di patologie collegate.

References

- Basso, M. (2013) “A Nord-Est la dispersione non è finita. Una riflessione a partire dall’osservazione di alcune pratiche di trasformazione territoriale”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 108, pp. 113-133.
- Basso, M. (2014) Pianificazione, modelli d’uso del suolo, conflitti, Fregolent L., a cura di, *Conflitti e territorio*, FrancoAngeli, Milano, pp. 129-141.
- Bobbio, L. (2011) “Conflitti territoriali: sei interpretazioni”, *Tema. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, vol. 4/4.
- Ferrario, V. (2017) “L’agricoltura nella complessità del territorio veneto contemporaneo”, in Savino, M., a cura di, *Governare il territorio in Veneto*, Cleup, Padova, pp. 101-111.
- Fregolent, L., a cura di (2014a) *Conflitti e territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- Fregolent, L. (2014b) “Las protestas de los ciudadanos. Características y peculiaridades de la movilización territorial en el Véneto”, *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, vol. 61/1, pp. 161-182.
- Regione Veneto (2009) *Carta della Copertura dell’Uso del Suolo edizione 2007*, Regione Veneto.
- Regione Veneto (2015) *Carta della Copertura dell’Uso del Suolo edizione 2012*, Regione Veneto.
- Savino, M. (2017) “La struttura insediativa del Veneto: uno scenario in mutamento”, in Savino, M., a cura di, *Governare il territorio in Veneto*, Cleup, Padova, pp. 47-64.

Piccoli centri in prospettiva metropolitana: convergenze o divergenze?

Raffaella Fucile

Introduzione

Il rescaling istituzionale operato in Italia a seguito delle legge 56/2014 ha portato all’istituzione delle Città Metropolitane ma, come è noto, non ha messo in discussione né la definizione dei loro confini, che coincidono con i territori delle ex province, né le differenze tra le singole realtà territoriali che le compongono. Le Città Metropolitane sono definite da molteplici territori che talvolta non si riconoscono nella dimensione metropolitana ed esprimono una propria identità e autonomia nel governo del territorio. Questo è il caso, ad esempio, dei comuni medio-piccoli – periferici rispetto al capoluogo metropolitano e/o situati nelle cosiddette “aree interne” – che presentano problematiche territoriali e politiche di sviluppo diverse, anche potenzialmente confliggenti, rispetto a quelle delle aree centrali metropolitane. Riferendosi al caso studio del Piano Strategico della Città Metropolitana di Firenze, che presenta visioni di lungo periodo verbo/disegnate, il contributo indaga il ruolo delle rappresentazione come mezzo di gestione dei conflitti e definizione di un’immagine metropolitana condivisa tra le diverse realtà territoriali.

Dimensione metropolitana e molteplicità locale

La crescente complessità dello spazio sociale e fisico si riflette nell’ambito della pianificazione e della governance territoriale, segnate sempre più dal passaggio “from government to governance” e da molteplici interdipendenze tra una pluralità di istituzioni e attori. I processi di metropolizzazione del territorio hanno prodotto una città fisica che travalica la città istituzionale delimitata dai confini amministrativi; tali confini « si configurano come forieri di diversi tipi di conflittualità ad una nuova scala: una conflittualità istituzionale, territoriale e sociale nella potenziale ottimizzazione delle risorse che un’area più vasta dell’originaria possiede. Una nuova realtà urbana che reclama forme di governo in grado di garantire flessibilità e adattabilità alla mutevolezza e rapidità che

caratterizza i processi di trasformazione della città» (Mariano, 2012, p.20). Alle autorità e agli enti locali e di area vasta è sempre più richiesta la capacità di attuare progetti e politiche territoriali condivise tra una molteplicità di soggetti interessati ed estese ad aree urbane sempre più ampie, facendo emergere processi di pianificazione spaziale caratterizzati da interazione e condivisione del potere tra più attori (Balz e Zonneveld, 2015).

In Italia, a seguito delle riforme istituzionali conseguenti alla legge 56/2014, la governance territoriale è stata oggetto di cambiamenti dovuti all’emergere di nuovi enti quali le Città Metropolitane, la promozione di forme di cooperazione inter-comunale e l’obbligo di fusione tra piccoli comuni (popolazione inferiore ai 5.000 abitanti). La trasformazione più rilevante ha riguardato l’istituzione di dieci città metropolitane¹, enti territoriali di area vasta che interagiscono direttamente con il livello nazionale e svolgono un ruolo di coordinamento per lo sviluppo del territorio, anche attraverso il nuovo strumento del Piano Strategico Metropolitano. Questo nuovo organismo conserva i limiti amministrativi della provincia, comprendendo molteplici territori fra loro anche molto diversi e che spesso non si sentono metropolitani. Come la provincia è un ente di secondo livello i cui rappresentati sono eletti dagli amministratori locali, quindi non sono indipendenti dai comuni e ne rappresentano direttamente gli interessi. Si viene così a configurare un ente che dovrebbe essere espressione di una dimensione urbana a scala metropolitana ma nella pratica è composto da plurime piccole realtà. Infatti, guardando ai numeri è possibile osservare come circa la metà dei comuni inclusi nelle nuove città metropolitane siano piccoli comuni² (ANCI,IFEL, 2016).

Piccoli centri e progetto di area vasta

Come evidenziato da alcune ricerche europee – Espon Smesto (2006) e Espon Town (2014) – nelle aree metropolitane e nelle grandi agglomerazioni è più difficile per i centri medio-piccoli definire un proprio ruolo e far pesare il proprio potere decisionale nei processi di pianificazione spaziale di area vasta. Nelle aree metropolitane la frammentazione amministrativa diviene un limite alla costruzione di un coerente progetto territoriale, in tali situazioni la cooperazione tra le diverse amministrazioni è necessaria,

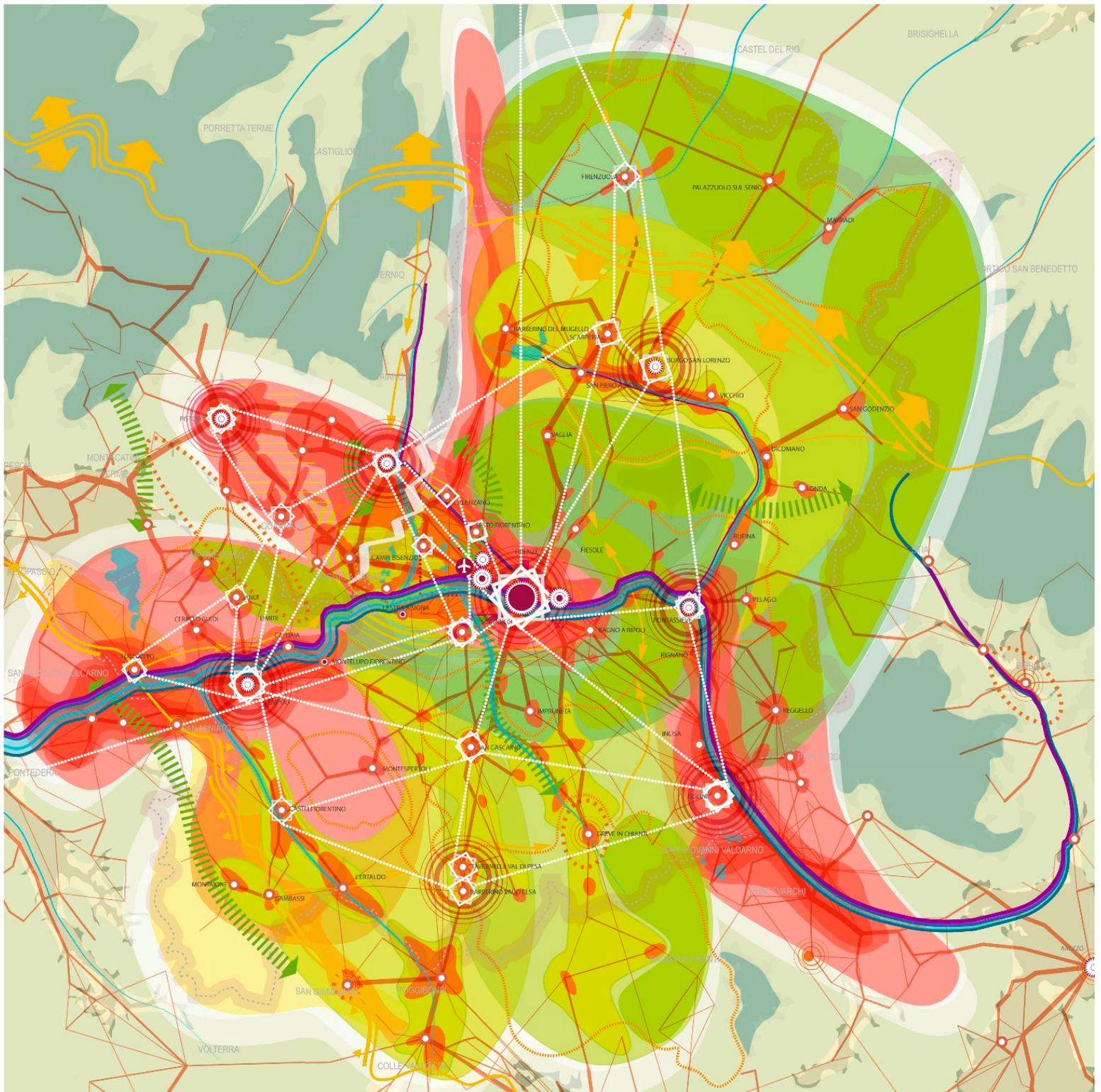


Figura 1- PSM Firenze Vision finale "Rinascimento Metropolitano"

anche nei casi in cui le condizioni appaiono sfavorevoli, per problematiche economiche o sociali (ÖIR et al., 2006). Tuttavia in questi casi, spesso, la cooperazione è sbilanciata verso alcuni centri per il diverso peso politico e amministrativo: « even more than in the case of metropolises, where decisions of the core have external effects on the surrounding region and thus should be taken in co-operation with the region and its units,

the small and medium sized towns case demands to co-operate because the external effects of administrative decisions take place within the same morphological/functional territory. The territorial decision making processes furthermore are less unbalanced as in the case of metropolises where the cooperation partners are more on a parity level» (ÖIR et al., 2006, p.120). Nelle aree metropolitane caratterizzate dalla presenza di una

pluralità di municipalità, con dimensioni e caratteristiche diverse, le interazioni tra istituzioni locali e di area vasta possono portare alla cooperazione come produrre facilmente conflitti; diviene quindi rilevante ricercare: «appropriate spatial planning approaches and policies that allow for the identification of territorial dynamics and functional relationships, across different spatial and functional scales, whilst seeking to create a

shared 'nested vision' for the relevant space (regional, sub-regional and local) which can then be supported through a coherent set of policies» (Servillo et al., 2014, p.351). Le politiche territoriali sono definite e implementate attraverso la governance di livello locale, ma il loro impatto e la loro influenza travalicano i confini amministrativi; di conseguenza gli effetti delle politiche, anche nella loro capacità di trasformare la struttura spaziale del territorio, dovrebbe essere considerati entro la complessa interrelazione tra aree funzionali e confini amministrativi richiedendo nuovi approcci alla pianificazione spaziale. Nel caso italiano, dove le identità locali sono forti, appare altresì problematico il riposizionamento dei centri minori in un nuovo «spazio di collocamento e di rappresentazione nello sviluppo» (Bonomi e Masiero, 2014, p.38); tale azione non si presenta semplice e richiede la ricerca di approcci specifici che hanno: «l'obiettivo di costruire l'identità metropolitana e di delineare la vision della cosiddetta area vasta [che] costituisce [...] uno dei punti di forza del governo di scala sovra comunale, attorno a cui aggregare il sostegno di tutte le singole identità locali nello sforzo comune di costruire gli scenari di sviluppo del territorio metropolitano» (Mariano, 2012, p. 20).

L'approccio del regional design e l'uso delle rappresentazioni

Per delineare visioni di territorio condivise tra una pluralità di attori e definire nuovi metodi di pianificazione spaziale, entro cui gestire possibili conflitti territoriali e costruire l'identità metropolitana, sembra utile fare riferimento all'approccio del regional design (Thierstein, Förster, 2008; Balz, Zonneveld, 2015; Lingua, 2017). Il regional design è definito come un metodo di argomentazione che utilizza le rappresentazioni spaziali del futuro di una regione non solo per rendere manifeste le trasformazioni fisiche di un territorio ma, soprattutto, per stimolare un dibattito tra molteplici attori riguardo alla condivisione delle responsabilità e delle risorse per la pianificazione spaziale (Balz, Zonneveld, 2015). Tale approccio, quindi, si basa sulla capacità delle rappresentazioni di costruire strutture argomentative robuste e visioni di futuro. Come evidenziato anche da altri autori i metodi di comunicazione e rappresentazione sono uno strumento decisivo

nei processi decisionali complessi, non mero esito e prodotto finale rappresentativo della decisione, ma un elemento interattivo di discussione: «forme della raffigurazione [...] capaci di svolgere un ruolo talvolta decisivo nei processi di comunicazione che accompagnano il progetto strutturale e strategico nel suo farsi» (Gabellini, 2010). Nella progettazione di area vasta, che vede il coinvolgimento di territori e realtà molto diverse, diviene rilevante l'utilizzo delle rappresentazioni per la loro capacità di costruire narrazioni che sappiano superare i conflitti e strutturare un dialogo costruttivo, nella convinzione che: «the decision on what should be "put on the map", and how it is going to be presented, opens up great potential to shape discourse» (Duhr, 2007).

Il caso studio: il Piano Strategico Metropolitano di Firenze

L'uso delle rappresentazioni spaziali, secondo l'approccio del *regional design*, ha caratterizzato il percorso di elaborazione del Piano Strategico Metropolitano di Firenze (PSM) che è stato approvato dal Consiglio Metropolitano nell'aprile del 2017. Il PSM proietta il futuro della comunità metropolitana fiorentina all'anno 2030 e definisce un indirizzo strategico di sviluppo sostenibile che tende verso la mission denominata: Rinascimento Metropolitano. Il Rinascimento Metropolitano è strutturato su tre visioni strategiche: "Accessibilità universale", come condizione indispensabile per la partecipazione alla vita sociale e per la fruibilità degli spazi e dei servizi; "Opportunità diffuse", come manifesto per l'attivazione di molteplici e variegati risorse presenti in tutta l'area metropolitana; e la campagna come "Terre del benessere" per lo sviluppo integrato del territorio. La costruzione delle visioni strategiche si è basata sull'utilizzo di concept spaziali definiti dai "ritmi metropolitani" che corrispondono ad ambiti territoriali (De Luca, 2017). Tali dispositivi metaforici sono stati adottati sia per restituire la complessità di lettura del territorio sia delineare un'identità metropolitana capace di sintetizzare molteplici realtà (espressa dalla metafora della poliritmia). Il concetto di ritmo è esplicitato nei documenti di piano con le seguenti argomentazioni: «Per leggere le tendenze e le trasformazioni in atto sul territorio metropolitano, inteso in modo ampio (sia come Città Metropolitana, sia come area metropolitana funzionale), è

stata definita una lettura del contesto volta a rendere visibili i diversi ritmi delle aree che lo compongono. Il ritmo viene descritto come una variazione di intensità di alcuni suoni rispetto ad altri all'interno di un brano musicale; così il "ritmo territoriale" descrive le specificità di un'area all'interno dello stesso territorio, in questo caso quello metropolitano» (PSM, Atlante di piano, 2017, p.5). L'espedito dell'utilizzo delle metafore del ritmo e della poliritmia hanno permesso di costruire una immagine della città metropolitana inclusiva delle plurime realtà che la compongono. In questa immagine la singola realtà locale riesce a trovare un suo collocamento nella dimensione di area vasta e visualizzare le interrelazioni che strutturano il territorio; in tale modo anche i centri minori possono riconoscere una convergenza di obiettivi nell'attuazione della visione del Rinascimento Metropolitano.

Riflessioni aperte

Le rappresentazioni, secondo l'approccio del *regional design*, hanno assunto un ruolo rilevante nel processo di costruzione del PSM i cui esiti effettivi potranno essere pienamente valutati al termine della fase attuativa attualmente in corso. In considerazione del percorso svolto è possibile presentare alcune riflessioni rispetto all'efficacia comunicativa e argomentativa delle rappresentazioni.

Le *visions*, intese come rappresentazioni di futuro, hanno permesso da un lato di definire strategie, azioni e progetti condivisi dai singoli territori e dall'altro di orientare lo sguardo degli osservatori verso un'immagine riconoscibile e unificante della città metropolitana.

1. Considerando anche le città metropolitane delle regioni a statuto speciale in totale sono stati istituiti quattordici enti.
2. Su un totale di 1.328 comuni che costituiscono le città metropolitane 713 sono piccoli comuni (ANCI, IFEL, 2016).

References

- ANCI, IFEL, eds (2016) *Atlante dei Piccoli Comuni 2015*, Roma
- Balz V, Zonneveld W.A.M. (2015) "Regional Design in the Context of Fragmented Territorial Governance: South Wing Studio", *European Planning Studies*, Vol. 23, n. 5, pp. 871-981
- Bonomi A., Masiero R. (2014) *Dalla smart city alla smart land*, Marsilio, Venezia
- Mariano C. (2012) "Conflitti identitari e confini territoriali nella cooperazione intercomunale", *Urbanistica Informazioni* n. 244, p.20
- Città Metropolitana di Firenze (2017) *Piano Strategico Metropolitan. Atlante di piano*, Firenze (mimeo).
- Città Metropolitana di Firenze (2017) *Piano Strategico Metropolitan. Verso il Piano Strategico Metropolitan*, Firenze (mimeo).
- De Luca G., Moccia F.D., eds (2017) *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci prospettive*, INU edizioni, Roma.
- De Luca G. (2017) "Città metropolitana di Firenze", in De Luca G., Moccia F.D., eds, *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci prospettive*, INU edizioni, Roma, pp. 207-240.
- Duhr S. (2007) *The Visual Language of Spatial Planning. Exploring Cartographic Representations for Spatial Planning in Europe*, Routledge, Abingdon, Oxon.
- Gabellini P. (2010) *Fare urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria*, Carocci, Roma
- Lingua V. (2017), "Cambiamenti di paradigma: il Regional Design per progettare l'area vasta", AA. VV., *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese*, Catania 16-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma-Milano, pp. 1891-1898.
- ÖIR et al. (2006) *The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)*. Final Report, Version August 2006, Espon, Luxembourg
- Servillo L. (a cura di, 2014) *TOWN, small and medium sized towns in their functional territorial context*, Scientific Report, Espon, Luxembourg
- Thierstein A., Förster A., eds (2008), *Making mega-City Regions Visible!*, Lars Müller Publishers, Baden.

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

Sara Bonati

Abstract

Il territorio italiano è frequentemente interessato da fenomeni di dissesto idrogeologico responsabili di perdite umane e danni. Questo richiede una riflessione sulla *risk* e *disaster governance* ma anche sulle conflittualità latenti che il disastro porta spesso alla luce. Entro questo contesto le città metropolitane possono essere strumento per promuovere una gestione del territorio che sia più partecipata. Allo stesso tempo, tuttavia, potrebbero essere responsabili di un inasprimento delle relazioni tra centro e periferia, con conseguenze sulla vulnerabilità. Con riferimento al caso di Genova, il presente contributo cerca di discutere la gestione del rischio idrogeologico alla scala d'area vasta, partendo dall'analisi del Piano Strategico della città metropolitana (2017) e cercando di comprendere quale ruolo l'ente città metropolitana può avere entro questo ambito. In particolare si vuole capire come la città metropolitana può intervenire nella gestione dei conflitti che si generano entro i processi di *risk* e *disaster governance* e nella decostruzione delle vulnerabilità locali.

Il dissesto idrogeologico e le città metropolitane italiane: introduzione al caso di Genova

Il dissesto idrogeologico rappresenta una delle principali sfide ambientali in Italia. Le aree del territorio nazionale che ad oggi presentano un livello di pericolosità elevata al rischio idrogeologico sono pari a 12.218 km² (ossia circa il 4% del territorio italiano, dati Ispra, 2015). A queste si aggiungono le aree a pericolosità media e bassa che corrispondono a circa il 19% del territorio nazionale.

La legge Delrio (54/2014) ha portato alla nascita di 10 città metropolitane in Italia a sostituzione delle province. Delle 10 città metropolitane, 8 sono considerate fortemente esposte al rischio idrogeologico, prima tra tutte Genova. Il problema interessa meno, invece, le città di Bari e Venezia, quest'ultima, tuttavia, interessata da un aumento degli

episodi di acqua alta conseguenti all'innalzamento del livello del mare. Episodi alluvionali recenti sono avvenuti ad esempio nelle città metropolitane di Genova (2011 e 2014), Milano (2014), e Napoli (2006).

Il passaggio dalle province alle città metropolitane ha comportato numerosi problemi sia conseguenti alla configurazione spaziale, sia in termini di governance e di visione metropolitana, dal momento che solo in pochi casi i nuovi confini corrispondono anche alle dinamiche di cambiamento dei territori (Pioletti e Soriani, 2016).

La legge in oggetto incentiva l'unione e la fusione delle amministrazioni comunali al fine di semplificare il sistema di governo del territorio. In tal senso le città metropolitane possono diventare strumento per promuovere una gestione del territorio che sia più partecipata, adottando una *multilevel governance*. Allo stesso tempo cambiamenti sono avvenuti nella ripartizione delle competenze tra enti, dal momento che le città metropolitane non hanno acquisito automaticamente tutte le competenze delle province. Questo ha inevitabilmente creato confusione e rallentato l'azione di risposta di fronte ad alcune necessità territoriali. A questo si aggiunge la considerazione che la nuova ripartizione potrebbe essere responsabile di un inasprimento delle relazioni tra centro e periferia, da cui potrebbero generarsi nuovi conflitti, con conseguenze sul livello di vulnerabilità. Il rapporto tra conflitti e vulnerabilità è, infatti, molto stretto. I conflitti, soprattutto se scaturiti da condizioni di ineguaglianza, sono spesso manifestazione di un territorio fragile e di processi di marginalizzazione (si veda il rapporto tra marginalità e vulnerabilità in Wisner *et al.*, 2004). I conflitti istituzionali, a loro volta, possono diventare ostacolo nelle fasi di gestione del territorio, rendendo difficile la comunicazione e la collaborazione tra diversi enti o livelli di governance. Il post-disastro, inoltre, è territorio fertile per la nascita di nuove conflittualità in relazione sia alle politiche di ricostruzione sia all'inasprimento della condizione di vulnerabilità. Secondo Fregolent (2014, p. 13), tuttavia, i conflitti sono un "aspetto intrinseco e inevitabile del cambiamento sociale ed espressione dei diversi interessi e posizioni in gioco e della ricchezza della composizione sociale". Essi, dunque, possono essere letti in alcuni casi come una 'risorsa' entro i processi di in-

interpretazione e pianificazione dei territori, specialmente qualora questi conflitti siano guidati e inglobati nei processi decisionali.

La città metropolitana di Genova

La città metropolitana di Genova oggi è contraddistinta da un alto numero di conflitti ambientali, sociali, economici ed istituzionali, in parte alimentati dalle ultime alluvioni (2011 e 2014) e dalle conseguenti opere di messa in sicurezza del territorio. Tra le dieci città metropolitane istituite, Genova appare essere uno dei casi più problematici, sia per la dimensione (con meno di un milione di abitanti, di cui circa 600.000 nella sola città di Genova), sia per l'esiguo numero di comuni che ne fanno parte (38) (città metropolitana di Genova, 2017). A questo si aggiungono la morfologia del territorio e il processo di urbanizzazione che da una parte hanno favorito la concentrazione dei comuni lungo la costa e la marginalizzazione delle aree interne, e dall'altra sono responsabili della presenza di diverse tipologie di rischio nell'area e in particolare: flash floods (FF), pluvial floods (PF), combinazione di alluvioni (CoF), innalzamento del livello del mare, inondazioni costiere, tra cui estuarial floods (CF), heavy precipitations (HP), cicloni (C) (Fraser, Sorg et al. 2014). La dimensione del rischio è poi ulteriormente intensificata dal cambiamento climatico con conseguenze sull'intensità di episodi di inondazioni e di precipitazioni negli ultimi Cinquant'anni (Faccini et al. 2015).

Le linee guida per la pianificazione del territorio della città metropolitana di Genova prevedono il raggiungimento di un territorio unitario e condiviso, dove sicurezza e prevenzione (in particolare del dissesto idrogeologico) sono preconditione. Il piano generale è stato integrato con il Piano di Bacino (2016) che dovrebbe facilitare l'individuazione degli indirizzi specifici per la messa in sicurezza del territorio. Nel piano ItaliaSicura (AA. VV., 2017), struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche varata dal Governo Renzi nel 2014, Genova è la città che ha ricevuto il finanziamento più elevato per la messa in sicurezza dei propri torrenti. I soli costi per mettere in sicurezza il torrente Bisagno (responsabile dei maggiori danni nell'alluvione del 2014) ammontano a circa 350 milioni di euro.

Oggi, tuttavia, le competenze sulla difesa del

suolo sono passate alla Regione Liguria (un tempo queste competenze erano delle Province). Ciò non toglie che la città metropolitana possa avere un ruolo importante nella *risk e disaster governance* (per una definizione si veda Tierney, 2012), soprattutto in relazione alla gestione dei conflitti.

Il piano strategico della città metropolitana di Genova

Il Piano Strategico della città metropolitana di Genova (aprile 2017), previsto dalla legge Delrio, identifica 5 strategie su cui la città deve lavorare: coordinare il cambiamento, sviluppare Genova metropolitana, ottimizzare i servizi, adattare ai cambiamenti climatici, costruire il senso di appartenenza alla Città Metropolitana. A tal proposito sono stati individuati 26 progetti che verranno sviluppati nei prossimi anni. Il Piano, inoltre, affronta la questione della riduzione del rischio idrogeologico in relazione agli effetti del cambiamento climatico. In tal senso, l'art. 5 dello Statuto stabilisce che:

“(...) L'azione della Città metropolitana è finalizzata all'accrescimento dei valori identitari, socioeconomici, culturali, paesaggistici e ambientali, al conseguimento di migliori condizioni di vita e di maggiore sicurezza delle comunità e dei singoli rispetto ai rischi idrogeologici, anche con riguardo alle nuove esigenze di integrazione sociale e di adattamento ai cambiamenti climatici, mirando quindi ad incrementare la resilienza dell'intera area metropolitana”.

Il Piano sembra così promuovere l'integrazione tra politiche di mitigazione, adattamento e riduzione del rischio di disastri, rispondendo alle recenti richieste dell'Unione Europea e della comunità internazionale più in generale (si pensi al Patto di Parigi del 2015 e al Sendai Framework for disaster risk reduction del 2015). In particolare il Piano parla di azioni mirate alla riduzione del rischio di disastri derivanti dal cambiamento climatico, della necessità di mantenere o migliorare la capacità di adattamento dei sistemi naturali, sociali ed economici, trarre vantaggio dalle nuove condizioni, e preservare il patrimonio naturale. Il Piano, inoltre, prevede l'attivazione di un percorso partecipativo e di *knowledge sharing*. Il documento fa riferimento in particolare alla necessità di:

- adottare un approccio basato sulla conoscenza,

- lavorare in partnership e coinvolgere gli *stakeholders* e i cittadini,
- lavorare in stretto raccordo con il mondo della ricerca e dell'innovazione,
- promuovere azioni proattive di collaborazione con i comuni per formare 'comunità più resilienti'
- promuovere azioni integrate orizzontali-verticali, favorendo la *multilevel governance*.

Un elemento critico che compare nel documento riguarda la mancanza di misure adeguate a coprire i costi di tutte le opere necessarie che, pertanto, costringe a focalizzare l'attenzione su azioni di ricostruzione piuttosto che di prevenzione del rischio.

Considerazioni conclusive

Partendo, dunque, dall'analisi del Piano Strategico sono stati identificati tre ambiti nei quali l'ente città metropolitana potrebbe intervenire nella riduzione del rischio idrogeologico. Questi punti possono essere riassunti come segue:

- identificazione dei conflitti locali e loro implicazioni sulla vulnerabilità ambientale, sociale ed economica
- partecipazione al governo del territorio e implementazione della *multilevel governance*
- integrazione tra le diverse politiche (in particolare *climate change adaptation, climate change mitigation e disaster risk reduction*).

Il cambiamento climatico, oggi, ha costretto a ripensare le politiche di adattamento e riduzione del rischio in termini di integrazione. Queste politiche, infatti, hanno obiettivi comuni, ossia la riduzione della vulnerabilità e il potenziamento della resilienza, e la loro integrazione appare oggi sempre più necessaria per aumentare l'efficacia delle azioni intraprese. L'adattamento, o meglio la capacità adattativa, è, inoltre, una delle condizioni della resilienza (Klein et al., 2004).

Un secondo aspetto, così come illustrato anche dal Piano, riguarda il riconoscimento del ruolo che le comunità hanno nella costruzione della resilienza (Unisdr, 2007). L'Unisdr (2004) definisce la resilienza come determinata dal livello al quale il sistema sociale è in grado di organizzare se stesso e accrescere la sua capacità di imparare dai disastri passati al fine di garantire una protezione migliore e accrescere le misure di riduzione del rischio.

Per comprendere e intervenire sul livello di resilienza locale bisogna, quindi, partire dall'analisi della vulnerabilità e soprattutto dei conflitti che emergono da processi di decision-making non partecipativi o che comunque non tengono conto delle esigenze e degli interessi delle comunità locali. A ciò si aggiunge la richiesta di promuovere processi inclusivi e partecipativi, che potrebbero essere promossi dall'ente città metropolitana, considerata la sua 'vicinanza' al territorio.

In conclusione, questo contributo ha cercato di comprendere su quali ambiti l'ente città metropolitana può ancora agire al fine di partecipare al processo di *risk* e *disaster governance*, soprattutto in relazione alle sfide crescenti del dissesto idrogeologico e del cambiamento climatico.

References

- Aa.Vv. (2017) Italiasicura. Il piano nazionale di opere e interventi e il piano finanziario per la riduzione del rischio idrogeologico, pp. 608, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Available at: <http://italiasicura.governo.it/site/home/dissesto/piano.html>
- Città metropolitana di Genova (2017) Piano strategico della città metropolitana. Available at: http://pianostrategico.cittametropolitana.genova.it/sites/default/files/psm2017/All.1_PSM%20aprile%202017.pdf
- Faccini, F., Luino, F., Sacchini, A., Turconi L, e De Graff, VJ. (2015) "Geohydrological hazards and urban development in the Mediterranean area: an example from Genoa (Liguria, Italy)", *Nat Hazards Earth Syst. Sci.*, Vol. 15, pp. 2631-1652
- Fraser, A., Sorg L. et al. (2014) PEARL Vulnerability assessment approach. Work Package 1, p. 56. Available at: https://www.academia.edu/34623492/PEARL_Risk_and_Root_Cause_Assessment_Methodology_and_Applicability.
- Fregolent, L. (a cura di) (2014) *Conflitti e territorio*, Franco Angeli, Milano.
- Klein R.J.T., Nicholls, R.J., Thomalla, F., (2004), Resilience to natural hazards: how useful is this concept? EVA working paper 9. DICASNCOAST working paper 14, Potsdam institute for climate impact research, Potsdam.
- Ispra (2015) Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio. Available at: www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/.../rapporto-233.../Rapporto_233_2015
- Pioletti M., Soriani S. (2016) "Effective metropolitan governance is not an outcome just from a law making process. The Italian case". Working papers. Rivista online di Urban@it, Vol. 2., pp.
- Tierney, K. (2012) "Disaster governance: social, political, and economic dimensions", *Annual review of environment and resources*, vol. 37, pp. 341-362.
- Unisdr, (2004), terminology on disaster risk reduction: UNISDR (United Nations Secretariat for the International Strategy for Disaster Risk Reduction), Geneva.
- Unisdr terminology on disaster risk reduction: UNISDR (United Nations Secretariat for the International Strategy for Disaster Risk Reduction), (2007), Geneva.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., e Davis, I. (2004) *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, 2nd ed., Routledge, London.

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

Francesco Dini, Sergio Zilli¹

Abstract

Il termine "Area vasta", introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento dalla L. 56/2014, non è facilmente traducibile ed è privo di corrispettivi nelle normative comunitarie. Deriva dalla difficoltà che sin dall'attuazione le Regioni hanno incontrato nel fare programmazione territoriale, condizionata quando non espressamente vincolata dalla ripartizione amministrativa provinciale. "Area vasta" fu giusto il termine coniato nei tardi anni '90 da alcune amministrazioni regionali per individuare ambiti sovraprovinciali di erogazione di servizi per i quali la dimensione provinciale sarebbe stata inefficiente. E' precisamente riferendosi a queste normative che il termine è stato mutuato dalla legge Delrio, però con un singolare capovolgimento: è infatti ai limiti territoriali delle vetuste province che questa legge incardina le aree vaste legali, e fra queste le nuove Città metropolitane. Il nodo che aveva afflitto le Regioni non viene dunque sciolto, e nella famiglia numerosa di conflitti che albergano nella visione metropolitana della L. 56 la discrasia fra l'intento generale della norma e gli indirizzi politici delle Regioni assume un ruolo di rilievo. Una veloce ricognizione dei casi della Toscana, regione a statuto ordinario, e del Friuli Venezia Giulia, regione a statuto speciale, ne mostra un'interessante fenomenologia.

La formula "Ente di Area vasta", termine coniato nei tardi anni '90 da alcune amministrazioni regionali per superare la rigidità dello schema presente e individuare ambiti sovraprovinciali di erogazione di servizi per i quali la dimensione provinciale sarebbe stata inefficiente, ma introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento dalla L. 56/2014, non è facilmente traducibile ed è priva di corrispettivi nelle normative comunitarie. La sua funzione consiste nell'individuare uno spazio amministrativo intermedio fra i Comuni e le Regioni a seguito dell'abolizione

delle Province, obiettivo primo del dibattito che si apre in Italia sotto il governo Monti, a partire dal 2012 nel nome di una politica di riallineamento della spesa pubblica. La legge Delrio due anni dopo introduce questi nuovi enti al posto delle amministrazioni provinciali, non soltanto sottraendoli alla elezione diretta degli organi di governo, ma anche privandoli di tutta una serie di risorse e funzioni ridistribuite ai diversi livelli amministrativi territoriali, secondo modalità lasciate alla fantasia delle singole regioni (Dini, Zilli, 2015; Di Giulio, Profeti, 2016; Vetrutto, 2016). Una simile scelta di semplificazione della gerarchia del potere territoriale, in parte frustrata dall'esito del referendum del dicembre 2016, ha portato però con sé il limite di far coincidere l'estensione delle nuove aree vaste con quella delle precedenti Province, tra le quali è compresa anche la serie delle dieci (o quattordici) aree speciali denominate Città metropolitana (*Città metropolitana*, 2014; 2017). Questo ha reso ancora più complesso per le singole Regioni, a partire dalla declinazione locale della 56, fare programmazione territoriale, in forza della pregressa ripartizione amministrativa provinciale, del ruolo svolto dalle Città metropolitane, delle esigenze presenti nei nuovi Enti di area vasta. Sotto questo punto di vista, la Delrio non è riuscita a sciogliere il nodo della limitatezza delle pregresse ripartizioni che aveva afflitto le Regioni, le quali dopo il 2014 si sono mosse in maniera diversificata nel proporre schemi di organizzazione territoriale, differenziandosi non soltanto fra quelle a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, ma anche all'interno dei due gruppi. Quelle autonome hanno dato fondo alla propria fantasia istituzionale, in alcuni casi anche rovesciando l'impianto originario della legge che attribuisce alle Città metropolitane – ove presenti – il primato nella guida del territorio delle rispettive regioni. Al contempo, fra quelle a statuto ordinario si possono distinguere quattro modelli di riattribuzione dei poteri degli enti di area vasta: da un lato vi è stato una distribuzione omogenea dei compiti fra i diversi livelli territoriali (Piemonte, Liguria, Veneto, Molise, Campania e Puglia); dall'altro c'è stata una scelta opposta con un primato quasi esclusivo all'amministrazione regionale a scapito degli altri enti (Marche, Basilicata e Calabria); dall'altro ancora le scelte adottate hanno privilegiato l'attribuzione di compe-

tenze già provinciali ai singoli comuni (Lombardia, Toscana, Umbria, Abruzzo e Lazio) mentre in Emilia Romagna è stata applicata una chiara distinzione fra programmazione e indirizzo (regionale), coordinamento (proprio delle aree vaste) e gestione (comunale) (Senato, 2017). La combinazione di queste diversità ha ampliato la discrasia fra l'intento generale della norma e la permanenza di una diffusa iperterritorializzazione, vero e proprio limite allo sviluppo del paese. Una veloce ricognizione dei casi della Toscana, regione a statuto ordinario, e del Friuli Venezia Giulia, regione a statuto speciale, intende evidenziare i limiti delle scelte adottate e indicare i conflitti derivati.

Il caso della Regione Toscana e dell'Area metropolitana di Firenze

Fra le amministrazioni regionali, quella toscana è stata una delle più rapide e attive nel recepimento dell'autonomia, ponendosi precocemente il problema della varietà territoriale della propria attività di programmazione e della dimensione ottima di quei servizi che saranno attribuiti alle Regioni solo venti anni più tardi, ma che negli anni Settanta si ritenne – sbagliando – che dovessero loro presto arrivare, insieme a una disciplina organica delle competenze dei nuovi enti territoriali. Risale al 17 agosto del 1979 la L.R. 37, che rappresenta il primo tentativo di un ente Regione di individuare un livello intermedio di governo locale che superasse le obsolescenti – si credeva – province (Dini e Zilli, 2015, pp. 40-42). Le zonizzazioni dell'Irpet (Istituto per la programmazione economica della Toscana), un'agenzia di ricerca regionale che applicava la metodologia nordamericana dei *daily urban systems*, avevano infatti mostrato (1975, 1977) come l'assetto funzionale toscano rispondesse a 32 bacini di pendolarismo (*comprensori*), che restituivano lo stato dei flussi della policentrica armatura urbana della regione e del reticolo industriale dei sistemi territoriali imperniati su centri piccoli o medi specializzati nella manifattura leggera. La crescita delle specializzazioni industriali, che avevano ormai abbandonato le città capoluogo e si erano invece sviluppate nell'ultimo ventennio nei centri minori della *campagna urbanizzata* (Becattini 1978)², era stata impetuosa. Il conseguente riassetto insediativo e demografico non aveva rispettato i limiti provinciali e neppure la L.R. 37

poté rispettarli, definendo in piena libertà funzionale 32 *Associazioni intercomunali* per la gestione coordinata dei servizi sociali e di quelli sanitari, a volte autocontenute nei limiti provinciali e a volte no.

La legge avrà importanti ricadute in termini di programmazione, e orienterà le amministrazioni verso forme di collaborazione di cui recherà testimonianza, trent'anni più tardi, l'attitudine positiva dei Comuni toscani verso le Unioni di Comuni. Ma una legge regionale non può superare una legge nazionale, peraltro assente, e il vincolo provinciale provocherà l'ossificazione della legge e infine la sua abrogazione, in coincidenza con l'approvazione del Testo Unico degli Enti locali (legge 267/2000) quando – di nuovo sbagliando – gli enti locali ritennero di essere alla vigilia di una risolutiva riforma costituzionale e di una disciplina finalmente organica ed efficiente del rapporto fra lo Stato e le autonomie. Ma prima dell'abrogazione la Regione Toscana aveva disciplinatamente sostituito i vecchi comprensori, portatori di un grano di libertà verso i limiti provinciali, con 43 *Sistemi economici locali* (Sel, L.R. 219/1999) definiti su base provinciale. Si tratta di una riedizione della *legge di Gresham*, per la quale la moneta cattiva scaccia quella buona³. In questo caso la cattiva legge aveva scacciato la buona zonizzazione: ai 32 comprensori ciascuno dotato di senso e legittimità territoriale si sostituirono degli aggregati che, per il vincolo provinciale, in taluni casi erano composti da un solo comune e avevano poche centinaia di abitanti. Nel vuoto normativo nazionale che caratterizzerà il primo decennio del secolo, la legge regionale 68/2011 cercherà poi di spingere i comuni verso le forme di intercomunalità già delineate nella 142/1990. Lo farà identificando 37 *Ambiti di dimensione territoriale adeguata*, dove la vaghezza definitoria tradisce il metodo di aggregazione (*common sense* più che analisi funzionale), e il severo vincolo provinciale: alla faccia delle possibili prossimità pratiche e funzionali, possono aggregarsi fra loro solo comuni della medesima provincia.

Ciò nondimeno in Toscana la tensione a individuare coerenze territoriali resta significativa: dopo la promulgazione della legge 142/1990 e la sua incorporazione nel Tuel di dieci anni dopo, la Regione Toscana delibera (DC 130 del 1 marzo 2000) la sua *Area metropolitana centrale*. Sulla scorta della legge

140, l'art. 22 del Tuel considera infatti *area metropolitana* il comune di Firenze e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con quello fiorentino rapporti di stretta integrazione territoriale quanto ad attività economiche e servizi sociali essenziali. L'individuazione delle aree, che debbono essere identificate tenendo conto di non meglio precisate *relazioni culturali e caratteristiche territoriali*, spetta secondo la legge alle Regioni, e la Regione Toscana identifica l'area metropolitana fiorentina nell'aggregato delle tre Province di Firenze, Prato e Pistoia, attribuendole – nelle more della legge nazionale – finalità di coordinamento delle attività di programmazione. Benché il termine *area vasta* entri nella normativa regionale toscana già nel corso degli anni Novanta, è con la delibera 130/2000 che la Regione inizia a pensare l'*Area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia* come la nuova unità amministrativa in grado di programmare a una scala territorialmente più *vasta* della provincia e perciò più efficiente. L'immarcescibile vincolo provinciale fa sì che l'area metropolitana debba, per necessità, contenere anche il non metropolitano, e che dunque all'interno di una *vasta area* così concepita insistano Comunità montane e una regione sub-provinciale come il *Circondario Empolese-Valdelsa*. Ma questo è il prezzo da pagare all'immobilismo normativo che ha caratterizzato il Paese per un quarto di secolo, e in ogni caso la centralità metropolitana sottostante alla scelta della Regione prevede il coordinamento delle attività di programmazione e di pianificazione di tutti gli enti compresi nelle tre Province.

Molto si potrebbe dire della scelta di un'area metropolitana formata da queste tre Province, che per alcuni aspetti non pare solidamente fondata (le economie delle tre città non sono particolarmente connesse; Petretto, 2014), mentre per altri intercetta con chiarezza il baricentro metropolitano dello spazio regionale e il principale punto di accumulazione di popolazione, infrastrutture, attività economiche e servizi - baricentro individuato da Sestini (1958), Acquarone (1961) e Cherrier (1966) già prima della maturità industriale della regione (v. anche Cafiero, Busca 1970, Bortolotti, De Luca 2000, Romei 2012, Dini, Romei 2017). Ma essa ha rappresentato la scelta della Regione e come tale, una volta assunta, ha iniziato a produrre effetti.

Ben undici anni prima della legge Delrio, che per la prima volta introdurrà nell'ordinamento nazionale il termine *area vasta*, il Programma Regionale di Sviluppo 2003-2005 suddivide il territorio della regione nell'*Area vasta metropolitana Firenze-Prato-Pistoia*, nell'*Area vasta nord-occidentale* (che comprende le Province di Massa Carrara, Lucca, Pisa e Livorno) e nell'*Area Vasta Centro-meridionale* (Province di Arezzo, Siena e Grosseto). E all'*Area metropolitana centrale* – che nelle intenzioni della Regione avrebbe dovuto infine istituzionalizzarsi nella *Città metropolitana* prevista dalle legge 142/1990 – era stato naturale estendere l'esperienza dei *Patti per lo sviluppo locale*, con un *Psdi di area vasta* previsto nel Prs 2006-2010 e stipulato nel luglio del 2007. La lettura delle 32 schede “di dettaglio” che ne esemplificano gli ambiti di applicazione (Regione Toscana 2007; ambiente, infrastrutture e mobilità, salute, sviluppo economico e ricerca, *information and communication technologies*, cultura) mostrano bene la fatica di Sisifo di chi deve amministrare localmente e inducono sconforto rispetto al tempo e alle risorse, materiali e immateriali, vorremmo dire in primo luogo di motivazione, per lungo tempo impegnate e poi rese completamente inutili. Nel 2010 verrà siglato dai presidenti delle tre province uno specifico *Patto per lo sviluppo dell'Area metropolitana* e nel 2012 costoro lo rinnoveranno: ne hanno ben donde, giacché i tentativi emergenziali del Governo Monti, sfociati nel Decreto legislativo 188/2012 *Disposizioni urgenti in materia di province e città metropolitane*, istituiscono un'unica provincia Firenze-Prato-Pistoia dove le tre preesistenti dovranno confluire entro il 2014. E non v'è da stupirsi di una soluzione del genere, che va appunto nella direzione che la *governance* toscana di sistema ha predisposto per il riassetto amministrativo regionale: essa riproduce il passato al tempo di internet, se è vero che quello di Pistoia era uno dei quattro circondari di cui si componeva la provincia di Firenze (lo scorporo avverrà con la riforma fascista del 1927), mentre Prato si stacca dalla provincia di Firenze appena nel 1992 (e ancor oggi, a un quarto di secolo di distanza e dopo così tante peripezie, gli stipendi dei dipendenti provinciali pratesi sono pagati dalla Provincia di Firenze).

Com'è noto il decreto 188, poi bocciato *post mortem* dalla Corte costituzionale, decadrà

insieme al Governo Monti, lasciando spazio nel 2013 all'iniziativa di riforma costituzionale del Titolo V da parte del Governo Letta, cui il Dicastero Renzi assocerà poi la riforma della legge 56/2014. Con quest'ultima l'*Area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia* subitaneamente sparisce e viene sostituita da un'*area vasta* differente e assai meno *vasta*, la *ex-provincia-Città metropolitana* di Firenze.

Il caso del Friuli Venezia Giulia

Il Friuli Venezia Giulia è l'ultima delle regioni a statuto speciale a venir istituita e il ritardo è legato alla sua condizione di periferia confinaria, a contatto con i paesi dell'Est. Anche per questo motivo al momento della nascita della Repubblica il suo territorio è diviso in due sole province, Udine e Gorizia, cui si aggiunge Trieste soltanto nel 1954, quando la fine dell'amministrazione anglo-americana ne consente la restituzione all'Italia. Esigenze di differenziare la gestione territoriale motivano la nascita nel 1968 della quarta ripartizione, quella di Pordenone, una delle rare nuove province che vengono introdotte prima della “esplosione” dell'ultima decade del secolo scorso (Degrassi, 2002; Zilli, 2014). A questo schema amministrativo si è tentato nel 2004 di aggiungere una quinta provincia, relativa all'area montana, respinta dal voto popolare tramite referendum.

Al momento della discussione nazionale sul riordino territoriale la questione dell'amministrazione degli spazi non era assolutamente al centro dell'attenzione. Aggregati intercomunali e strutture consortili di servizi svolgevano da lungo tempo e adeguatamente la funzione di raccordo fra le esigenze delle comunità locali dove non arrivavano l'amministrazione regionale e le quattro provinciali. Le uniche contrapposizioni al riguardo in campo si limitavano alla messa in discussione della convivenza in un'unica Regione delle due parti che la costituiscono, il Friuli e la Venezia Giulia, retaggio della scelta fatta dai Costituenti di far convivere parti separate e storicamente distinte di cui una, la Venezia Giulia, allora rappresentata dalla sola Gorizia, nell'attesa speranzosa del ritorno di Trieste, che in seguito sarà il capoluogo regionale, nonostante la sua eccentricità sotto l'aspetto spaziale (Agnelli Bartole, 1976; Zilli, 2015; Grandinetti, 2016). Il dibattito avviato sotto il governo Monti per l'abolizione delle province, l'approvazione nel 2014 della

legge 56 e la conseguente attribuzione alle Regioni, in particolare a quelle a statuto speciale, dell'elaborazione di propri ordinamenti hanno pertanto prodotto un'opportunità politica che si è sviluppata in assenza un precedente dibattito specifico. Questo perché le condizioni del territorio (1,2 milioni di abitanti in poco più di 200 Comuni; metà della superficie considerata montana, ma abitata da un ventesimo della popolazione regionale; sei sole amministrazioni comunali con più di ventimila abitanti, ma 128 con meno di tremila) erano (e sono) tali da consentire, per ottimizzare la gestione dei servizi alle comunità, sia il mantenimento dello status quo sia l'introduzione di inediti modelli sperimentali.

La contiguità politica tra le maggioranze regionale e nazionale ha spinto per una dimostrazione di pronto adeguamento alle istanze centrali da parte della periferia e il Friuli Venezia Giulia è stata la prima Regione a emanare una propria normativa in applicazione della *Delrio*, andando – come si vedrà – anche al di là del dettato legislativo. Con una procedura iniziata nel gennaio 2014 è stata decisa l'abolizione delle province ed è stata istituita una serie di enti di area vaste⁴. Questi nuovi aggregati intercomunali sono stati individuati sulla base dell'organizzazione sanitaria locale, in forza del peso che la sanità esercita sulla spesa regionale, e su una base demografica, inizialmente non inferiore alle 50 mila unità. Fattori quali i percorsi storici del territorio, le pregresse forme associative politiche e paesaggistiche, il pendolarismo quotidiano (ad esempio nelle forme indicate dall'Istat con i Sistemi Locali del Lavoro), le relazioni sociali ed economiche, non sono stati presi in considerazione, producendo entità talvolta spurie e foriere di contraddizioni, ma comunque racchiuse entro i pregressi confini provinciali. Il percorso attraverso il quale si è arrivati alla individuazione delle singole aree vaste – definite con un'interessante evoluzione semantica prima *Ambiti Sovracomunali Ottimali*, poi *Ambiti Territoriali Omogenei* e infine *Unione Territoriali Intercomunali (UTI)* – è stato molto breve sotto l'aspetto temporale (cinque mesi) e per nulla partecipato per quanto riguarda la sua formulazione (la proposta è stata elaborata dall'assessorato regionale e presentata agli stakeholders completa nella sua architettura), nonostante la normativa comprendesse

forme di adesione obbligatoria⁵. Il primo confronto con i sindaci ha prodotto le uniche modifiche intercorse dallo schema iniziale: le diciassette aree vaste prescelte sono salite a diciotto, la soglia demografica è scesa a 40 mila abitanti e sono stati introdotti forti incentivi per le fusioni comunali. Le perimetrazioni delle UTI, tranne in rari casi, sono rimaste quelle indicate dal Consiglio regionale, andando talvolta contro prassi pregresse ed esigenze contingenti. Il mancato coordinamento con la riorganizzazione delle altre strutture territoriali, in particolare quelle legate all'amministrazione statale e alla struttura di coordinamento di organismi sociali (ad esempio Camere di commercio e Ordini professionali) ha comunque garantito, nonostante l'abrogazione delle province, una continuità rispetto al passato per quanto riguarda la centralità degli ex capoluoghi. Questi ultimi sono nelle condizioni di mantenere un ruolo forte di attrazione, nonostante non sia stata percorsa la strada della identificazione di una Città metropolitana, resa possibile dalla legge 56 (Danielis, 2016), anche perché la più estesa delle province, quella di Udine, è ancora in vigore dato che la sua abolizione sarà possibile soltanto nel 2018, a conclusione dell'attuale mandato amministrativo.

Tutto questo non ha portato a un diffuso consenso e il passaggio attraverso le singole amministrazioni locali, dato dall'approvazione dell'adesione alle Unioni Territoriali da parte dei singoli Consigli comunali mediante modifica dei propri statuti, ha visto la contrarietà di un terzo delle amministrazioni, superata mediante il commissariamento *ad acta* degli stessi, vissuto come un'usurpazione di poteri con conseguente ricorso al tribunale amministrativo da parte di 57 Comuni, alimentando ulteriormente il conflitto.

Un simile stato delle cose ha creato un forte clima di contrapposizione all'interno della Regione, alimentato anche dall'antagonismo delle diverse parti politiche, che hanno adoperato la riforma come arma di scontro, ma in diversi la forma di formulazione ed applicazione del riordino territoriale casi è stata vissuta come conflittuale trasversalmente alle strutture locali dei partiti (Zilli, 2017).

Le nuove aree vaste - UTI hanno quindi avviato i propri lavori in un clima avverso, in cui alle difficoltà di amministrazione quotidiana degli enti locali si sono affiancati problemi di coordinamento, di gestione dei

retaggi provinciali, di relazioni politiche fra periferia e centro, di nuova gerarchia territoriale. La discutibile modalità di introduzione ed attuazione delle norme ha prodotto un rigurgito di campanilismo, in cui le necessarie scelte di riorganizzazione territoriale sono state messe in secondo piano rispetto ai richiami populistici e a chiusure generalizzate. Il fallimento delle fusioni tra Comuni ne è testimonianza: dall'introduzione della legge regionale e dei relativi finanziamenti, previsti in misura copiosa per queste iniziative, ci sono stati dodici referendum per la nascita di nuove entità comunali, che hanno coinvolto 26 comuni, circa il 10% del totale regionale. Soltanto in un caso il responso è stato positivo, mentre in tutti gli altri almeno una delle comunità partecipanti ha espresso a maggioranza la propria contrarietà, frustrando il progetto. Accanto a ciò la modifica delle preferenze politiche degli elettori regionali e il conseguente cambio di maggioranza in molte amministrazioni comunali, compresi i principali centri, ha portato alcuni di questi a deliberare l'uscita dalle Unioni Territoriali, nonostante la normativa lo vieti, con ulteriori conseguenze giudiziarie. La confusione è stata alimentata anche dal risultato del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, al cui interno era tra l'altro compresa l'esclusione del lemma "province" dalla Carta fondamentale, ha fatto sì che questi organismi rimangano fra quelli che formano la gerarchia ufficiale del potere dello stato, ma non nel Friuli Venezia Giulia dove la modifica dello Statuto, che in quanto proprio di regione autonoma ha valenza costituzionale, ha definitivamente espunto tali organismi. Infine è opportuno notare che nel frattempo la Giunta regionale ha promosso l'avvio del nuovo Piano Paesaggistico, il quale dovrebbe essere nelle intenzioni dei proponenti lo strumento base su cui costruire la programmazione territoriale futura⁶. All'interno del Piano, i cui lavori sono iniziati nello stesso periodo in cui si è avviata elaborazione il riordino territoriale, si identificano più ripartizioni della superficie della Regione (morfotipi, ambiti di paesaggio, reti diverse, etc.) per la cui costruzione non sono state prese in considerazione le delimitazioni adottate per le aree vaste – UTI e quindi non coincidono con i confini delle stesse⁷.

L'introduzione di una riforma dell'organizzazione amministrativa del territorio in Friuli

Venezia Giulia, partendo da una volontà di razionalizzazione e di riduzione dei soggetti in campo al fine di migliorare l'erogazione di servizi alla comunità, ha finora prodotto un risultato contraddittorio. Da un lato si sono abolite le province, ma i poteri di queste non sono ancora chiaramente distribuiti fra amministrazione regionale, aree vaste - UTI e singoli comuni. Al contempo sono stati introdotti nuovi strumenti che agiscono su piani diversi, creando una iperterritorializzazione al cui interno il rapporto fra organismi amministrativi e strumenti di gestione non può non svilupparsi se non in maniera conflittuale. In un simile quadro l'ulteriore variante consiste nella ridiscussione se non azzeramento della riforma, possibile nel caso in cui l'esito delle prossime elezioni regionali porti al governo della regione le forze oggi in minoranza che finora la hanno combattuto, alimentando l'opposizione diffusa ad essa e promettendone l'abolizione in caso di vittoria.

1. Benché frutto di una riflessione comune, la stesura del caso toscano è da attribuirsi a Francesco Dini, quella del caso del Friuli Venezia Giulia a Sergio Zilli.
2. Per una critica del concetto di campagna urbanizzata vedi Dini, Majone, 2001 e Dini, Tinacci Mossello, 2011.
3. Thomas Gresham (1519-1579) era uno dei mercanti-banchieri di Elisabetta prima d'Inghilterra. La legge gli viene attribuita per la prima volta da Henry Dunning Macleod (1858), ed è semplice: se ci sono monete buone e monete cattive (ossia monete con onesto contenuto di oro o di argento e monete fraudolente), le prime verranno tesaurizzate, mentre tutti gli acquirenti cercheranno di usare negli scambi quelle cattive. Alla fine le monete buone spariranno dalla circolazione. Si poteva evitare un processo del genere solo evitando di avere monete cattive, ciò che Gresham consigliava continuamente a Elisabetta (erano i re e le corti, naturalmente, a emettere monete cattive): il commercio infatti era attratto dai luoghi dove le monete erano buone, con vantaggio non solo per i mercanti, ma anche per la fiscalità dei regnanti.
4. Proposta di legge costituzionale "Modifiche alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare.", approvata dal Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia il 30 gennaio 2014.
5. Legge regionale n. 26 del 2014, "Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative".
6. Secondo l'amministrazione regionale il piano "è improntato a visione strategica riferita all'intero territorio regionale che considera il paesaggio come un punto di forza per lo sviluppo della regione e la qualità della vita dei cittadini." In <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/ambiente-territorio/tutela-ambiente-gestione-risorse-naturali/FOGLIA200/FOGLIA2/#id6>, consultato il 18/11.017.
7. Gli elaborati del PPR-FVG sono stati adottati con delibera della Giunta regionale nel settembre 2017.

References

- Agnelli A., Bartole S. (1976), a cura di, *La Regione Friuli-Venezia Giulia. Profilo storico-giuridico tracciato in occasione del 20° anniversario dell'istituzione della Regione*, Bologna, Il Mulino.
- Acquarone A. (1961), *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Zanichelli, Bologna.
- Becattini G. (1978), "The development of light industry in Tuscany. An interpretation", *Economic Notes*, 2,3, pp. 107-123.
- Becattini G. (1979), "Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale", *Rivista di economia e politica industriale*, 1, pp. 7-21.
- Bortolotti L., De Luca G. (2000), *Come nasce un'area metropolitana: Firenze, Prato, Pistoia, 1848-2000*, Firenze, Alinea.
- Cafiero S., Busca A. (1970), *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Roma, Svimez.
- Charrier G.B. (1966), "L'organisation de l'espace dans une aire métropolitaine: le bassin, de Florence-Pistoia" in *Annales de Géographie*, LXXV, pp. 57-83.
- *Città metropolitana* (2014), "Meridiana", numero monografico, n. 80.
- *Città metropolitana* (2017), "Politichepiemonte", numero monografico, n. 46.
- Danielis R. (2016), a cura di, *La città metropolitana: sfide, rischi e opportunità*, Trieste, EUT.
- Degrassi M. (2002), *L'ultima delle regioni a statuto speciale*, Finzi R., Magris C., Miccoli G., a cura di, *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. Friuli Venezia Giulia*, vol. I, Torino, Einaudi, pp.759 - 805.
- Di Giulio M., Profeti S. (2016), "Eppur si muove? Il riordino territoriale oltre la crisi", *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, pp. 311-340.
- Dini F., Majone G.A. (2001), "Una lettura storica dello sviluppo industriale toscano", in M. Tinacci Mossello (a cura), *La sostenibilità dello sviluppo locale. Politiche e strategie*, Bologna, Patron, pp. 123-150.
- Dini F., Tinacci Mossello M. (2011), "Dalle fabbriche ai sistemi locali alle reti: le trasformazioni della Toscana industriale", in Muscarà C., Scaramellini G., Talia I. (a cura), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie. Vol. III Terza Italia: il peso del territorio*, Milano, Franco Angeli, pp. 158-180.
- Dini F., Zilli S. (2015), a cura di, *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto 2014*, Roma, Società geografica italiana.
- Dini F., Romei P. (2017), "Cuius lex (56) eius limes: la città metropolitana di Firenze", in AA.VV., [S]radicamenti. VI Giornata di studi "Oltre la globalizzazione", Firenze, Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici, in corso di stampa.
- Grandinetti R. (2016), *Una lettura della storia recente dell'economia friulana: dall'industrializzazione senza fratture alla globalizzazione*, Id., a cura di, *Il Friuli. Storia e società. VI. 1964-2010. I processi di sviluppo economico e le trasformazioni sociali*, Udine, IFSML, pp. 7-72.

- IRPET (1975), *Lo sviluppo economico della Toscana*, Firenze, Le Monnier.
- IRPET (1977), *La questione comprensoriale e l'individuazione di aree funzionali in Toscana*, Firenze, Documenti di lavoro.
- IRPET (1988), *Le zonizzazioni della Toscana 1754-1973*, Firenze, Giuntina.
- IRPET (1989), *Materiali per un'interpretazione dello sviluppo economico della Toscana*, Firenze, Giuntina.
- Macleod H. D. (1858), *Elements of Political Economy*. Londra, Longmans, Green & Co.
- Petretto A. (2014) "La città metropolitana di Firenze", *Federalismo in Toscana*, 2, p.3.
- REGIONE TOSCANA-GIUNTA REGIONALE (2007), *Patto per lo sviluppo locale dell'Area metropolitana Firenze Prato Pistoia e del Circondario Empolese-Valdelsa. Schede di dettaglio delle 32 priorità tematiche*, Firenze, (www.regione.toscana.it/.../Schede%20dettaglio%20Area%20vasta/bbf446fo-f699-46bf-b52b-1903f4045e88)
- Romei P. (2012), "L'evoluzione degli insediamenti urbani in Toscana dall'Unità d'Italia: tra eredità e cambiamenti", in A. Ricci (a cura), *Geografie dell'Italia molteplice*, Roma, Società Geografica Italiana, pp. 375-393.
- Senato della Repubblica, Ufficio valutazione impatto (2017), *Ex Province. Come funziona il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma?*, http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/596/Focus_ex_Province_01.08.pdf
- Sestini A. (1958), "Qualche osservazione geografico-statistica sulle conurbazioni italiane", in *Studi in onore di R. Biasutti*, supplemento della *Rivista Geografica italiana*, 61, pp. 313-3128.
- Vetrutto G. (2016), "Dopo la legge Delrio. Ridisegnare la geografia amministrativa italiana", *Nuova Etica Pubblica*, n. 6, pp. 36-42.
- Zilli S. (2014), *Tracce di una geografia del Friuli Venezia Giulia letta attraverso l'evoluzione dell'organizzazione amministrativa del territorio*, Fornasin A., Povoletto C., a cura di, Per Furio. *Studi in onore di Furio Bianco*, Udine, Forum, pp. 329 - 336.
- Zilli S. (2015), *Il trattino dirimente. Il Friuli (-) Venezia Giulia ovvero il Friuli contro la Venezia Giulia (e viceversa)*, Capineri C., Celata F., de Vincenzo D., Dini F., Lazzeroni M. e Randelli F., a cura di, *Oltre la Globalizzazione. Conflitti/Conflicts*. Giornata di studio della Società di Studi Geografici Firenze, 9 dicembre 2014, Firenze, Società di studi geografici, pp. 87-92.
- Zilli S. (2017), *Il riordino amministrativo dopo la legge 56 e la sua declinazione nelle regioni a statuto speciale. Il caso del Friuli Venezia Giulia*, in AA.VV., [S]radicamenti. VI Giornata di studi "Oltre la globalizzazione", Firenze, Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici, in corso di stampa.