

LA COSTRUZIONE DELLA CONTINUITÀ ECOLOGICA: UN CONFRONTO TRA FRANCIA E ITALIA

Anna L. Palazzo*

SOMMARIO

Tra i traguardi più recenti dell'ecologia urbana, vi è il comune riconoscimento che gli spazi aperti interclusi, lembi di una naturalità residuale ridotti spesso allo stato di frammenti, siano essenziali per la conservazione della diversità biologica in un'ottica di progettazione della materia "vivente" come filtro efficace per il passaggio verso le componenti più intatte della rete ecologica.

In Francia, grazie anche a misure che attribuiscono ai Dipartimenti poteri e finanziamenti per la tutela e valorizzazione degli spazi aperti, si sono avviate e consolidate numerose esperienze di continuità ecologica alla scala intercomunale. Il caso dell'Agglomerazione di Lione, attiva sin dagli anni Novanta nel contenimento dei consumi di suolo, propone una governance territoriale basata su un modello di sussidiarietà particolarmente efficace anche sotto il profilo delle politiche ambientali.

Nella situazione italiana, le strategie di implementazione delle reti ecologiche, pur definite a diversi livelli di dettaglio, tendono a fragilizzarsi per l'effetto combinato dell'assenza di una copertura economica a livello nazionale e degli avvicendamenti amministrativi che hanno corso presso gli enti locali. La Piana di Firenze costituisce una forma di governance sovralocale su iniziativa della Regione Toscana, delle Province di Firenze e Prato e di alcuni comuni imperniata sulle valenze ambientali ed ecologiche di un Parco agricolo periurbano.

* Università Roma Tre, Dipartimento Studi urbani, Via Madonna dei Monti, 40 – 00184 Roma, email: palazzo@uniroma3.it.

1. INTRODUZIONE

L'imperativo della continuità ecologica, come tutte le politiche ambientali, si pone in maniera trasversale rispetto alle tradizionali discipline dello spazio e alle scienze naturali, e intercetta differenti scale di operatività: da situazioni di frangia urbana, variamente frammentate, che reclamano una riabilitazione "contestuale" non determinabile a priori, da sottoporre a criteri di massima nella prospettiva di un governo dei processi, e non più solo di tutela degli assetti, a situazioni di dismissione delle aree agricole, particolarmente intense nell'ultimo decennio, nei riguardi delle quali si pone un problema di riconversione.

La questione ha risvolti di varia natura, interpellando meccanismi di governance sovracomunale e intercomunale con la finalità di ottimizzare le prestazioni ambientali dei territori alle differenti scale in applicazione del principio di sussidiarietà, per cui ogni livello di governo è in grado di cooperare per gli aspetti che più da vicino intercettano il suo campo di azione.

- alla "macroscala", si viene consolidando l'acquisizione che gli "spessori biologici" che sostanziano le reti ecologiche, pur richiedendo un "progetto materiale" di connessione tra spazi aperti, sono generalmente più estesi delle linee di separazione fisica;
- alla "microscala", la capillarità della rete è affidata a politiche e pratiche volte a salvaguardare in senso lato la permeabilità degli spazi aperti, che si prolungano nelle maglie del costruito, chiamato a incorporare nella edilizia di nuovo impianto nuove prestazioni bioclimatiche, dando talvolta luogo a una riforma degli stessi linguaggi architettonici¹.

In questo senso, l'ampia latitudine della locuzione "rete ecologica" e le politiche che ne informano la implementazione incidono su modi di uso, pratiche sociali, registri di convivenza tra pubbliche amministrazioni, e sullo stesso "clima dell'opinione".

Questo contributo pone a confronto il caso dell'Agglomerazione di Lione, dove la cosiddetta "Démarche PENAP", ossia la politica di costruzione di spazi periurbani destinati alla tutela ambientale, a forme di agricoltura sostenibile e al loisir di prossimità, è istituzionalmente coordinata e assistita dai Dipartimenti, con quello della Piana fiorentina, dove la continuità ecologica si avvia a misurare la propria fattibilità intercettando destinazioni di uso e "utilità" più estese, quelle di un Parco agricolo.

A dispetto delle differenze istituzionali e di scala tra i due casi, si evidenziano dei fattori comuni:

- il disegno per via "deduttiva" (Lione) e "induttiva" (Piana Fiorentina) della rete degli spazi aperti fa emergere con nuova evidenza le continuità di livello sovracomunale dei corridoi ecologici, postulando accordi di pianificazione tra enti locali;
- il riconoscimento dei legami e della complementarietà città-natura-agricoltura fa appello a una strategia di sviluppo e valorizzazione integrata delle funzioni ecologiche, economiche e sociali degli spazi naturali e agricoli.

In questo senso, l'incremento di offerta di spazi verdi ai cittadini metropolitani (politiche delle aree verdi interne alle città), si accompagna ad una stretta integrazione tra produzioni locali e mercati urbani (filieri corte, vendite dirette, rete di distribuzione dei prodotti locali). E le

¹ In alcuni strumenti urbanistici di nuova concezione, le opportunità offerte attraverso varie modalità e graduazioni della valorizzazione ambientale, qualora assistite da meccanismi premiali, possono fornire un'impalcatura concettuale alla implementazione della rete ecologica, affidata a tradizionali modalità "discendenti" per le sue componenti principali già protette da tutele di qualche efficacia (SIC, ZPL, zone A dei Piani di Bacino, ecc.), anche dal basso, con modalità "ascendenti", affidate alle iniziative di Comuni e Municipi.

potenzialità dell'agricoltura multifunzionale sono anche indirizzate a migliorare l'offerta di servizi specifici ai cittadini (fattorie didattiche per la riscoperta della dimensione rurale, agricoltura sociale per migliorare l'offerta di servizi da parte delle strutture socio-sanitarie). Questa visione risponde a due macro-esigenze: da un lato il sostegno al ruolo di "riequilibrio" socioambientale svolto dall'azienda agricola nel contesto metropolitano che può essere di straordinaria importanza in termini socio educativi e ambientali (gestione e manutenzione del territorio, presidio ricreativo e ambientale etc.), dall'altro il sostegno alla funzione produttiva e all'integrazione con il mercato urbano che può essere strategico in termini di valorizzazione delle produzioni e sviluppo dei servizi alla competitività.

Laddove la difesa ed il potenziamento delle aree verdi urbane rientra fra le classiche linee di razionale gestione dei territori metropolitani presupponendo una stretta integrazione tra strumenti della pianificazione urbana e strumenti della programmazione per lo sviluppo rurale, l'integrazione fra produzioni agroalimentari e mercati urbani ha invece carattere emergente, specie in Italia: questi ultimi chiamati a giocare un ruolo essenziale sotto il profilo della competitività delle aree limitrofe e possono condizionarne in positivo lo sviluppo.

2. L'ESPERIENZA FRANCESE. IL CASO DELL'AREA URBANA DI LIONE

L'urbanizzazione in Francia ha conosciuto nell'ultimo decennio un ritmo imponente: la Superficie agricola utilizzabile si è ridotta di 720.000 ettari (il 25%), per l'effetto congiunto dell'abbandono delle aree agricole meno produttive e di una artificializzazione dei suoli, che ha penalizzato l'orticoltura urbana, ridottasi di oltre il 30%. Il dato è allarmante: stime ufficiali segnalano che circa un terzo della nuova offerta residenziale a livello nazionale viene realizzato in zona rurale, e che dal 1994 al 2009 l'offerta sul mercato di case unifamiliari si è mantenuta costantemente al di sopra di quella di appartamenti.

Una ulteriore singolarità del caso francese risiede nel fatto che oltre metà della produzione di grano proviene da zone urbane e periurbane, e che circa un terzo degli ortaggi immessi sul mercato nazionale è prodotta dagli agricoltori "di città" che ad oggi dispongono complessivamente del 16% delle superfici a ciò destinate.

La *Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au Développement des Territoires Ruraux* (detta Loi DTR) fornisce ai Dipartimenti una potente leva per la "protezione degli spazi agricoli e naturali periurbani", attraverso la perimetrazione di ambiti sottoposti a destinazioni agricole (A) e naturali (N) nei piani locali di urbanistica (PLU); l'iniziativa è sottoposta a inchiesta pubblica previa consultazione con gli enti territoriali e con la Camera dell'agricoltura.

I programmi di azione per questi "espaces à enjeu PENAP" riguardano le prescrizioni di uso e gli orientamenti di gestione destinati a favorire lo sfruttamento agricolo dei suoli, la gestione forestale, la conservazione e valorizzazione degli spazi naturali e dei paesaggi contenuti nei perimetri: essi portano in conto le caratteristiche intrinseche, i tipi di pressione esercitati dall'espansione urbana, il livello di protezione regolamentare già in essere e l'esistenza di una domanda locale riguardante la loro gestione.

La Démarche PENAP sta trovando concreta attuazione nel Département du Rhône, nell'area urbana di Lione, dove è collaudata da decenni una governance interistituzionale che fa capo all'Agence d'Urbanisme, snodo fondamentale tra sapere tecnico e decisione politica², a dispetto di alcune criticità legate alla compresenza di due intercomunalità con prerogative

² L'Agence viene istituita nel 1976 in forma di associazione per iniziativa del Grand Lyon, del Dipartimento del Rodano e dello Stato. Suo presidente è un vice-presidente del Grand Lyon, il direttore è un alto funzionario nominato dallo Stato e nel consiglio di amministrazione sono presenti dei rappresentanti del Consiglio regionale.

simili ma non perfettamente coincidenti. Da un lato, il “Grand Lyon” (57 comuni e 1.262.000 abitanti su circa 500 kmq), dal 1969 è un attore preminente nel settore economico, nello sviluppo e nel coordinamento delle politiche urbane e nell’attività di impulso ai grandi progetti urbani; dall’altro, il Syndicat mixte d’études et de programmation de l’Agglomération lyonnaise (SEPAL, con 72 comuni e 1.300.000 abitanti su un’area di 730 kmq), è investito dal 1985 della pianificazione strutturale e strategica del territorio di pertinenza. Insieme al Grand Lyon, ne sono parte due associazioni intercomunali, quella del Pays d’Ozon e quella dell’Est Lionese, oltre ad alcuni comuni isolati

Il SEPAL, in cui il Grand Lyon è soggetto preponderante, ha varato nel dicembre 2010 lo *Schéma de cohérence territoriale* (SCOT) che ha iniziato il proprio percorso di durata ventennale, imponendo la salvaguardia del 50% del territorio dell’agglomerazione. Il nuovo strumento di pianificazione sovracomunale ha conosciuto una lunga fase di gestazione a partire dalla revisione dello *Schéma directeur de l’Agglomération Lyonnaise* (SDAL), vigente dai primi anni Novanta e sovraordinato agli strumenti locali di pianificazione.

Lo SDAL, che come lo SCOT è stato tecnicamente redatto dall’Agence d’Urbanisme, aveva posto una particolare attenzione alla costruzione della “trama verde di agglomerazione”, come maglia di spazi naturali e agricoli interconnessi strutturalmente e funzionalmente diversi: le *Zones inaltérables* (derivate dagli *Espaces naturels sensibles*, di competenza dipartimentale), le *Zones agricoles* e una particolare categoria di spazi aperti, gli *Espaces d’intérêt paysager* (EIP).

La trama verde è stata assunta come fattore decisivo della qualità della vita, dell’equilibrio sociale e del welfare della metropoli, e impiegata anche come dispositivo “formale” per regolamentare l’espansione urbana e strutturare il policentrismo di un territorio i cui ritmi di “artificializzazione” hanno toccato valori del 4% annui. Oltre 1.300 ettari sono così passati da uno statuto di riserva di urbanizzazione a quello di zone a vocazione agricola o naturale. “La trame verte doit devenir un véritable filtre au travers duquel seront analysés tous les projets d’expressions urbaines ou d’équipements. L’objectif est de maintenir un tissu non construit continu d’espaces naturels et agricoles se prolongeant dans le territoire urbain par des coulées vertes (Agence d’Urbanisme de Lyon, 1995)”.

In virtù del suo approccio “visivo”, la trama si è progressivamente affermata nell’immaginario collettivo e nei tavoli di concertazione con gli attori locali (amministratori, attori economici, associazionismo) come uno strumento di programmazione che garantiva una calcolata flessibilità nella sua trasposizione entro i piani locali.

Il Grand Lyon, come responsabile della traduzione operativa della trama verde, istituiva nel 1992 uno speciale ufficio di missione “Ecologie urbaine” e la relativa Carta, redatta in accordo con il Dipartimento. Prendeva corpo la proposta di valorizzazione, gestione e apertura al pubblico di 14 tra spazi naturali e agricoli periurbani (Progetti Natura), anche in virtù di speciali mezzi tecnici, giuridici e finanziari: il ricavato di una apposita tassa dipartimentale era in effetti destinato all’acquisizione di *Espaces naturels sensibles* in regime di prelazione³.

³ Nel caso di *Espaces sensibles*, il finanziamento ricadeva per il 40% sul Consiglio generale del Dipartimento, per il 40% sul Grand Lyon e per il 20% era a carico dei comuni interessati. In caso di aree non vincolate, le risorse erano stanziare per l’80% dal Grand Lyon e per il restante 20% dai comuni.

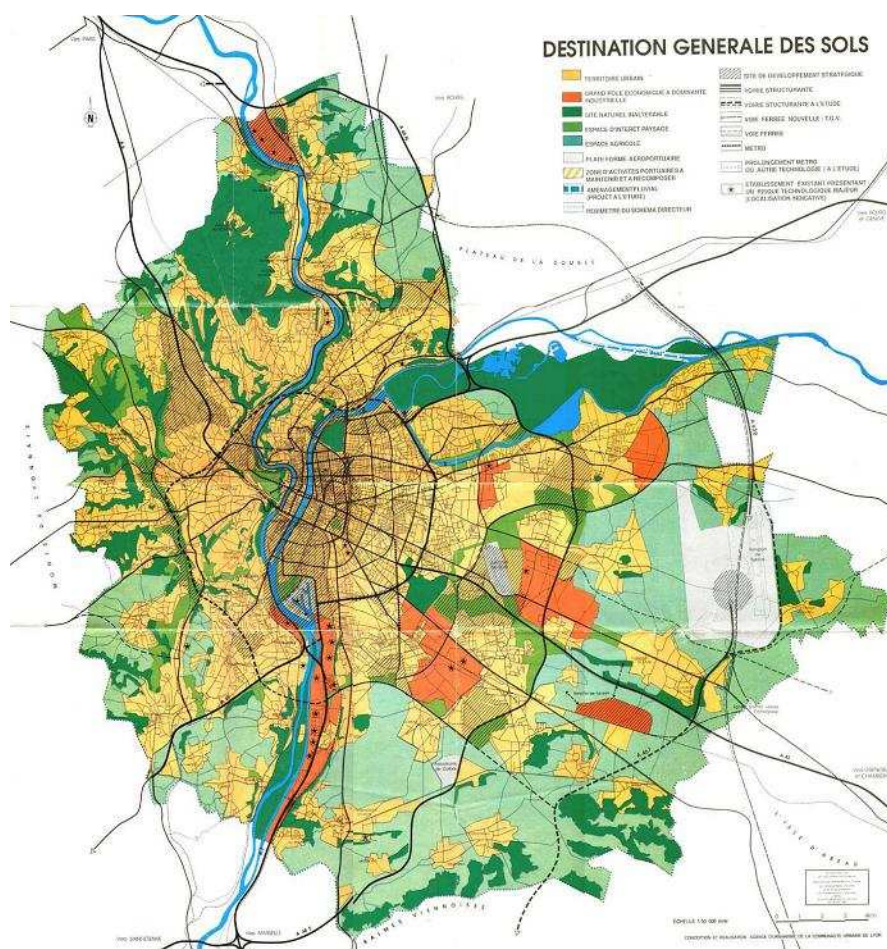


Figura 1 – La traduzione dello SDAL (1992) nei piani regolatori dei comuni del SEPAL. La trama verde risulta come integrazione delle Zones inaltérables (di competenza dipartimentale), con le Zones agricole e gli Espaces d'intérêt paysager.

Era dunque necessario avviare forme di animazione con gli attori locali coinvolti dalla gestione degli spazi inclusi nella trama verde, per la sensibilizzazione e condivisione delle tematiche della sostenibilità nel medio-lungo periodo. La concertazione, accompagnata da un significativo apparato di studi ed elaborazioni tecniche a cura dell'Agence d'Urbanisme, aveva il compito di mediare tra i conflitti per gli usi dello spazio e creare sinergie tra le competenze dei diversi attori nel quadro di partenariati politici, tecnici, scientifici ed economici.

Nei Progetti Natura, che ricomprendono diversi comuni, si poneva immediatamente la questione di una committenza locale in grado di costituire un riferimento "perenne" per le azioni di valorizzazione e gestione (*maîtrise d'ouvrage*), da quelle più immediate, come la sistemazione della sentieristica e delle aree di sosta, a quelle a maggiore complessità, come la riqualificazione di alcuni habitat naturali anche in funzione di una loro fruibilità per il pubblico vasto, con un forte innesto di progettualità per ciò che riguarda le attività di tipo pedagogico.

Un'attenzione particolare veniva riservata agli spazi più vulnerabili dell'agricoltura periurbana (anche in considerazione del fatto che questa destinazione occupava all'incirca il 50% della superficie della trama verde), con misure volte a interpretare i distinti potenziali dei paesaggi agrari, dalla più fragile policoltura-allevamento praticata ad ovest dell'Agglomerazione e dall'arboricoltura tipica delle aree sudoccidentali alla cerealicoltura intensiva dell'est, del Plateau de Feyzin e del Franc Lyonnais.

Si trattava nei primi due casi di sostenere l'attività agricola come azione di contrasto all'espansione della frangia urbana e al "mitage", ossia alla dissennata erosione a macchia di leopardo delle aree agricole, al proliferare dell'incolto e alle occupazioni abusive dei fondi, attivando come necessarie misure di accompagnamento il convenzionamento con i portatori di interesse, nell'ultimo di comporre i conflitti che oppongono la cittadinanza alle lobby di agricoltori riducendo le fonti di inquinamento e più in generale minimizzando le esternalità negative di una produzione fortemente industrializzata.

La trascrizione operativa della categoria di tutela più leggera proposta dallo SDAL, quella degli *Espaces d'intérêt paysager*, poneva a disposizione degli strumenti comunali un potenziale complessivo di 500 ettari "per prodotti immobiliari di alta qualità", dando facoltà alle singole municipalità di attivare progetti edilizi subordinati a uno studio di impatto paesaggistico, coerente con lo stile di monitoraggio ("suivi") e valutazione in itinere inaugurato dal SEPAL. Nella fase di revisione "di medio periodo" dello SDAL, si è potuto constatare che alcuni piani locali hanno interpretato l'EIP in una accezione conservativa, contenendo al massimo le nuove urbanizzazioni; altrove, esso è stato oggetto di sondaggi progettuali, che nel condizionare i modi e le forme delle future urbanizzazioni, hanno comunque garantito elevate percentuali di spazi aperti e la protezione di particolari con visuali, o invece promosso vere e proprie operazioni di "restauro del paesaggio".

Nella recente fase di avvio dello SCOT, l'Agence d'Urbanisme, su committenza del SEPAL e del Dipartimento del Rodano, avvia una nuova ricognizione delle condizioni strutturali degli spazi aperti, finalizzata alla individuazione di perimetri di protezione ai sensi della Loi DTR, formulando una ipotesi di scenario di "armatura verde" che verrà condivisa dagli attori della nuova stagione di concertazione.

I criteri di selezione delle aree da sottoporre a progetti di gestione e valorizzazione coerenti con le sfide del livello locale e le grandi strategie di agglomerazione si richiamano a una valenza strutturante dei siti in termini di "fare rete" insieme ai grandi siti naturali e agricoli dei territori vicini, a una valenza funzionale che giustifica i mezzi finanziari straordinari da porre in essere con la dichiarazione di pubblica utilità e acquisizione dei terreni, e infine a una specifica condizione di vulnerabilità per effetto della pressione insediativa.

La concertazione istituzionale tra Dipartimento, SEPAL, Grand Lyon, i comuni singoli o associati (per i territori interni allo SDAL ma esterni al Grand Lyon) e le rappresentanze della professione agricola, rimane condizione irrinunciabile ai fini della condivisione dei perimetri. In effetti, "[...] le périmètre ainsi délimité s'impose aux documents d'urbanisme et y est annexé. Les parcelles concernées sont destinées à rester agricoles et/ou naturelles et à être gérées conformément au programme d'action. Une réduction dudit périmètre ne pourra se faire que par décret".

L'integrazione tra potenziale agricolo, paesaggistico e ambientale e di loisir, è perseguita nelle regolamentazioni sugli usi del suolo, intesi alla qualità ambientale degli spazi agricoli e naturali e alla qualità delle risorse (acqua, biodiversità, paesaggi). Questa domanda di paesaggio è peraltro sostenuta dal mercato urbano e dal successo della formula della vendita diretta dei prodotti agricoli "a kilometro zero" nei comuni dell'agglomerazione. La Politique PENAP punta così a creare le condizioni favorevoli al mantenimento di un'agricoltura periurbana accessibile e perenne a dispetto della attuale "dispersione" e "frammentazione" dei fondi agricoli.

Questa governance ha comportato una ripartizione del territorio in distretti omogenei sotto il profilo strutturale, funzionale e di ordinamenti culturali, dove operano delle consulte di attori locali.

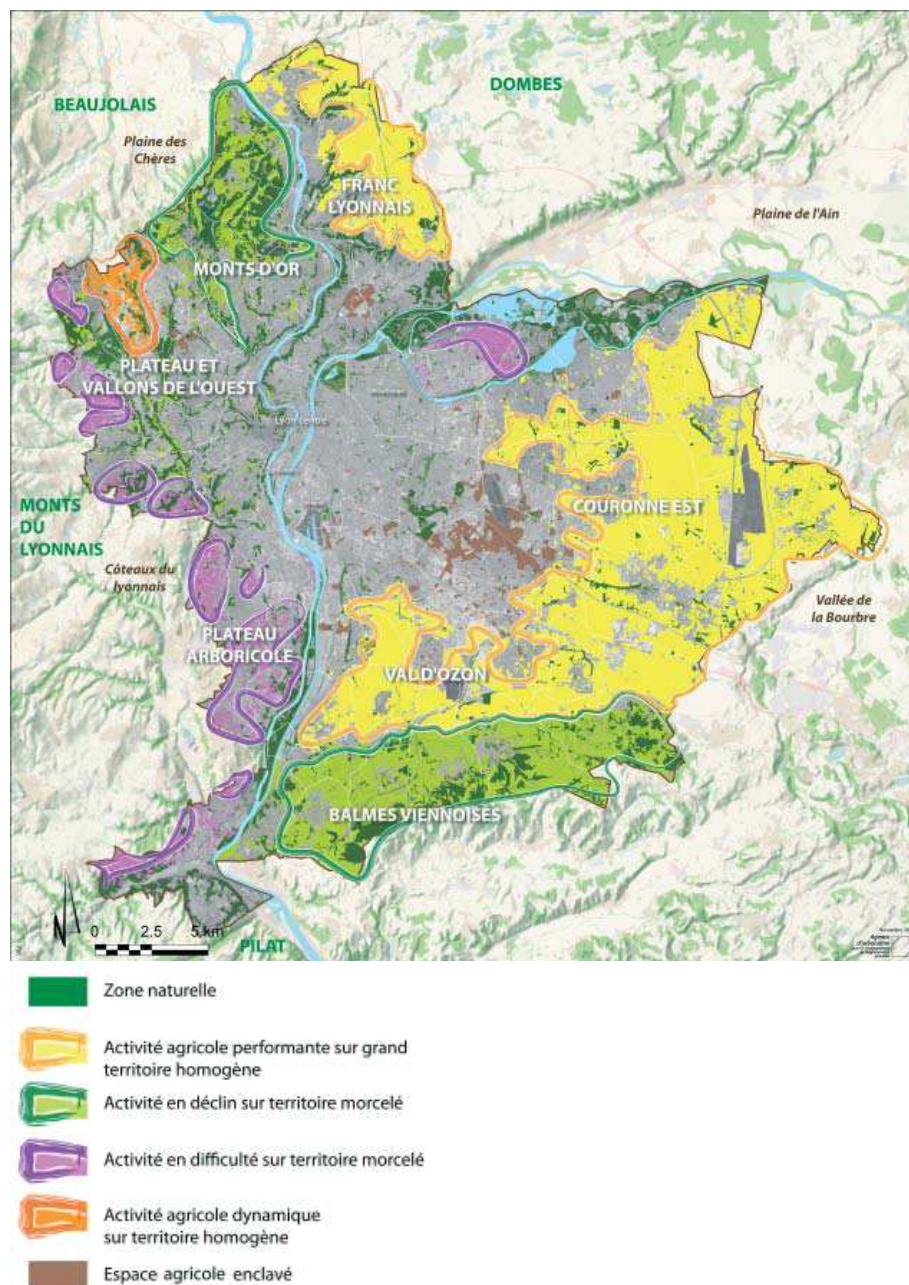


Figura 2 – Condizioni strutturali dell'agricoltura periurbana.

L'organisation de la concertation



Figura 3 - L'organizzazione della concertazione.

In definitiva, se alla scala intercomunale, prima che una destinazione di piano, l'armatura verde rappresenta una riserva di aree che vanno incontro a diversificate domande a dominante ambientale, il livello comunale sarà inesorabilmente chiamato a mettere in forma questi spazi dentro i rinnovati *Plan locaux d'urbanisme*, con misure che contrastino i fenomeni di banalizzazione dei paesaggi per i combinati effetti della intensificazione delle produzioni intensive, con la soppressione delle siepi e la semplificazione della copertura vegetale, dell'avanzata del bosco spontaneo nelle aree di abbandono, e della progressione della frangia urbana dove la pressione insediativa è più intensa. Vi è dunque una forbice tra pratiche ad alto reddito, su appezzamenti di dimensioni consistenti, e pratiche di un'agricoltura "residuale", di tipo quasi amatoriale, difficilmente o problematicamente trasmissibile dai conduttori attuali a potenziali nuovi operatori del settore: questo fenomeno riguarda oltre il 50% degli operatori⁴.

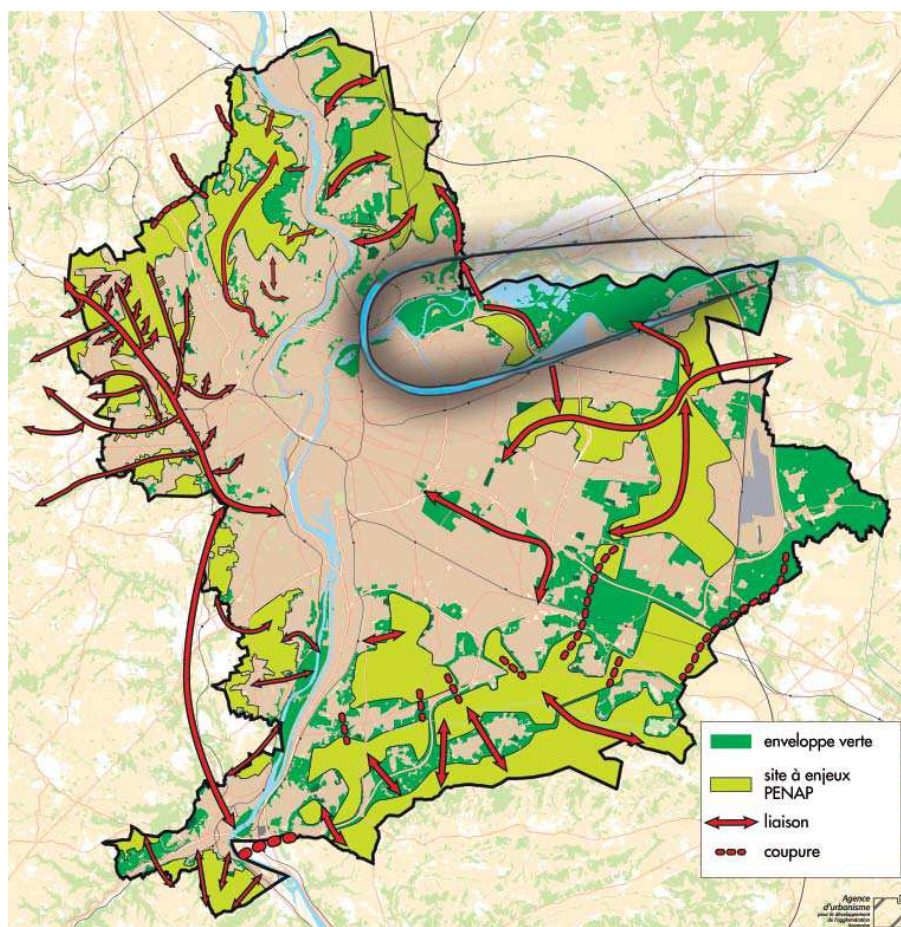


Figura 4 - Lo scenario prescelto dallo SCOT per i "sites à enjeu PENAP".

E nonostante l'approvazione dello SCOT con il suo scenario di medio periodo, l'eventualità, attualmente in discussione al Senato, di un'assimilazione o di una confluenza del Département du Rhône, profondamente intaccato da fenomeni di diffusione insediativa, all'interno di una entità di nuovo impianto, la "Métropole", dai confini incerti e dalle attribuzioni problematiche, segnala che la tregua tra città e campagna ha carattere del tutto temporaneo e richiede un "suivi" sistematico per il trattamento delle loro inevitabili interferenze nello spazio e nel tempo.

⁴ Il 19% delle imprese insiste su estensioni superiori ai 50 ettari (per il 72% della SAU), il 41% è di taglia inferiore ai 5 ettari (per meno del 4% della SAU).

3. L'ESPERIENZA ITALIANA. IL CASO DELLA PIANA FIORENTINA

La Piana di Firenze-Prato, pur oggetto di studi di inquadramento e “prove di pianificazione” di area vasta sin dagli anni Ottanta, è stata fatta oggetto di un recente strumento di programmazione e pianificazione di iniziativa regionale – il *Master Plan del Parco agricolo della Piana* – cui hanno aderito con due successivi Protocolli d'intesa la Regione, le Province di Firenze e Prato, e otto comuni (Firenze, Prato, Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio in prima istanza, seguiti da Carmignano, Calenzano, Signa e Poggio a Caiano)⁵.

La Piana è un territorio fortemente antropizzato, con elevate aspettative in termini di efficienza della “macchina urbana”, che ha conosciuto continue stratificazioni e sovrascritture negli ultimi decenni. Questo tassello nevralgico ospita circa 800.000 abitanti in antichi e recenti insediamenti, cui si aggiungono i *city users* che vi lavorano o vi transitano quotidianamente. Vi si produce tra il 30 ed il 40% del PIL regionale, grazie ad una struttura industriale tradizionalmente radicata (il cosiddetto “distretto tessile” di Prato), che sta oggi subendo una crisi profonda.

L'area risulta molto particolare sia dal punto di vista ambientale, con una riserva di aree boschive, diverse zone umide (dall'Oasi di Focognano, con i suoi 87 ettari, a una serie di localizzazioni minori), e un sistema di regimazione idraulica estremamente capillare, che dal punto di vista storico, archeologico ed artistico: diverse ville medicee, il sito etrusco di Gonfienti, parchi storici di valore culturale. L'urbanizzazione degli ultimi decenni ha progressivamente eroso questi segni della natura e della storia, tra cui la poderosa centuriazione ancora leggibile nel secondo dopoguerra e le regimazioni idrauliche del primo Ottocento.

Il *Piano regionale di risanamento e mantenimento della qualità dell'aria 2008-2010* varato nel giugno 2008 definiva la Piana ad elevata fragilità ambientale, in relazione al rischio di esondazione dell'Arno e dei suoi affluenti e in relazione all'impatto degli intensi flussi di traffico che la percorrono: oltre alle infrastrutture autostradali e ferroviarie di rilevanza nazionale, vanno citati l'aeroporto “Vespucci” di cui è in progetto l'ampliamento, l'interporto di Gonfienti, l'inceneritore di Case Passerini, e le attività diffuse e concentrate di rango metropolitano: i distretti produttivi, alcuni cinema multiplex e centri commerciali, il Polo universitario di Sesto Fiorentino, l'erigendo Ospedale nuovo di Prato e la contestata previsione del nuovo Stadio della “Fiorentina”.

La sottoscrizione nel 2007 del *Patto per lo Sviluppo Locale di area vasta metropolitana* (PASL) ha rappresentato un momento qualificante dell'agenda politica della Piana, attraverso il metaobiettivo “Integrare e qualificare la Toscana come città policentrica attorno ad uno statuto condiviso” contenuto nel *Piano di indirizzo territoriale* della Regione Toscana (PIT). Il successivo *Master Plan della Piana* (dicembre 2009) in attuazione del PIT e il *Procedimento di integrazione del PIT in merito alla definizione degli obiettivi del Parco della Piana fiorentina e alla quantificazione dell'Aeroporto di Firenze* (luglio 2010) puntano a contenere entro ragionevoli limiti le conflittualità tra valori di forma, di uso, simbolici e tra destinazioni e destini insediativi nel territorio interessato.

⁵ A fronte di una superficie complessiva di circa 380 kmq dei territori comunali, che si chiudono in corrispondenza delle linee di crinale, il Parco della Piana di Firenze, investendone la porzione pianeggiante, interessa circa 70 kmq. La conclusione dell'Accordo di pianificazione consente alle amministrazioni interessate di apportare contestualmente, in funzione delle finalità legate alla costituzione del Parco, le necessarie modifiche e integrazioni nei rispettivi strumenti di pianificazione ai sensi della l.r. 5/95.

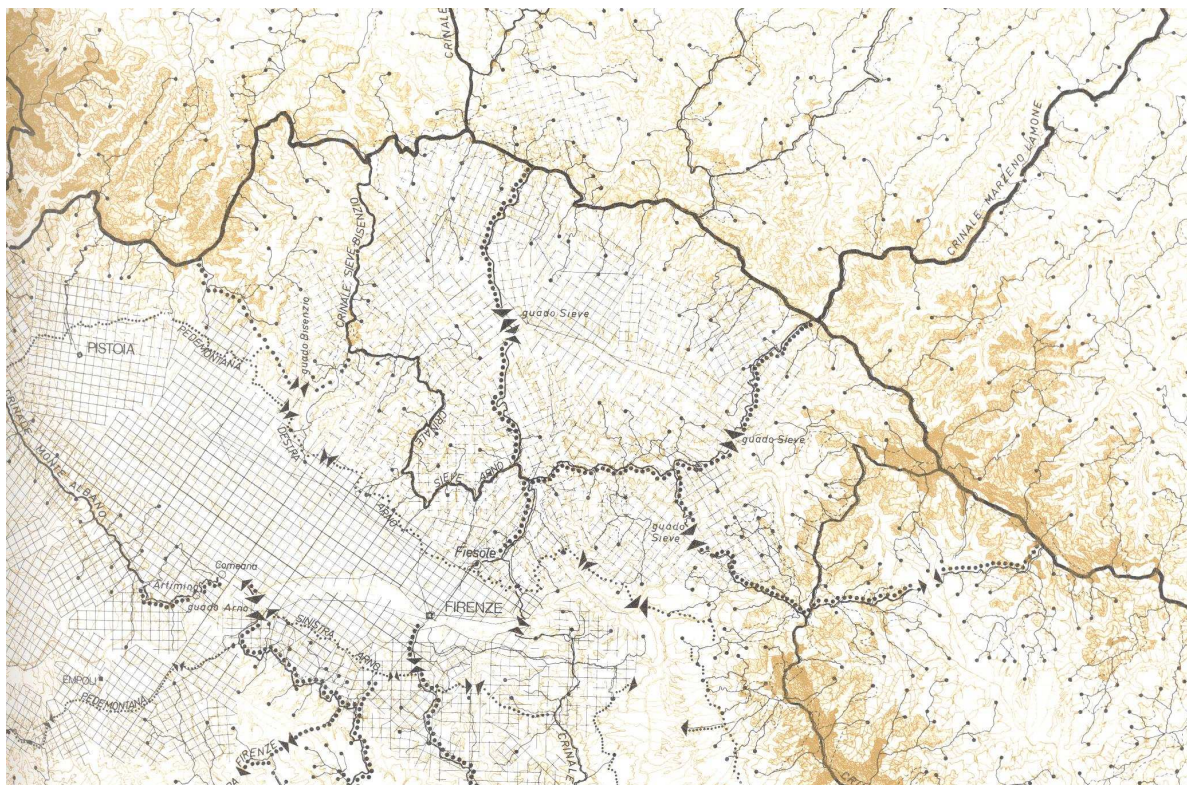


Figura 5 - G. Caniggia, il territorio della Toscana settentrionale tra Pisa e Arezzo. Sulla oroidrografia elaborata alla scala 1:100.000 sono riportate le percorrenze principali relative alla prima fase di antropizzazione e le suddivisioni centuriali di epoca romana. In: Maffei G.(1990), La casa fiorentina nella storia della città. Venezia: Marsilio.

Il Master Plan promosso dalla Regione si fa promotore dell'esigenza di un riassetto insediativo sovralocale, che chiama in causa la localizzazione delle grandi attrezzature, degli insediamenti produttivi e della grande distribuzione dell'area metropolitana, intercettando i temi rilevanti per il paesaggio e l'ambiente, dalla programmazione delle fonti rinnovabili alla mobilità d'ambito, dalla programmazione della rete ecologica alla gestione del ciclo dei rifiuti, come ulteriore stimolo alla ricerca di soluzioni "dal basso", a somma positiva nel bilanciamento tra premi e pene, oneri e vantaggi.

L'imperativo della efficienza territoriale pone pesanti ipoteche sulla sostenibilità: basti pensare alla irriproducibilità della risorsa "suolo", nel caso di comuni già prossimi alla saturazione (Calenzano), risorsa che sarà ulteriormente intaccata da quei "detrattori ambientali" chiamati ad assicurarne la tenuta rispetto ai carichi urbanistici attesi (ampliamento dell'aeroporto, inceneritore, nuova viabilità di penetrazione, ecc.). E il Parco della Piana costituisce il "luogo" per avviare forme di perequazione territoriale alla dimensione sovracomunale, una modalità per comporre i conflitti, interpellando, in assenza di possibilità di risarcimento "in situ" della risorsa sottratta, meccanismi sostitutivi di compensazione-mitigazione per il "ristabilimento dell'equilibrio".

Le aree urbane, che mantengono ad oggi margini sufficientemente leggibili secondo forme di policentrismo spontaneo, sono disposte intorno a una "core area" che ne costituisce ancora il nucleo rurale, con destinazioni agricole a seminativo.

Le elaborazioni condotte dal Laboratorio di urbanistica partecipata⁶, attivo dal 2009, sono incentrate sulla tematizzazione di una grande “infrastruttura verde”, chiamata a “valorizzare e interconnettere oltre che salvaguardare, tutti gli elementi significativi presenti in un insieme territoriale che dal punto di vista paesistico e funzionale si presenta frammentato a causa delle caratteristiche residuali che il contesto rurale ha assunto rispetto ad un’area fortemente urbanizzata (Regione Toscana, 2009)”. Si tratta per via induttiva di recuperare le continuità del sistema ambientale, nell’ambito di un programma di misure e azioni concertato di ampio respiro:

- il recupero, la qualificazione e il rilancio imprenditoriale dell’attività agricola;
- la ricerca, la promozione, la tutela, l’accesso e la divulgazione delle risorse culturali;
- la tutela, la valorizzazione e il ripristino delle risorse ambientali, naturalistiche e paesaggistiche;
- la fruizione ludico-sportiva-ricreativa-riflessiva dei territori specifici del Parco.

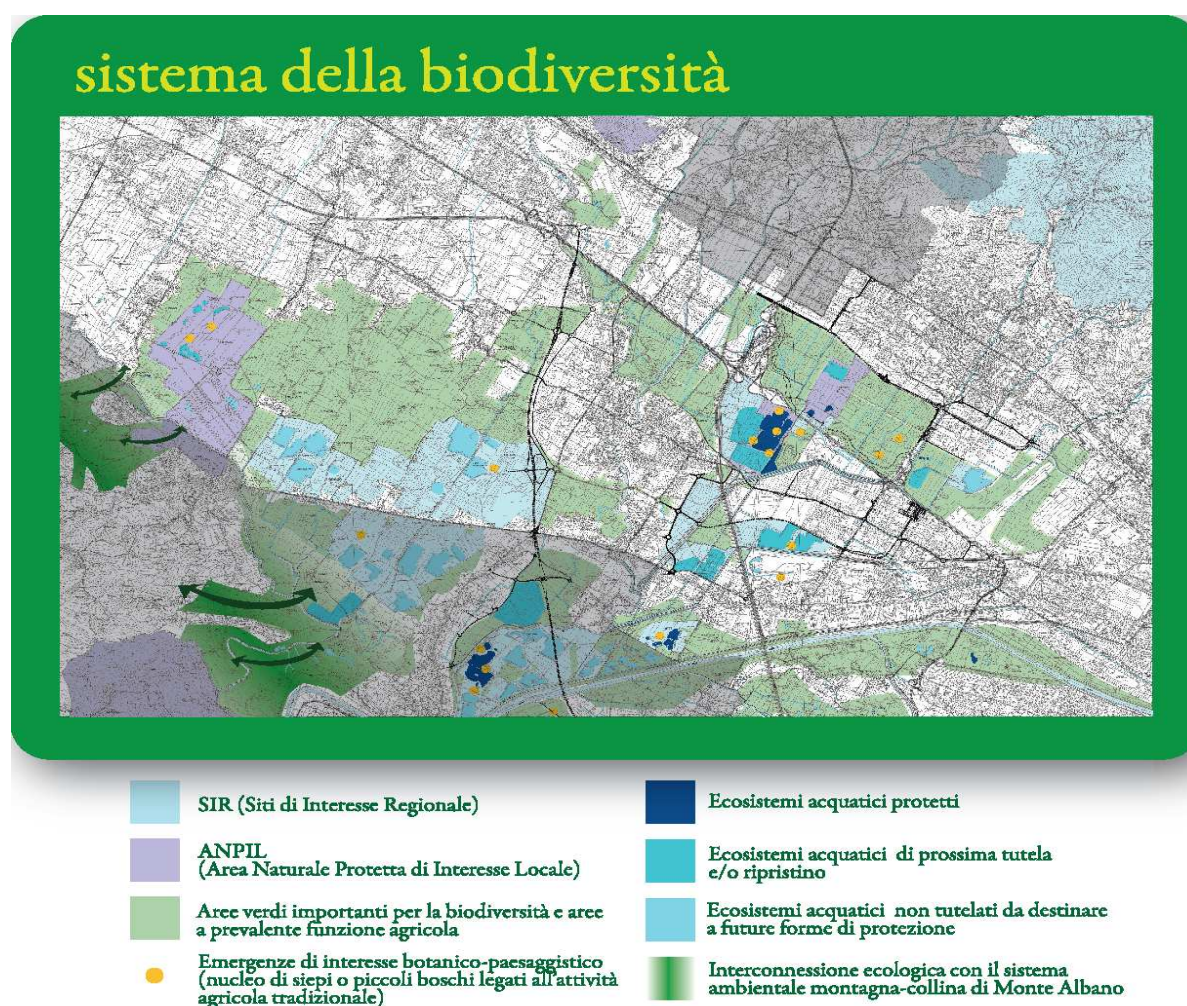


Figura 6 - Parco della Piana. Il sistema della biodiversità.

Nelle more della istituzione della “Città metropolitana”, la *Conferenza istituzionale di area vasta Firenze-Prato-Pistoia* è dal 2006 la sede permanente di confronto sulle questioni più

⁶ La partecipazione è disciplinata dalla l.r. 27 dicembre 2007, n. 69, *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*.

rilevanti di interesse comune dell'area stessa per le valutazioni e le determinazioni di sua competenza in ordine alla messa in opera del Programma "Parco della Piana".

Di conseguenza, il processo di pianificazione sta attraversando una fase di chiarimento raccogliendo in varie riprese le adesioni dei comuni (l'originaria Unione tra i Comuni di Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio, Calenzano e Signa - la "Città della Piana" - ha federato successivamente Carmignano, Calenzano, Signa e Poggio a Caiano), in cui la Regione svolge la fondamentale funzione di accompagnamento nell'armonizzare le previsioni di contenimento negli usi del suolo e ridefinizione del margine urbano degli insediamenti, preservando con particolare cautela le zone umide e degli ambiti di agricoltura residuale⁷.

Il finanziamento regionale stanziato non può eccedere il 60% del valore complessivo dei singoli interventi progettabili su iniziativa delle amministrazioni locali interessate, che sono chiamate ad assicurare il restante 40% eventualmente assistite dalle Province.

Le elaborazioni messe a punto dal Laboratorio di Urbanistica riguardano le diverse grane e utilità degli spazi aperti della Piana e le possibili riconessioni affidate alla "green infrastructure", in cui un ruolo fondamentale sarà affidato alla controparte privata, in assenza di iniziative di acquisto forzoso. Servitù di passaggio sottoscritte attraverso atti di obbligo comporteranno la disponibilità, se non la proprietà, di ambiti ritenuti strategici per l'implementazione di una rete materiale di spazi percorribili come supporto dei corridoi ecologici da ripristinare.

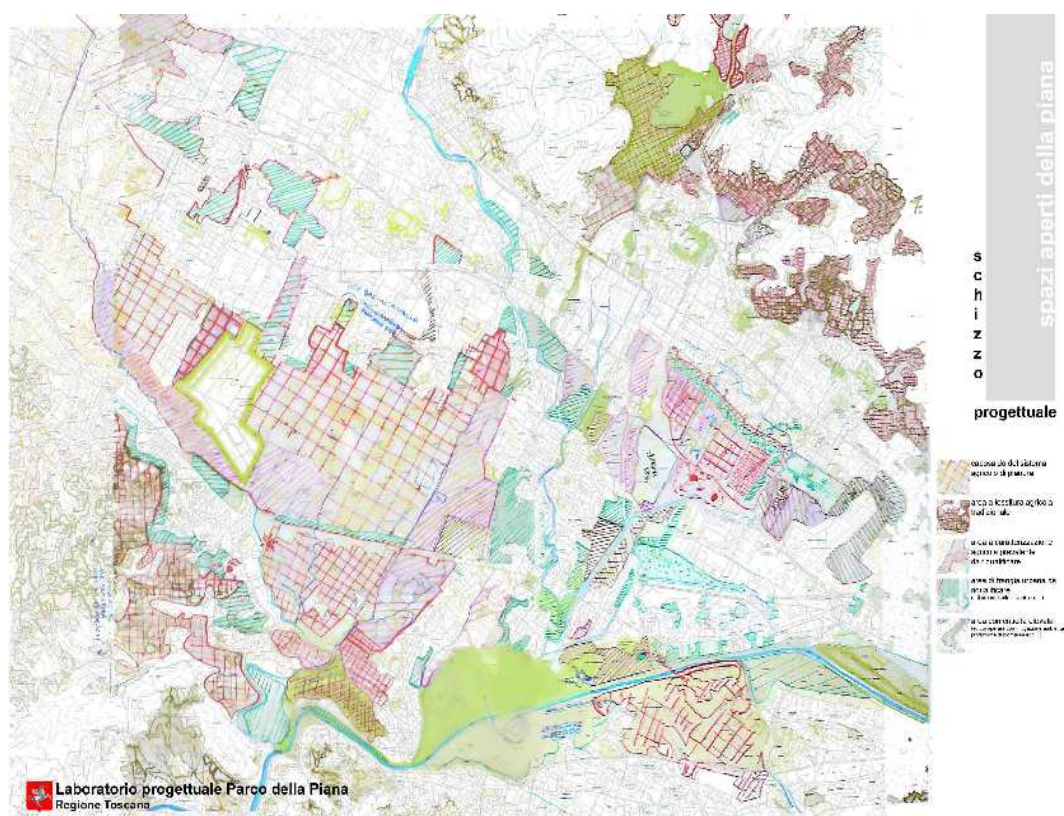


Figura 7 – Ricognizione degli spazi aperti nella Piana.

⁷ L'amministrazione regionale "incoraggia e sostiene le pratiche che, facendo leva su norme presenti nella legislazione vigente e sviluppando comunque specifiche esperienze concertative, correlino e integrino su scala sovracomunale strumenti della pianificazione territoriale a partire dalla formulazione o revisione degli stessi piani strutturali dei Comuni e da quelle dei piani territoriali di coordinamento delle Province e coordinino le modalità della loro gestione amministrativa" (art. 11 del PIT).

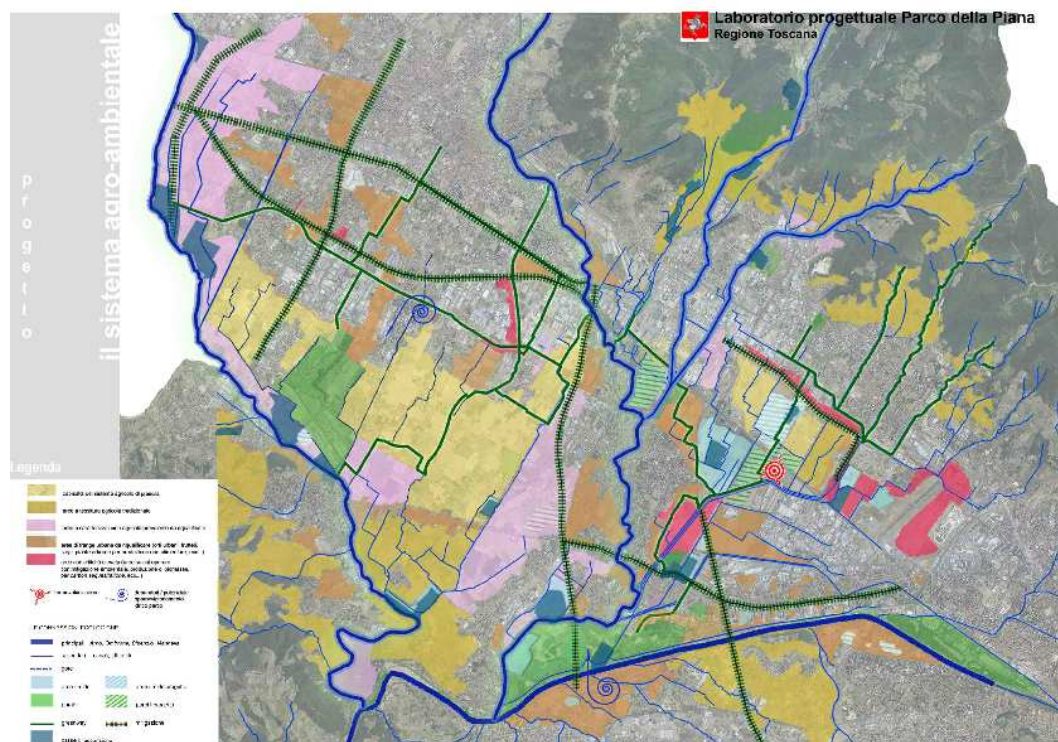


Figura 8 – Il sistema agroalimentare.

La specificazione a livello comunale delle reti ecologiche intese come “matrici agroambientali” che costituiscono le condizioni di base per la riproducibilità del territorio del Parco e per la stessa qualità insediativa, costituisce un passaggio obbligato negli atti di governo del territorio degli enti associati al Parco, sprovvisto intenzionalmente di uno statuto di tipo tradizionale, che risulterebbe meno appropriato a un trattamento in chiave non vincolistica di domande di trasformazione molto variegata.

Si tratta in altri termini di dare ruolo di “invarianti strutturali” alle componenti della rete ecologica sin nelle sue ramificazioni più capillari, nonché alle caratteristiche stesse della proprietà fondiaria⁸. L’impegno all’innovazione e allo sviluppo dell’imprenditorialità agricola nell’area del Parco passa attraverso “l’irrobustimento della configurazione imprenditoriale delle aziende presenti e di quelle che aspirano a costituirsi per operarvi”. La multifunzionalità e la “progettualità sociale”, espressa ad esempio dalle formule di agricoltura “di servizio” già presenti sul territorio sono pre-requisiti per l’accesso ai finanziamenti di alcune misure del *Piano di sviluppo rurale regionale*, nel rispetto delle compatibilità funzionali tra gli obiettivi del Piano e le esigenze specifiche delle aree agricole del Parco.

La sperimentazione di forme colturali “consone alle caratteristiche del Parco ed utili per promuovere la trasformazione dei prodotti e la loro valorizzazione attraverso la filiera corta” verrà assistita dalla Facoltà di Agraria attiva nel polo universitario di Sesto Fiorentino e dal settore del vivaismo, tradizionalmente presente nella Piana, anche con innovative esperienze di orticoltura “sul campo” che delineano nuove potenzialità per l’orizzonte periurbano.

⁸ Per definizione statutaria (artt. 4 e 5 della l.r. 3 gennaio 2005, n. 1, *Norme per il governo del territorio*), “le risorse, i beni e le regole relative all’uso nonché i livelli di qualità e le prestazioni minime, costituiscono *invarianti strutturali* del territorio da sottoporre a tutela al fine di garantire lo sviluppo sostenibile”.

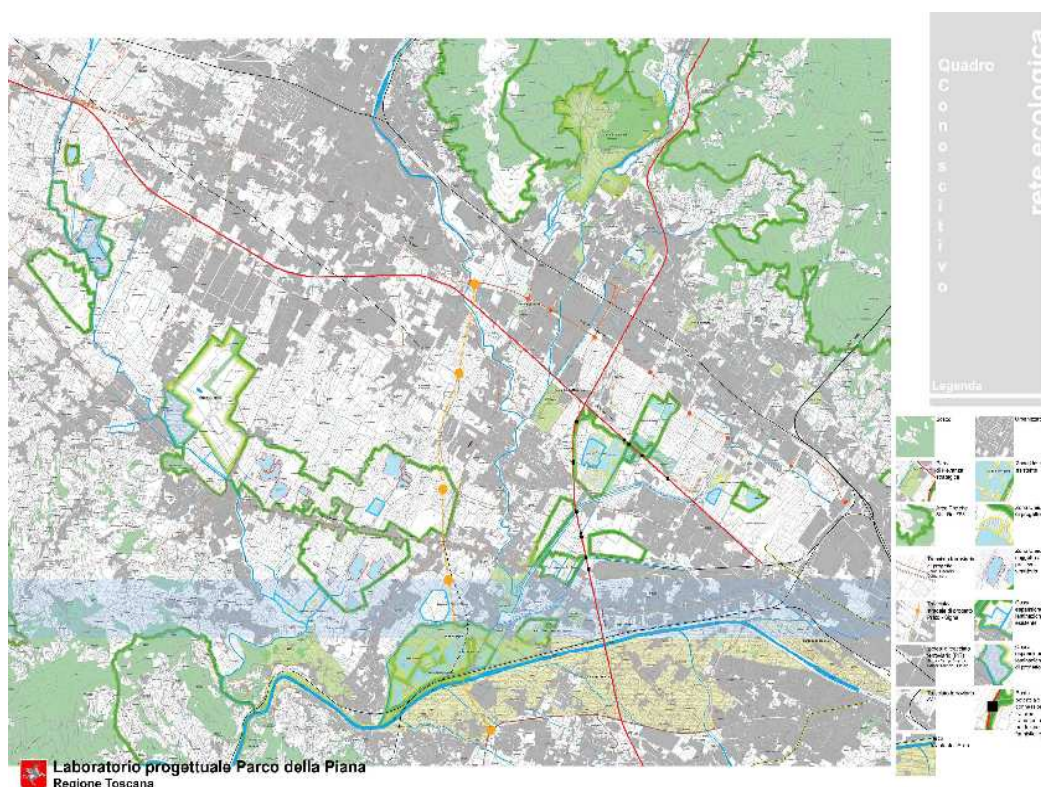


Figura 9 - La rete ecologica della Piana.

4. CONCLUSIONI

Nel corso degli ultimi anni, l'orizzonte concettuale delle politiche ambientali si è molto esteso, anche a costo di sacrificarne i portati più specialistici ed "esclusivi", in favore di una interlocuzione più diretta ed agevole con la pianificazione intesa come "formazione discorsiva".

A sua volta, la centralità del pensiero ambientale ha promosso un rinnovamento dei paradigmi della pianificazione attraverso un "modello" circolare tra conoscenza e azione che sottolinea il passaggio culturale da una razionalità sostantiva (legata ad un approccio "mezzi-fini") ad un approccio meno dirigistico e più problematico, in cui i concetti di riferimento sono capacità, compatibilità ed efficienza.

La gestione delle regolamentazioni e l'implementazione di programmi complessi di continuità ecologica richiedono una cassetta degli attrezzi profondamente rinnovata rispetto al passato: e a dispetto delle significative differenze di grana e dimensione tra i territori metropolitani oggetto di questa comparazione, tratto comune è l'attitudine delle istituzioni a esprimere una forte progettualità a livello di insieme, di armatura territoriale, ammettendo livelli di flessibilità nei singoli tasselli attuativi con forme di mediazione tra istanze di trasformazione e esigenze di "mantenimento" della continuità ecologica tutt'altro che scontate ex-ante.

I percorsi di avvicinamento alla configurazione ottimale non sono predeterminati, esigono gradualità e flessibilità. E gli scenari assunti per portare a collimazione le traiettorie volte al

recupero delle componenti più “compromesse” del sistema dei vuoti, richiedono un alleato fondamentale: il tempo.

Il quadro strategico risulta così definito a carico di organismi “intermedi” - tipicamente le Agences d’Urbanisme in Francia, e nel caso fiorentino il Laboratorio di Urbanistica, con funzione di cabina di regia, - disposti su di un’area di confine tra poteri e saperi, con la responsabilità dell’animazione e della partecipazione, della costruzione di tavoli di partenariato pubblico-privato, del montaggio dei progetti e delle loro eventuali rimodulazioni. I singoli elementi del quadro potranno essere realizzati anche per fasi – incideranno su questo aspetto le entità e la provenienza delle risorse economiche attivabili nonché i livelli di coordinamento che le singole programmazioni comunali esprimeranno – ma comunque all’interno di un disegno coordinato suscettibile di massimizzare gli effetti positivi di quanto realizzato.

In definitiva, se le politiche per la continuità ecologica tendono oramai ad affermarsi con un’autoevidenza che non ha bisogno di dimostrazioni, è inevitabile che nel passaggio dal dire al fare si affievolisca nella coscienza collettiva la nozione di spazio aperto come *Common*, come bene comune non riproducibile. Il nodo della operatività sarà definitivamente risolto soltanto se gli orizzonti quantitativi e qualitativi da conseguire saranno condivisi secondo modalità che incidono in modo sostanziale nel processo di costruzione delle decisioni, rafforzando la legittimità dell’azione di piano come forma di azione collettiva.

5. ABSTRACT IN INGLESE

Building up ecological network. A comparison between France and Italy

Open spaces, regardless of their current conditions, remain major stakes in urban ecology, in order to promote the continuity of ecological nets and to maintain or enhance biological diversity. Yet, these spaces, varying in location and dimension inside and outside the city, are frequently perceived as “unresolved places” expelled or excluded by institutional transformations.

In France, a number of legislative instruments were developed to increase inter-municipal and district action and to support effective policies set up in order to reduce land consumption. The ecological issues encompass different patterns of open spaces, including their still natural components.

On the other hand, in Italy, in absence of shared orientations, some strategies defined at the local level (from the district one to the municipal one), are at risk because of the frequent changes in urban leadership.

6. BIBLIOGRAFIA

Aa.Vv. (1992), *Il Parco metropolitano dell'area fiorentina*, Quaderni di Urbanistica Informazioni, n. 12.

Agence d'Urbanisme de Lyon (1995), *Révélateurs de Ville, Lyon Travaux récents de l'Agence d'Urbanisme*. Liège: Mardaga.

Autran S. (2004), *Les infrastructures vertes à l'épreuve des plans d'urbanisme. L'agglomération lyonnaise, la construction d'une stratégie*. Lyon: Certu.

Battisti C., Romano B. (2007), *Frammentazione e connettività. Dall'analisi ecologica alla pianificazione ambientale*. Torino: Cittàstudi.

Clément G. (1997), *Manifeste du Tiers paysage*. Paris: Editions du Chêne.

Département du Rhône (2009), PENAP: Protection des espaces naturels et agricoles périurbains. Politique départementale de protection et de valorisation des espaces naturels et agricoles périurbains sur le territoire du Scot de l'agglomération lyonnaise.

Maffei G. (1990), *La casa fiorentina nella storia della città*. Venezia: Marsilio.

Regione Toscana (2009), Documento di attuazione del PIT. Master Plan del Parco della Piana.

Palazzo A.L. (2011), Governance multilivello e intercomunalità nell'agglomerazione lionese, *Urbanistica*, 145, 82-87.