



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

La vocazione metropolitana dell'area fiorentina

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

Original Citation:

La vocazione metropolitana dell'area fiorentina / G. DE LUCA. - In: URBANISTICA DOSSIER. - ISSN 1128-8019. - STAMPA. - (2003), pp. 72-75. (XXIV CONGRESSO DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA MILANO 26-28 giugno 2003).

Availability:

The webpage <https://hdl.handle.net/2158/16776> of the repository was last updated on 2019-06-29T10:25:17Z

Publisher:

Inu Edizioni

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

La data sopra indicata si riferisce all'ultimo aggiornamento della scheda del Repository FloRe - The above-mentioned date refers to the last update of the record in the Institutional Repository FloRe

(Article begins on next page)

L'Area metropolitana di FIRENZE

di Giuseppe De Luca

pubblicato in M. Talia (acd), *Città e regioni in Europa: peculiarità e convergenze nella pianificazione delle grandi reti urbane*, «Urbanistica DOSSIER», numero speciale per il XXIV Congresso INU, Milano 2003

L'esistenza di aree o di sistemi metropolitani in formazione è un tema largamente e lungamente dibattuto in Toscana, l'esito di questo dibattito è tutt'altro che concluso e soprattutto non ha avuto ancora i connotati della condivisibilità. La presenza di fitti sistemi di centri urbani e un'estesa rete infrastrutturale hanno, da tempo, determinato una certa continuità urbana e una stabile rete di quotidiani rapporti sociali ed economici fino a determinare altrettanto stabili "legature" territoriali in almeno un'area regionale: quella della cosiddetta Toscana centrale, che ha mostrato con evidenza e forza l'esistenza di queste legature almeno nella parte della pianura¹.

Infatti, l'area fiorentino-pratese-pistoiese è storicamente il quadrante meglio servito da infrastrutture in Toscana. Un insieme di circostanze naturali e storiche ha determinato – dall'epoca romana in poi – il suo destino². Percorsa dal maggiore fiume della regione (quarto in Italia) la conca da Firenze a Pistoia si trova all'incrocio fra le principali direttrici Nord-Sud della nazione, e la principale direttrice Est-Ovest regionale. E' la parte più densamente popolata, e con il veloce inurbamento degli ultimi quattro decenni alcuni centri urbani in origine rurali e di piccole dimensioni – specialmente della prima cintura fiorentina – si sono espansi fino a diventare città: Scandicci oltrepassa i 50.000 abitanti, mentre Sesto F.no è poco distante da questa soglia; Campi Bisenzio oltrepassa i 38.000; Bagno a Ripoli supera i 25.000 abitanti e Quarrata i 22.000.

Gli abitati principali tendono irresistibilmente a fondersi, i servizi sociali divengono comuni a più amministrazioni locali, e in molti casi si spostano verso il centro della pianura, nei comuni di Campi, Sesto F.no, Calenzano. Elemento comune è stato, comunque, l'uso degli assi stradali, sia principali che secondari, come veri e propri magneti di coagulo della crescita dell'urbanizzato e, nel corso della seconda metà del Novecento, la sovente presenza di una politica urbanistica assai generosa.

Vista dalla pianura, la piana appare come un'unica immensa città, che si dirada fino a sparire solo nel palude di Sesto, tanto da delineare una geografia urbana del tutto nuova con l'emergere di un tessuto urbano continuo, e sovente compatto, esteso da Grassano/Ponte a Ema (Bagno a Ripoli) fino a Fornacelle (Montemurlo), per poi diradarsi in prossimità di Pistoia, per una popolazione residente di oltre 1.000.000 di abitanti e una popolazione giornaliera presente stimata di oltre 1.100.000 persone. E' tuttavia un gigante con una struttura molto debole, in molti casi somma di quelle dei singoli centri. Un gigante che fatica a definire una sua identità culturale, che non sia quella della città leader: Firenze.

Il nodo è proprio questo: da una parte l'esistenza di una città leader, che trasborda il proprio nome e la propria identità nel contesto mondiale e che rappresenta in assoluto il luogo di maggiore attrazione turistica mondiale, turismo che si sovrappone a un ruolo più generale di tipo terziario e quaternario a scala regionale, nazionale e internazionale che la città svolge; dall'altro un tessuto una ventina di medie e piccole città, prima fra tutte Prato, e la loro economia industriale e commerciale che rappresentano una parte considerevole del sistema della piccola e media impresa regionale. Nella Toscana centrale non si può parlare di area metropolitana in senso tradizionale (una città maggiore e una serie più o meno grandi di centri vicini), quanto di un sistema metropolitano policentrico dove solo l'integrazione delle relazioni economiche e sociali e la stabile rete di rapporti

¹ G. Bianchi, F. Sforzi, «Sistemi metropolitani medi e multicentrici. Genesi di una formazione metropolitana nella Toscana centrale», in Aa.Vv., *Il sistema metropolitano italiano*, F. Angeli, Milano 1987.

² Con una robusta accelerazione nel corso della seconda metà del Novecento, cfr. L. Bortolotti, G. De Luca, *Come nasce un'area metropolitana. Firenze Prato Pistoia: 1848-2000*, Alinea, Firenze 2000.

tra i vari poli urbani dell'area, combinandosi insieme, hanno dato vita "dal basso" ad un sistema policentrico complesso, cioè senza politiche pubbliche esplicite.

Definire i confini, all'interno di questo magma poroso, è difficile e forse anche inutile. Lo sviluppo tecnologico ed infrastrutturale tendono, infatti, a conferire una crescente elasticità alle scelte localizzative, così come l'appartenenza di singola parti del territorio a reti di valore che travalicano gli stessi confini nazionali, portano non solo ad allargare progressivamente i possibili confini, ma rendono probabilmente inutile una loro esatta delimitazione. Significativo, allora, non è definire confini, quanto il suo *core*, perché solo in questo è possibile attivare efficaci politiche pubbliche e private, nonché progettare azioni concrete di pianificazione territoriale e urbanistica.

Quale area metropolitana?

Prima dell'emanazione della legge nazionale 142/90 il dibattito interno regionale aveva portato all'individuazione del bacino interprovinciale tra Firenze e Pistoia come un ambito dove si stava formando un'area metropolitana connotata da un forte sviluppo spontaneo che, ad innegabili benefici, generava anche costi territoriali e costi sociali rilevanti. Sono state le diseconomie e le esternalità negative, sia per il sistema economico che per quello infrastrutturale, stante le strette interrelazioni già allora esistenti nel reticolo insediativo, nella specializzazione funzionale, nel delicato sistema ambientale che hanno fatto emergere la domanda strumentale di un controllo pubblico e di una riorganizzazione dell'intero bacino ad una scala di area vasta. Da qui l'approvazione con Delibera del Consiglio regionale (n. 212/90) dello *Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia* del 1990³ che ha avuto il doppio merito di: porre il problema metropolitano in Toscana; e, al contempo, di tracciarne anche i connotati territoriali identificando un gruppo di venti comuni ricadenti nell'area fiorentina, in quella pratese, ed in quella pistoiese. L'idea era quella di spostare il baricentro della pianificazione e della programmazione regionale – in assenza di leggi nazionali di settore esplicite – verso un livello concettuale coincidente con un'area problema. Aiutava questa politica: un diverso modello di sviluppo tendenziale del territorio del bacino interprovinciale tra Firenze e Pistoia, interessato da processi di rilocalizzazione del sistema produttivo e di quello terziario; il sempre più evidente congestionamento delle reti infrastrutturali, anche quelle di tipo autostradale interessanti l'area; la diradazione verso le aree ancora libere dei tessuti edilizi.

L'approvazione della legge nazionale 142/90 sulle autonomie locali, che prevedeva la nascita della città metropolitana di Firenze e della relativa area, nonché il successivo decreto che istituiva, finalmente, la Provincia di Prato, rimette tutto in discussione. L'area della piana, oramai avviata lungo sentieri di sviluppi tracciati anche in uno strumento di pianificazione territoriale, viene istituzionalmente divisa da un'ipotesi di area metropolitana monocentrica legata alla sola città di Firenze. Inizia, così, un lungo e tormentato dibattito politico, prima che scientifico, che sfocia, dopo circa un decennio, nella Deliberazione del Consiglio regionale n. 130 del 2000 che indica come Area metropolitana fiorentina l'insieme dei comuni delle Province di Firenze, di Prato e di Pistoia, cioè 73 comuni (in 25% dei comuni della Toscana). Come dice il PRS 2001-05: «si tratta di un "cuore" economico della Toscana: il 41% della popolazione, il 46% dell'occupazione nei servizi e il 47% di quella industriale. Ma forse il dato più significativo non è tanto quello relativo alla media delle grandezze economiche ed al suo peso sulla Toscana, quanto l'importanza quantitativa e qualitativa della rete di relazioni che lega le diverse parti, facendo emergere ruoli differenziati all'interno di un sistema di riferimento che è metropolitano proprio in funzione di tali relazioni piuttosto che dell'espansione della sua area centrale», come evidenzia la Tab. 1.

Le contraddizioni di questa scelta politica, che mantiene ancora nelle "nebbie" il problema della Città metropolitana, sono numerose e di ordine sia di politica territoriale che di governance. L'area metropolitana fiorentina, infatti, racchiude l'intero territorio di tre province (Firenze, Prato, Pistoia); al suo interno ricade il Circondario dell'Empolese-Valdelsa, quale ambito omogeneo sub-

³ Cfr. *Quaderni di Urbanistica informazioni*, n. 7, 1990.

provinciale di Firenze ed esteso per undici comuni⁴ ed in parte coincidente anche con il relativo distretto industriale Empolese⁵; nonché il distretto industriale (tessile e abbigliamento) interprovinciale di Prato che raggruppa undici comuni di tre diverse province⁶. Il distretto è quindi una cerniera tra territori provinciali diversi e ha come perno gravitazionale Prato che, da città-operaia, città-fabbrica, si sta evolvendo in città terziaria, consumatrice e produttrice di cultura e nell'ultimo decennio anche città quaternaria. Questa stupefacente trasformazione della città si è tramutata in consistente crescita della popolazione, tanto che con i suoi 175.000 abitanti residenti è la seconda città della Toscana, dopo Firenze.

Tab. 1 - DIVERSO PESO DEI SETTORI PRODUTTIVI NEL PIL E NELLA BASE DELLE ESPORTAZIONI. AREA FIORENTINA

Settori produttivi	Composizione % PIL	Composizione % Base esportazione	Composizione % Base esportazione
	Area Fiorentina	Toscana + esterno	esterno Toscana
Agricoltura	0,9	1,0	0,6
Energia ed acqua	2,1	3,0	0,5
Minerali e metalli ferrosi e non	0,9	3,6	5,0
Minerali e prodotti non metalliferi	2,3	3,3	6,0
Chimica e farmaceutica	2,9	5,5	4,7
Meccanica e prodotti in metallo	6,0	12,0	16,7
Mezzi di trasporto	0,9	1,1	1,4
Prodotti alimentari	0,8	1,7	0,6
Sistema moda	6,0	18,0	32,0
Carta ed editoria	2,1	3,1	1,5
Altra manifatturiera	2,0	5,3	4,8
Industria	25,8	56,5	73,2
Costruzioni	4,8	0,1	0,0
Commercio, alberghi e pubblici esercizi	20,7	20,7	15,3
Trasporti e comunicazioni	7,6	8,3	7,6
Credito ed assicurazioni	6,3	5,0	1,8
Altri servizi destinabili alla vendita	19,9	5,0	1,0
Servizi non destinabili alla vendita	14,0	3,8	0,4
Terziario	68,5	42,7	26,1
TOTALE	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regione Toscana, *Programma regionale di sviluppo 2001-2005*

Nell'area sono poi in corso due unioni di comuni: la "città della piana" con i suoi 100.000 abitanti distribuiti in quattro comuni (Campi Bisenzio, Sesto F.no, Calenzano e Signa) dell'hinterland fiorentino e che ha la pretesa di porsi come cerniera tra i poli maggiori di Firenze e

⁴ Così recita l'art. 1 della Lr n. 38/97: «Nell'ambito del processo di formazione dell'Area metropolitana fiorentina (..) il Circondario dell'Empolese-Valdelsa formato, ai sensi dell'art. 52 dello Statuto della provincia di Firenze, dai Comuni di Capraia e Limite, Castelfiorentino, Cerreto Guidi, Certaldo, Empoli, Fucecchio, Gambassi, Montaione, Montelupo Fiorentino, Montespertoli e Vinci, è istituito quale circoscrizione territoriale omogenea di decentramento amministrativo nell'ambito della Regione Toscana, nonché per l'esercizio di funzioni e servizi di ambito sovracomunale».

⁵ Istituito con Deliberazione del Consiglio regionale n. 69 del 2000 e comprendente i comuni di Capraia e Limite, Cerreto Guidi, Empoli, Montelupo Fiorentino, Montespertoli, Vinci.

⁶ I comuni sono Agliana, Montale e Quarrata della Provincia di Pistoia; Calenzano e Campi Bisenzio della Provincia di Firenze; Cantagallo, Carmignano, Poggio a Caiano, Montemurlo, Prato, Vaiano e Vernio della Provincia di Prato. Il distretto è stato istituito con Deliberazione del Consiglio regionale n. 69 del 2000.

Prati; e la “città delle colline” che coinvolge altri tre comuni (Fiesole, Bagno a Ripoli, Impruneta), sempre dell’hinterland fiorentino.

Non mancano infine altre forme di coordinamento sovracomunale, il più importante dei quali è il Tavolo metropolitano della moda, che coinvolge le amministrazioni comunali di Firenze e Prato, le Camere di commercio delle due province, la Regione e il centro di Firenze per la moda, ma ve ne sono anche per la gestione di servizi locali come l’acqua, il gas, i trasporti, i rifiuti, ecc. E’ proprio questa la spia più evidente della trasformazione dello spazio recente e del passaggio da insediamenti fortemente separati e gerarchizzati a insiemi strettamente connessi e integrati.

Il nodo localmente, comunque, è tutt’altro che risolto sia a livello politico che a livello istituzionale; né le disposizioni nazionali di settore aiutano a risolverlo: secondo la legge 265/99 è considerata area metropolitana di Firenze il territorio dei comuni i cui insediamenti abbiano con essa rapporti di stretta integrazione territoriale, in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche sociali. Queste relazioni e le relative legature territoriali si sono, storicamente, sviluppate più all’interno del bacino interprovinciale tra Firenze e Pistoia che al suo esterno, come riconosce un non recentissimo studio commissionato dallo stesso Comune di Firenze: «lo sviluppo fiorentino è avvenuto attraverso la crescita contemporanea di Firenze e dei centri minori a corona intorno a Firenze (..); il carattere policentrico della regione e delle provincia “appartiene” e vi si riproduce – anche ad un ambito territoriale più circoscritto qual è quello di Firenze e dei comuni limitrofi. Infatti, il modello fiorentino sembra piuttosto essere stato “condizionato” dalla crescita simultanea delle aree poste a corona dei tre poli di Firenze, Prato e Pistoia che, ubicati a breve distanza l’uno dall’altro, hanno originato una progressiva continuità urbana imperniata sui centri minori lungo le direttrici stradali di collegamento. L’emergere di un sistema metropolitano “in formazione” della Toscana centrale collocato nella piana Firenze-Prato-Pistoia, è visto come uno dei tratti emergenti del territorio toscano, non solo per la rilevanza quantitativa, minuziosamente verificata rispetto alle grandezze economiche regionali, ma anche come luogo di naturale dislocazione di quei fattori della qualificazione dello sviluppo significativamente riassunti dalla formula “atmosfera urbana” o *milieu*, utile ad evitare le contraddizioni di una maturità precoce»⁷.

Quindi una innegabile richiesta di politica amministrativa e di coordinamento delle strategie di sviluppo metropolitano che abbia una sua forza competitiva nell’ambito dei processi economici di globalizzazione. Il Municipio di Firenze ha cercato di rispondere a questa esigenza con la predisposizione di un *Piano strategico* di natura metropolitana, ma purtroppo – proprio per le disposizioni di legge – ha ristretto il suo campo d’azione al solo hinterland cittadino⁸.

L’attività di pianificazione territoriale di area vasta

L’area è interessata da diversi strumenti di pianificazione territoriale sia di livello regionale che provinciale. I *Piani territoriali di coordinamento* provinciali sono stati approvati, rispettivamente, a: giugno 1998 Firenze; dicembre 2002 Pistoia. Quello di Prato è in via di completamento nelle settimane in cui scriviamo. Se si esclude quello di Firenze, gli altri due piani territoriali sono stati costruiti coerentemente con il *Piano di Indirizzo territoriale* (PIT) della Toscana, che nella legislazione regionale è lo strumento di riferimento per gli enti territoriali. La collocazione del PIT nel punto più alto è stata giustificata con la doppia scelta, operata proprio con la legge regionale 5/95, di: esaltare il ruolo degli enti locali fino ad affidare loro anche l’approvazione dei propri strumenti urbanistici; e al contempo di abolire il ruolo gerarchicamente sovraordinato della Regione svolto attraverso la Commissione regionale tecnico-amministrativa che, dal 1972, aveva sempre valutato e, di fatto, guidato contenuti, modalità e forma della strumentazione urbanistica e territoriale degli enti locali e, per gli atti di natura territoriale, anche della stessa Regione.

⁷ P. Romei, «Un quadro generale dell’industria fiorentina», in Comune di Firenze, *Gli studi e le ricerche per i piani di settore in campo economico*, luglio 1998, pp. 9-10.

⁸ Cfr. «Progettare Firenze. Materiali per il Piano Strategico dell’area metropolitana fiorentina: quadro di sintesi delle tendenze di sviluppo e proposte», in *Sviluppo locale*, n. 18, 2001; e <http://www.comune.firenze.it/progettarefirenze/>

In assenza di modifiche legislative nazionali, per dare forza a quest'idea di decentramento senza far perdere di operatività al ruolo della Regione – che partecipa al processo di pianificazione del territorio solo e soltanto attraverso il proprio strumento – l'opzione più praticabile è sembrata quella di predisporre centralmente un atto con uno sfondo di programmazione, al fine di rendere espliciti gli obiettivi generali ed operativi delle politiche territoriali regionali.

Obiettivi organizzati in un Piano di indirizzi (da qui il nome dello strumento) in modo da orientare anche in forma prescrittiva (da qui la sua collocazione al vertice rispetto al sistema delle competenze istituzionali) le pianificazioni territoriali ed urbanistiche degli enti locali (Province e Comuni), istituzionalmente responsabili del governo del territorio.

Il PIT è un atto normativo che posiziona, in una visione strategica, politiche territoriali e urbane nei differenti contesti del territorio regionale. La sua forma richiama un testo di legge, suddiviso in titoli, capi, sezioni ed articoli.

Tra le altre politiche, lo strumento ha in gran parte confermato le indicazioni di pianificazione territoriale operate dallo *Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia* del 1990. Questo significa che la Regione pensa all'esistenza di un *core* metropolitano coincidente con la piana, che necessita di regole pianificatorie uniche, core inserito in una più vasta area metropolitana che abbraccia tre differenti province.



Fig. 1 - *Ambito area metropolitana fiorentina* (raggruppamento dei comuni delle tre province, con evidenziato l'ambito del circondario Empoese e

l'ambito dello Schema strutturale FI-PO-PT) e, in basso, un *Ingrandimento dell'area interessata dallo Schema strutturale per l'area metropolitana FI-PO-PT*, elaborato dalla Regione Toscana nel 1990, dove si evidenzia l'urbanizzato e le linee principali di strade e ferrovie

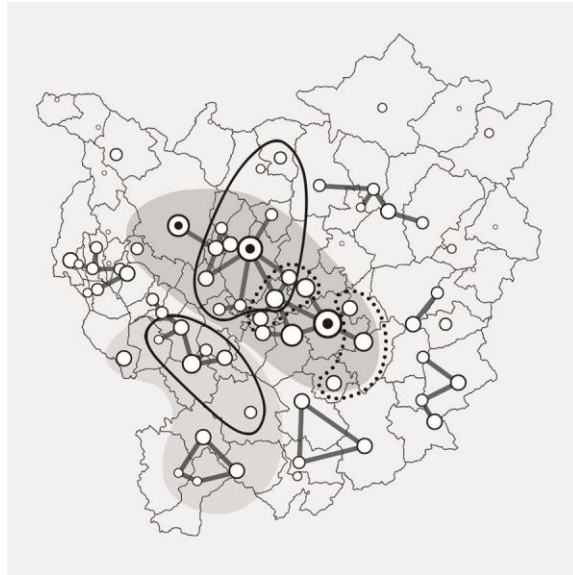


Fig. 2 - Ambito area metropolitana fiorentina con le legature di tipo metropolitano per l'area centrale e quelle di natura sovracomunale per i restanti sistemi urbani