



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Piano di Indirizzo Territoriale 2005-2010. Studi preparatori. Metodologia per l'adeguamento

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

Original Citation:

Piano di Indirizzo Territoriale 2005-2010. Studi preparatori. Metodologia per l'adeguamento / G. DE LUCA; GAMBERINI M.. - STAMPA. - (2005), pp. 1-48.

Availability:

The webpage <https://hdl.handle.net/2158/233717> of the repository was last updated on

Publisher:

Giunta Regionale Toscana

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)

PIANO DI INDIRIZZO TERRITORIALE 2005 - 2010

studi preparatori

METODOLOGIA PER L'ADEGUAMENTO DEL PIT

a cura di Giuseppe De Luca e Marco Gamberini



PIANO DI **I**NDIRIZZO **T**ERRITORIALE **2005 - 2010**

studi preparatori

METODOLOGIA PER L'ADEGUAMENTO DEL PIT

a cura di Giuseppe De Luca, Marco Gamberini

0



Pubblicazione a cura di
Giuseppe De Luca, Marco Gamberini

I testi sono di
Giuseppe De Luca, Marco Gamberini

I testi dei capitoli da 7, 9, 10, 11 e 12
sono tratti dalle introduzioni dei volumi allegati al presente,
l' 8 è invece una sintesi del relativo testo

Il gruppo tecnico referente per
l'adeguamento del PIT è costituito da

Regione Toscana
Direzione generale delle Politiche territoriali e ambientali
Settore Indirizzi della pianificazione
(responsabile **Marco Gamberini**)

L'attività di adeguamento è stata condotta con
la consulenza scientifica di
Giuseppe De Luca, Lando Bortolotti

Foto di
Giancarlo Gonnelli

con l'esclusione di quelle a pag. 22, riprese dal volume
Piano di Indirizzo Territoriale: le regole e le strategie, 2003

Progetto grafico ed editing fotografico di
.lisa - comunicazione visiva
mail.lisa@tiscali.it

Catalogazione nella pubblicazione (CIP) a cura della
Biblioteca della Giunta Regionale Toscana:
Piano di indirizzo territoriale. 2005-2010: studi preparatori
I. Toscana. Direzione generale delle politiche territoriali
e ambientali 1. Regione Toscana - Piani territoriali
711.309455

Edizioni Giunta Regionale

Stampa Grafiche Martinelli srl
via dello Stelli 2/b - 50010 Vallina - Bagno a Ripoli (Firenze)

2005



Indice

PRESENTAZIONE di Riccardo Conti	7
<hr/>	
INTRODUZIONE	11
<hr/>	
1. L'ADEGUAMENTO DEL PIT	14
2. STRUTTURA E RELAZIONI DEL PIT	16
3. METODOLOGIA PER LA PARTE STATUTARIA	17
4. METODOLOGIA PER LA PARTE STRATEGICA	19
5. STRATEGIE DI RANGO REGIONALE	22
6. L'AGGIORNAMENTO DEL QUADRO CONOSCITIVO	24
7. LE POLITICHE SETTORIALI	24
8. I PIANI TERRITORIALI PROVINCIALI	27
9. I TERRITORI DELLA TOSCANA	29
10. ATLANTE DEI CARATTERI STRUTTURALI DEL TERRITORIO	33
11. ATLANTE TERRITORIALE DELLE REE PRODUTTIVE	40
12. LA PIANIFICAZIONE STRUTTURALE COMUNALE	41

Presentazione

La Regione Toscana è oggi impegnata in una complessa fase di elaborazione sui temi del governo del territorio e di rinnovamento della strumentazione di programmazione e pianificazione.

Le modifiche del quadro costituzionale inserite nel Titolo V, e alcune direttive europee, hanno imposto una reinterpretazione complessiva delle leggi e delle norme che hanno fin qui regolato le materie inerenti il territorio. Questo ha reso necessario, non solo ripensare il rapporto tra gli enti istituzionali, ma anche ridefinire i contenuti, il ruolo e l'efficacia degli strumenti ordinari della pianificazione.

La fase di innovazione "sperimentale" iniziata con la legge 5 del 1995, sia dal lato strumentale - si pensi al Piano strutturale o al Piano di indirizzo territoriale, documenti rilevanti per l'insieme della cultura urbanistica italiana - sia dal lato delle procedure e del coinvolgimento degli attori istituzionali - si pensi all'accordo di pianificazione, ma anche all'istituto dell'avvio del procedimento di piano che per la prima volta mette insieme conoscenze ed apparati tecnici istituzionali - si è conclusa.

La nuova legge regionale sul governo del territorio, approvata in Consiglio regionale il 21 dicembre scorso e pubblicata con il numero 1 del 2005 - che abbiamo definito "Supercinque" - rimodula, specifica e amplia la prima legge del 1995, accentuando il distacco tra il tradizionale modo di intendere l'urbanistica e il governo del territorio che, nonostante sia ancora una categoria "strana" e non definitivamente circoscritta, è da noi inteso come l'insieme delle attività relative all'uso del territorio, con riferimento sia agli aspetti conoscitivi che a quelli normativi e gestionali, riguardanti la tutela, la valorizzazione e le trasformazioni delle risorse territoriali e ambientali.

Da questo punto di vista si tratta di una svolta: l'urbanistica non è più considerata la disciplina, diciamo, "proprietaria", ma diventa un importante ingrediente del governo del territorio, essendo conferita pari dignità alla difesa del suolo, alla scienza economica, allo studio della società.

In questo contesto cambia anche il ruolo della Regione, che da gestore e controllore a valle del processo di pianificazione, diventa attore tra gli attori istituzionali, ponendosi in una nuova "circolarità" nel governo della trasformazione e con un chiaro obiettivo: quello di rendere coerente il rapporto tra le politiche, le azioni e la programmazione dello sviluppo del territorio. Si stabilisce, dunque, in modo chiaro che governo del territorio significa rendere coesa e coerente l'intenzionalità dei programmi politici con le politiche del territorio e con quelle della programmazione e questa con i programmi di sviluppo dei soggetti locali.

Preciso, meglio: non si deve fare confusione fra concetto di "piano" e concetto di "programma". Nell'ambito del governo del territorio, ma anche in generale, pianificazione e programmazione non sono sinonimi, esprimono concetti diversi, se non altro temporalmente. Voglio dire che, parlando di "piano" io ho una dimensione temporale di medio, lungo periodo; mi riferisco, perciò, a un sistema di risorse e di loro compatibilità, secondo una previsione di larga massima molto chiara nell'indicare la direzione nella quale si vuole procedere, ma che rimanda ad una fase successiva le forme e i dettagli di ciò che si intende realizzare.

Si mette in moto per questo tutta un'articolazione di strumenti, appunto di piani, che servono per stabilire le regole e tracciare gli obiettivi. La cosa

più importante è che l'attuazione, affidata alle politiche di programmazione e alle politiche di combinazione tra pubblico e privato, attraverso vari strumenti (regolamenti, piani attuativi) non sia indefinita e lasciata a se stessa. Le previsioni di un regolamento urbanistico valgono cinque anni, dopo di che decadono i vincoli pubblici ma anche le previsioni private. Il Piano strutturale non fa localizzazioni, non trasforma lo stato giuridico dei terreni, fornisce indicazioni generali sulla base delle "unità territoriali". Il regolamento urbanistico le attuerà, ma non sarà il solo strumento, perché potranno intervenire i piani attuativi, i regolamenti comunitari, le politiche di sviluppo, altre politiche di settore. Emerge così un'idea ricca di programmazione fatta di intrecci fra pubblico e privato, di utilizzazione "pensata" ma snella di strumenti e risorse in coerenza con un disegno (il "piano") a maglie larghe ma definito da regole chiare.

Qui entra in gioco il Piano di indirizzo territoriale, lo strumento regionale principe, insieme al Programma regionale di sviluppo, della parte più forte del governo del territorio, che in questo volume metodologico, e nei primi studi per del quadro conoscitivo riportati nei volumi allegati, cominciamo a delineare nella sua portata politica e nel suo essere generatore di regole e di progettualità condivise per il territorio regionale.

Il Piano di indirizzo territoriale ha proprio questa pretesa: contribuire a garantire il funzionamento del territorio regionale, riservando grande attenzione sia al patrimonio del cosiddetto "localismo democratico" sia al sistema di paesaggi che, sul territorio regionale, una pluralità di individui e una storia sociale, simbolicamente e fisicamente, ha fissato.

In Toscana siamo molto rispettosi delle autonomie locali e del pluralismo istituzionale paritario. Qui si pratica la concertazione, la cooperazione, la corresponsabilizzazione, l'incontro ascendente tra esigenze dei vari territori regionali e lo sguardo lungo del livello regionale. Proprio per questo una linea guida, peculiarmente regionale, è il punto di raccordo e sintesi: "far da sé e non da soli" è il motto più semplice e chiaro per descrivere questo processo.

Il Piano di indirizzo territoriale, in questa prospettiva, ha un doppio ruolo: da una parte fissare lo statuto del territorio, come norma politica generale concertata e condivisa dall'interno pluralismo istituzionale, in modo da definire i principi e criteri per l'utilizzazione delle risorse essenziali e quelle dei paesaggi in un'ottica di coesione sociale, economica e, appunto, territoriale; dall'altro quello di indicare quelle strategie di interesse regionale individuate come i motori principali dello sviluppo, che solo a questo livello possono avere forza e massa critica per generare effetti positivi sull'interno sistema socio-economico della regione.

E' una grande scommessa, oltre ad essere una grande sfida, della contemporaneità che ipotizza una grande coesione intergovernativa tra tutti gli attori e le istituzioni presenti in Toscana.

Riccardo Conti

Assessore regionale all'urbanistica, infrastrutture, viabilità e trasporti, casa



metodologia per l'adeguamento del PIT





Introduzione

Il processo di sistematizzazione e rimessa in ordine delle norme e degli strumenti per il governo del territorio, dopo nove anni di “prove innovative” legate alla legge regionale n. 5/95 e a tre anni dalle modifiche della Costituzione del 2001, è si è concluso. Con la Lr 61/04, sono state approvate le norme di potenziamento della legge sulla programmazione regionale, con la Lr 1/05, le nuove norme di potenziamento della legge sul governo del territorio, che ha assunto le vesti di un vero e proprio testo unico regionale in materia.

Il cosiddetto “modello Toscana” di governo trova così una più stabile organizzazione e una più ampia strutturazione, con una scelta nuova e radicale rispetto al recente passato: stabilire dei legami non formali e, soprattutto, assai stretti tra la programmazione dello sviluppo e le forme del governo del territorio. Un nesso da sempre riconosciuto essenziale nell’esperienza italiana, ma mai realmente strutturato, se non nella forma incompleta di fare partire prima la programmazione e poi definirne un piano, senza accorgersi di invertire la logica della filiera decisionale.

Questo ha portato non solo a ripensare il rapporto tra gli enti istituzionali, ma anche a ridefinire i contenuti, il ruolo e l’efficacia della tecnica dell’azione istituzionale. Il fine è unico e sostanziale: rendere coerente il rapporto tra le politiche, le azioni e la programmazione dello sviluppo. In questo modo il governo del territorio è inteso come il momento più alto e pubblicamente certificato per rendere coesa e coerente l’identità del patrimonio collettivo fissato nel territorio con l’intenzionalità dei programmi politici, e quindi con le politiche territoriali e urbanistiche e i programmi di sviluppo locali.

I passi che hanno portato a sistematizzare questa scelta, restituendo il campo di lavoro della pianificazione agli interessi storici del “cuore” della disciplina - diritto di proprietà/regolamentazione dei suoli e assetti territoriali di area vasta - sono stati due: da un lato rendere ancora più evidente e radicale la forma del piano in due parti, quella statutaria e quella strategica; dall’altro affidare ad un unico procedimento amministrativo il compito di formalizzare piani e programmi, procedimento che contempla in sé anche la valutazione integrata degli effetti delle scelte dei piani e programmi tra di loro e sull’ambiente.

L’impostazione è stata per prima recepita dalla nuova legge sulla programmazione regionale che all’articolo 5 bis (Raccordo con la pianificazione del territorio) così dispone: “1. Il PRS individua le strategie dello sviluppo territoriale, nel rispetto di quanto disposto dallo Statuto del territorio del Piano di indirizzo territoriale della Regione; 2. Le prescrizioni relative alle risorse essenziali del territorio, contenute negli atti di programmazione settoriale e intersettoriale, sono sottoposte ad accertamento di conformità e compatibilità con gli strumenti della pianificazione territoriale, secondo modalità e procedure definite dalla normativa regionale vigente in materia di governo del territorio”. Successivamente è stata estesa al complesso delle norme sul governo del territorio, dividendo in due la forma del piano (statutario/strategico), cioè tutto ciò che rappresenta la struttura del territorio in un’ottica di lungo periodo che deve essere mantenuto e, possibilmente, migliorato; e quello che rappresenta la visione al futuro, in un’ottica di medio periodo, possibilmente legata all’arco di una legislatura.

Le risorse essenziali del territorio, art. 3, l.r. 1/05

1. La Regione, con la presente legge, promuove e garantisce la tutela delle risorse essenziali del territorio in quanto beni comuni che costituiscono patrimonio della collettività.
2. L’insieme delle risorse essenziali di cui al comma 1 è costituito da:
 - a) aria, acqua, suolo e ecosistemi della fauna e della flora;
 - b) città e sistemi degli insediamenti;
 - c) paesaggio e documenti materiali della cultura;
 - d) sistemi infrastrutturali e tecnologici.
3. Nessuna delle risorse essenziali del territorio di cui al comma 2 può essere ridotta in modo significativo e irreversibile in riferimento agli equilibri degli ecosistemi di cui è componente. Le azioni di trasformazione del territorio sono soggette a procedure preventive di valutazione degli effetti ambientali previste dalla legge. Le azioni di trasformazione del territorio devono essere valutate e analizzate in base a un bilancio complessivo degli effetti su tutte le risorse essenziali del territorio.
4. Fermo restando quanto disposto dal comma 3, nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzo e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti. Essi devono in ogni caso concorrere alla riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme, nonché alla prevenzione e al recupero del degrado ambientale e funzionale.
5. I nuovi insediamenti e gli interventi di sostituzione dei tessuti insediativi sono consentiti solo se esistono o siano contestualmente realizzate le infrastrutture che consentono la tutela delle risorse essenziali del territorio. In tal senso sono comunque da garantire l’accesso ai servizi di interesse pubblico e le relative prestazioni; in particolare, devono essere assicurati i servizi inerenti:
 - a) all’approvvigionamento idrico e alla depurazione delle acque;
 - b) alla difesa del suolo, tale da tutelare le aree interessate da rischi di esondazione o di frana;
 - c) alla gestione dei rifiuti solidi;
 - d) alla disponibilità dell’energia;
 - e) ai sistemi di mobilità;
 - f) al sistema del verde urbano.

La “duplicità” della nuova forma del piano in Toscana ha questa valenza. Lo statuto del territorio dettaglia i principi della territorialità, rappresentativa di tutti gli elementi fisici, morfologici, culturali, ecc. da rispettare sia dagli atti di pianificazione che dagli atti di programmazione. Al contempo è la griglia orientata al futuro delle regole non negoziabili del territorio quali: le invarianti strutturali, i principi per l’utilizzazione e per le prestazioni delle risorse, nonché le regole evolutive dei paesaggi.

La parte strategica, al contrario, definisce i soli aspetti operativi e gestionali attraverso l’individuazione di azioni e di progetti di territorio, in connessione con la programmazione economica.

Il percorso è l’approdo di una riflessione assai lunga, che affonda le radici nella prima metà degli anni Novanta del Novecento, con legge regionale n. 5/95, che - a Costituzione allora non modificata - introduceva la categoria del “governo del territorio”, intendendola come l’azione dei pubblici poteri che doveva indirizzare le attività pubbliche e private a favore dello sviluppo sostenibile e, al contempo, garantire la trasparenza dei processi decisionali e la partecipazione estesa dei cittadini alle scelte.

Da quella categoria emergeva la nozione di territorio come risorsa collettiva, che esprimeva già un proprio carattere e una propria individualità in quanto risultato di una azione sociale di lungo periodo. Qualsiasi azione trasformazione e qualsivoglia forma di governo necessitava, quindi, di una collaborazione interistituzionale degli enti che di fatto avevano la competenza normativa in materia e il coinvolgimento delle comunità insediate o comunque abitanti i diversi luoghi del “mosaico” territoriale regionale.

Nel potenziamento della legge regionale 5, e nell’approdo ad un testo unico in materia con la Lr 1/05, la categoria viene rafforzata: il governo del territorio è inteso come l’insieme delle attività relative all’uso del territorio,

IL MODELLO TOSCANO

il territorio patrimonio collettivo indivisibile:
nessuna risorsa del territorio può essere ridotta
in modo significativo e irreversibile

**sviluppo e qualità: valorizzazione
delle diverse** identità territoriali

**superamento delle pianificazioni separate
il procedimento deve riunificare soggetti e
competenze**

**la valutazione a sostegno della responsabilità,
la partecipazione a garanzia di** trasparenza

**tutti gli strumenti della pianificazione hanno
un contenuto statuario e uno strategico**

**competete alle istruzioni definire
preventivamente** valori comuni non negoziabili

**piano pubblico, progetti pubblico-privati:
verso un piano capace di generare progetti**

**coincidenza tra programmazione
generale dello sviluppo e strategie
della pianificazione territoriale**

**ogni livello di piano contiene
lo statuto del territorio**

**lo statuto del territorio proietta nel futuro regole
non negoziabili e indirizzi per l'evoluzione del paesaggio**

**la toscana della qualità: il governo del territorio
per una società coesa e solidale**

con riferimento sia agli aspetti conoscitivi che a quelli normativi e gestionali, riguardanti la tutela, la valorizzazione e le trasformazioni delle risorse territoriali e ambientali che lo costituiscono. Proprio per questo l'azione del governo deve assicurare il coordinamento delle politiche e la sinergia delle intenzionalità di tutti i settori che incidono - direttamente e indirettamente - sulle risorse stesse.

Il conseguimento delle finalità del governo del territorio è perseguito mediante gli strumenti della pianificazione territoriale (il Piano di indirizzo territoriale regionale, il piano territoriale di coordinamento provinciale, il piano strutturale comunale) e gli atti del governo del territorio (Regolamento urbanistico comunale, i Piani complessi di intervento, i Piani attuativi degli strumenti della pianificazione territoriale, e qualora incidano sull'assetto costituito dagli strumenti della pianificazione territoriale in vigore, anche i piani e i programmi di settore, gli accordi di programma e gli altri atti della programmazione negoziata comunque denominati).

La doppia distinzione tra strumenti e atti è un altro tassello del riordino normativo, introdotto per cercare di "adattare" le forme dell'azione amministrativa alla contemporaneità del veloce mutamento delle relazioni sociali, economiche e culturali da cui prende forma il territorio attuale: un territorio oggi in "solitudine" stretto com'è tra la gestione amministrativa "localistica" e le spinte e le domande (soprattutto di natura finanziaria) di livello, quantomeno, internazionale, se non globale.

Proprio per questo il territorio è oggi l'elemento chiave per governare i tempi contraddittori dell'economia contemporanea, ma anche quello più sensibile.

Le nuove dimensioni di riferimento del mercato innescano competizioni sempre più estese e sganciate da regolazioni nazionali o regionali forti, per forza di cosa fanno emergere i territori e le forme locali di sviluppo e di organizzazione che, per funzionare, o meglio per competere nella omologazione del mercato globale, hanno bisogno di valorizzare le proprie specificità socio-economiche, ma soprattutto territoriali.

Qui entra in gioco prepotentemente il governo del territorio e le strategie politiche che su di esso e con esso è possibile attivare. E' chiaro che non si può affidare il governo di questa strategia alla sola "tradizionalità" della strumentazione urbanistica classica, ma appunto al complesso delle azioni del governo del territorio e alla progettualità che da questa deriva.

La sfida della contemporaneità è proprio questa: adattare ad essa anche l'applicazione concreta dei quattro principi cardine che il nuovo testo del Titolo V della Costituzione richiama:

pari dignità: ogni soggetto assume le sue decisioni senza sottostare ai condizionamenti di altri soggetti e avendo a disposizione gli strumenti per tutelare le proprie competenze dalle ingerenze altrui. Muta così anche il ruolo storico della Regione, che da soggetto di normazione e controllo si tramuta in soggetto, tra soggetti, di indirizzo e d'azione

sussidiarietà: il cittadino ha rapporti con l'ente che assicura l'adeguatezza e che gli è più vicino: per la gran parte della disciplina delle trasformazioni del territorio questo ente è il Comune, storicamente titolare della competenza urbanistica

adeguatezza: solo la legge può definire qual è il livello adeguato per svolgere una determinata funzione. Alla Regione spettano le strategie territoriali e la regolamentazione generale, alla Provincia la definizione dei limiti di utilizzabilità delle risorse, al Comune la disciplina dell'uso del territorio e l'urbanistica

differenziazione: nessun soggetto fa le stesse cose degli altri, in modo da consentire la non sovrapposizione e la non gerarchia.



Quest'ultimo punto è una delle novità più importanti della nuova legge regionale 1/05 che, ribadendo l'assenza di soggetti verificatori di decisioni altrui, rende esplicito il principio di responsabilità, secondo cui tutti i soggetti istituzionali sono portatori di interessi propri e distinti. L'esigenza di inserire questo richiamo, nel modello organizzativo per il governo del territorio della Toscana, deriva, oltre che da dettati costituzionali, anche dall'aver assunto il rispetto delle risorse essenziali del territorio come uno degli obiettivi prioritari della programmazione, della pianificazione e del controllo delle trasformazioni fisiche. L'applicazione del principio è importante, perché tutti i soggetti istituzionali sono i principali produttori di decisioni, con valore normativo, per il territorio e soprattutto perché si autoapprovano la strumentazione territoriale e urbanistica che producono.

Il tutto può essere racchiuso, almeno nell'esperienza del "modello" toscano, in un assunto: alle istituzioni pubbliche il compito di garantire le regole ed i criteri per trasferire al futuro il patrimonio collettivo e al rapporto pubblico/privato quello di elaborare progetti per lo sviluppo.

Dunque, le modalità di funzionamento della pubblica amministrazione e il suo intervento, da una parte, e le forme organizzative e l'iniziativa privata, dall'altra, non sono due fini in sé contrapposti, ma due modi a disposizione della collettività per conseguire, caso per caso, circostanza per circostanza, gli obiettivi e i risultati che si sono espressi e programmati. Significa lavorare in cooperazione, ma con distinzione di ruoli racchiudibili nello slogan "piani pubblici, progetti pubblico-privati o privati", ma significa anche reinventare totalmente il governo e le sue modalità introducendo nei comportamenti, nell'organizzazione e nelle scelte tecniche della pianificazione, la valutazione integrata, dando attuazione innovativa alla Direttiva 2001/42/CEE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

Il principio nodale che deve essere esplicitamente richiamato è che la pianificazione e la programmazione costituiscono il metodo ordinario per l'organizzazione della pubblica amministrazione e per le modalità del governo del territorio. Di questo principio nodale il Piano di indirizzo territoriale è il livello spaziale più adeguato per uno sguardo lungo interno ed esterno al territorio regionale con il doppio ruolo strumentale:

di costruzione di una immagine condivisa, espressione della territorialità regionale, che tracci le regole invariabili in riferimento ai livelli prestazionali irrinunciabili che le risorse devono e dovranno assicurare

di integrazione e coerenza, in ragione della necessità, riconosciuta anche dal PRS 2003-05, di coordinamento e di diversificazione delle politiche e della programmazione di settore per i diversi territori della Toscana, in cui far interagire l'uso delle risorse pubbliche con quelle private.

Quindi, passaggio da un modello di politiche settoriali, organizzate sull'intero territorio regionale secondo logiche autoreferenziate, a modelli di politiche integrate e coerenti che facciano perno sull'intersectorialità, sul partenariato e sul radicamento con le domande, i progetti e le specificità e territorialità di singoli e ben definiti spazi regionali. Proprio per questa nuova missione **il governo del territorio regionale deve far appello - ritrovandole nel territorio stesso - alle rappresentazioni di immagini locali, alla riconsiderazione dei luoghi della produzione, del vivere, dello scambio di informazioni e conoscenze, come attitudini territoriali uniche di unici territori regionali.**



Piano di indirizzo territoriale, art. 48, l.r. 1/05

1. Lo statuto del territorio di cui all'art. 5, contenuto nel piano di indirizzo territoriale approvato dalla Regione, in relazione all'ambito regionale individua e definisce:

- a) i sistemi territoriali e funzionali che definiscono la struttura del territorio;
- b) le invarianti strutturali di cui all'art. 4;
- c) i principi per l'utilizzazione delle risorse essenziali nonché le prescrizioni inerenti ai relativi livelli minimi prestazionali e di qualità;
- d) le aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 32, comma 2.

2. Lo statuto di cui al comma 1 ha anche valore di piano paesaggistico ai sensi di quanto previsto dall'art. 33 ed altresì ai sensi di quanto previsto dall'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e pertanto individua i beni paesaggistici e la relativa disciplina.

3. Il piano di indirizzo territoriale delinea la strategia dello sviluppo territoriale mediante l'indicazione e la definizione:

- a) degli obiettivi del governo del territorio e delle azioni conseguenti;
- b) del ruolo dei sistemi metropolitani e dei sistemi delle città, dei sistemi locali e dei distretti produttivi, delle aree caratterizzate da intensa mobilità nonché degli ambiti territoriali di rilievo sovraprovinciale;
- c) delle azioni integrate per la tutela e valorizzazione delle risorse essenziali.

4. Ai fini di cui al comma 3, il piano di indirizzo territoriale stabilisce:

- a) le prescrizioni relative alla individuazione dei tipi di intervento e dei relativi ambiti territoriali che, per i loro effetti intercomunali, sono oggetto di concertazione fra i vari livelli istituzionali anche in relazione alle forme di perequazione tra comuni;
- b) le prescrizioni per il coordinamento delle politiche di settore della Regione in funzione dello sviluppo territoriale;
- c) le prescrizioni relative alla individuazione degli ambiti territoriali per la localizzazione di interventi sul territorio di competenza regionale;
- d) le misure di salvaguardia immediatamente efficaci, pena di nullità di qualsiasi atto con esse contrastante, sino all'adeguamento degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio di comuni e province allo statuto del territorio di cui al comma 1 e alle prescrizioni di cui alle lettere a) e c);
- e) le prescrizioni di cui all'art. 4, comma 7, della legge regionale 17 maggio 1999, n.28 (Norme per la disciplina del commercio in sede fissa in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.114) come modificata dalla legge regionale 4 febbraio 2003, n.10;
- f) i comuni tenuti ad adottare il piano di indirizzo e di regolamentazione degli orari ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera d) bis) della l.r. 38/1998.

5. Nei casi di cui all'art. 26, comma 3, la Giunta regionale emana misure di salvaguardia ai sensi e per gli effetti di cui al comma 4, lettera d) del presente articolo.

6. Gli strumenti della pianificazione territoriale dei comuni e delle province e gli atti di governo del territorio degli altri soggetti pubblici, si conformano al piano di indirizzo territoriale.

1

L'adeguamento del PIT

Il PIT è un "atto di programmazione" che serve alla Regione per partecipare al processo di pianificazione del territorio, perché rende espliciti i propri obiettivi e le proprie strategie, e serve agli enti locali, perché in esso trovano indirizzi e indicazioni di livello regionale, entro i quali, e con la massima autonomia possibile, inscrivere le politiche urbanistiche locali. Con questo ruolo il PIT è stato considerato, nella legge regionale 5/95, lo strumento "principe" del governo del territorio della Regione; ciò nasceva dalla considerazione politica che il territorio stava assumendo un nuovo ruolo nello sviluppo economico e sociale: un ruolo di deposito di forme e valori di immaterialità che bisognava preservare e garantire all'interno di logiche di controllo e di governo pubbliche. Proprio per questo il PIT è costruito costruito in sinergia con il Programma regionale di sviluppo; proprio per questo entrambi gli atti regionali consideravano il territorio come un valore comune da preservare con regole comuni e condivise.

Tre sono state le principali novità introdotte:

- la geografia interpretativa dello spazio regionale, slegata dai confini amministrativi e affidata a quattro grandi Sistemi territoriali di programma, che contraddistinguono altrettante "Toscane", vale a dire: la Toscana della *Costa e dell'Arcipelago*; la Toscana delle *Aree interne e meridionali*; la Toscana dell'*Appennino*; ed infine la Toscana dell'*Arno*

- le riconoscibilità organizzative locali centrate sui Sistemi territoriali locali, costituite da articolazioni di comuni tenuti insieme da legami economici e relazionali forti e visibili. Sono questi ultimi le unità territoriali minime in base alle quali orientare gli strumenti operativi e di supporto per le politiche di programmazione, nonché l'ambito territoriale più significativo per la valutazione degli effetti dei progetti territoriali e delle azioni finanziarie

- l'innervatura di raccordo tra le "quattro" Toscane e la realtà dei contesti locali definita dai Sistemi territoriali funzionali, che non sono altro che i capisaldi delle funzioni e dei servizi che interconnettono i diversi ambiti locali con quelli regionali e questi con l'esterno.

Tre le categorie di risorse considerate:

- le città e gli insediamenti urbani
- il territorio rurale, che comprende le risorse naturali, il paesaggio e gli insediamenti rurali
- la rete delle infrastrutture.

Per ogni sistema territoriale e per ogni categoria di risorse il PIT indica valori di riferimento, sotto la forma di indirizzi, prescrizioni ed azioni, e al contempo identifica le invarianti strutturali del territorio regionale (come ambiti di risorse da tutelare) considerandole come l'incrocio di funzioni e prestazioni ad esse associate.

Dall'incrocio tra funzioni e prestazioni scaturiscono le azioni programmatiche del Pit articolate in due specie:

- le politiche puntuali da osservarsi negli strumenti urbanistici locali
- le politiche riferite ad ogni grande sistema areale a cui debbono uniformarsi gli strumenti urbanistici degli enti locali.

L'articolato normativo del PIT vigente definisce così le prescrizioni generali ed operative per tutto il territorio regionale, suddivise anch'esse tra le varie tipologie delle risorse precedentemente individuate, ed articola tali prescrizioni specificandole per i sistemi territoriali individuati.



Il PIT vigente è dunque un compendio sinottico entro cui sono state concatenate e riposizionate le auspicabili politiche territoriali e urbane per ogni ambito sistemico del territorio regionale. Così facendo si è prodotto anche una struttura di valori e di tutele non astratta, ma legata ad azioni positive. La preoccupazione principale del documento è quella di fornire una griglia strategica agli enti territoriali istituzionali, nella quale trovare sia le azioni sia le modalità di governo del territorio. Un piano come "visione" di regole comuni di natura urbanistica che, per trasferirsi fisicamente al territorio, dovevano essere recepite negli strumenti urbanistici locali: un piano di indirizzo, quindi, compreso nella sfera della pianificazione urbanistica.

La nuova legge regionale 1/05, modifica ruolo e contenuto del PIT, perché affida a questo livello la definizione del passaggio da un modello di politiche settoriali, organizzate sull'intero territorio regionale secondo logiche autoreferenziate, a modelli di politiche integrate e coerenti che facciano perno sull'intersettorialità, sul partenariato e sul radicamento con le domande, i progetti e le specificità e territorialità di singoli e ben definiti spazi regionali. Riconosce, altresì, a questo strumento - così come a tutti i livelli della pianificazione territoriale - la definizione di uno statuto del territorio, cioè la rappresentazione strutturale del territorio in un'ottica di lungo periodo, con riferimento sia generale che specifico alle diverse caratteristiche della territorialità rappresentativa di tutti gli elementi fisici, morfologici, culturali e sociali di interesse regionale da rispettare sia dagli atti di pianificazione che dagli atti di programmazione. La nuova legge modifica anche il procedimento di costruzione, che da semplice "ascolto" attraverso l'istituto delle Conferenze di programmazione, ad un ascolto partecipato e reciproco che porti a una leale collaborazione e a scelte effettivamente condivise.

Da qui un necessario adeguamento dell'attuale PIT. Adeguamento che può essere così sintetizzato: rafforzare l'intelligenza interistituzionale già presente nel precedente PIT per definire, nel nuovo strumento, uno vero e proprio statuto del territorio che sia sfondo e norma politica del territorio e al contempo contenga la definizione degli obiettivi, degli indirizzi e delle azioni progettuali strategiche di competenza esclusiva della Regione. Un ente non più solo fonte di norme e garante di tutela, ma anche soggetto attivo di strategie ed azioni.

L'adeguamento del PIT sarà quindi indirizzato:

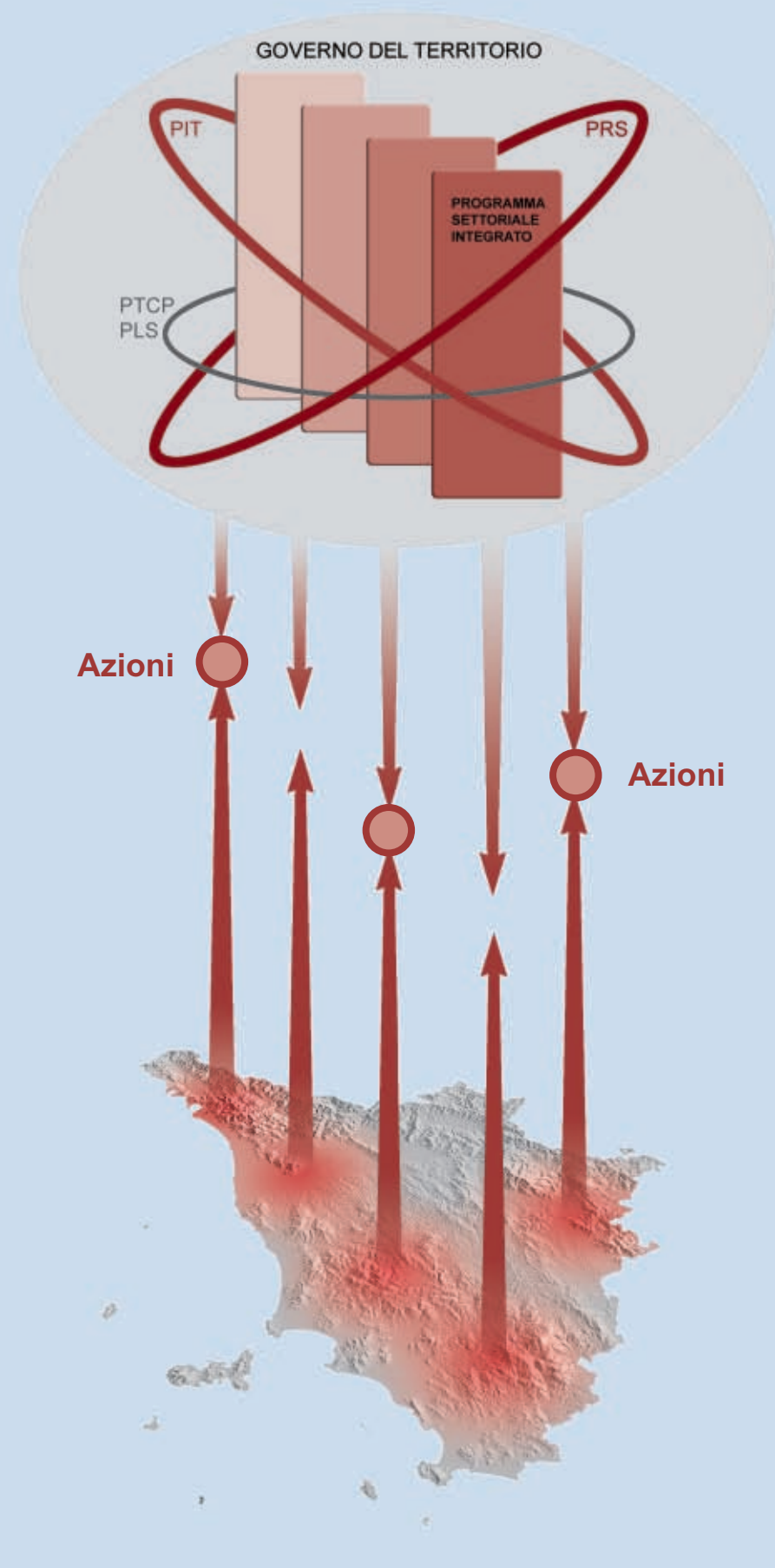
- alla ricerca della integrazione e coerenza in ragione anche delle necessità, riconosciute anche dal PRS 2003-05, di coordinamento e di diversificazione delle politiche e della programmazione di settore per i diversi ambiti del territorio della Toscana, in cui far interagire l'uso delle risorse pubbliche con quelle private; tenendo in considerazione anche gli indirizzi strategici formulati dallo Schema di sviluppo dello Spazio Europeo, in modo da accrescere la competitività del sistema regionale attraverso la definizione di obiettivi riferiti al livello territoriale regionale unitario

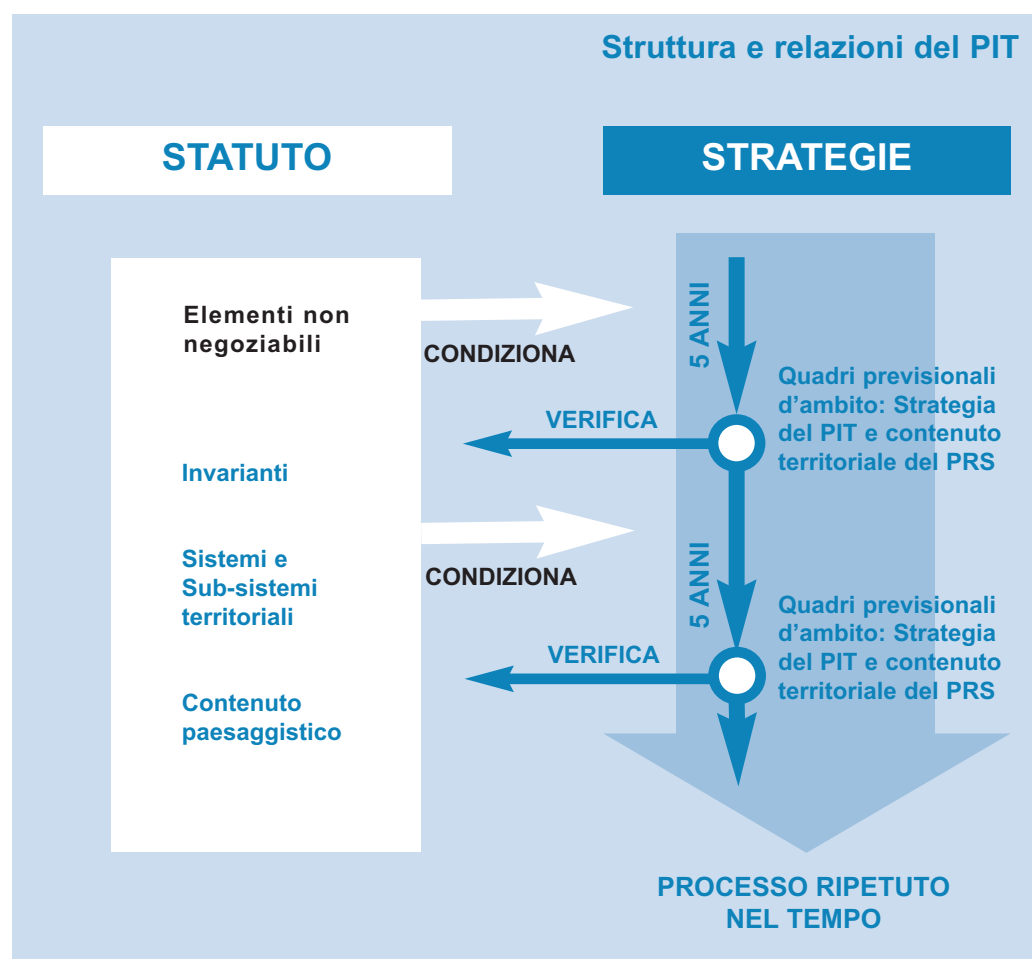
- alla rappresentazione di immagini locali, alla riconsiderazione dei luoghi della produzione, del vivere, dello scambio di informazioni e conoscenze, come attitudini territoriali uniche di unici ambienti regionali, in modo da assicurare una maggiore articolazione delle politiche territoriali ed una migliore integrazione delle stesse con gli atti della programmazione di settore per i diversi ambiti del territorio della Toscana

- a recepire i contenuti del nuovo Codice dei Beni Culturali relativi alla disciplina paesaggistica (art. 135), inserendo a questo livello di governo i contenuti del Piano paesaggistico.

Il PIT deve diventare il luogo ove le politiche dei diversi livelli istituzionali si confrontano ed arrivano alla coerenza, attraverso un'azione collaborativa ed ascendente, che tracci percorsi di democrazia partecipata e interistituzionale che coinvolga stabilmente le Province e i Comuni.

Il nuovo processo organizzativo per il governo del territorio





2

Struttura e relazioni del PIT

Tutti gli strumenti della pianificazione territoriale individuati nella nuova legge regionale (Piano di indirizzo territoriale, Piano territoriale di coordinamento provinciale, Piano strutturale comunale) hanno una struttura doppia organizzata intorno alla coppia di termini statuto/strategia.

Lo statuto del territorio può essere considerato come la proiezione al futuro delle regole non negoziabili. Esso comprende le invarianti strutturali quali elementi posti a garanzia dell'identità dei luoghi.

Le invarianti sono le risorse, i beni e le regole relative all'uso delle risorse stesse, nonché i livelli di qualità e le relative prestazioni minime da sottoporre a tutela al fine di garantire lo sviluppo sostenibile.

Appare evidente come lo statuto del territorio sia probabilmente l'elemento che differenzia il "modello Toscana" di governo del territorio dalle più recenti ipotesi di legge quadro nazionale.

Queste ultime, in nome dell'innovazione riproponevano e ripropongono schemi già dimostratisi inefficaci a perseguire lo sviluppo sostenibile: in un primo momento risolvevano tutto nell'ambito della contrattazione pubblico-privato, dichiarando di fatto ogni elemento negoziabile, mentre più recentemente eliminano semplicemente l'interesse collettivo alla tutela dei beni culturali ed ambientali dalla sfera del governo del territorio, trasferendolo in quella delle discipline settoriali e specialistiche del paesaggio, della difesa

del suolo, della natura e degli ecosistemi, eccetera. Ma per essere ciò che la legge regionale 1/05 richiede, e cioè norma condivisa al di sopra delle intenzioni particolari ed estemporanee, lo statuto deve essere capace anche di formarsi attraverso percorsi di democrazia partecipata che fissino per il lungo periodo le scale condivise dei valori rappresentati dalle diverse tipologie di risorse e, di conseguenza, le regole di insediamento e di trasformazione nei territori interessati.

Lo statuto è dunque una solida immagine di sfondo: rappresentazione strutturale del territorio toscano come patrimonio collettivo unico e indivisibile in un'ottica di lungo periodo. Lo statuto, quindi, dettaglia i principi della nuova legge per il governo del territorio con riferimenti sia generali sia specifici alle diverse caratteristiche dei territori rappresentativi di tutti gli elementi fisici, morfologici, culturali, ecc. di interesse regionale da rispettare sia da parte degli atti di pianificazione che da parte degli atti di programmazione.

Quello che abbiamo definito la "duplicità" del PIT, rappresentata dalla doppia struttura statuto/strategia, è resa ancora più evidente dal fatto che, avendo il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio affidato al livello regionale gli strumenti della tutela dei beni paesaggistici ed i criteri della disciplina paesaggistica di tutto il territorio, la Legge regionale 1/05 ha disposto che tali strumenti dovessero essere collocati proprio nello statuto del territorio regionale contenuto nel PIT e non in un piano specialistico, magari coordinato con il PIT, come accade nella maggior parte delle Regioni.

Il presupposto che ogni strumento della pianificazione sia dotato di un proprio Statuto del territorio, che contiene, oltre agli elementi fondativi quali l'identità dei luoghi e le regole di insediamento del territorio, gli elementi propri del piano paesaggistico, fa sì che il piano paesaggistico sia declinato in modo coerente a ciascun livello della pianificazione. Tale valenza è particolarmente significativa in quanto discende dai contenuti fondamentali della legge per il governo del territorio, imponendoci di leggere e classificare il territorio non solo per ambiti di pregio o di degrado, ma anche quali identità dei luoghi, consentendo in tal modo di collocarlo entro la logica voluta anche dalla Convenzione Europea sul Paesaggio, ove per "paesaggio si designa una parte di territorio, così come è percepita dalla popolazione, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalla loro interrelazione".

Il contenuto strategico è invece l'intenzionalità possibile, cioè la definizione degli obiettivi, degli indirizzi e delle azioni progettuali strategiche. Esso, nell'ottica dello sviluppo sostenibile, costituisce anche il luogo per la verifica di compatibilità di ogni atto di governo del territorio, eventualmente previsto per l'attuazione dello strumento medesimo, con il nucleo di regole, vincoli e prescrizioni derivanti dallo statuto del territorio. Come detto in altre parti di questo elaborato, il principio di responsabilità impone ad ogni livello istituzionale di rappresentare in modo esaustivo le proprie competenze in un quadro di leali collaborazioni. E' dunque necessario che la Regione dichiari le proprie strategie rispetto al territorio in maniera esplicita e concreta: per far ciò il PIT dovrà rappresentare le intenzioni operative della Regione a prescindere dai confini amministrativi con riferimento ad ambiti che siano condivisi dall'immaginario collettivo.

La parte strategica del PIT costituisce la visione al futuro per la Toscana e, con riferimento all'arco della legislatura, costituisce il contenuto territoriale del Programma regionale di sviluppo e delle conseguenti politiche di settore. Quindi definisce gli aspetti operativi e gestionali, conformi allo statuto, attraverso l'individuazione di strategie e azioni in connessione con la programmazione dello sviluppo e la partecipazione "dal basso" degli enti locali.



3

Metodologia per lo statuto

La costruzione della parte statutaria si compone di diverse elaborazioni tra loro correlate:

- l'individuazione della parte fondativa del territorio
- dei suoi caratteri identitari preminenti
- dei contenuti propri del piano paesaggistico, richiesti dall'art.135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di recente approvazione attraverso l'individuazione di ambiti di paesaggio
- verifica dei contenuti con gli enti istituzionali territoriali.

Il territorio considerato per tutte le attività è quello regionale con riferimento agli spazi di relazione interregionale e al loro collegamento con il più ampio spazio europeo.

Sono presi in considerazione gli elementi strutturali del PIT vigente:

- i sistemi territoriali di programma (le cosiddette "Quattro" Toscane), macroambiti a forte integrazione morfologica, storica, infrastrutturale e socioeconomica
- i sistemi territoriali locali (STL), articolazione micro-territoriale di riferimento per la programmazione economica locale e per testare i livelli di servizio assicurati ai cittadini ed alle imprese
- i sistemi territoriali funzionali (STF), cioè l'interconnessione dei diversi sistemi territoriali locali tra loro e con l'esterno
- le invarianti strutturali non negoziabili (le risorse ed i beni con le relative prestazioni, i livelli di qualità territoriale e le relative regole di trasformazione) riferite sia ai sistemi territoriali che alle tipologie di risorse.

L'attività è svolta attraverso le seguenti azioni:

1. aggiornamento del quadro conoscitivo del PIT vigente attraverso l'acquisizione delle conoscenze già disponibili all'interno dei piani territoriali di coordinamento a cui viene affiancata l'elaborazione di apposite ricerche finalizzate alla descrizione del sistema insediativo (analisi sui servizi a livello comunale, sul pendolarismo tra comuni e sul sistema policentrico regionale, e le linee evolutive dell'uso del suolo)
2. eventuale ridefinizione dei quattro sistemi territoriali di programma in relazione anche ai rapporti trans-regionali e a particolari tematiche, quali ad esempio le rete infrastrutturali ed i corridoi ambientali
3. definizione dei sub-sistemi territoriali delle "Quattro" Toscane in relazione non più a indicatori di natura statistica (i sistemi territoriali locali erano stati mutuati dai sistemi economici locali previsti nel Programma regionale di sviluppo ed individuati come unità territoriali caratterizzati da una pendolarità interna - misurata al censimento generale della popolazione del 1991 - essenzialmente giornaliera e dalla fitta trama di scambi ed interdipendenze tra i comuni in un più ampio arco temporale), quanto a criteri di lettura storico-geografico-culturali. Lo spostamento interpretativo è dettato dalla nuova forma e dal ruolo che assume il PIT nella filiera del governo del territorio in Toscana.

La definizione dei sub-sistemi non più come risultato di una aggregazione dal basso delle diverse specificità economico-industriali del territorio, ma come esito della storia dei luoghi permette di trattarli anche come momento strutturante le forme del paesaggio regionale, ricercando in esse i criteri per l'individuazione degli ambiti paesaggistici, isolandone le caratteristiche e le regole evolutive.

Che cos'è la parte statutaria

La parte statutaria è la **rappresentazione strutturale del territorio toscano** in un'ottica di lungo periodo.

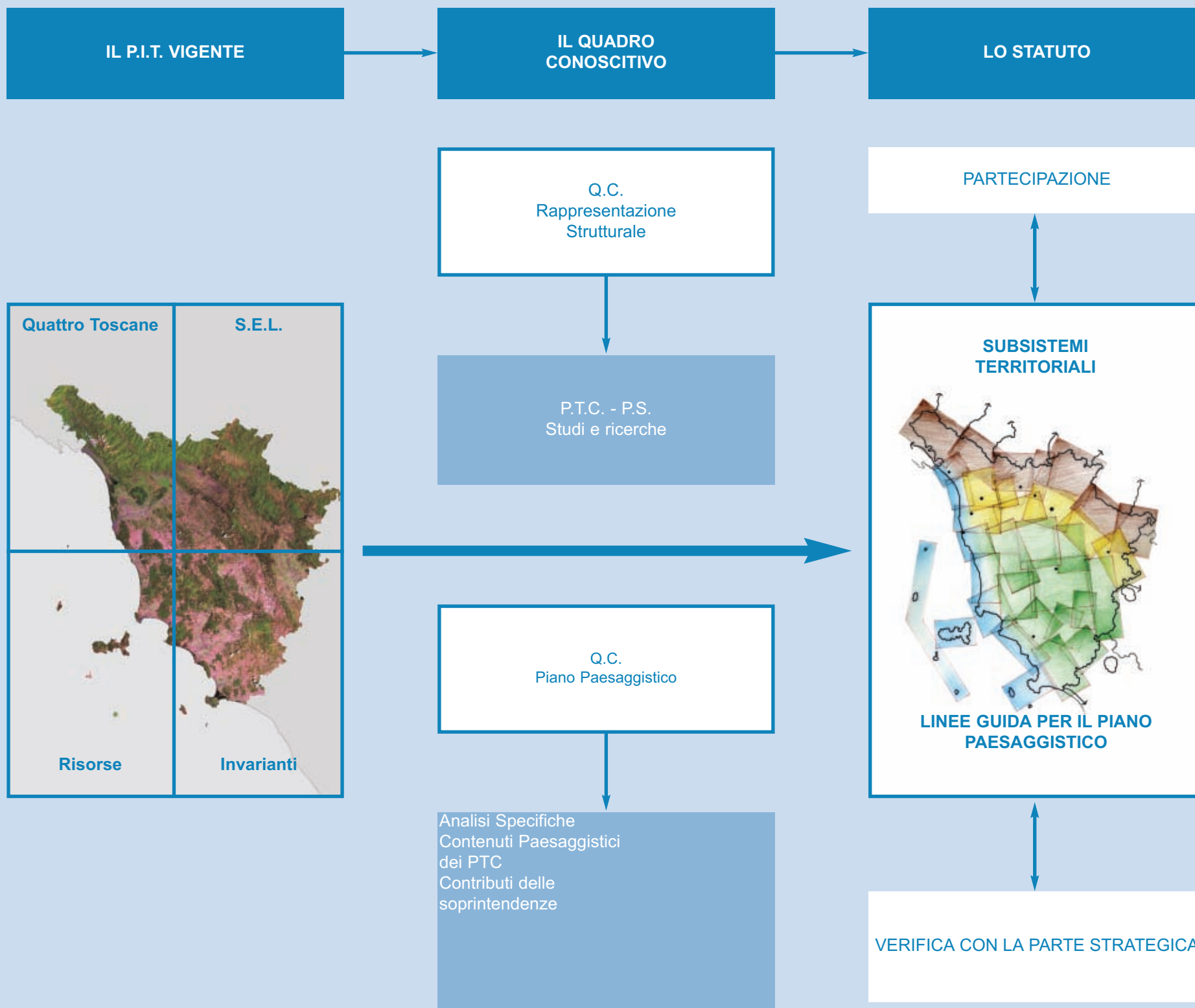
Lo statuto dettaglia i principi della legge regionale per il governo del territorio con riferimenti, sia generali sia specifici, alle diverse caratteristiche della territorialità della Toscana rappresentativa di tutti gli elementi fisici, morfologici, culturali, ecc. di interesse regionale da rispettare sia dagli atti di pianificazione che dagli atti di programmazione.

Lo statuto **rappresenta la proiezione al futuro delle regole non negoziabili del territorio** quali: le invarianti strutturali, i principi per l'utilizzazione e per le prestazioni delle risorse, le strutture territoriali di riferimento per il piano paesaggistico (ambiti di paesaggio).

Questa attività è finalizzata anche alla individuazione dei beni paesaggistici, che in base alle caratteristiche naturali e storiche dei luoghi ed in relazione al livello di rilevanza, è contenuta nello statuto del PIT. Al contempo serve a definire le eventuali prescrizioni per la tutela dei beni paesaggistici stessi, e comunque alla definizione dei criteri a cui le Province si attengono per ripartire il territorio in ambiti paesaggistici differenziati. Ai fini della elaborazione dei criteri per il riconoscimento, all'interno dei PTC, dei diversi ambiti di paesaggio e dei relativi obiettivi di qualità, gli ambiti individuati preliminarmente verranno verificati sia attraverso la lettura delle caratteristiche naturali e storiche e in relazione alle principali tendenze evolutive del paesaggio sia in relazione al livello di integrità e di rilevanza dei valori riconosciuti. La presente attività è svolta con le seguenti azioni:

1. lettura all'interno dei sub-sistemi degli ambiti di paesaggio e delle loro regole evolutive
 2. indagine per la definizione di criteri per la determinazione delle strutture del paesaggio e delle regole di conservazione e trasformazione
 3. elaborazione dei criteri per la definizione dei livelli di integrità e di rilevanza dei valori paesaggistici nonché degli obiettivi di qualità in relazione ai diversi ambiti (indirizzi per la redazione della parte statutaria dei PTCP). La disciplina degli "ambiti di paesaggio" di competenza provinciale si fonderà sull'individuazione delle caratteristiche riconoscibili (identità dei luoghi) e riconosciute ("così come è percepito dalle popolazioni") in coerenza con i contenuti della Convenzione europea del paesaggio.
- Non si tratterà di ambiti da collegare immediatamente a norme di comportamento, ma di riferimenti concettuali per ricostruire l'appartenenza dei territori per i quali solo successivamente sarà possibile definire le regole della trasformazione/conservazione.

La costruzione dello statuto





4

Metodologia per la parte strategica

La parte strategica del PIT rappresenta la visione al futuro per la Toscana, e con riferimento all'arco della legislatura, costituisce il contenuto territoriale del Programma regionale di sviluppo. Definisce gli aspetti operativi e gestionali dello Statuto attraverso l'individuazione di progetti di territorio: indirizzi strategici integrati in connessione con la programmazione economica, gli enti locali e la partecipazione delle collettività locali.

A partire dalle prime ipotesi interpretative che costituiscono la progressiva definizione dei sistemi e sub-sistemi regionali e degli ambiti di paesaggio verranno delineati ambiti territoriali attraverso i quali costruire quadri previsionali. Si tratta di incrociare i contenuti previsionali che per ciascun ambito sono indicati negli strumenti di governo del territorio, con i contenuti territoriali dei piani di settore e con le indicazioni del PRS. L'acquisizione delle informazioni è desunta dall'analisi dei piani strutturali e dei piani territoriali di coordinamento, nonché dei piani e programmi di settore, ma anche attraverso interviste e incontri con i responsabili delle strutture regionali interessate e con i tecnici delle province. L'insieme degli indirizzi consentirà la costruzione di quadri (conoscitivi) previsionali d'ambito che rappresentano la sintesi degli indirizzi della pianificazione e della programmazione nei diversi sistemi e sub sistemi della Toscana.

Gli indirizzi che non si porranno in contrasto con l'insieme delle regole statutarie, dopo una fase di "concertazione e valutazione", andranno a costituire la parte strategica del PIT intesa come un processo continuo e ripetuto nel tempo nel quale le azioni sinergiche del PIT e del PRS potranno garantire da un lato la piena integrazione tra politiche di settore e gli strumenti per il governo del territorio e dall'altro la coerenza delle strategie territoriali agli obiettivi politici fissati nell'arco della legislatura. Il modello, fondato sull'integrazione e la coerenza, potenzia il ruolo del territorio, assunto non a caso dalla nuova legge e dal nuovo PIT, come risorsa unitaria e complessa che al tempo stesso costituisce la base per la valutazione degli esiti complessivi delle politiche territoriali e dei piani e programmi e rappresenta l'elemento generatore di progetti di sviluppo locale condivisi.

L'attività è svolta attraverso le seguenti azioni:

1. indagine dei contenuti strategici degli strumenti di pianificazione e dei piani di settore regionali, con due diversi approfondimenti:
 - la lettura dei contenuti progettuali e di programmazione che concorrono a definire i quadri strategici in atto dello sviluppo locale
 - la lettura delle azioni che i piani di settore regionali e provinciali prevedono rispetto a determinati ambiti territoriali
2. lettura dei contenuti degli strumenti per il governo del territorio e dei piani di settore.

A partire da una prima suddivisione per ambiti provinciali, sono esaminati i principali strumenti e atti per il governo del territorio quali i Piani territoriali di Coordinamento, i Piani Strutturali, Piani di Sviluppo delle Comunità Montane, i principali accordi di pianificazione e di programma; i PRUSST; i Patti Territoriali, ecc.

Parallelamente rispetto agli stessi ambiti saranno individuate le ricadute territoriali della pianificazione e programmazione di settore.

Il lavoro si articolerà in tre fasi:

1. lettura degli strumenti di pianificazione e degli atti per il governo del territorio

Che cos'è la parte strategica

rappresenta

la visione al futuro per la toscana
e, con riferimento all'arco della legislatura, **costituisce**
il contenuto territoriale del p.r.s. e
delle conseguenti politiche di settore

definisce

gli aspetti operativi e gestionali conformi allo Statuto attraverso
l'individuazione di strategie e azioni in connessione con la
programmazione dello sviluppo e la partecipazione
“dal basso” degli enti locali

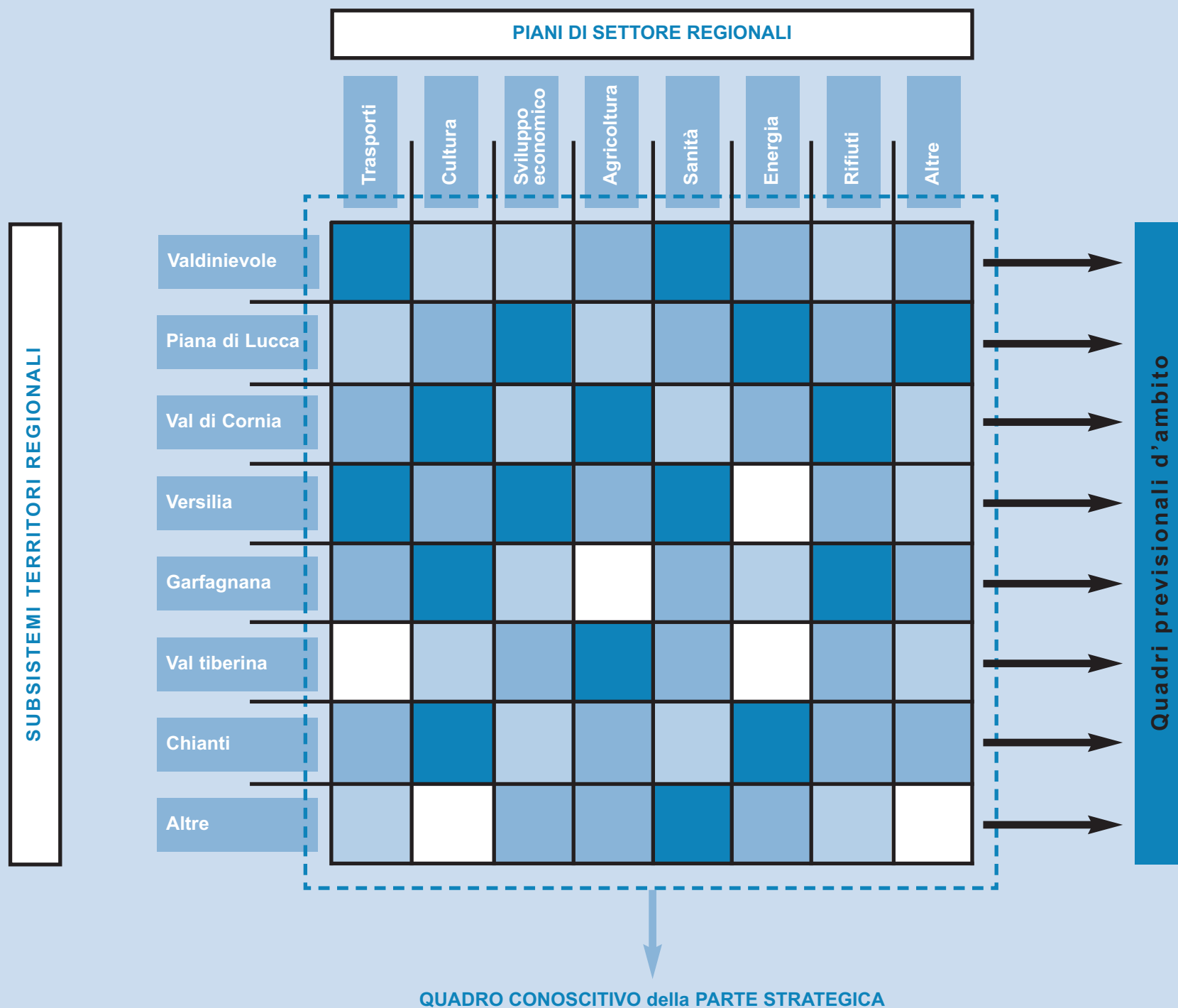
2. restituzione delle indagini con specifico riferimento alle politiche di settore
 3. analisi delle politiche di settore con specifico riferimento agli ambiti territoriali considerati con interviste ai responsabili dei settori di livello regionale e provinciale (sanità, infrastrutture, agricoltura, turismo), delle Comunità Montane, dei Parchi e delle altre autorità
 4. sintesi finale e costruzione dei quadri previsionali d'ambito.
- Dall'incrocio delle risultanze e dalla valutazione delle informazioni derivanti dalle due fasi di rilevamento sarà possibile costruire una griglia di strategie localizzate per ambiti territoriali. Il sistema delle strategie così individuato oltre a costituire il quadro conoscitivo della parte strategica del PIT, che dovrà essere posto in relazione con il PRS, consentirà di definire per ciascun ambito i relativi quadri previsionali, che contengono la sintesi delle strategie territoriali esplicitamente o implicitamente definite, attraverso i quali elaborare il sistema degli indirizzi strategici integrati.

Il sistema complessivo degli indirizzi così costruito sarà messo in relazione con la parte statutaria, ed in particolare riferimento con il sistema delle risorse, con le invarianti e con i contenuti paesaggistici, al fine di verificarne la sostenibilità.

Il quadro degli indirizzi strategici che risulteranno coerenti con il complesso delle disposizioni statutarie saranno oggetto di una fase di ulteriore condisione e di una successiva valutazione complessiva in base ai risultati dell'attività di concertazione stessa, attraverso:

- l'organizzazione di “tavoli di lavoro” con i soggetti della concertazione
- la valutazione dei risultati della fase di concertazione e la messa a punto delle strategie definitive.

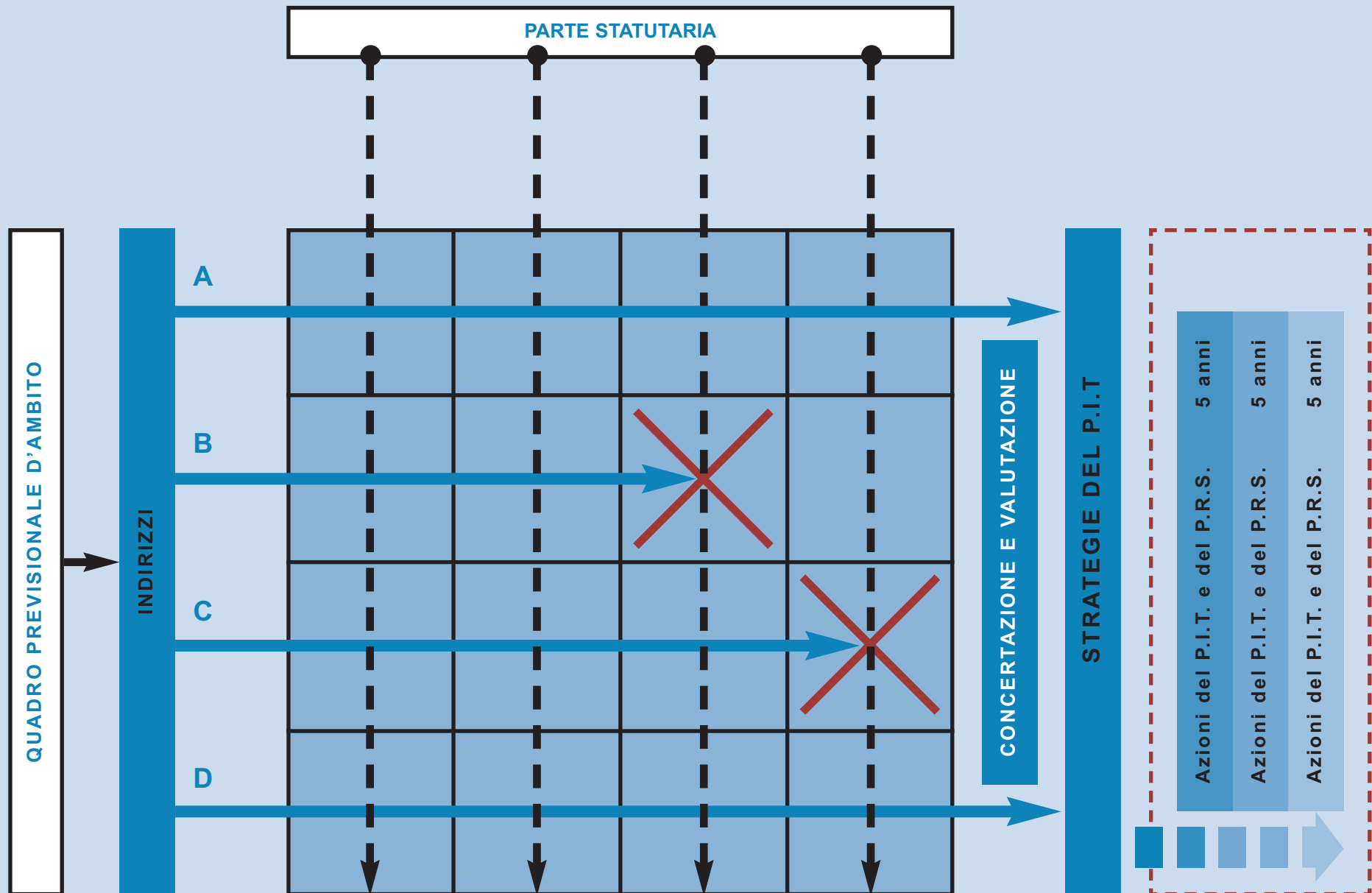
DALLA MATRICE DI VERIFICA AI QUADRI PREVISIONALI D'AMBITO





La costruzione della parte strategica

DAI QUADRI PREVISIONALI ALLA STRATEGIA DEL PIT



Gli indirizzi ricavati dai Quadri Previsionali d'Ambito vengono verificati e selezionati in riferimento alle invarianti statutarie



5

Strategie di rango regionale

I processi di integrazione in atto a livello europeo sia sul piano politico-istituzionale che sul piano finanziario e monetario rafforzano l'idea che lo spazio europeo sia la sede privilegiata entro la quale le diverse realtà regionali hanno la possibilità di costruire gli scenari per il proprio sviluppo futuro partecipando direttamente alla definizione degli atti comunitari di indirizzo e al tempo stesso contribuendo in maniera sinergica ed integrata alla finalizzazione degli obiettivi comunitari condivisi.

La Toscana, da sempre fortemente proiettata verso la dimensione globale, intende rafforzare il proprio profilo di regione europea partecipando attivamente al conseguimento degli obiettivi contenuti nello schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE) attraverso la propria visione di governance e offrendo le proprie risorse ed i propri valori economici e sociali.

La Toscana, inoltre, intende proporsi come soggetto istituzionale capace di contribuire ad orientare le scelte strategiche dell'Unione Europea e di tradurre concretamente gli obiettivi dello SSSE rispetto ai temi della coesione sociale, della cooperazione trans-regionale, degli scambi commerciali e culturali, anche attraverso l'attivazione di processi innovativi che investano l'intero sistema Toscana, capaci di far assumere alla regione il ruolo di ponte tra l'Europa continentale e lo spazio mediterraneo. In base a queste premesse è cresciuta la consapevolezza che la leva dello sviluppo regionale si fonda sulle politiche a sostegno dell'innovazione, sulla capacità di intercettare nuove opportunità offerte a livello locale dalle risorse territoriali, e a livello nazionale dalle scelte strategiche di rango superiore (grandi opere per la mobilità e per il trasporto).

La proposta di adeguamento del Piano di Indirizzo Territoriale non può prescindere da tali considerazioni e pertanto propone, nell'ambito della propria visione di sviluppo futuro, anche obiettivi riferiti al livello territoriale regionale unitario formulati a partire dalla individuazione di tre fattori ritenuti strategici per accrescere la competitività del sistema regionale:

1. La mobilità e la logistica: nel panorama nazionale la Toscana si appresta ad assumere un ruolo di straordinario rilievo per l'effetto sinergico di azioni locali ed interventi strutturali di rango nazionale. Il recente intervento di interesse nazionale dell'alta capacità previsto per il tratto appenninico tra la Toscana e l'Emilia Romagna, finalizzato a rendere più fluido il collegamento tra il nord ed il sud dell'Italia, rappresenta un'opportunità anche a livello regionale in quanto consente di ipotizzare nuovi scenari di relazione sia spaziali che economici tra l'area forte della Toscana (la Toscana dell'Arno), le aree più deboli oltre a favorire la dinamizzazione delle interdipendenze con le regioni contermini.

In questo gioca un ruolo fondamentale l'opportunità rappresentata dal potenziamento del nodo del trasporto marittimo dell'area portuale livornese e dalla dotazione di spazi retrostanti riservate al trasporto intermodale, che contribuiscono ad elevare il livello logistico regionale conferendo alla Toscana il ruolo di piattaforma per gli scambi tra oriente ed occidente.





2. La ricerca applicata e l'innovazione tecnologica: la Toscana è una delle poche regioni italiane dotate di tre poli universitari con profili di ricerca differenziata di alta specializzazione: l'ateneo pisano leader nella ricerca applicata in campo informatico e medico, l'ateneo fiorentino la cui rilevanza deriva dalla pluralità di offerte formative su cui strutturare forme di interdisciplinarietà e l'università di Siena quale polo qualificato per le discipline economiche e finanziarie che si è sviluppato a partire dalla vocazione storica della città di centro di gestione di traffici monetari legati alle attività commerciali.

Per accrescere i livelli di competitività occorre rafforzare l'interdipendenza tra mercato del lavoro regionale e crescita strutturata dei saperi locali per conseguire uno standard più elevato in termini di qualificazione professionale che possa dinamizzare il sistema economico regionale e suscitare nuova imprenditorialità. Il "sistema ricerca" dovrà rafforzare le proprie relazioni interne al fine di consentire una più efficace trasmissione dei saperi specialistici e soprattutto porsi in rapporto più stretto con le diverse realtà produttive territoriali per attivare forme di collaborazione e di partenariato che dovrà tradursi in una complessiva innovazione del sistema economico che generi nuove opportunità di lavoro.

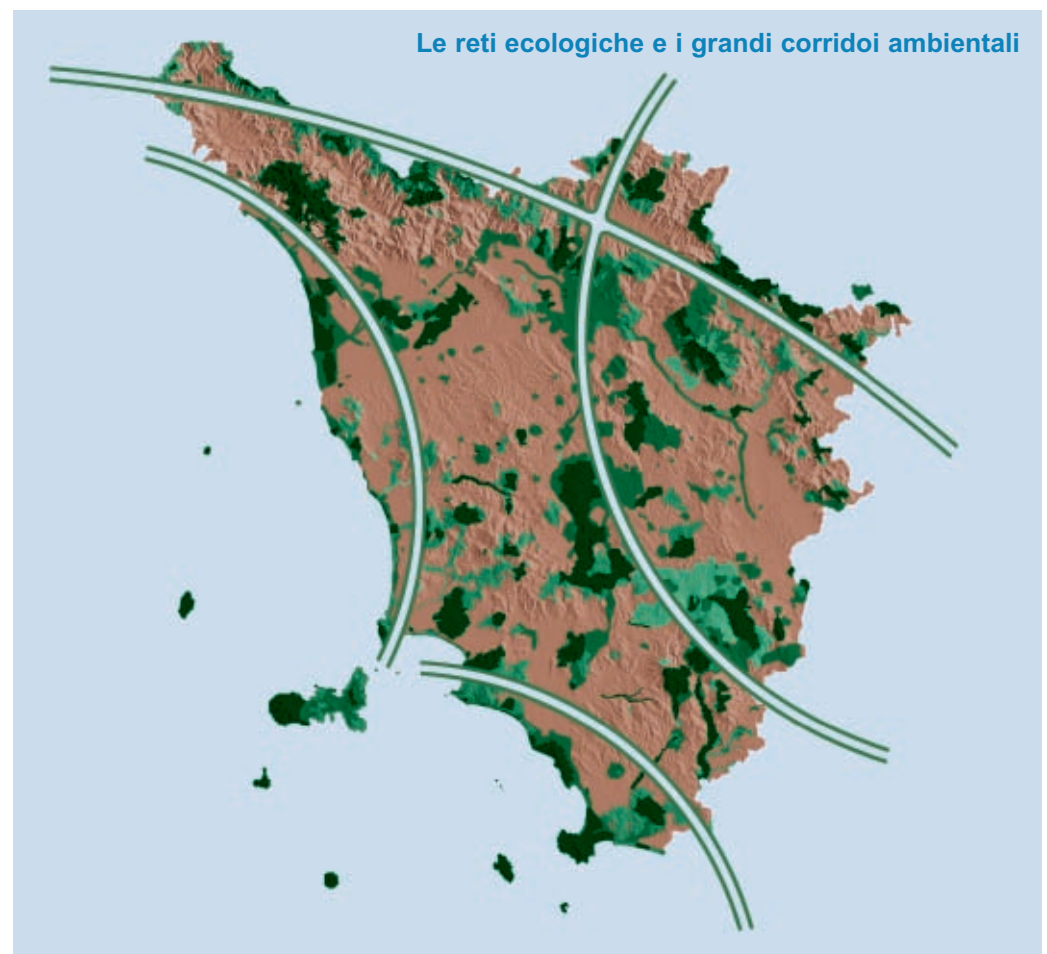
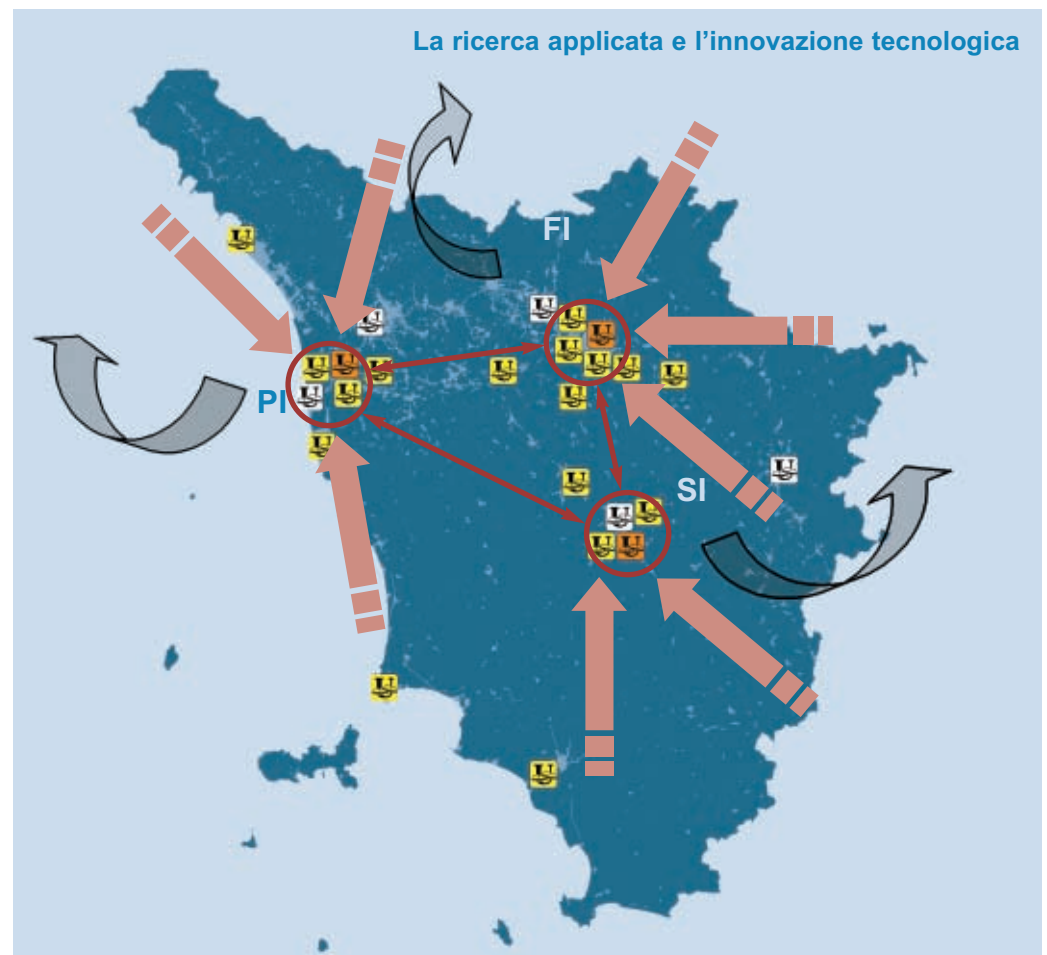
3. La qualità del sistema insediativo e l'area centrale metropolitana: nel suo complesso la Toscana esprime sul piano nazionale un elevato standard di qualità della vita distinguendosi, rispetto alle altre regioni italiane, per una diffusa integrità dei valori del paesaggio associati alla ricchezza di giacimenti culturali e ambientali ma anche alla qualità e alla funzionalità degli insediamenti in termini di servizi per la cura e la salute della persona.

E' necessario che all'interno del processo di revisione dello strumento di indirizzo regionale venga potenziato il quadro delle relazioni tra:

- le opportunità e le risorse per lo sviluppo presenti nell'area centrale metropolitana
- i capisaldi del sistema insediativo ovvero le città capoluogo, per le quali dovrà essere esplicitato il ruolo preminente e la rete degli insediamenti diffusi di matrice storica
- i sistemi di mobilità interni alla regione e trans-regionali che favoriscano efficaci connessioni tra i luoghi della residenza, del lavoro e del tempo libero
- i diversi caratteri dei contesti paesaggistici della regione riconosciuti dallo statuto del PIT i cui valori dovranno costituire il riferimento per governare le azioni di tutela, valorizzazione e progettazione dei nuovi scenari paesistici locali.

Questo approccio, che legge in modo integrato le connessioni del sistema insediativo con le altre risorse del territorio regionale, può consentire un maggior grado di coordinamento delle politiche settoriali (sanità, trasporti, politiche abitative, ambiente, cultura) rispetto al quadro differenziato delle problematiche locali e conseguire una maggiore efficacia delle azioni in termini di coerenza e di qualità.

4. Le reti ecologiche e i grandi corridoi ambientali: a partire dalla risorsa rappresentata dall'appennino e da tutto il sistema delle aree protette nella regione, si svilupperà, in rapporto con le altre regioni, un progetto integrato - e condiviso con le istituzioni locali - che valorizzi e rafforzi la rete delle continuità ambientali e i territori montani.





6

L'aggiornamento del Quadro conoscitivo del PIT

In questi volumi vengono presentate le ricerche condotte per la formazione del quadro conoscitivo del PIT. Non si tratta di un punto di arrivo, ma di un punto di partenza. Si è cercato di dare un'immagine della Regione e degli strumenti del governo del suo territorio e di alcuni atti capaci di trasformarne le risorse. Si è cercato, da un lato, di fornire gli elementi su cui potranno essere definite le rappresentazioni strutturali dei territori in cui si articolano le Quattro Toscane, e le scelte che riferiranno le singole risorse a scale valoriali condivise in modo ampio, così da costruire le invarianti statutarie non negoziabili richieste dalla nuova legge; d'altro di proporre orientamenti su cui innestare le politiche dello sviluppo locale con riferimento alla geografia profonda della Toscana, a partire dalle intenzionalità che ci è stato possibile rilevare dagli atti di pianificazione e di programmazione prodotti ai tre livelli istituzionali: Regione, Province e Comuni. Al tempo stesso si sono proposte alcune linee strategiche di interesse unitario regionale da collocare nello Schema di sviluppo dello spazio europeo, a cui raccordare lo sviluppo locale. A questa prima fase di lavoro seguiranno momenti di ascolto, quali quelli che hanno aperto le elaborazioni sulla legge 1/05, con lo scopo di verificare la condivisione di questo aggiornamento del quadro conoscitivo del PIT, di confermare il programma operativo e di consentire l'avvio formale del procedimento di adeguamento del PIT.

7

Le politiche settoriali

Le politiche settoriali di livello regionale presentano forti differenze quanto agli strumenti che le governano ed ai modi in cui sono articolate sul territorio. Non tutti i settori del governo regionale sono disciplinati da piani o programmi. Strumenti di pianificazione in senso stretto sono presenti soprattutto nel settore ambientale ed attengono principalmente le problematiche della tutela e della salvaguardia. Alcuni di questi strumenti, ed in particolare i Piani di bacino, i Piani di tutela delle acque ed i Piani di assetto idrogeologico, assumono la dimensione operativa del bacino. Essi consistono di un apparato conoscitivo, una parte normativa (costituita per lo più da divieti relativi ad aree sensibili con particolari caratteristiche) e una parte previsionale contenente specifiche indicazioni d'intervento.

E' riconducibile al settore ambiente anche il Piano regionale di rilevamento della qualità dell'aria, finalizzato a monitorare lo stato della risorsa aria. Un capitolo fondamentale della pianificazione condotta dal settore ambiente è quello relativo ai rifiuti, articolato a sua volta in tre branche concernenti i rifiuti solidi urbani, i siti da bonificare e i rifiuti speciali. In questo caso la ripartizione delle competenze vede una concorrenza della regione, che detta indirizzi e criteri di carattere generale, e delle province, che definiscono, nel rispetto dei criteri stabiliti in sede regionale, prescrizioni specifiche e scelte localizzative. La complessità delle questioni attinenti alle scelte localizzative, tuttavia, fa sì che in alcuni casi si preferisca rimandarle ad un momento successivo, al fine di crearne i presupposti in termini di consenso e di condivisione. La forte interrelazione delle tematiche ambientali ha fatto sì che si sia cercato di coordinarle e integrarle attraverso il cosiddetto Piano regionale di azione ambientale, che non assume un contenuto specifico, essendo soprattutto uno strumento di raccordo e verifica dei diversi piani di settore afferenti all'Assessorato all'ambiente.

Il settore dei trasporti e della mobilità è governato avvalendosi del Piano regionale per la mobilità e la logistica, che consta di un vasto apparato analitico, nel quale sono analizzate le problematiche relative alle reti stradale e ferroviaria, ai porti, aeroporti e interporti, alla logistica (a livello regionale e di distretti industriali) ed al trasporto pubblico locale. Il piano contiene l'indicazione delle priorità infrastrutturali, in parte condivise e finanziate da tempo, in parte ancora da programmare. In questo ultimo caso non si tratta di localizzazioni in senso stretto, bensì di indicazioni relative ai requisiti che la rete nel suo complesso deve garantire.

Alcuni degli strumenti di pianificazione/programmazione settoriale assumono una spiccata connotazione gestionale-manageriale, essendo rivolti a dirigere risorse materiali ed umane che fanno capo alla Regione: è così ad esempio per il Programma forestale regionale, attraverso il quale ci si propone tra l'altro di gestire il personale impiegato nelle foreste demaniali, distribuendolo in modo ottimale rispetto alle necessità territoriali.

Le politiche sanitarie, sociali e formative trovano il loro momento di verifica rispettivamente nel Piano sanitario regionale, nel Piano sociale regionale e nel Piano integrato redatto ai sensi della Lr 32/02. Tali strumenti sono attuati ad una dimensione territoriale corrispondente alle zone socio-sanitarie, attraverso strumenti di pianificazione che, nel caso delle politiche sanitarie, sono approvati dalle ASL e dalle Conferenze dei sindaci, nel caso delle politiche sociali e formative, dalle sole conferenze dei sindaci.



POLITICHE	STRUMENTI	STRATEGIE DI FONDO	INTEGRAZIONE CON ALTRE POLITICHE	TERRITORIALIZZAZIONE
Trasporti	Piano regionale della mobilità e delle logistica	soluzione delle criticità della rete riequilibrio delle modalità di trasporto a vantaggio dei mezzi pubblici	qualità dell'aria energia formazione sanità	territorio regionale
Abitazione	Programma regionale di edilizia residenziale pubblica	soluzione del disagio abitativo coinvolgimento degli operatori privati	politiche sociali formazione	territorio regionale
Sviluppo economico	Piano regionale di sviluppo economico	sviluppo sostenibile dei settori industriale, artigianale, commerciale e turistico incremento della competitività diffusione della cultura dell'innovazione	politiche per l'innovazione formazione cultura agricoltura e foreste	territorio regionale
Agricoltura	Piano di sviluppo rurale	sviluppo di un'agricoltura sostenibile sostegno al reddito degli agricoltori mantenimento del ruolo di presidio del territorio proprio delle attività agricole inserimento dei giovani nel settore	qualità dell'acqua energia foreste formazione cultura (paesaggio) tutela dal rischio geologico	piani locali di sviluppo rurale (provincia, comunità montana)
Foreste	Programma forestale Programma operativo antincendi boschivi	miglioramento del patrimonio forestale tutela dei boschi dal degrado e dal rischio incendi	qualità dell'aria tutela dal rischio idraulico tutela dal rischio geologico agricoltura sanità cultura (paesaggio) formazione	territorio regionale amministrazione da parte delle Province a livello di bacino
Formazione	Piano integrato regionale	formazione continua diritto all'apprendimento da parte di tutti sviluppo del senso civico della collettività risposta ai bisogni formativi di specifiche categorie	tutte le politiche	piani d'ambito a livello di zone sociosanitarie (conferenze dei sindaci)
Politiche sociali	Piano sociale regionale	contrasto alle situazioni di marginalità ed esclusione sociale pari opportunità	politiche abitative formazione sanità	piani d'ambito a livello di zone sociosanitarie (conferenze dei sindaci)
Sanità	Piano sanitario regionale	garanzia del diritto alla salute per tutti i ceti sociali incremento dell'efficienza e contenimento della spesa sanitaria	formazione agricoltura foreste politiche sociali	piani d'ambito a livello di zone sociosanitarie (conferenze dei sindaci)
Tutela dal rischio idraulico	Piani di bacino	contenimento del rischio idraulico sicurezza delle persone e dei centri abitati	agricoltura foreste	bacini idrografici
Tutela dal rischio geologico	Piani di assetto idrogeologico	contenimento del rischio geologico	agricoltura foreste	bacini idrografici
Tutela della qualità dell'acqua	Piani di tutela delle acque	monitoraggio e salvaguardia della qualità dell'acqua	agricoltura e foreste sviluppo economico e innovazione	bacini idrografici
Tutela della qualità dell'aria	Piano regionale di rilevamento della qualità dell'aria	rilevamento della qualità dell'aria sensibilizzazione rispetto ai problemi dell'inquinamento atmosferico	sanità formazione foreste	territorio regionale
Energia	Piano energetico regionale	riduzione dei consumi di energia contenimento delle emissioni di CO2 diffusione energie rinnovabili	trasporti qualità dell'aria agricoltura e foreste	territorio regionale
Innovazione	Programma regionale di azioni innovative	trasferimento delle tecnologie dai centri di ricerca alle imprese sviluppo di tecniche innovative che consentano di migliorare le prestazioni ambientali delle imprese crescita della competitività del sistema economico regionale	sviluppo economico formazione energia qualità dell'aria e dell'acqua	territorio regionale
Rifiuti	Piano regionale dei rifiuti Piano di bonifica dei siti inquinati Piano regionale dei rifiuti speciali e pericolosi	riduzione della produzione di rifiuti incremento dei rifiuti recuperati valorizzazione energetica dei rifiuti non recuperabili	formazione energia sviluppo economico	piani di livello provinciale
Cultura	bandi	valorizzazione delle culture e tradizioni locali valorizzazione del paesaggio	agricoltura foreste sviluppo economico formazione	territorio regionale



Una parte significativa delle politiche settoriali regionali è attuata attraverso piani/programmi che hanno la finalità di gestire risorse comunitarie, statali o regionali, regolandone la distribuzione ai soggetti pubblici e privati attraverso assi ed azioni strategiche. Rientrano in questa categoria il Programma regionale di edilizia residenziale pubblica, il Piano di sviluppo economico, il Piano energetico regionale, il Programma regionale di azioni innovative e il Piano di sviluppo rurale. Mentre i primi tre sono attuati attraverso bandi redatti direttamente dalle strutture tecniche regionali, il secondo trova attuazione nei Piani locali di sviluppo rurale curati dalle Province e dalle Comunità montane e attuati anch'essi per bandi inerenti le diverse misure di sviluppo. Altre politiche, come quelle per la cultura, sono anch'esse implementate per bandi, senza tuttavia ricorrere ad uno specifico strumento di programmazione (es. il Docup - Obiettivo 2).

Il carattere fortemente eterogeneo e la diversa modalità di attuazione degli strumenti di pianificazione/programmazione settoriale di livello regionale fanno sì risulti problematica una loro integrazione nell'ambito del Piano d'indirizzo territoriale. A parte i piani di tutela ambientale, che constano soprattutto di divieti e prescrizioni, i piani/programmi di settore di livello regionale assumono i connotati di strumenti d'indirizzo atti a definire le strategie e i criteri attraverso i quali perseguire determinati obiettivi. Un primo ambito rispetto al quale valutare la coerenza di tali piani è quello delle strategie, rispetto alle quali è possibile verificare i casi di reciproca coerenza/conflitto. Dalla lettura di tali strumenti emerge una sostanziale coerenza di strategie, orientate nel loro complesso a minimizzare gli impatti connessi alle diverse attività ed a promuovere forme di sviluppo il più possibile compatibili con la salvaguardia dell'ambiente: in questa direzione sono orientate le politiche per i trasporti, l'energia, i rifiuti, l'agricoltura e

l'innovazione, che assumono un carattere fortemente selettivo rispetto agli interventi passibili di finanziamento. Un altro aspetto che emerge dalla lettura delle politiche regionali riguarda la notevole attenzione a garantire la coesione sociale attraverso un insieme di misure atte a ridurre le situazioni di marginalizzazione culturale, economica e sociale. Da questo punto di vista il Programma regionale di edilizia residenziale pubblica, il Piano sociale regionale, il Piano sanitario regionale e il Piano integrato nel settore della formazione risultano interrelati e complementari.

L'esigenza di stabilire un raccordo e coordinamento tra le diverse politiche è manifestata, pur in modi diversi, in molti degli strumenti di pianificazione settoriale. La loro natura di piani/programmi d'indirizzo, d'altra parte, fa sì che tale coordinamento sia limitato alla valutazione della coerenza reciproca ancora sotto il profilo delle strategie. Risulta difficile, in effetti, immaginare un coordinamento delle azioni che, nell'ambito degli strumenti di attuazione di tali piani - dai bandi ai piani settoriali di livello locale - saranno implementate, se non nell'ambito di progetti integrati d'area relativi a territori circoscritti rispetto ai quali verificare l'integrazione e la complementarità dei diversi interventi. E' probabile che alcune azioni dal carattere complesso e problematico continuino ad essere implementate separatamente, avvalendosi di singole procedure di accordo. In questo caso l'integrazione delle politiche, o meglio delle competenze afferenti ai diversi settori, non può che essere ricercata al livello procedimentale. Un utilizzo accorto e responsabile di conferenze dei servizi e accordi di pianificazione dovrebbe garantire la possibilità di valutare in modo congiunto tali azioni da parte dei diversi settori, facendo emergere i problemi ed apportando le necessarie modifiche ai progetti in corso di approvazione.



8

I Piani territoriali provinciali

Nell'ambito dei lavori per l'adeguamento del PIT è stato ritenuto opportuno mettere a sistema le politiche delle Province contenute nei rispettivi Piani territoriali di coordinamento. Si è così impostata una lettura sistematica dei PTCP, finalizzata ad operare una scomposizione che mettesse in rilievo la relazione tra gli indirizzi e le azioni per il territorio, le politiche settoriali che incidono sulle trasformazioni del territorio e sulle sue risorse.

Per organizzare i dati significativi che emergono dalla lettura sono state predisposte delle schede, con lo scopo di rappresentare gli elementi caratterizzanti le politiche per il governo del territorio promosse dalle Province e di operare una scomposizione dei dati utili per successive sintesi.

L'indagine è stata svolta su due livelli di approfondimento:

- una prima fase legata all'analisi degli elementi che a livello generale caratterizzano i piani e le politiche in essi contenuti
- una seconda fase opera per ambiti territoriali più circoscritti, prendendo come base di riferimento la scomposizione che le stesse Province operano del proprio territorio tramite l'individuazione di sistemi territoriali locali. Per ciascuno di essi si confrontano gli obiettivi con gli indirizzi e le azioni. Questa operazione è stata svolta suddividendo le politiche per il territorio in ambiti settoriali, in modo da ottenere un quadro sinottico, immediatamente leggibile, dell'interrelazione che il governo del territorio stabilisce con altri campi di attività.

La seconda fase è in corso di completamento. Comunque l'elaborazione dei dati è stata accompagnata da colloqui e verifiche con le stesse Amministrazioni provinciali e in particolare con i responsabili della gestione dei piani. Questi contatti, seppur in modo informale, hanno anticipato i passaggi di concertazione interistituzionale previsti di norma per la formazione del nuovo piano della Regione.

Le schede della prima parte del lavoro evidenziano i contenuti dei piani, ovvero l'articolazione dei temi più importanti che generalmente organizzano l'impianto dei piani stessi. Sono, poi, elencati gli obiettivi generali: quelli che a partire dalle fasi di avvio del procedimento vengono esplicitati con riferimento all'intero territorio di competenza del piano. In questa sezione, non sono stati presi in considerazione gli obiettivi specifici per contesti territoriali più circoscritti, i quali costituiranno uno dei principali riferimenti dell'indagine delle politiche relative ai sistemi territoriali.

Sono stati poi studiati i sistemi funzionali ed i sistemi territoriali. Per i primi, che generalmente costituiscono elementi connettivi tra vari aspetti e parti del territorio - e che quindi possono definirsi elementi di valenza generale - si è giunti ad una analisi di dettaglio. Per i sistemi territoriali, invece, analogamente a quanto specificato per gli obiettivi, si da - in questa prima fase - una descrizione sintetica delle linee di sviluppo, rimandando lo studio degli indirizzi e delle azioni all'analisi dei singoli ambiti.

La scheda comprende una tabella per le invarianti strutturali, nella quale viene fatto una suddivisione tra elementi che possono definirsi oggettuali e definizioni che possono essere definite funzionali-prestazionali, quest'ultimo passaggio è importante, perché elenca l'approccio che ciascun piano ha ritenuto opportuno fare nell'individuazione di questi elementi.

Vengono affrontati, infine, i criteri generali per la localizzazione e il dimensionamento, cercando di evidenziare le specificità con cui ciascuna

Provincia si relaziona con gli strumenti della pianificazione comunale in riferimento a varie funzioni.

Una caratteristica della Lr 5/95, come noto, è stata l'ampia autonomia di interpretazione dei concetti rispetto ai molti elementi innovativi introdotti, lasciata a ciascun soggetto titolare di attività di pianificazione nello svolgere i propri compiti. Questo aspetto ha prodotto, anche nelle esperienze di pianificazione provinciale, un alto livello di elaborazione e sperimentazione. Questa considerazione ha reso, dunque, difficile rispondere alla necessità di sintetizzare i dati estratti dai piani, impostandone la confrontabilità. Ogni piano ha una sua originalità di impostazione e di contenuti, che è essa stessa contributo alla pianificazione e che pur in un necessario sforzo di sintesi è necessario tenere presente. Nella "rigidità" che comunque costituisce il limite di una riproduzione schematica dei dati, si è comunque tentato di non perdere i tratti caratteristici di ciascun piano, e per ogni voce evidenziata si è lasciato spazio, per quanto è stato possibile, alle definizioni originali.

I contenuti

La tabella che riguarda i contenuti rappresenta l'ossatura degli elaborati ed i grandi temi che questi affrontano. La comparazione delle tabelle da una parte mette in evidenza la sostanziale "omogeneità" nei contenuti e negli orientamenti al governo del territorio, mentre dall'altra evidenzia la marcata divergenza degli approcci metodologici dei diversi piani. Nell'analisi dei contenuti emerge l'impegno delle Province sulle politiche di tutela dell'integrità fisica del territorio e la relazione tra i principi di uso e la valutazione della vulnerabilità delle risorse che si traducono poi in indirizzi, prescrizioni, criteri generalmente rivolti all'azione dei Comuni. Le politiche per il territorio aperto divengono in generale - anche in coerenza con i le finalità che la legge regionale 5/95 attribuisce a questo livello di pianificazione - l'impegno principale che viene assunto dai PTCP.

Queste vengono giustificate da analisi e da raccolte di dati - oggetto dei quadri conoscitivi - che in tutti i piani sono svolte ad un livello di approfondimento molto elevato. In alcuni casi i contenuti sono organizzati in riferimento alle tipologie di risorse, la città e gli insediamenti urbani, il territorio aperto, le infrastrutture. Minore incisività può, in linea generale, essere rilevata nei contenuti relativi all'assetto urbano, rispetto al quale esiste comunque un limite alla possibilità di intervento, che deriva da un impostazione normativa che, storicamente, riserva comunque ai Comuni l'effettiva competenza sulle azioni di trasformazioni del territorio. In questo senso l'azione delle Province si svolge nell'individuare una serie di buone pratiche che fanno da riferimento alle decisioni dei Comuni.

Per quanto riguarda le infrastrutture - anche se le disposizioni di legge attribuiscono ai piani delle Province delle specificità - emerge la tendenza ad impostare l'impegno su una serie di opere che di rado assumono di per sé valenza di strategia, ma che rimandano piuttosto ad elaborazioni strategiche svolte di concerto con altri enti istituzionali e soggetti competenti.

Gli obiettivi generali

Le schede contengono una tabella dedicata agli obiettivi generali del piano. Questi in generale derivano dalle finalità della legge 5/95, in primo luogo il riferimento al conseguimento dello sviluppo sostenibile che viene declinato alla scala locale.

I sistemi funzionali

Non tutti i PTCP indicano in modo esplicito i sistemi funzionali. In modo particolare per i piani redatti precedentemente al PIT, i sistemi funzionali



possono essere individuati nell'ambito delle strategie. Tra i piani più recenti, le Province di Prato e Pistoia elaborano i sistemi funzionali con attinenza alle peculiarità economico sociali del proprio territorio.

I sistemi territoriali

Per l'individuazione dei sistemi territoriali locali il PIT poneva come riferimento i Sistemi economici locali. La maggior parte dei Piani Territoriali di Coordinamento fa riferimento a questa articolazione, anche se in molti casi si è stata perseguita l'esigenza di procedere ad una scomposizione geografica che derivasse dalle peculiarità ed identità dei paesaggi e delle forme d'uso, prescindendo dai confini amministrativi.

Tra le esperienze più recenti, la Provincia di Prato, che complessivamente è costituita da un unico Sistema economico locale (SEL - Area Pratese), opera una ulteriore scomposizione che pur rispettando i confini dei comuni, indirizza le politiche in maniera più capillare in relazione alla specificità paesaggistiche ma anche produttive dei luoghi.

Le invarianti strutturali

Tra i temi più dibattuti tra quelli introdotti dalla Lr 5/95, le invarianti strutturali sono interpretate nei piani provinciali in maniera molto diversa. Nelle esperienze meno recenti il riconoscimento delle invarianti strutturali non è sempre immediato, alcuni piani descrivono criteri che ne permettono l'individuazione negli elaborati.

Nei piani successivi all'entrata in vigore del PIT, le invarianti strutturali sono oggetto di specifiche trattazioni. I piani di Pistoia e di Prato, articolano le invarianti strutturali per ciascun sistema territoriale dando a queste una connotazione prevalentemente funzionale.

I criteri per la localizzazione e il dimensionamento

La descrizione dei criteri per la localizzazione mettono in evidenza una tendenza comune a tutti i piani: orientare l'azione dei Comuni verso operazioni che tendano alla tutela delle risorse ed a qualificare l'ambiente urbano. Si danno indicazioni volte a limitare l'uso di suolo nell'inserimento di nuovi interventi o nuove funzioni. Si privilegiano le politiche del recupero urbano ai nuovi insediamenti. Questi seppur ammissibili devono, in linea di massima, porsi come obiettivo la riqualificazione di situazioni non definite ai margini della città e comunque configurarsi come elementi di qualità rispetto al contesto in cui vanno ad inserirsi.

Politiche volte alla riqualificazione sono riferite ai complessi industriali rispetto ai quali c'è una generale tendenza ad evidenziare la necessità di potenziare i servizi alle imprese e migliorare i collegamenti infrastrutturali. In riferimento alle attrezzature si consolida una tendenza a suggerire alla pianificazione comunale una dotazione equilibrata tra varie parti del territorio, ed al tempo stesso a privilegiare modalità di uso integrato per evitare una eccessiva frammentazione.

Le prospettive della ricerca

La lettura è stata svolta sui PTCP in vigore o su provvedimenti, come nel caso della variante di adeguamento di Massa Carrara, adottati. Si ritiene opportuno sottolineare, come emerso nel corso della trattazione, che diverse sono le Province oggi impegnate a rinnovare la propria strumentazione di governo del territorio. Pur da una prima lettura del materiale elaborato risulta immediatamente percepibile l'articolazione della ricerca e la ricchezza interpretativa sugli elementi che compongono i PTCP che si sono sviluppate in un arco di tempo, a partire dalla metà degli anni novanta, molto limitato. Elaborazioni tanto diverse hanno, però, un elemento di forte coerenza nella comune derivazione da quella cultura del territorio che è propria della Toscana: quella tradizione dell'amministrare il territorio che è al tempo stesso un impegno "scientifico" ed istituzionale.

La seconda parte della ricerca - ancora in corso - prevede una analisi di dettaglio delle politiche che emergono dai Piani di Coordinamento delle Province per ciascun sistema territoriale. La restituzione dei dati è organizzata in modo da poterli interfacciare con i risultati ottenuti dagli altri componenti del gruppo di lavoro, in particolare con coloro che si occupano dell'individuazione di ambiti storicizzati riconoscibili quali sub-articolazione del territorio regionale e delle schede rappresentative delle strutture del Paesaggio dei diversi ambiti e d'altra parte con chi affronta l'analisi delle politiche di settore della Regione in riferimento ad ambiti territoriali definiti.

Questo secondo livello di indagine entrerà nel merito degli elementi strategici, operando un raffronto tra obiettivi esplicitati dal piano per ogni singolo sistema con gli indirizzi e le azioni che il piano stesso individua. Nel compiere questa operazione verrà operata una scomposizione delle politiche per settore, sottolineando eventuali espliciti riferimenti a piani di settore regionali e no. Il passaggio è funzionale all'obiettivo contenuto nel progetto di adeguamento PIT: rendere coerente il rapporto tra le politiche di settore ed il governo del territorio; oltre a rappresentare un abaco delle previsioni nel breve-medio periodo e della programmazione relativa ai diversi luoghi della Toscana.



9

I territori della Toscana

L'idea è quella di delineare una suddivisione della regione in aree minori, come suggeriscono ricerche fatte negli ultimi decenni con i più diversi obiettivi (sulle piccole città, sulle aree di mercato, sui sistemi di trasporto pubblico automobilistico, sugli spostamenti pendolari, sugli studi del paesaggio, ecc.). Queste aree dovrebbero avere allo stesso tempo una valenza ambientale, sociale, produttiva, ed anche, avere un significato identitario per i loro abitanti, e anche per quelli che tali non sono.

Il fine: rendere possibile una programmazione dello sviluppo (e una normativa) che tengano conto insieme dell'eredità storica - che ha prodotto città, cittadine, insediamenti minori, paesaggi - e che senza possibili dubbi è una risorsa, anche economica; e delle necessità amministrative (erogazione dei servizi pubblici sociali), ed anche ovviamente della produzione. In un certo senso, si tratta di definire la (poco afferrabile) identità dei luoghi significativi di vita e lavoro della popolazione. Il lavoro è ancora esplorativo e l'appartenenza ai singoli territori deve essere verificata con enti locali, per questo presentiamo solo il metodo di lavoro ed una selezione degli ambiti.

Occorre sottolineare che i luoghi non hanno di per sé alcuna vocazione (a parte casi estremi: riserve naturali di rispetto assoluto, la cui vocazione, se così si può dire, è quella di rimanere come sono, e delle aree nelle quali siano presenti riserve di materie prime indispensabili. Ma questo non è oggi il caso delle aree della Toscana). Osservava quasi un secolo fa uno dei fondatori della geografia umana, Vidal de La Blache, che "un territorio è un serbatoio nel quale dormono delle energie delle quali la natura ha posto il seme, ma la cui utilizzazione dipende dall'uomo: è lui che, piegandola alle sue necessità, mette in luce la sua individualità: egli stabilisce una connessione fra caratteri sparsi; e sostituisce agli effetti incoerenti delle circostanze locali un concorso sistematico di forze". L'identità risulta dal modo nel quale la storia degli uomini si è inserita nell'ambiente, insieme modificandolo ed adattandosi a esso.

Per raggiungere il fine indicato più sopra, occorre anzitutto identificare e definire il carattere di ciascuna zona, utilizzando una serie di parametri. Sarà improbabile che tutti siano presenti in una zona, salvo il caso delle città storiche più importanti. Un possibile elenco è il seguente:

1. realtà geografica, o più esattamente orografica e idrografica (ad esempio: tratti di costa, bacini fluviali, montagne con una corona di abitati (Amiata), isole, conche interne come la Lunigiana, la Garfagnana, il Mugello, il Casentino ecc. Il caso che sotto questo aspetto è più difficile è forse la Toscana collinare interna, dove i bacini dell'Ombrone Grossetano, dell'Albegna e dell'Orcia si incastrano bizzarramente (L'Orcia e i suoi affluenti, prima di dirigersi verso il mare scorrono in direzione nord, aggirando l'Amiata)

2. paesaggio, che ovviamente è sempre un paesaggio costruito o elaborato dall'uomo. Anzitutto occorre fare attenzione al mutamento in corso: il paesaggio della coltura promiscua creato dai rapporti mezzadrili è in fase di avanzata e irreversibile distruzione, sostituito dalle monoculture o, nel



caso di abbandono, dal rinselvatichimento. Questa scomparsa del paesaggio mezzadrile ha un riflesso evidente nell'immagine visiva della Toscana oggi diffuso dalle cartoline, dai libri, dal video, e dai film: i fotografi riprendono le aree della Toscana delle argille e delle crete, con poche o punte case, coltivata a cereali in grandi campi ondulati, con qualche ciuffo isolato di cipressi, a sud di Siena o nel Volterrano. Altri paesaggi tendono a perdere importanza a seguito dell'evoluzione economico-sociale: è il caso delle zone di antica industrializzazione basata sulla forza idraulica (Bassa Garfagnana, Valle del Pescia, Val di Bisenzio, Casentino, alta val d'Elsa, ecc.)

3. storia politico-amministrativa (che è abbastanza complicata e insieme poco significativa nelle aree più periferiche). Molti fenomeni storici - che occorrerà richiamare per le singole zone - sono in realtà fenomeni unitari, che riguardano aree più o meno vaste delle regione. Ad esempio, la dominazione feudale dei conti Guidi, che va dal medio Valdarno e dal pistoiese (Serravalle, Cerreto Guidi) al Casentino, attraversando non meno di 6 delle nostre zone; o quella degli Aldobrandeschi, che in vari momenti e situazioni riguarda l'intera provincia di Grosseto (6 zone); oppure, le operazioni di bonifica, la costruzione o ricostruzione di strade importanti, la distribuzione della proprietà per dimensione dei possessi, lo spopolamento, ecc. Occorre rilevare che le vicende storiche fino all'epoca contemporanea, o meglio, anteriori alle riforme illuministiche, gettano poca o punta luce sulle situazioni attuali. E' ovviamente assai difficile fare la storia di comuni (e aree) che non hanno goduto di indipendenza, quindi non hanno avuto una propria vicenda storica. Probabilmente è più facile "fabbricare" un mito (ad es. di Lucca, che i fiorentini non riuscirono ad annet-



tere, a differenza delle altre parti dello Stato toscano, dalla quale anzi incassarono pesanti sconfitte nel 1315 e 1325). Certe modalità dello sviluppo storico medievale e moderno sono poi poco comprensibili oggi: ad esempio, che lo stato fiorentino abbia non conquistato, ma comprato a suon di fiorini varie città (la più cara di tutte Livorno: 100.000 fiorini d'oro). Varie città e paesi sono stati rivenduti, e perfino comprati (e pagati) due volte. Capitani di ventura si sono impadroniti di cittadine solo per rivenderle. Molti avvenimenti hanno poi una ragione di politica dinastica: è il caso della via "Della principessa" attraverso gli Appennini (vedi area Basso Serchio), o della via Vandelli attraverso l'Appennino e le Apuane (Vedi zona Apuane). Dei paesi sono passati di mano tante volte che persino le storie locali non riferiscono i dettagli. Nella sostanza, gli eventi storici anteriori al '700 non sembrano i più indicati per suscitare un "orgoglio civico" e per contribuire a suscitare un sentimento di appartenenza. Aree che oggi appaiono unite sono state divise per secoli fra più poteri: è il caso, in particolare, della Lunigiana e della Garfagnana, coi loro confini interni "a pelle di leopardo" (specie la prima)

4. esistenza di centri urbani (o di un centro urbano preminente), come popolazione, funzioni, ecc. (in vari casi si tratta anche di sedi di curie vescovili). Non si deve ignorare che in alcuni casi il centro storico più importante tende ad essere emarginato dagli sviluppi recenti di centri vicini: è il caso della Vadichiana (senese), dove nel 1951 Sinalunga aveva il 47% degli abitanti di Montepulciano, e nel 2001, per l'aumento di Sinalunga e il calo di Montepulciano, ha raggiunto l'85%, così da rendere possibile un futuro sorpasso. Ma del resto tutti i centri di origine etrusca, Arezzo a parte, sono stagnanti o in recessione. Volterra (11.264 abitanti al 2001) è surclassata da Cecina (26.515 abitanti), cittadina recentissima anche se di nome etrusco. C'è uno iato fra importanza dovuta alle vicende storiche, e importanza attuale: come a Pitigliano, con i suoi 8.049 residenti contro i 14.607 di Orbetello

5. la coscienza dei cittadini di appartenere ad un territorio: un fenomeno evidente dove sono esistiti dei contadi, quindi intorno alle città più importanti dove non esiste un problema di identità, e anche nelle conche interne. Queste ultime coincidono, Valdichiana a parte - e con qualche eccezione per il Valdarno Superiore - con le comunità montane che ne portano il nome, e precedentemente hanno avuto i "consigli di valle" istituiti quasi mezzo secolo fa. Lo stesso vale per sistemi vallivi, come la montagna pistoiese, che pure gravita su due sistemi idrografici diversi (la valle della Lima, e la valle del Reno); o per sistemi strutturati intorno ad una montagna (Amiata) o ad un'isola. In vari casi il sentimento di appartenenza si è formato, o quanto meno consolidato in anni recenti: in molte decine di comuni, talora non nel centro principale ma in località minori sono nati festival estivi, spesso con manifestazioni che si svolgono in più comuni della zona. Ad esempio, c'è un "Amiata festival", un "Crete senesi festival", un "Cantiere regionale per l'arte contemporanea" in Val d'Orcia, il "Torrefestival" in più località versiliane, il MAZE (Mostra mercato dell'artigianato del Mugello e della Val di Sieve, dal 1981), il "Festival Folk" della Garfagnana (dal 1975), il "Greycat festival" di Follonica e della Val di Cornia (dal 1975), ecc.

6. il "mito" (nel senso di "leggenda formatasi intorno ad un fatto") nato intorno ad alcune realtà geografiche, e incrementato più dai non residenti o dagli stranieri che dai locali, come quello del Chianti, diventato "Chiantishire" per gli anglosassoni; della Versilia, il cui nome riguardava



fino a un secolo fa solo la costa dell'antico enclave granducale serrato fra la Repubblica di Lucca e il ducato di Modena: in pratica, Pietrasanta e Forte dei Marmi, e che oggi ha come "capitale" Viareggio, già dominio lucchese, "annessa" alla Versilia in tempi recenti. I miti possono anche indebolirsi e svanire: nessuno oggi pensa più alla Toscana come regione mineraria, ed anche il nome "colline metallifere" (che è stato quello dell'associazione intercomunale n. 27 della Lr 37/79) tende a sparire; mentre è scomparso da tempo quello di "Maremma Pisana" per la costa da Rosignano a S. Vincenzo, oggi parte della provincia di Livorno

7. l'esistenza di una realtà economica, in sostanza, di un "mercato locale del lavoro" (bacino di attrazione della mano d'opera), quindi uno stretto legame fra i vari centri, che si attenua o sparisce ai margini dell'area. Questa realtà si è modificata a partire dagli anni '70, quando nascono alcuni distretti industriali nuovi, come quello del cuoio, o si rafforzano ed articolano quelli preesistenti, come quello del marmo, o della lana, dei mobili, o il vivaismo della pianura di Pistoia

8. l'organizzazione amministrativa, non tanto quella nota delle 10 province, che hanno in molti casi confini artificiosi, ma gli ultimi mutamenti di situazione (come la nascita di due nuove province, Pistoia nel 1927 e Prato nel 1992), la scomparsa delle sottoprefetture (Pistoia, Pontremoli, Castelnuovo Garfagnana, S. Miniato, Portoferraio, Montepulciano, Volterra), e delle relative sedi di tribunali, le Comunità montane, gli organi distaccati di alcuni ministeri; e soprattutto la distribuzione e le competenze territoriali degli enti di servizio che hanno assunto poteri sia del governo che dei comuni nei campi della sanità, della gestione delle acque, dell'eliminazione dei rifiuti, delle scuole

9. la dotazione di infrastrutture, stradali e ferroviarie (come ulteriore parametro), che consente di accedere alle zone e spostarsi al loro interno. Data la situazione di partenza, di chiusura di alcune aree, specie dei grandi bacini interni, è importante sapere quando le ferrovie (o le strade) ne hanno rotto l'isolamento.

In alcuni casi, la delimitazione attuale delle diocesi rievoca situazioni remote. E' il caso di quella di Massa, la più recente (1822, con territori già di Sarzana), il cui confine attuale riproduce, in destra del fiume Magra, i confini dei feudi imperiali della Lunigiana, e in sinistra pure, quanto meno per il comune di Licciana Nardi.

A questo punto occorre fare alcune considerazioni.

La prima è sulla dimensione dei testi che illustrano ciascuna delle zone. Occorre trovare un ragionevole compromesso fra la quantità (accrescibile a piacere) delle cose da dire; e la necessità di fare un discorso sintetico e leggibile (oltre che approntabile nei tempi brevi di cui disponiamo). Nessuno legge trattazioni troppo analitiche. E' il caso di ricordare che per le Associazioni di comuni decise nel 1979 in Toscana l'ufficio programmazione della Regione, negli anni fra il 1979 e il 1982-83 preparò i *Profili territoriali* delle 33 associazioni: 2.336 pagine, che certamente pochi hanno letto per intero. Inoltre, ci si può chiedere se non serva un ulteriore parametro, quello della dimensione minima come superficie e come numero di abitanti; dato anche che gli enti di servizio non possono funzionare in modo economico al di sotto di una certa soglia. L'isola d'Elba ha una superficie ridotta (ma una popolazione non infima: 29.143 residenti al 14° Censimento, del 2001). Il caso limite è forse quello (eventuale) della mon-





tagna pistoiese: sono 5 comuni, con una superficie di 253 kmq circa, e 14.340 abitanti, dei quali quasi la metà nel comune di S. Marcello: appena un po' più degli abitanti di Montepulciano (13.883), e una superficie minore di quella dei comuni di Grosseto (474 kmq), Arezzo (384 kmq) o Massa Marittima (284), e appena superiore a quella di Manciano (251 kmq). Una "montagna pistoiese" più convincente sarebbe quella comprendente anche le frazioni montane di Pistoia, cioè Piteccio, S. Mommè, Pontepetri a levante della statale 66, nonché Pracchia e Orsigna, che però aggiungerebbero poco come popolazione. Il comune di Pistoia ha quote che vanno da 40 metri s.l.m. a 1.600, la valle di Orsigna va da 600 a 1.600 metri, ed è quindi per intero in montagna, se si adotta il limite consueto di 600 m. Fra gli elementi a favore di questo raggruppamento, l'importanza per gli sport invernali (dall'Abetone sono venuti dei campioni del mondo), e la recente istituzione dell'Ecomuseo della montagna, con sezioni nei comuni di Abetone, Cutigliano, Piteglio, Pistoia.

Ovviamente i vari parametri possono dare per una stessa area confini non coincidenti, o incerti e con possibili sovrapposizioni. Un esempio: Pietrasanta appartiene anche storicamente alla Versilia, ma allo stesso tempo è all'estremità sud del distretto dei marmi e delle pietre, uno dei più robusti della regione (con una posizione dominante a scala mondiale), e a Pietrasanta si trovano alcuni dei più quotati ateliers, vi è la glipsoteca e la scuola d'arte specializzata nel ramo, vivono importanti artisti stranieri, come anche a Seravezza.

Alcune parti della Regione hanno problemi di difficile soluzione: si tratta in particolare della gravitazione su altre regioni. Questa si riscontra nella

Lunigiana, dalla quale è più agevole accedere a La Spezia che ai centri toscani di peso corrispondente, e ancor più nella Romagna Toscana, e nei due comuni aretini situati nel bacino della Marecchia. Romagna Toscana: Marradi è a 36 km da Faenza e a 64,5 da Firenze, dalla quale è separata, oltre che dall'Appennino, anche dalla catena minore che comprende Monte Morello e Monte Senario; in Provincia di Arezzo Badia Tedalda e Sestino sono più vicini a S. Marino e a Rimini che ad Arezzo, non di molto, ma per arrivarci occorre varcare gli Appennini e la catena minore dell'Alpe di Catenaia - Alpe di Poti, fra la Valtiberina Toscana e la piana di Arezzo. La "Toscana dei Tufi", facente capo a Sorano è più vicina a Orvieto e Viterbo che a Grosseto.

Riguardo alla storia, alcune delle città toscane minori sono state nel basso medioevo liberi comuni, ed hanno tentato di crearsi un proprio contado: è il caso di Massa Marittima, di S. Gimignano e di altre cittadine, nelle quali si sono sviluppate effimere signorie. Un esempio è anche Borgo S. Savino. Mercati locali del lavoro: si deve tener presente che si modificano in fretta, come dimostrano le indagini compiute in occasione degli ultimi censimenti. La tendenza sembra quella in direzione di mercati più ampi, e ovviamente (non essendo estendibile il territorio) di dimensioni maggiori. Nelle aree più avanzate, inoltre, è iniziato il passaggio dal sistema delle località centrali a quello "a rete": certamente nell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia, verosimilmente anche nel Valdarno Inferiore; e forse anche nella Versilia (dove da due o tre anni c'è un servizio di trasporto urbano da Pietrasanta fino a Torre del Lago).

Aree interprovinciali: un caso famoso, quello del Valdarno Superiore, dove l'abitato di Matassino, è in due province (Firenze e Arezzo) e in tre comuni. Caso di Cecina: cinque comuni pisani vi gravitano in modo totale. Val di Chiana: è tagliata obliquamente dal confine fra Siena e Arezzo. Area del cuoio: è nelle province di Firenze e Pisa. Anche l'Amiata è in due province: Siena e Grosseto. Il tema è rilevante perché dimostra l'arbitrarietà di molti confini provinciali.

Fonti di informazione sulle aree: oltre alle conoscenze personali (acquisite ricostruendo la storia di alcuni luoghi) sono reperibili quasi solo scritti di geografi, che però hanno studiato i "casi" ben delimitati in partenza, che non presentano problemi avendo una chiara identità (Mugello, Casentino, Valdarno Superiore, ecc.). Qualcosa è stato prodotto anche da architetti e urbanisti (sui centri storici, sul patrimonio culturale diffuso, sulla archeologia industriale). Occorre sottolineare che è impossibile consultare tutto il materiale esistente, se non si ha un tempo quasi illimitato a disposizione. Basti dire che una bibliografia riguardante la provincia di Grosseto, pubblicata nel 1930, contiene 3.675 titoli. Per non parlare di Firenze, sulla quale all'inizio del '900 venivano elencati alcune migliaia di scritti.



Atlante dei caratteri strutturali del paesaggio

Alla considerazione che “il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all’attività economica (...) e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale”, consegue il riconoscimento della sua possibile valenza di indicatore complesso per la definizione e la valutazione delle politiche territoriali in termini di sostenibilità ambientale, rafforzandone ulteriormente la centralità dello studio infatti, nel processo di pianificazione territoriale e nelle relative scelte di governo del territorio.

“Ciascun paesaggio è analizzabile, culturalmente e scientificamente, in modi estremamente differenziati (...) e, comunque, non omologabili alla sola fisicità e complessità delle componenti naturali in esso diffuse. E’ evidente quindi anche che il paesaggio, proprio per le sue caratteristiche peculiari, può essere utilizzato come un indicatore anzi, più correttamente, come un indicatore complesso dello stato dell’ambiente in quanto, per la sua caratteristica di sistematicità, una qualsiasi variazione della sua struttura è indice di cambiamenti nella sua dinamica. Per l’analisi di tematiche complesse come il paesaggio si rende però necessaria l’adozione di indicatori semplici che consentano di seguirne i processi di trasformazione e ne indirizzino le politiche di tutela. Ciò perché tale tematica sconta naturali, quante implicite inadeguatezze, dovute sia alla multireferenzialità del tema stesso, sia al fatto che molti indicatori, potenzialmente significativi per il tema, non sono ascrivibili a fonti di dati o rilievi cartografici georeferenziati omogenei e concertati su scala regionale, nazionale ed europea. I dati maggiormente significativi dovrebbero pertanto essere elaborati ex-novo, insieme alle relative modalità di monitoraggio, come meta-indicatori di qualità paesaggistico-ambientale, per tutte quelle componenti del paesaggio che sono sottoposte a trasformazioni o ad azioni di impatto di origine diversa”.

Nell’elenco previsto all’art. 3 della direttiva europea 85/337, ripreso e ampliato nella legislazione italiana di recepimento il paesaggio è presente come uno dei fattori ambientali da considerare nella predisposizione di uno studio di VIA (accanto all’uomo, la flora la fauna, il suolo, l’acqua, l’aria e il clima, l’interazione tra i fattori precedenti, i beni materiali e il patrimonio culturale). Occorre in realtà riconoscere concretamente la diversità di fondo tra le risorse naturali e culturali (suolo, acqua, fauna, flora, insediamenti, beni culturali) ed il paesaggio, realtà unitaria complessa, espressione delle interazioni naturali e culturali fra queste stesse risorse. A questo riconoscimento sono direttamente legati il significato già richiamato del paesaggio come descrittore unitario dello stato dell’ambiente e la conseguente applicabilità come indicatore complesso nelle procedure di valutazione degli effetti di piani e programmi sull’ambiente, direttiva europea 01/42, di cui si occupa la Valutazione Ambientale (VA), e di progetti, di cui si occupa da più tempo la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).

“Il valore di un paesaggio può essere espresso tramite quattro definizioni:
- il paesaggio ha un valore ecologico, in quanto insieme di funzioni eco-

sistemiche capaci di definire il grado di vulnerabilità e il valore intrinseco delle strutture degli ecosistemi

- il paesaggio ha un valore culturale, in quanto è la fonte degli input che interagiscono con la creatività umana; esso è espressione dell’arte, è la narrazione di ogni comunità e racchiude l’immagine del bello e del contrasto che vengono vissuti dalla comunità attraverso i simboli naturali (cielo, luce, morfologia, acqua, bosco)

- il paesaggio ha un valore sociale, in quanto territorio ove un gruppo, attraverso un proprio sistema organizzativo, afferma la propria sovranità, ove è ben percepibile un microsistema affettivo espresso da segni di immediata percezione e di richiamo di esperienza vissuta

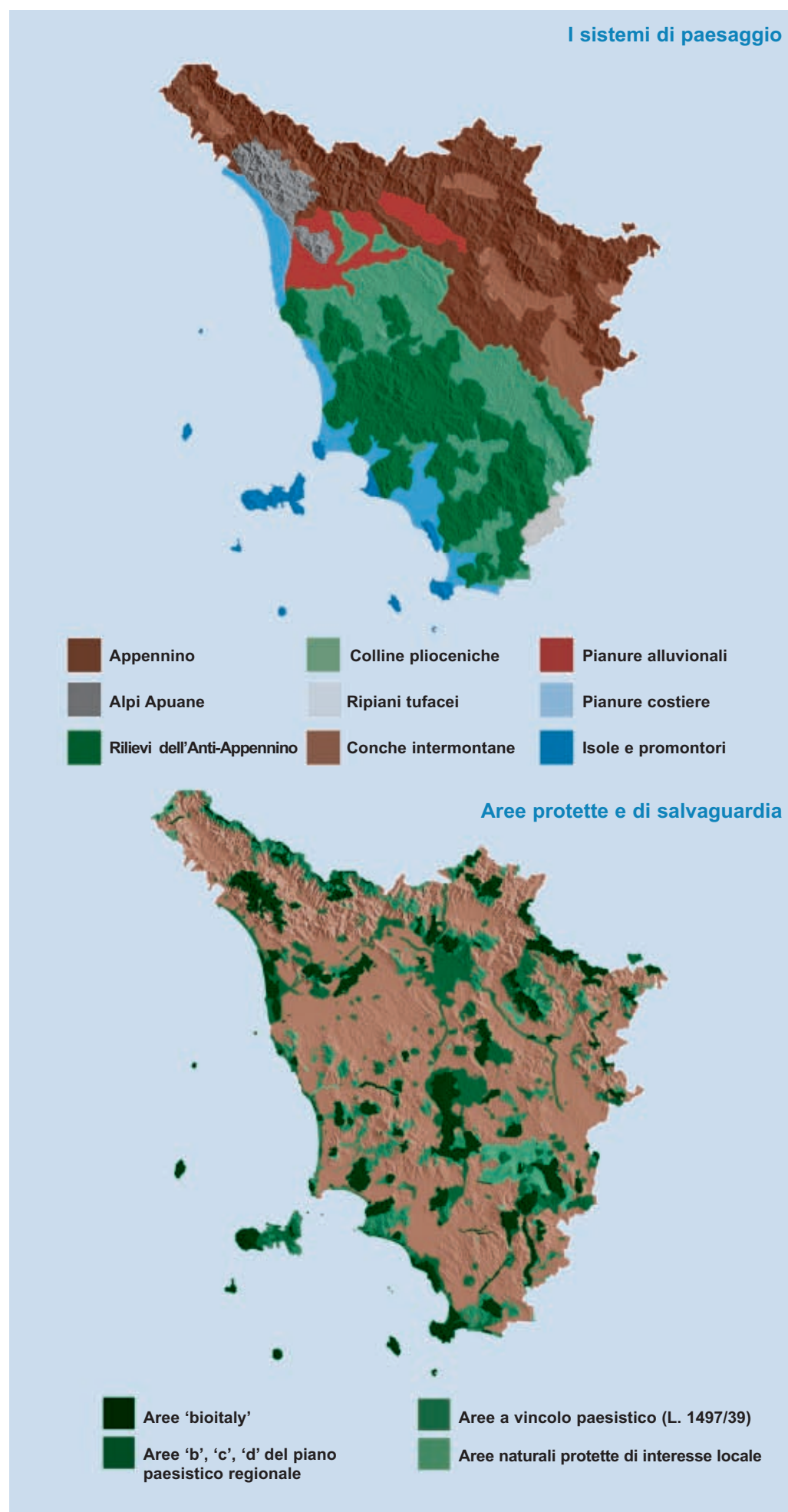
- il paesaggio ha un valore economico, in quanto esistendo una domanda del bello, questa fa aumentare il prezzo delle abitazioni, degli spazi e delle vicinanze collocate in una cornice ambientale e visuale condivisa come il bel paesaggio.

Questo insieme sintetizzato di definizioni, se da un lato evidenzia la complessità di attribuzioni da assegnare al concetto di paesaggio, dall’altro contiene la gamma di possibili accezioni per una definizione, sia quelle che si rifanno al paesaggio come immagine della realtà espressione estetico-percettivo-visiva e sensoriale che ne trae l’uomo, sia la realtà in sé, letta dai parametri di alcune scienze quali la geografia fisica e le scienze naturali”.

L’identificazione e la rappresentazione dei caratteri strutturali del paesaggio toscano, relativamente alle condizioni storiche, a quelle contemporanee e ai relativi processi di permanenza e modificazione, costituiscono passaggi interpretativi e comunicativi essenziali per la definizione delle politiche territoriali regionali di indirizzo. La formazione di un atlante ricognitivo permette di costruire un quadro di orientamento idoneo alla comunicazione e alla divulgazione delle conoscenze.

Lo studio, di cui viene pubblicato un primo estratto, ha riguardato l’intero territorio regionale. L’atlante si compone di 39 schede relative ad altrettanti macroambiti di ordine storico-geografico con funzioni strumentali di riferimento territoriale per l’elaborazione degli studi e delle descrizioni. Le schede riportano indicazioni geografiche relative ai sistemi territoriali regionali delle “Quattro Toscane” e ai territori provinciali e comunali interessati. Dal momento che l’articolazione geografica dei caratteri del paesaggio non ha una diretta corrispondenza con i confini amministrativi, più ambiti possono interessare porzioni di uno stesso territorio comunale. Da tali indicazioni risultano pertanto anche i territori comunali di transizione, nei quali i caratteri paesaggistici sono stati riconosciuti con elementi comuni a ambienti limitrofi o con forti distinzioni interne e pertanto riportati come appartenenti a più schede di ambito. A titolo esemplificativo, può essere considerata la caratterizzazione paesaggistica del territorio comunale di Pistoia, in cui sono presenti formazioni decisamente montane, per le quali esso appartiene all’ambito denominato Montagna Pistoiese, ma anche formazioni collinari e pianiziali, per le quali appartiene all’ambito denominato Pistoia.

Sono stati distinti due ordini di caratteri strutturali, al fine di contribuire alla individuazione di identità paesaggistiche locali o comunque subregionali e identità più generalmente regionali. I caratteri strutturali identificativi del paesaggio, comprendono le configurazioni alle quali è riferibile la riconoscibilità dei territori di un ambito o di alcuni ambiti della regione. I caratteri



strutturali ordinari del paesaggio, comprendono generalmente le configurazioni diffuse nel territorio regionale, non subordinate alle precedenti dal punto di vista del rilievo strutturale, ma distinte per la loro minore rilevanza quali fattori dell'identità locale e talvolta configurazioni tipiche dell'ambito trattato, ma come rilevanza identificativa subordinata.

L'elaborazione delle analisi e la loro rappresentazione nelle schede si è avvalsa di più strumenti di studio e di rappresentazione. Le analisi sono state condotte attraverso un inquadramento interpretativo riferito alla bibliografia specifica disponibile ed ai documenti elaborati nell'ambito dei quadri conoscitivi dei piani territoriali di coordinamento provinciali.

La caratterizzazione macrostrutturale del paesaggio è stata ulteriormente descritta attraverso l'elaborazione dei dati Corine Land Cover per accorpamento delle categorie di uso del suolo in quattro tipi principali di sistemi di formazioni paesaggistiche: formazioni forestali, colture agrarie miste, colture agrarie specializzate, insediamenti. Questi mosaici sono stati utilizzati per la descrizione del peso e della distribuzione territoriale delle categorie che essi rappresentano, attraverso altrettanti schemi cartografici. Ne deriva una identificazione di immediata lettura delle caratteristiche di base del paesaggio di ogni ambito (ad esempio, presenza rilevante di insediamenti in relazione alle colture agrarie miste) di cui è riportata nelle schede una descrizione sintetica. Il valore della rappresentazione non consiste nel rilievo quantitativo numerico, tanto che non vengono fornite identificazioni di tale genere, quanto nella descrizione qualitativa dei caratteri di distribuzione spaziale e di incidenza proporzionale relativa delle quattro categorie considerate. Dal momento che le configurazioni spaziali della distribuzione della vegetazione forestale, delle colture agrarie e degli insediamenti costituiscono indicatori paesaggistici macrostrutturali eloquenti e diretti, gli schemi cartografici rappresentati in queste finestre descrittive permettono anche una eventuale agevole lettura trasversale del paesaggio dei diversi ambiti a livello regionale o subregionale, con possibili riferimenti ai sistemi territoriali regionali delle "Quattro Toscare". Da tale punto di vista le informazioni grafiche e le descrizioni scritte possono contribuire alla formazione di un quadro sinottico delle strutture del paesaggio toscano, che può essere concepito come strumento di lavoro per la sintesi e la verifica ciclica dal particolare al generale delle conoscenze da porre alla base della definizione delle scelte di politica territoriale e delle valutazioni dei piani e programmi ad esse relative.

L'individuazione ricognitiva dei caratteri paesaggistici strutturali è stata infine condotta attraverso una campagna di rilevamento fotografico che ha interessato l'intera regione con sopralluoghi a campione, su una estensione di percorrenze pari complessivamente a circa 12.000 chilometri, nelle quali pressoché tutti i territori comunali sono stati attraversati da almeno un circuito di rilevamento. Sono state riprese oltre 3.500 fotografie, sulla base delle quali è stata fatta la selezione di quelle più rappresentative dei caratteri strutturali del paesaggio, riportate nelle schede dell'atlante. Le indagini sono state svolte tramite una schedatura di campagna che per ogni fotogramma ha rilevato le principali informazioni localizzative e le note di identificazione dei caratteri strutturali e processi evolutivi del paesaggio.

L'effettuazione dei rilievi ha progressivamente permesso di consolidare una lista tematica attraverso la quale le fotografie sono state classificate relativamente alla descrizione dei caratteri strutturali:

- **geomorfologia**: formazioni con peculiare forma geologica, fenomeni ero-



sivi, fenomeni franosi, linee di costa

- **idrografia naturale**: laghi, fiumi, torrenti, borri, ruscelli, impluvi, di origine naturale, anche sensibilmente antropizzati

- **idrografia antropica**: bacini artificiali, zone umide, canali e rete scolante di bonifica, casse di laminazione

- **mosaico forestale**: boschi e arbusteti di origine naturale o antropica, a conduzione diversa, sia produttiva, da frutto o da legno, con connaturate connessioni al mosaico agrario per quanto concerne la conduzione storica agroforestale, che naturalistica, e aree percorse da incendi

- **mosaico agrario**: colture erbacee, arboree, foraggere, sodi, pascoli, equipaggiamento vegetale, costituito da alberi isolati, siepi, filari e macchie di campo, sistemazioni idraulico-agrarie, costuite da terrazzamenti con ciglioni o muri a secco, acquidocci, insediamento a matrice rurale, borghi, case sparse, annessi agricoli, annessi e strade forestali risalenti alla conduzione agroforestale dell'economia agricola tradizionale, strade campestri, pievi, conventi, manufatti minori, quali cippi, tabernacoli e cappelle, ove costituiscano un sistema diffuso significativo per scala come connotazione culturale del paesaggio; tracce e segni di permanenza storica; tracce e segni di trasformazione moderna o contemporanea, ad esempio, stalle e annessi in genere realizzati con dimensioni, tipologie e tecnologie improprie

- **insediamento storico**: tessuti di città e paesi, tratti di strade, di formazione antecedente al XX secolo, di cui siano evidenti i connotati non rurali; tracce e segni di permanenza storica

- **insediamento moderno e contemporaneo**: tessuti di città e paesi, tratti di strade, di formazione risalente al XX secolo, di cui siano evidenti i connotati non rurali; forme di recupero di edifici storici dove siano evidenti le trasformazioni contemporanee: ad esempio complessi alberghieri o per il benessere psico-fisico e agriturismo con piscine e nuove sistemazioni ornamentali estranee alla stratificazione rurale del paesaggio

- **forme di sviluppo insediativo**: urbanizzazione lineare, urbanizzazione diffusa, dispersione edilizia

- **reti ed impianti viari e tecnologici**: strade e ferrovie, reti e impianti per la produzione, lo stoccaggio, il trasporto, di energia idroelettrica, geotermica, eolica, gas, comunicazioni

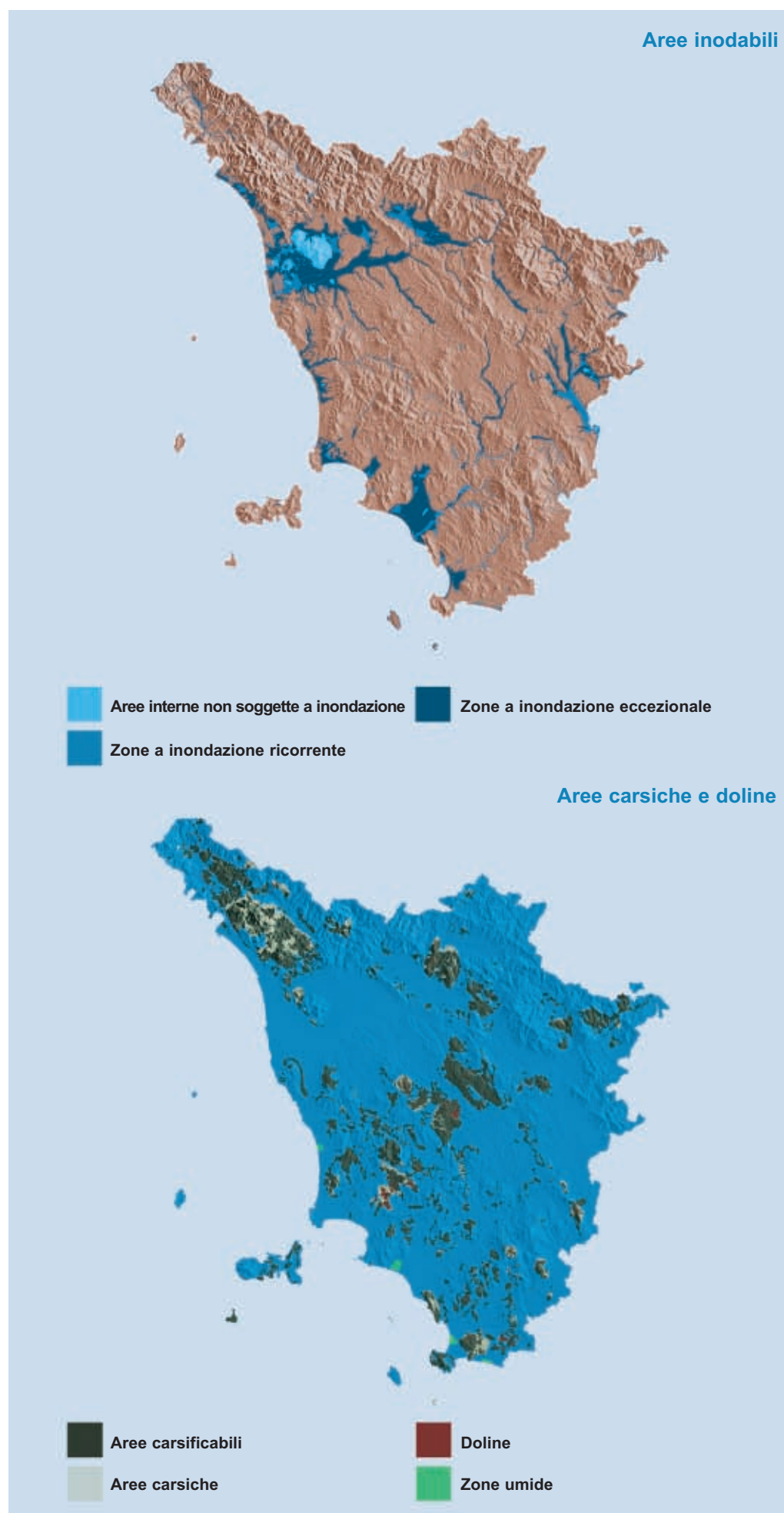
- **alterazioni paesaggistiche puntuali profonde**: cave, bacini artificiali, discariche, cantieri e depositi

- **alterazioni paesaggistiche indotte**: abbandono di aree agricole, forestali, urbane

- **emergenze paesaggistiche**: configurazioni naturali o culturali di eccezionale rilievo.

Le schede dell'atlante sono articolate in tre sezioni, corrispondenti ad altrettante pagine. I testi delle sintesi descrittive e delle didascalie degli schemi e delle fotografie sono stati scritti con il linguaggio più divulgativo consentito dalla trattazione tecnica degli aspetti affrontati. Per i pochi termini tecnici difficilmente evitabili, se non a spese di un allungamento dei testi non idoneo all'impiego nelle schede, l'atlante - nella versione definitiva - è dotato di un glossario essenziale.

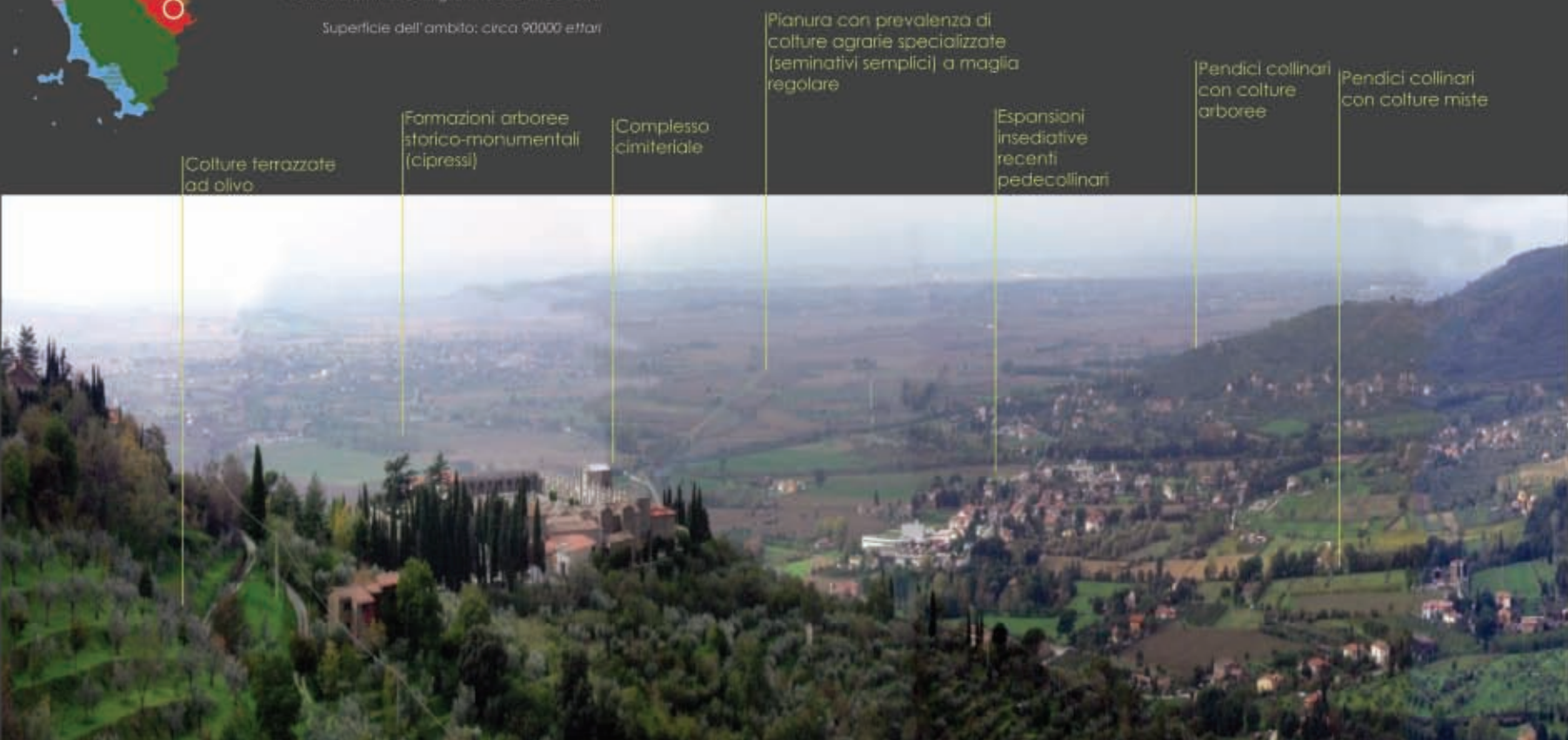
La prima sezione delle schede ha funzione di inquadramento territoriale degli ambiti e di descrizione sintetica dei caratteri strutturali e dei processi evolutivi del paesaggio. Le indicazioni di inquadramento sono relative al sistema territoriale regionale di riferimento (le "Quattro Toscare" del PIT), ai territori provinciali e comunali interessati, all'ordine di grandezza dell'estensione superficiale dell'ambito. Tale dato, l'unico di genere numerico,





Sistemi territoriali del PIT: Toscana dell'Arno
 Provincia: Arezzo
 Territori appartenenti ai Comuni: Arezzo, Castelfiorentino, Castiglion Fibocchi, Cortona
 Superficie dell'ambito: circa 90000 ettari

AREA ARETINA



- Colture terrazzate ad olivo
- Formazioni arboree storico-monumentali (cipressi)
- Complesso cimiteriale
- Pianura con prevalenza di colture agrarie specializzate (seminativi semplici) a maglia regolare
- Espansioni insediative recenti pedecollinari
- Pendici collinari con colture arboree
- Pendici collinari con colture miste



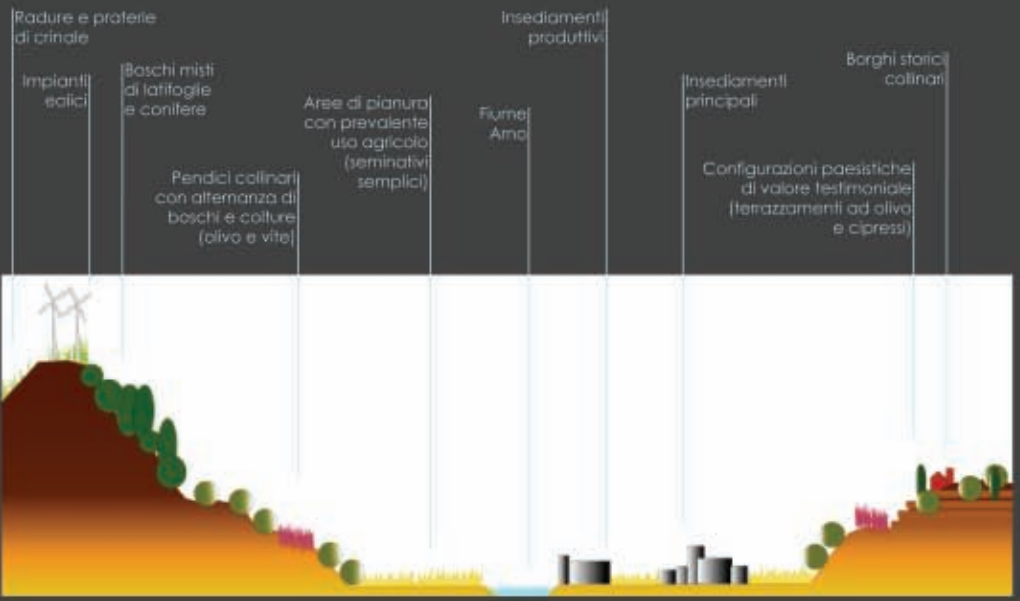
Formazioni forestali



Colture agrarie miste



Colture agrarie specializzate



- Radure e praterie di crinale
- Impianti eolici
- Boschi misti di latifoglie e conifere
- Aree di pianura con prevalente uso agricolo (seminativi semplici)
- Insedimenti produttivi
- Fiume Arno
- Insedimenti principali
- Borghi storici collinari
- Configurazioni paesistiche di valore testimoniale (terrazzamenti ad olivo e cipressi)
- Pendici collinari con alternanza di boschi e colture (olivo e vite)

L'ambito è connotato dalla piana di Arezzo e Cortona, che si sviluppa dalle propaggini meridionali del Pratomagno fino alla catena montuosa che da Cortona discende al lago Trasimeno e comprende la destra orografica del Canale Maestro della Chiana. L'area valliva è fortemente segnata dalla rete idrografica dei canali di bonifica e dei drenaggi dei campi. I territori comunali hanno dimensioni sostanzialmente simili e si affacciano verso la Valdichiana ad eccezione di Castiglion Fibocchi, meno esteso, posizionato nella parte settentrionale dell'ambito verso il Valdarno Superiore. L'idrografia prevalente, è di tipo antropico. In prossimità della confluenza del Canale Maestro della Chiana nell'Arno, la Riserva Naturale di Ponte a Buriano interessa le aree limitrofe al bacino artificiale della diga di Penina, rivestendo importanti funzioni ecologiche, in particolare come habitat per l'avifauna. I boschi caratterizzano il mosaico paesistico dei versanti montuosi (si vedano gli schemi cartografici a destra) ad est sopra Cortona e a nord verso il Pratomagno. Nei fondovalle modeste frange di boschi di ripa sono intercalate alle coltivazioni. Le associazioni vegetali prevalenti sono i querceti di rovenella, le cerrete; sono presenti in misura subordinata ma significativa i boschi di latifoglie decidue termofile, i boschi a dominanza di latifoglie decidue

mesofile e sciafile e i castagneti. Le colture agrarie miste sono diffuse prevalentemente nelle pendici dei rilievi, mentre nelle aree di pianura lo scenario paesistico è dominato dalle colture specializzate (si vedano gli schemi cartografici a destra). Il versante del monte di Cortona è completamente segnato dai terrazzamenti coltivati ad olivo e la strada che risale al centro storico è fiancheggiata da cipressi, elementi che sottolineano i caratteri culturali del paesaggio. Il paesaggio agrario collinare è caratterizzato da colture ad olivo specializzate, mentre risultano meno diffuse i vigneti. Ampie seminativi con anche colture in serra si trovano nella pianura. La pressione antropica è ben evidente nella diffusione insediativa in tutta la piana (si vedano gli schemi cartografici a destra) con prevalenza di insediamenti lineari lungo le infrastrutture principali è in prossimità dei centri urbani maggiori dove sono concentrate le attività produttive, commerciali e direzionali. La diffusione delle aree urbanizzate conferisce al paesaggio della pianura caratteri di forte conflittualità e deficit qualitativi di ordine ecologico e morfologico, con ricadute significative anche sulla qualità visiva.



Insediamenti



AREA ARETINA

Caratteri strutturali identificativi del paesaggio



1. Il fiume Arno conserva caratteri apprezzabili di naturalità anche per l'andamento sinuoso che ne caratterizza il corso a monte del bacino artificiale di Penna (Arezzo)
2. Il Canale Maestro della Chiana fa parte del sistema di bonifica della Val di Chiana: ad un fitto reticolo di drenaggio è affidata la regimazione delle acque di scolo dei campi coltivati (Cortona)
3. Il paesaggio di fondovalle con colture artolate in serra è connesso da fasce di vegetazione arborea alle masse boscate dei rilievi collinari e delle quote superiori (Arezzo)
4. Gli ampi seminativi semplici della pianura sono solcati dal reticolo di drenaggio dei campi (Cortona)
5. L'antica città di Cortona occupa il versante in posizione dominante e di controllo sull'ampia pianura della Val di Chiana (Cortona)
6. La linea ferroviaria ad alta velocità attraversa il fiume (Arno) in un ambito di naturalità diffusa compresa nella Riserva Naturale di ponte Buriano e Penna (Castiglion Fibocchi)
7. L'architettura storica fortificata del castello Montecchio-Vesponi e la collina terrazzata ad oliveto sono elementi di forte attrazione visiva all'interno del paesaggio della piana aretina (Castiglion Fiorentino)

geomorfologia

idrografia naturale
foto 1

idrografia antropica
foto 2

mosaico forestale
foto 3

mosaico agrario
foto 4

insediamento storico
foto 5

insediamento
moderno e contemporaneo
foto 5

reti ed impianti
viari e tecnologici
foto 6

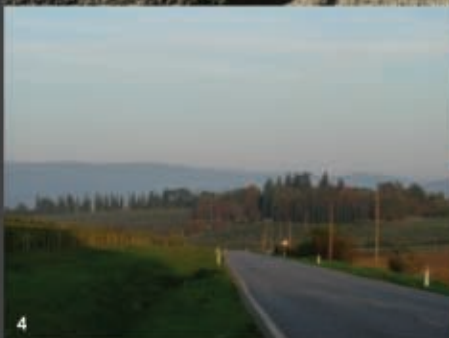
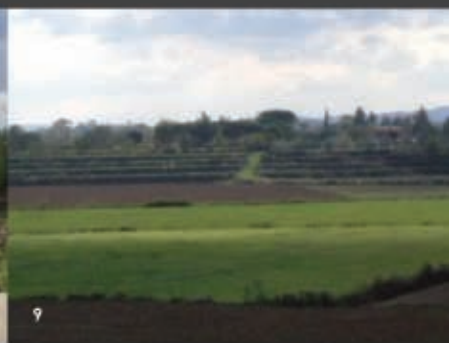
alterazioni paesistiche
puntuali profonde

alterazioni paesistiche
indotte

emergenze paesistiche
foto 7

AREA ARETINA

Caratteri strutturali ordinari del paesaggio



1. La collina di Cortona segnata dai terrazzamenti delle colture arborate in alcuni tratti presenta strati rocciosi affioranti che permettano la lettura della conformazione geologica e litologica (Cortona)
2. Il fiume Arno (ponte della Gioconda) presenta caratteri apprezzabili di naturalità, con l'ampio letto ghiaioso e le sponde con vegetazione (Castiglion Fibocchi)
3. I seminativi di pianura sono drenati da una fitta rete di canali e scoline per il miglioramento dei caratteri culturali dei terreni (Cortona)
4. All'interno della piana il mosaico forestale è caratterizzato da cipressete, rode masse di caducifoglie intramezzate ai coltivi di vite e olivo (Cortona)
5. Il paesaggio agrario (sullo sfondo il massiccio del Pratomagno) conserva tipologie architettoniche e culturali rurali, con coltivi arborali, masse di cipressi e frange di bosco (Castiglion Fibocchi)
6. Numerose ville, con giardini murali, ed edifici rurali testimoniano l'importanza storica della strada statale Umbro-Casertinese (Cortona)
7. L'urbanizzazione diffusa del paesaggio di pianura può compromettere la qualità del paesaggio agrario e dei nuclei storici (Castiglion Fiorentino)
8. Le grandi infrastrutture viarie (raccordo Perugia-Bettolle) realizzate in viadotto e rilevato, costituiscono spesso fattori di frammentazione del paesaggio agrario (Cortona)
9. Gli interventi di recupero paesistico-ambientale dalle cave di pianura possono consolidare le anomalie paesistiche su cui intervengono: la geometrica regolarità del ciglio di scavo sottolinea l'alterazione delle quote altimetriche (Arezzo)
10. Le cave di inerti della piana costituiscono trasformazioni profonde del paesaggio, con alterazione delle quote del suolo e eliminazione della vegetazione preesistente (Arezzo)

geomorfologia
foto 1

idrografia naturale
foto 2

idrografia antropica
foto 3

mosaico forestale
foto 4

mosaico agrario
foto 3, 5

insediamento storico
foto 6

insediamento
moderno e contemporaneo
foto 7

reti ed impianti
viari e tecnologici
foto 8

alterazioni paesistiche
puntuali profonde
foto 9, 10

alterazioni paesistiche
indotte

emergenze paesistiche



significativo in ordine alla importanza del paesaggio descritto nel territorio regionale, è approssimato, in quanto non è rappresentativa l'estensione risultante dalla somma esatta delle superfici territoriali comunali, sia per la frequente trasversalità delle differenze strutturali del paesaggio rispetto alle delimitazioni amministrative, che per la verificata appartenenza di alcuni territori comunali a ambiti limitrofi.

La descrizione dei caratteri strutturali e dei processi evolutivi del paesaggio, che viene specificata nelle due successive sezioni, trova nella prima un quadro sintetico composto da quattro diverse rappresentazioni. Una veduta panoramica indica, con didascalie, le principali entità e relazioni significative che connotano il paesaggio. Un profilo ideogrammatico mette in evidenza le caratteristiche di articolazione fisionomica del paesaggio, sia a livello di morfologia di base (pianura, collina, montagna, costa, isole), che a livello di tessitura del mosaico paesaggistico (formazioni geomorfologiche, idrografia e costa, boschi, colture agrarie, insediamenti, infrastrutture). Quattro schemi cartografici derivati dai dati Corine Land Cover forniscono la connotazione macroscopica già richiamata. Infine, un testo sintetizza i caratteri strutturali ed i processi evolutivi del paesaggio, con riferimento al quadro complessivo derivante dalle sezioni successive e dalle rappresentazioni grafiche e fotografiche citate.

Caratteri strutturali e processi evolutivi del paesaggio sono oggetto specifico della descrizione riportata nella seconda e terza sezione delle schede, secondo la distinzione citata tra i caratteri identificativi (seconda sezione) e i caratteri ordinari (terza sezione). La descrizione avviene attraverso fotografie e didascalie. Ogni fotografia è collocata rispetto alla classificazione dei caratteri strutturali riportata sul margine destro della pagina, al fine di rendere evidente l'aspetto che si intende rappresentare in modo prioritario. Alle fotografie corrispondono altrettante didascalie relative alla identificazione dei caratteri strutturali e/o alla evidenziazione dei processi di permanenza e evoluzione del paesaggio, composte nel modo più esplicito consentito dalla necessaria brevità del testo. Il toponimo riportato tra parentesi indica il territorio comunale nell'ambito del quale è stata effettuata la ripresa, mentre i toponimi dei luoghi rappresentati nell'immagine sono indicati nel testo, qualora siano significativi per l'unicità del sito rispetto al carattere strutturale rappresentato.

Nell'anticipare gli esiti dello studio, del quale è in corso di completamento la stesura, può essere utile osservare come essi registrino le strutture resistenti del paesaggio e pertanto i processi di permanenza storica, ma anche importanti trasformazioni, con intensità, diffusione e configurazioni paesaggistiche diverse, dovute a loro volta anche alle relazioni con le strutture resistenti stesse. La lettura delle schede permette di individuare i tipi di struttura e di fenomeno evolutivo secondo le varie espressioni locali, ma anche di derivare la geografia regionale dei principali ordinamenti strutturali e processi evolutivi del paesaggio.

L'organizzazione paesaggistica derivante dalle pratiche agrarie ha stratificato note differenze storiche tra le aree montane, prevalentemente appartenenti alle dorsali apuana e appenninica, le aree collinari centrosettrionali, dove l'ordinamento mezzadrile ha plasmato un mosaico paesaggistico minuto e fortemente diversificato, e le aree più meridionali e costiere a prevalente diffusione del latifondo, dove insediamento e orditura spaziale dei campi mutano dimensioni e livelli di diversità. Le strutture geomorfologiche hanno prodotto espressioni diverse di queste macroconfigurazioni.

Basti pensare alle differenze sostanziali tra il paesaggio agrario grossetano della pianura bonificata e quello delle colline con il sistema agroforestale delle siepi e macchie di campo. Oppure si può considerare quanto muti il paesaggio a matrice mezzadrile, ad esempio nell'area fiorentina, dalle formazioni con il mosaico ad elevata complessità spaziale tipico della coltura promiscua collinare storica, connotato da una significativa rilevanza visuale dell'insediamento sparso di fattorie e poderi, e quello della pianura, dove l'alberata tesseva un disegno geometrico, anche in questo caso con una rilevante connotazione spaziale, ma con una uniformità sensibilmente più spiccata, nella quale l'insediamento si inseriva come componente strutturale di un pregevole equilibrio dell'architettura del paesaggio, pur senza caratteri di dominanza dello scenario visuale. I processi di mutazione delle politiche e delle pratiche agrarie contemporanei, ed anche quelli della seconda metà del secolo scorso, sono notoriamente caratterizzati da una spiccata tendenza alla omologazione connessa alle dinamiche di mercato ed alla industrializzazione delle filiere produttive.

L'incontro di queste forze con i caratteri strutturali del paesaggio ha evidentemente generato reazioni diverse, alle quali si deve la deviazione e la riduzione della capacità omologante tendenzialmente intrinseca ai processi di trasformazione. La riscoperta contemporanea dei valori culturali, ma anche strutturali, delle identità locali del territorio porta l'individuazione delle connotazioni del paesaggio in primo piano nella discussione delle politiche di governo per la conservazione delle risorse nell'ambito di forme di sviluppo durevole.

Osservazioni analoghe valgono per le importanti evoluzioni degli insediamenti, che il secolo scorso ha concentrato in tempi contratti. Può bastare per ottenere un efficace ordine di idee la considerazione degli effetti alteranti dei processi di diffusione urbana. Nell'arco di circa mezzo secolo, interi ambiti di territorio hanno registrato trasformazioni che hanno prodotto un altro paesaggio. Le aree della Versilia e di Massa Carrara, con dinamiche e configurazioni diverse quelle della Valdinievole e della piana metropolitana di Firenze, Prato e Pistoia, non sono le sole di quella Toscana, prevalentemente settentrionale, dove la pressione insediativa ha fagocitato le strutture paesaggistiche agrarie e le stesse identità dei nuclei urbani preesistenti. I caratteri strutturali odierni debbono registrare una realtà profondamente diversa con profonde soluzioni di continuità nel processo storico di stratificazione del paesaggio. Ad esse occorre riferire la consapevole definizione delle politiche di governo del territorio, di conservazione delle configurazioni paesaggistiche storiche permanenti relitte, ma soprattutto di costruzione di nuovi paesaggi, connotati da un disegno sistemico equilibrato in cui vengano progressivamente ricomposte le severe disfunzioni semiologiche e ecologiche che rendono le condizioni qualitative attuali del paesaggio gravemente deficitarie.

Atlante territoriale delle aree produttive

La zonizzazione delle attività produttive costituisce la base di partenza per la programmazione economica regionale. Le politiche di governo del territorio richiedono una conoscenza puntuale e disaggregata delle diverse forme di sviluppo locale al fine di promuovere azioni specificamente differenziate secondo le caratteristiche dei diversi ambiti economici.

Da tempo la Regione Toscana si è impegnata, promuovendo studi e ricerche, a individuare l'unità territoriale minima su cui fare programmazione; in tal senso sono stati individuati i Sistemi Economici Locali (SEL), che propongono la suddivisione del territorio regionale in un certo numero di aree funzionali la cui principale caratteristica è quella di autocontenere, in buona misura, "gran parte della vita economica di individui e imprese". Tali aree, presentando un elevato addensamento ed una forte connessione delle relazioni economiche al loro interno, risultano caratterizzate da una notevole autonomia e da un forte identità. La loro individuazione è avvenuta attraverso un progressivo processo di convergenza fra diversi schemi di perimetrazione (più o meno istituzionalizzati): quello dei Sistemi Locali di Lavoro (1981 e 1991), quello dei confini amministrativi regionali e provinciali, quelli a carattere più informale che individuano gli ambiti corrispondenti a processi in atto di sviluppo locale.

Non occorre dilungarsi oltre nella descrizione di questa zonizzazione; essa è sufficientemente nota, se ne conoscono i meriti, se ne apprezza l'utilità incontestabile nelle politiche del territorio. L'unico aspetto su cui vale riflettere riguarda la sua derivazione statistica; i Sel infatti si caratterizzano per i diversi valori che gli indicatori economici e demografici di riferimento assumono a partire dai dati censuari. Trattandosi di "unità territoriali minime" i Sel non ci dicono niente sulla distribuzione spaziale delle attività economiche al loro interno; considerato singolarmente, ogni Sel è definito da grandezze che non sono ulteriormente disaggregabili.

Il merito dello studio che qui presentiamo, commissionato dalla Regione Toscana (Direzione generale delle Politiche Territoriali e Ambientali e Direzione generale della Presidenza), è quello di andare oltre e proporre una mappatura delle aree produttive attraverso l'indagine diretta dei loro caratteri insediativi.

Ciò ha comportato un lavoro di indagine che si è concluso con l'elaborazione di due filoni di ricerca, relativamente autonomi, ma al tempo stesso suscettibili di offrire una lettura integrata relativamente ad aspetti distinti di fenomeni che vanno unitariamente studiati:

- la prima ricerca ha comportato il rilievo sistematico della localizzazione delle attività produttive nell'intera Regione Toscana; si tratta del primo tentativo effettuato di ricostruire una mappa accurata della distribuzione spaziale delle attività industriali nel territorio regionale. L'importanza di questo lavoro sta nel fatto che esso viene dopo un prolungato periodo di disinteresse verso il territorio della produzione: le problematiche della salvaguardia ambientale, della tutela delle zone naturalistiche, della riqualificazione della città costruita hanno di fatto eclissato un filone di studi (quello della

geografia industriale) che, seppur vivace nel corso degli anni '70, ha registrato successivamente una progressiva marginalizzazione rispetto ai temi centrali dell'analisi territoriale. I suoi sviluppi più recenti hanno interessato un ambito di interessi più circoscritto relativo al riuso delle aree dismesse, mentre lo studio delle attività produttive in essere (e delle loro esigenze di spazi, di infrastrutture, di servizi, ecc.) ha occupato un posto secondario nell'agenda della pianificazione territoriale e urbana; anche un fenomeno che ha ricevuto grande attenzione scientifica qual è quello dei distretti industriali è stato indagato prevalentemente nei suoi aspetti socioeconomici e meno nelle sue modalità di strutturazione del territorio

- la seconda ricerca ha invece un carattere statistico e riguarda l'evoluzione delle attività economiche nella Regione attraverso il confronto fra i dati censuari del 2001 con quelli del censimento precedente 1991; avendo assunto come unità territoriale di riferimento il Sel, i risultati emersi a seguito della comparazione possono essere letti in continuità con gli studi prima citati che presuppongono la stessa base di riferimento territoriale.

La relativa autonomia fra le due ricerche dipende dal fatto che i dati utilizzati (rilievi diretti nel primo caso e fonti censuarie nel secondo) sono difficilmente correlabili; in linea teorica, tuttavia, resta la possibilità di associare dato statistico e dato spaziale lavorando sulle rilevazioni Istat disaggregate per sezione di censimento.

Le due ricerche hanno condotto all'elaborazione di due distinti prodotti:

- l'Osservatorio delle aree industriali; con tale denominazione si intende un insieme di strumenti analitici e descrittivi finalizzati a fornire, attraverso il periodico aggiornamento dei propri contenuti informativi, una rappresentazione dinamica del territorio della produzione. La ricerca svolta non deve pertanto concludersi nella ricostruzione una tantum dell'immagine localizzativa delle attività industriali nella nostra Regione; se così fosse i risultati ottenuti sarebbero destinati a un precoce invecchiamento, le nuove trasformazioni sopravanzerebbero lo stadio di conoscenza che questa ricerca ha provvisoriamente raggiunto e il territorio della produzione tornerebbe progressivamente a scivolare nella sfera dell'ignoto. Organizzare in forma di osservatorio la ricerca che qui presentiamo sulla geografia industriale in Toscana implica quindi uno sforzo di regolare riacquisizione dei dati, di puntuale ripetizione delle operazioni di rilevazione, di periodica ricognizione sui caratteri insediativi dei sistemi di impresa

- i Profili socioeconomici dei Sel: essi rappresentano la cornice di riferimento entro cui collocare i dati di natura spaziale ricavati attraverso le indagini dirette per la costruzione dell'Osservatorio; indicatori statistici di fonte istituzionale (Istat) e indicatori ottenuti dalle analisi di campo si integrano per fornire una descrizione a tutto tondo dei processi in atto di riorganizzazione produttiva nella nostra Regione.



La pianificazione strutturale comunale

Il rapporto di ricerca costituisce un significativo momento di avvio di una riflessione originale sul percorso innovativo avviato con la legge 5 e che ha trovato un suo ulteriore consolidamento nell'approvazione sul finire dell'anno scorso della sua revisione: la cosiddetta super5. Per la prima volta si cerca di portare nel dibattito dati oggettivi, possibili sintesi interpretative, confronti con le tendenze in atto, dell'iter applicativo della legge 5 e dell'insieme di informazioni contenute nei piani strutturali finora approvati.

L'interesse di un'attività di questo tipo deriva, in primo luogo, dalla relazione che il piano strutturale stabilisce fra pianificazione territoriale e programmazione complessiva dello sviluppo di un territorio e, quindi, della sua comunità di residenti, produttori, consumatori, nel tentativo di tenere insieme gli obiettivi strategici con la loro sostenibilità da parte delle del territorio inteso come ambiente antropizzato.

Nell'ottica dell'approccio toscano al governo del territorio le due facce della programmazione sopra richiamate tendono a sovrapporsi, a perdere i propri confini disciplinari, a confondersi, fino a produrre, certo ancora in modo ambiguo ed in parte contraddittorio, una sorta di indicazione dell'intenzione di una comunità di prefigurare il proprio sviluppo "dal basso", indicandone, insieme, le traiettorie e l'indicazione della pressione sulle risorse territoriali, intese in senso lato.

Si tratta di scelte importanti che si vanno a confrontare con quelle di altri livelli istituzionali, di altri momenti del processo programmatico, di altri strumenti di regolazione e di intervento. Da questo intreccio deriva la necessità dell'integrazione attraverso il confronto e la negoziazione fra livelli, settori, attori, in una relazione continua che si fa "governance" per lo sviluppo di una data comunità nel rapporto con altre comunità di diverso livello, in una sorta di "puzzle", dove la scala gerarchica lascia progressivamente il posto alla ricerca delle coerenze e delle compatibilità fra le rispettive aree di competenza in un'ottica di una piena valorizzazione della sussidiarietà.

Un processo come quello sopra richiamato, al quale si ispira sia la legge sul governo del territorio che quella sulla programmazione, entrambe significativamente riviste dal Consiglio Regionale alla fine del 2004, necessita della condivisione di un patrimonio di conoscenze reciproche nel continuo rapporto fra il cosiddetto livello "top down" e quello "bottom up", messo a disposizione del più ampio numero possibile di soggetti. Non si tratta solo di assicurare la pubblicità del processo di formazione del piano strutturale al livello della comunità interessata, come è ormai richiesto anche dalla direttiva europea sulla valutazione ambientale strategica operativa dal luglio 2004. Appare, infatti, essenziale andare oltre e rendere disponibile un insieme selettivo, ma significativo, di informazioni che dal livello locale minimo si ricompongono a livelli superiori, definendo attraverso la progressiva aggregazione una "qualità" informativa indispensabile ad un'analisi di coerenza e compatibilità più generale, alla scala di sistema economico locale, di provincia, di area vasta, di regione.

Va in questa direzione il lavoro svolto che ha visto una proficua collaborazione fra l'Area Programmazione e Controllo e l'Area Pianificazione Territoriale insieme al contributo dell'IRPET, al quale, all'interno del suo Programma di Attività, è stato affidato un importante compito di "sponda"

tecnico-scientifica nell'avvio di un'attività di ricerca e monitoraggio che troverà il suo sbocco naturale nella predisposizione di un rapporto annuale sulle politiche del territorio.

La quantità di informazioni che sono state raccolte e rese comparabili, e quindi, aggregabili e sintetizzabili, a partire da quelle contenute nei piani strutturali, è molto elevata; averla resa accessibile dopo un qualificato "trattamento" ai fini di una conoscenza accessibile e diffusa è un merito che a questo lavoro è doveroso riconoscere. Il lavoro fatto costituisce l'indispensabile basamento informativo sul quale costruire un archivio continuamente aggiornato e georeferenziato su quanto si sta definendo sul territorio rispetto alle scelte strutturali compiute dalle diverse comunità che ne costituiscono l'essenza.

Questo patrimonio viene reso disponibile di quanti su queste scelte possono intervenire per valutarne gli effetti, analizzarne le coerenze, verificarne le compatibilità a diversi livelli di analisi: territoriali, istituzionali, settoriali, ambientali, sociali, ecc; si tratta, è utile ricordarlo ancora una volta, di uno strumento indispensabile per dare sostanza al concetto di "governance", per portare la sussidiarietà e l'autonomia che ne deriva a strumento di reciproco confronto, invece che a "tentazione" di isolata autonomia, ridefinendo un processo di controllo democratico sulle scelte strategiche integrate dei diversi livelli istituzionali.

Sta al lettore interessato scoprire quelli che, a suo avviso, sono i primi importanti risultati dello studio effettuato e del processo di conoscenza avviato per rendere questo strumento continuamente aggiornabile e consultabile; può essere utile in questa breve introduzione richiamare solo alcuni spunti che dall'ottica della programmazione dello sviluppo regionale e locale si possono trarre e che possono essere utile per tentare di rendere più efficiente e efficace il meccanismo messo in moto e potere, così, realizzare gli ambiziosi obiettivi che si intendono raggiungere.

Il primo è quello relativo ai tempi del processo di formazione e approvazione del piano strutturale e del relativo strumento urbanistico: si tratta di un processo ancora troppo lungo con l'effetto di una minore capacità del piano di rappresentare e governare il territorio nel rapporto con le dinamiche sociali e economiche che lo interessano. Certamente il carattere strutturale del piano permette di uscire dalla logica di breve periodo, ma il tempo impiegato nella costruzione del progetto strutturale e della sua ricaduta urbanistica è "operativamente" eccessivo, dell'ordine di 3-4 anni, specialmente quando questo processo interessa singoli comuni di limitate dimensioni e capacità finanziarie.

Rispetto a questo dato assoluto, appare solo parzialmente incoraggiante il fatto che la legge 5 ha comunque segnato una contrazione sensibile dei tempi medi registrati in precedenza, intorno ai 7-8 anni. Da qui una prima considerazione forse inattesa, ma di conforto rispetto alla coraggiosa scelta effettuata: meno gerarchia e più confronto interistituzionale non hanno allungato il processo, anzi ne hanno ridotto i tempi, anche se questi appaiono ancora eccessivamente dilatati.

Il secondo è quello relativo alla coerenza fra le scelte ai diversi livelli territoriali, in base anche alle tendenze in atto dello sviluppo che possono essere misurate e valutate solo a partire da una soglia minima territoriale che spesso va oltre il singolo comune. Lo strumento del piano strutturale per sua natura richiede il superamento di tale soglia minima, altrimenti le numerose grandezze esogene non governabili dominano quelle endogene, necessariamente limitate, sulle quali si interviene con scelte di tipo, appunto, strutturale di medio-lungo periodo.

In queste condizioni lo strumento del regolamento urbanistico tende a "vincere" su quello del piano strutturale, facendo correre a questo ultimo il

rischio di rimanere un esercizio di tipo accademico, spesso anche eccessivamente oneroso per il piccolo comune. Da qui una seconda considerazione sull'occasione finora rimasta sostanzialmente inutilizzata, salvo rare eccezioni: quella della scelta di avviare il piano strutturale ad un livello territoriale più ampio del singolo comune, lasciando al territorio l'individuazione della scala di aggregazione. Ritengo che questo sia un punto fondamentale sul quale vi è un oggettivo interesse della programmazione ad incentivare comportamenti in tal senso anche attraverso l'estensione a queste funzioni di strumenti normativi esistenti.

Il terzo punto riguarda le scelte individuate dai diversi territori della Toscana con riferimento alla definizione degli obiettivi e delle relative strategie distinte per sistema insediativi, ambientale e infrastrutturale. Al di là delle scelte puntuali, rese comparabili nello studio attraverso una impegnativa ricerca di una comune tassonomia, il dato che più emerge è il prevalente indirizzo verso una strategia di valorizzazione delle qualità ambientali attraverso il rafforzamento di modelli locali di sviluppo basati sul turismo e sulla residenza, puntando sulla "capitalizzazione" a questo fine delle risorse storico-culturali.

Se questo appare il segno caratteristico del "futuro" possibile dei sistemi locali della Toscana, interpretati da loro stessi, si manifesta in modo evidente la sottovalutazione dell'apporto allo sviluppo delle attività manifatturiere e della loro riconversione e/o ristrutturazione in vista di un loro possibile riposizionamento sui mercati esteri, anche attraverso una migliore dotazione delle economie esterne locali.

Sembra quasi, ma questa potrebbe essere solo un'impressione letterario derivante dalla lettura dei piani strutturali, che la Toscana dei tanti piccoli comuni non creda molto ad un futuro apporto dell'industria allo sviluppo ed abbia scelto un'altra strada, ricercando intorno ad essa la valorizzazione ulteriore delle proprie specifiche risorse territoriali, anche di quelle al momento meno collegate alla produzione di ricchezza e benessere.

Il turismo nelle sue molteplici forme appare essere l'attività base di questo orientamento, il miglioramento dell'ambiente e della fruizione dei beni naturali, storici, culturali la strategia da seguire, la valorizzazione della ricettività, nelle sue diverse forme, e l'incremento della accessibilità, gli strumenti di tale strategia.

Da qui la terza considerazione che emerge da questa analisi: dall'aggregazione delle scelte operate a livello locale, senza una verifica di coerenza complessiva a scala territoriale più ampia, il modello in prevalenza indicato non appare sufficiente, se preso isolatamente, a perseguire gli obiettivi indicati per tutti. Tale obiettivo, infatti, presenta elementi elevati di competitività fra territori in presenza di una potenziale domanda che non pare in grado di raggiungere un'espansione tale da soddisfare l'incremento complessivo dell'offerta potenziale. In altri termini una lettura d'insieme delle scelte locali impone una ricerca, ad un livello territoriale e istituzionale più alto, di una maggiore complementarità dei diversi motori dello sviluppo locale e regionale attraverso la negoziazione di priorità programmatiche territorialmente selezionate e fra loro diversificate.

Un ultimo punto, infine, riguarda il dimensionamento complessivo in termini di risorse territoriali e di espansione della residenza espresso da una prima analisi dei piani strutturali approvati. Vi era un timore diffuso che l'allentamento dei vincoli gerarchici potesse avere allargato le maglie locali nella previsione di utilizzo delle risorse territoriali, attraverso la previsione di un'eccessiva espansione del carico massimo di popolazione e funzioni localizzative, in primo luogo della residenza.

Senza entrare qui nel merito delle possibili qualificazioni e specificazioni territoriali, rese comunque disponibili dall'ampiezza della documentazione

offerta dallo studio, il dato che emerge può essere espresso in modo estremamente sintetico da questi numeri: il carico massimo ammissibile per la residenza prevede un incremento sul patrimonio attuale di un +11,6% (per il 25% residuo dei vecchi piani regolatori, per 13% di recupero, e per il 62% di nuovo), a fronte di una possibile stima al 2011 effettuata sulla base delle previsioni della popolazione, della dimensione media dei nuclei abitativi che oscilla intorno al +12% del numero complessivo delle abitazioni. A livello complessivo, quindi, non si è registrato il temuto "sforamento"; la pianificazione del territorio a livello aggregato appare correlata agli andamenti tendenziali dello sviluppo, mentre più problematica appare la lettura a livello locale, anche se occorre attendere il completamento dei piani strutturali per avere una maggiore "copertura" territoriale del dato. Accanto ad una considerazione generale certamente positiva della complessa esperienza sinora effettuata, emergono alcuni punti sui quali sono necessari ulteriori approfondimenti; solo a titolo di esempio ne voglio ricordare due. Il primo è relativo al fatto che le maggiori espansioni nel carico massimo ammissibile per la residenza sono state previste nelle aree interne dove, al contrario, più problematiche sono le dinamiche demografiche; probabilmente è questo il risultato di un'eccessivo affidarsi a modelli locali trainati dal turismo, nelle sue diverse forme, che trovano una loro diretta espressione nell'espansione della ricettività, principalmente basata sulle seconde case. Il secondo riguarda una valutazione ancora del tutto preliminare sul rapporto fra le quantità previste dai regolamenti urbanistici e il carico massimo ammissibile previsto nei piani strutturali: esso oscilla dal 40% al 100%, ad indicare che ancora in molti casi si tende a "bruciare" subito nel breve le possibilità di espansione strutturali previste nel medio-lungo periodo, evidenziando così un'eccessiva continuità fra il vecchio strumento del Piano regolatore e le potenzialità innovative del nuovo strumento del piano strutturale.

Questi e tanti altri punti sono, ovviamente, materia di riflessione e discussione; si tratta di un'occasione importante di monitoraggio, di approfondimento, di verifica e valutazione su come un processo di profonda revisione dei meccanismi della pianificazione territoriale e della programmazione dello sviluppo locale sta operando, sperimentando le tante innovazioni introdotte, ieri, dalla legge 5 e ulteriormente riviste, oggi, dalla sua revisione in parallelo con quella della legge 49 sulla programmazione.

Anche su questo piano il lavoro prodotto appare originale in quanto si è affiancato ad un processo complesso di revisione degli strumenti normativi; credo sia doveroso riconoscere la fattiva integrazione su questo terreno progressivamente cresciuta fra quanti all'interno della Regione lavorano alla pianificazione territoriale e alla programmazione dello sviluppo. L'attività è stata svolta in stretta collaborazione con l'IRPET (in particolare attraverso il dinamico gruppo di lavoro che ha curato la ricerca) e con il Consiglio Regionale che, ha fortemente voluto che questo tema fosse oggetto di una specifica ricerca nel programma di attività dell'Istituto per il 2004 e che questo lavoro di continuo monitoraggio proseguisse anche negli anni futuri.



La collana del

Piano di Indirizzo Territoriale 2005-2010: studi preparatori

è composta, oltre dal presente volume "0", che illustra la metodologia proposta, anche dai seguenti volumi allegati

1. Le politiche di settore e i piani territoriali provinciali

a cura di Giulio Giovannoni e Paola Scotti

2. I piani strutturali locali

a cura di Chiara Agnoletti e Rita Allegrini

3. Le aree produttive in Toscana. Atlante territoriale

a cura di Massimo Preite

4. I territori della Toscana. Atlante dei caratteri strutturali del paesaggio

a cura di Lando Bortolotti, Gabriele Paolinelli, Antonella Valentini