



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### **Piano di Indirizzo Territoriale. Le regole e le strategie**

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

*Original Citation:*

Piano di Indirizzo Territoriale. Le regole e le strategie / G. DE LUCA. - STAMPA. - (2003), pp. 1-144.

*Availability:*

This version is available at: 2158/233710 since: 2017-05-14T11:16:21Z

*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:*

(Article begins on next page)

# 1

**quadro conoscitivo**



## 1.1

## Introduzione

Il Quadro conoscitivo raccoglie, sistematizza e riposiziona tutti gli atti di pianificazione, di programmazione o di indirizzo settoriale, gli accordi e le intese - aventi effetti territoriali - approvati dalla Regione. Esso è posto in relazione biunivoca con l'insieme degli obiettivi assunti per perseguire lo sviluppo sostenibile. Gli obiettivi sono di duplice natura: da una parte quelli strategici; dall'altra quelli operativi.

Gli obiettivi strategici delle politiche di pianificazione territoriale regionale sono:

- ▶ **assumere il territorio come risorsa** di un governo improntato alle finalità dello sviluppo sostenibile, posta come riferimento di tutte le politiche: comunitaria, nazionale, regionale, provinciale, comunale
- ▶ **governare il territorio nella sua unità** di sistema integrato e complesso, rendendo coerenti le politiche settoriali ai vari livelli spaziali
- ▶ **valutare unitariamente e preventivamente gli effetti ambientali e territoriali indotti dalle scelte territoriali**, con l'adozione di specifiche metodologie di valutazione
- ▶ **perseguire la qualificazione ambientale e funzionale del territorio** mediante la tutela, il recupero, il minor consumo e la valorizzazione delle risorse essenziali del territorio.

Gli obiettivi operativi, distinti e catalogati per tipologie di risorse, sono per:

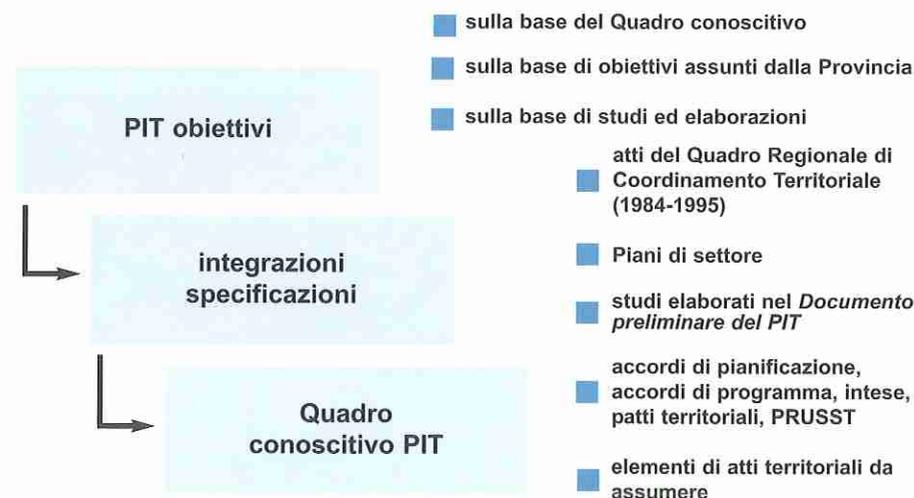
- ▶ le Città e insediamenti urbani: la **tutela** e la **valorizzazione degli insediamenti antichi**, la **riqualificazione ambientale e funzionale** degli insediamenti consolidati e di recente formazione, nonché di quelli prevalentemente produttivi
- ▶ il Territorio rurale: il **consolidamento** e il **rafforzamento dei processi di valorizzazione delle risorse naturali** del paesaggio e degli insediamenti rurali, presenti nella realtà rurale toscana e relazionati alle varie realtà locali
- ▶ la Rete delle infrastrutture per la mobilità e per l'energia: il **miglioramento dei livelli di mobilità** delle persone, delle merci, dei servizi e delle informazioni su tutto il territorio.

Gli obiettivi strategici e operativi costituiscono, quindi, la griglia entro la quale sono ricondotti a sistema tutti gli atti regionali a valenza territoriale - sintesi operata nel *Documento preliminare del PIT*, approvato nel 1996 - in modo da valutarli rispetto:

- ▶ agli esiti conseguiti in una visione processuale ed unica della pianificazione
- ▶ alla coerenza con gli obiettivi strategici e operativi scelti, per

## Cos'è il Quadro conoscitivo del PIT

Nel PIT il Quadro conoscitivo è posto in relazione biunivoca con l'insieme degli obiettivi assunti per perseguire lo sviluppo sostenibile. Esso inoltre fa appello a tutto il sistema delle conoscenze prodotto in occasione di piani e programmi precedentemente assunti dalla Regione o derivanti da atti di natura sovracomunale



L'insieme degli obiettivi e le integrazioni e specificazioni costituisce riferimento per la definizione del Quadro conoscitivo che, a sua volta, costituisce fondamento e giustificazione del sistema degli obiettivi. L'insieme degli obiettivi può essere modificato o integrato a seguito di un aggiornamento o di verifica del Quadro conoscitivo.

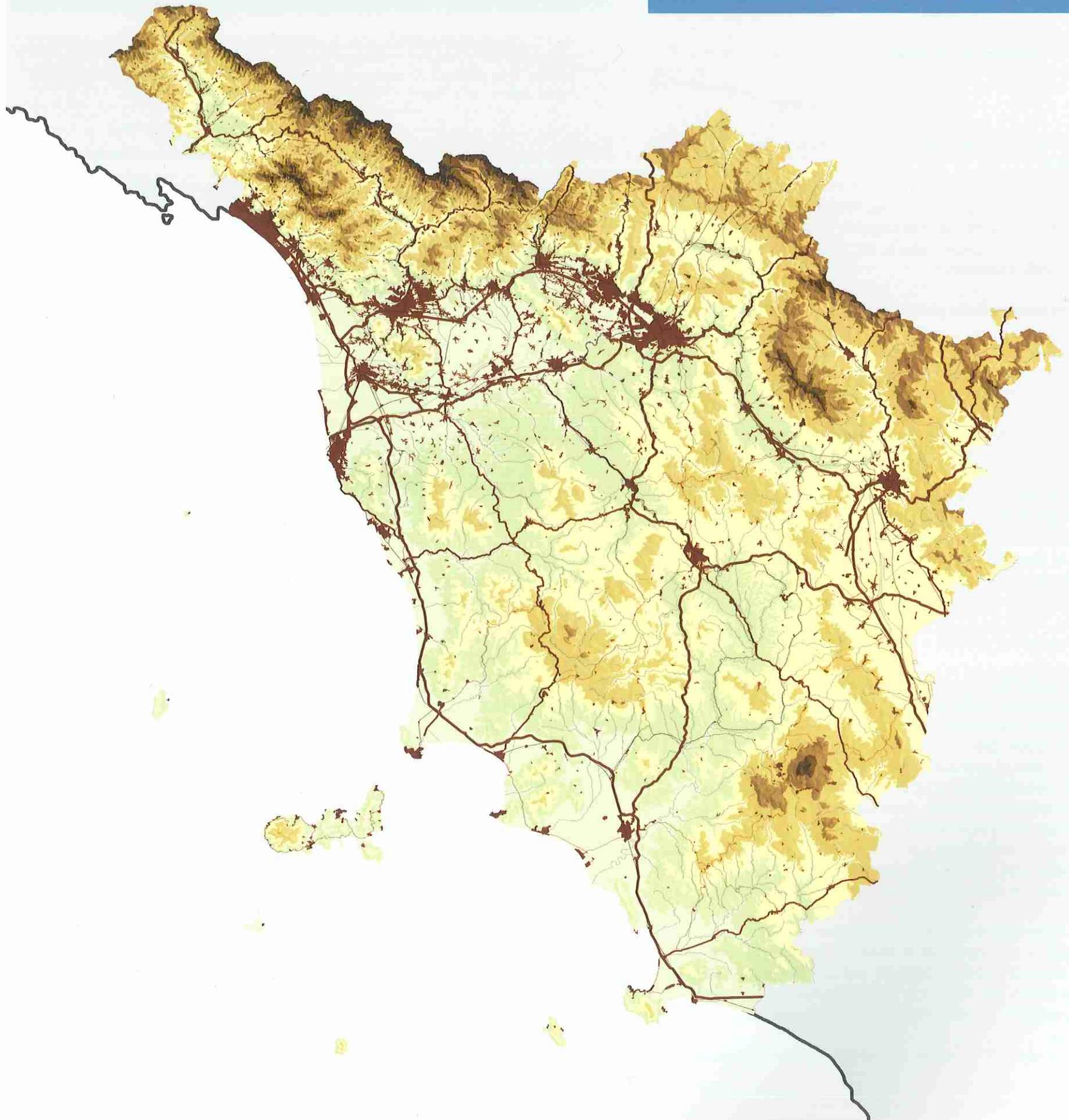
selezionare o riaffermare solo quegli atti e solo quelle politiche in linea con la nuova prospettiva strategica territoriale definita dalla Regione.

Il grande patrimonio di conoscenze acquisito negli atti regionali vigenti costituisce lo sfondo del lavoro e la loro reinterpretazione - alla luce degli obiettivi strategici e operativi - il terreno di confronto e valutazione per trarne elementi utili. Così, le differenze e le congruenze, i conflitti e le sinergie, le carenze e le ridondanze, vengono usate per valutare dall'interno i processi pianificatori e attivare nuove prospettive e nuove indicazioni di configurazione di assetti e/o visioni territoriali condivise.

Un'operazione di "metabolizzazione" del patrimonio conoscitivo fissato negli atti regionali e una loro restituzione, e riposizionamento, in forma di indicazioni relazionali e coerenti per le singole parti del territorio regionale. È da questa operazione che deriva la definizione dei quattro Sistemi territoriali di programma, che assolvono al ruolo di quadri di riferimento di area vasta per le politiche fisiche, entro i quali sono elencate priorità, gerarchie e interdipendenze.

Raccogliere, sistematizzare, coordinare e selezionare sono, quindi, i termini centrali di un'operazione riflessiva intorno alle

Carta generale della Toscana





conoscenze prodotte dalla Regione e fissate all'interno di piani, programmi e atti formalizzati in leggi e deliberazioni. Una conoscenza istituzionalizzata che rappresenta il patrimonio delle intenzionalità pubbliche nell'uso del territorio.

La composizione, quindi, ha assunto il doppio significato di:

- ▶ **proporre una nuova interpretazione degli atti di settore e di area** già vigenti, ricollocandoli nel nuovo scenario regionale
- ▶ **selezionare e differenziare i loro contenuti inserendoli in una nuova immagine della regione** con l'obiettivo di tracciare uno sfondo d'insieme coerente, all'interno del quale inserire le nuove politiche e le nuove azioni di trasformazione.

La nuova impostazione nasce dalla scelta di **riutilizzare tutto l'apparato conoscitivo esistente e tutti gli atti predisposti precedentemente dalla Regione come "risorsa conoscitiva empirica"** dalla quale estrapolare elementi utili per gli argomenti del PIT. Qualsiasi politica territoriale riconducibile ad obiettivi di natura strategica, infatti, ha bisogno di promuovere un procedimento argomentativo che sia, nello stesso tempo, esplicativo degli intendimenti regionali e metodo per coloro i quali saranno chiamati ad implementarla. L'impianto costitutivo del PIT ha così anche una funzione di strutturazione e una chiara ed esplicita elencazione di scelte valoriali.

**Gli atti e i piani regionali di settore hanno costituito, quindi, la risorsa conoscitiva principale per confezionare il PIT; la loro riorganizzazione e la loro selezione il momento fondante del sistema dei riferimenti entro cui ha preso corpo sia il progetto che la normativa del PIT.**

Questo è stato possibile per la ridefinizione del coordinamento tra gli atti della programmazione e quelli della pianificazione.

La precedente legge regionale n. 74/84 configurava l'azione di programmazione territoriale regionale nel Quadro Regionale di Coordinamento Territoriale (QRCT), attraverso il quale la Regione stabiliva gli indirizzi ed i contenuti della pianificazione urbanistica del territorio in attuazione degli obiettivi del Programma regionale di sviluppo (PRS). Tale atto si avvaleva di prescrizioni, vincoli e direttive, che trovavano espressione coordinata in un sistema di piani e atti relativi a determinati settori di intervento o negli Schemi strutturali relativi a determinate aree del territorio regionale. Il QRCT assumeva l'efficacia del Piano territoriale di coordinamento, previsto dall'art. 5 della legge urbanistica nazionale n. 1150/42, e del Piano paesistico o del Piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, previsti dalla cosiddetta "legge Galasso", la n. 431/85. Gli atti costituenti il QRCT erano stabiliti in base ai tempi, agli obiettivi ed agli indirizzi definiti nel PRS, su proposta della Giunta, e in riferimento a peculiarità specifi-

che di determinate zone del territorio regionale, ai fini di conseguire obiettivi nazionali o regionali indicati da leggi o atti di programmazione statali o regionali in materia di difesa del suolo, conservazione, tutela e utilizzazione delle risorse naturali, ambientali e culturali, di localizzazione di infrastrutture, attrezzature e servizi di interesse generale.

Era dunque il PRS a fornire le indicazioni e a costruire le agende per il coordinamento della pianificazione territoriale, in funzione delle politiche di settore, e formalizzate sotto forma di prescrizioni/vincoli o direttive. Si era, quindi, in presenza di due tipi di azioni con valenze e significati diversi, la prima, di natura impositiva, nel senso che esplicava l'effetto nel momento stesso della sua approvazione in quanto "direttamente efficace nei confronti di terzi" e immediatamente prevalente "sulle previsioni degli strumenti urbanistici"; la seconda di natura dialogativa, nel senso che aveva come obiettivo quello di orientare e coordinare l'attività urbanistica locale definendo i criteri e gli indirizzi, in quanto i Comuni erano tenuti ad uniformarsi "nella formazione, nell'adeguamento e nella gestione dei propri strumenti urbanistici". Il QRCT era un atto composito a formazione progressiva.

Infine è da ricordare che gli strumenti di pianificazione erano considerati atti amministrativi "a complessità ineguale". La Regione, perciò, era la titolare esclusiva della pianificazione e approvava gli strumenti urbanistici e le loro varianti, dopo aver acquisito il parere della Commissione regionale tecnico-amministrativa, cioè l'organismo tecnico di supporto alle scelte della Giunta e del Consiglio regionale in materia di urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale. Una organizzazione amministrativa assai dirigistica.

La legge regionale n. 5/95 modifica profondamente, nella struttura, efficacia e cogenza, questo modello gerarchico, cancellando l'approvazione regionale degli strumenti urbanistici dei comuni e sostituendo il QRCT con il PIT, che non è la sommatoria di strumenti di settore imposta dal PRS, ma ha una sua rilevante autonomia. Può essere definito come **l'atto di territorialità con il quale la Regione partecipa al governo del territorio**, costruito con una serie di Conferenze di programmazione e con un'estesa procedura di ascolto e partecipazione di tutti gli enti istituzionali. Proprio per questa sua caratteristica è anche il punto di riferimento più valido per la programmazione e la pianificazione degli enti istituzionali.

In questa parte ripercorreremo la composizione del Quadro conoscitivo aggiungendo anche un paragrafo, ripreso dal PRS, che inquadra lo sfondo economico dello spazio regionale.

## 1.2 La tutela paesaggistica

In Italia la prima disposizione normativa di tutela paesaggistica risale al 1905, per salvaguardare la pineta di Ravenna dall'abbattimento. La pineta non viene protetta per motivi ambientali ma come luogo decantato da grandi poeti come Dante, Boccaccio e D'Annunzio. Questo atteggiamento affonda le radici nella cultura ottocentesca e negli insegnamenti di Benedetto Croce ed è legato ad un concetto di "paesaggio-quadro". La legge che viene approvata nel 1909 si rivolge esclusivamente ai beni di interesse storico, archeologico ed artistico e solo nel 1922 si estende la protezione alle bellezze naturali e panoramiche. La tutela si basa su un principio essenziale: il patrimonio paesistico come bene collettivo di cui la comunità è responsabile, ed avviene attraverso il riconoscimento del valore di un bene - che è sempre un oggetto singolo - e la conseguente apposizione di un vincolo.

L'ottica sostanzialmente non muta con le due leggi nazionali promulgate nel 1939:

- ▶ la legge n. 1089, **Tutela delle cose di interesse artistico o storico**, che vincola "i parchi e giardini che abbiano interesse artistico o storico" (art. 1)
- ▶ la legge n. 1497, **Protezione delle bellezze naturali**, che fissa quali oggetti da sottoporre a protezione "le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica, le ville, i giardini e i parchi (...) di non comune bellezza, i complessi di cose immobili aventi valore estetico e le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali" (art. 1).

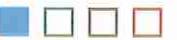
La traduzione operativa è affidata alla redazione dei Piani territoriali paesistici, le cui finalità sono quelle di definire "le zone di rispetto, il rapporto fra le aree libere e fabbricabili (...), le norme per i diversi tipi di costruzioni, la distribuzione e il vario allineamento dei fabbricati, le istruzioni per la scelta e la varia distribuzione della flora" (art. 23 del regolamento attuativo, emanato con RD n. 1357/40).

La salvaguardia del paesaggio si realizza, dunque, mediante il controllo dell'attività edificatoria nei luoghi che sono sottoposti allo specifico vincolo di tutela. Gli interventi della Soprintendenza e del Comune sono posti dalla legge su due piani nettamente distinti in quanto il primo organo provvede unicamente alla protezione delle bellezze naturali, mentre al secondo è affidata la cura degli interessi di ordine urbanistico. Questa situazione ha comportato il verificarsi di una separazione tra la pianificazione paesistica e la pianificazione ordinaria

ed in questa scissione consiste il limite principale di tale approccio. La questione è effettivamente molto più complessa in quanto la distinzione delle pianificazioni specialistiche da quella urbanistico-territoriale "generale" è ovviamente il frutto di una maturazione di conoscenze e professionalità in vari campi specifici che non debbono essere perse. Ma questo ha comportato anche il sovrapporsi di competenze e procedure e il moltiplicarsi di centri decisionali; a ciò si deve aggiungere che la tutela del territorio si attua principalmente attraverso norme a contenuto vincolistico che si "contrappongono" alla trasformazione e quindi anche allo sviluppo del territorio. Il problema delle "pianificazioni separate" è stato il tema del convegno dell'Istituto nazionale di Urbanistica, svoltosi a Firenze nel 2001, dove la soluzione di questa conflittualità è stata ravvisata nella concertazione o copianificazione. Che il nodo strategico della sostenibilità sia la soluzione tra equilibrio ecologico e sviluppo economico è d'altronde stato sottolineato, nel 1992, dalla Dichiarazione di Rio, nel cui quarto principio si afferma che "la pianificazione dell'ambiente deve far parte integrante del processo di sviluppo e non può essere considerata separatamente".

Nel 1985 viene approvata la cosiddetta "legge Galasso", n. 431, **Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale**, che converte in legge i decreti emanati l'anno precedente (per distinguerli sono chiamati "Galassini") dal Ministero per i beni culturali e ambientali. La legge rappresenta un primo e forte tentativo di superare la modalità di tutela per singole e limitate aree territoriali, per integrarle in una visione sistemica, riconoscendo ad intere categorie morfologiche del territorio un elevato grado di valore ed imponendo un vincolo automatico ed oggettivo, generalizzato a tutti i beni che presentino tali caratteristiche. Anche in questo caso si tratta di una limitazione all'edificabilità, che viene assoggettata ad autorizzazione, o totalmente impedita, in quelle aree individuate dalle Regioni o attraverso i decreti del Ministro per i beni culturali e ambientali per le quali si rimanda ai Piani Paesistici Regionali introdotti dalla legge.

L'esercizio delle funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio è stato delegato alle Regioni ai sensi del DPR n. 616/77. La Regione Toscana si inserisce nel dibattito nazionale sul tema della tutela paesaggistica e dei vincoli a partire dalla fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta con una serie di studi per la formazione di un sistema regionale di aree protette. Studi che portano alla Lr n. 52/82, **Norme per la formazione del sistema delle aree protette, dei parchi e delle riserve naturali**, (modificata con Lr n. 25/87, poi abrogata con Lr n. 49/95), con la quale si tenta di razionalizzare, integrare e chiarire i diversi tipi di vincolo. **Prima della legge nazionale del 1985 in Toscana si tenta di definire le singole aree oggetto di tutela all'interno di un sistema regionale.**



Con la Lr n. 52/82 si adotta la perimetrazione relativa a potenziali aree protette, che Comuni e Province devono confermare, integrandola o modificandola, sulle quali, fino all'istituzione del parco o della riserva, vale un regime di salvaguardia. L'obiettivo di tutela si ottiene non definendo limiti e vincoli all'utilizzazione delle risorse, ma specifici ruoli e destinazioni d'uso compatibili con la conservazione e perpetuazione delle risorse stesse.

A questo provvedimento legislativo fa seguito, in attuazione della legge nazionale n. 431/85, la DCR n. 296/88, **Attuazione del disposto di cui all'art. 1bis della L. 431/85 sulla formazione di piani urbanistici territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali. Disciplina relativa al sistema regionale delle aree protette Lr 52/82 e successive modificazioni**, che, di fatto, si configura come il Piano paesistico regionale. Il sistema regionale è suddiviso in quattro categorie (secondo l'art. 10 della Lr n. 52/82):

- ▶ a) aree che presentano **interesse paesaggistico ambientale d'insieme con carattere prevalentemente estensivo**
- ▶ b) aree con specificità per la **rilevanza e rarità dei valori espressi**
- ▶ c) aree con distinte **peculiarità storico-artistiche e naturalistiche**, con caratterizzazione che riguarda localizzazioni aventi ambiti geografici limitati
- ▶ d) aree in cui la caratterizzazione di cui alla lettera precedente assume **particolare valore scientifico per rilevanza e rarità**.

La DCR n. 296/88 individua le aree di valore paesaggistico ed ambientale di tipo estensivo (cat. a) ed aree con specifiche peculiarità di tipo naturalistico storico-artistico (cat. b, c, d), che non sono, tuttavia, indicate separatamente, ma la loro individuazione è lasciata al livello provinciale di pianificazione. Nei confronti di qualsiasi trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio si applicano le direttive, esplicitate dalle aree di cat. a) che forniscono indirizzi alle Province, finalizzati alla salvaguardia e tutela, e le prescrizioni e vincoli: cat. b), c), d), immediatamente efficaci sugli assetti urbanistici preesistenti.

In questi primi atti legislativi possiamo riconoscere un atteggiamento innovativo assunto dalla Regione Toscana in tema di tutela paesaggistica, che diventerà una politica ancora più forte con le leggi regionali n. 4/90 e n. 5/95, ed in linea con gli orientamenti comunitari, teso a **superare le "separatezze" tra la pianificazione paesaggistica ed ambientale e la pianificazione territoriale ed urbanistica**, attivando modalità di salvaguardia con finalità non solo vincolistiche o di pura conservazione, quanto caratterizzando qualsiasi strumento urbanistico con gli elementi del paesaggio e dell'ambiente.

Tra le intenzioni della Lr n. 52/82 vi è, infatti, quella di instaurare un nuovo atteggiamento progettuale sull'uso delle risorse,

fondato su un diverso rapporto tra:

- ▶ regime di area protetta (vincolo)
- ▶ impiego degli strumenti di piano e programmazione.

L'esigenza di promuovere una politica attiva per la conservazione dei "bei paesaggi", ma anche di avviare, attraverso una nuova progettualità, la riqualificazione dei paesaggi compromessi o la loro rigenerazione, è ora divenuto uno dei principali obiettivi delle politiche regionali. Il paesaggio inizia ad essere sottoposto a protezione attiva, non secondo operazioni puntiformi, puramente vincolistiche, slegate dai processi di pianificazione ordinaria, ma in funzione di una progettazione e pianificazione integrata.

L'esistenza di "pianificazioni separate", che porta a eccessiva frammentazione e intersecazione delle competenze degli strumenti di pianificazione preposti al governo del territorio, non è più accettabile. L'esercizio dei vincoli di tutela costituisce di fatto l'affermazione di un valore riconosciuto al paesaggio: al manifestarsi di una domanda "sociale" fa riscontro una politica statale o regionale di natura fortemente conservativa, centrata sul vincolo e su altre misure di protezione giuridica, che si applica ad ambiti spaziali delimitati, dove si tenta di mantenere integro il patrimonio paesaggistico, opponendosi alle azioni di trasformazione che possono alterare i caratteri visibili. Ma esiste una difficoltà di fondo a conservare ambienti dinamici, prodotti dal complesso intreccio tra processi ecologici, economici, insediativi, sociali e culturali, agendo soltanto con strumenti di interdizione e difesa.

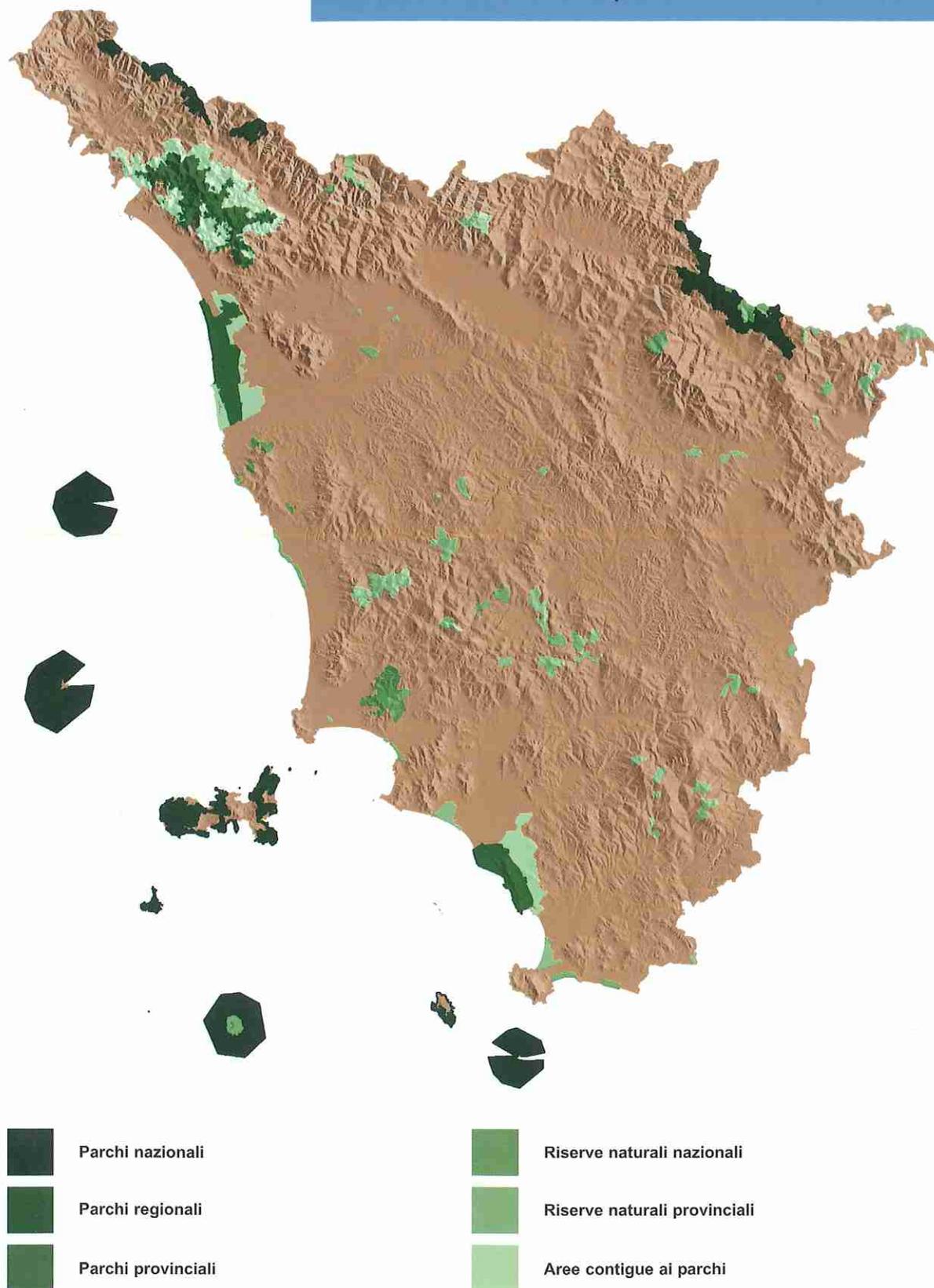
È l'efficacia del concetto stesso di vincolo che comincia ad essere messa in dubbio, anche se non sono da sottovalutare i risultati ottenuti tramite l'applicazione del vincolo per la protezione di paesaggi, tanto belli quanto fragili. D'altronde se fino agli anni Sessanta il concetto di bellezza naturale ha seguito un'impostazione conservazionistica, che ha portato alla protezione del bene dalle alterazioni derivanti dall'opera dell'uomo, provocando una chiara musealizzazione della natura, in seguito l'area protetta è stata intesa come una porzione di territorio dove l'uomo è collocato all'interno dei sistemi ecologici come elemento propositivo dell'azione di tutela.

L'area protetta è concepita come entità territoriale in cui ritroviamo molteplici aspetti di tipo naturale e antropico per i quali non sono necessari solo atti di tutela ambientale, ma anche interventi di pianificazione e gestione territoriali, in modo da perpetuare il ciclo delle risorse, delle attività tradizionali e condizioni di vita che rappresentano culture ed identità peculiari.

Ecco dunque che intravediamo un secondo spunto innovativo contenuto nei primi provvedimenti legislativi toscani, che consi-



### Il sistema dei parchi e delle riserve



Il vasto patrimonio naturalistico presente in Toscana comprende diversi tipi di aree protette: 3 parchi nazionali (Foreste Casentinesi; dell'Arcipelago Toscano; dell'Appennino Tosco-Emiliano); 3 parchi regionali (Maremma; Migliarino S. Rossore Massaciuccoli; Alpi Apuane), 1 parco provinciale (Monti livornesi), 1 parco interprovinciale (di Montioni), 31 riserve naturali nazionali (alcune delle quali ricadono all'interno dei perimetri dei parchi nazionali), 40 riserve naturali provinciali (aree da salvaguardare per la presenza di ecosistemi singolari o abitati da particolari specie), 33 aree naturali protette di interesse locale, la cui gestione spetta ai Comuni o alle Comunità Montane.

Il complesso delle aree protette si estende per oltre duecentomila ettari, il 10% circa della superficie totale della regione.

La Regione, accanto alla difesa di specifiche aree di elevato valore paesistico, persegue una politica, in linea con quella comunitaria, di tutela degli habitat naturali e seminaturali, nonché degli ambienti geografici o vegetazionali di particolare interesse. Per questo sono stati individuati 173 siti di importanza regionale - per una estensione di quasi trecentomila ettari - che comprendono sia le zone di particolare interesse ambientale previste dalle leggi nazionali n. 1497/39 e n. 431/85 (riunificate nel D.legs n. 490/99), che le aree classificate come zone di protezione speciale e i siti di importanza comunitaria del Progetto BioItaly.

Alcune di queste aree coincidono totalmente, o parzialmente, con aree protette già costituite, ciò significa che il livello di conservazione si sovrappone a quello "tradizionale" in quanto le finalità sono strettamente legate alla tutela di habitat per la sopravvivenza di specie animali e vegetali.

A questo vasto patrimonio si devono, infine, aggiungere altri luoghi singolari come i parchi geo-minerari (sulle Colline Metallifere e l'Amiata) e quelli gestiti direttamente dalle Associazioni ambientaliste, come alcune oasi del WWF.

La Regione Toscana è impegnata a interconnettere tutte queste aree tra loro in modo da generare un effetto "rete" tale da costruire un vero e proprio sistema di collegamento ecologico-funzionale. Sistema che diventa struttura portante per le politiche di tutela e conservazione della biodiversità naturale,

ciò essenziale per la migrazione, la distribuzione geografica e lo scambio genetico delle specie. In questa ottica potrebbe essere rivisitato e valorizzato il primo sistema regionale delle aree protette la cui perimetrazione è stata definita attraverso la DCR n. 296/88 ed articolato in due distinte tipologie: 166 aree di categoria a), coprono gran parte del territorio regionale, rappresentano luoghi di valore paesaggistico e ambientale con carattere prevalentemente estensivo; e 192 aree di categoria b), c), d), di rilevante pregio per peculiarità di tipo naturalistico, storico e artistico. Le prime sono "sostituite" dalla normativa ambientale dei PTC provinciali, le seconde, divenute salvaguardie con l'efficacia del PIT, devono essere via via integrate e superate con i Piani strutturali dei Comuni toscani.

### Il sistema delle aree protette e di salvaguardia



#### Aree protette regionali in ettari

<b>3</b> Parchi regionali	
Maremma	8.900
Migliarino, S. Rossore, Massaciuccoli	14.245
Alpi Apuane	20.598
<b>1</b> Parco provinciale	
Monti livornesi	1.329
<b>1</b> Parco interprovinciale	
Montioni	6.399
<b>40</b> Riserve naturali provinciali	30.852
<b>33</b> Aree naturali protette di interesse locale	78.996
<b>173</b> Siti di importanza regionale	281.188

#### Aree protette nazionali in ettari

<b>3</b> Parchi nazionali	
Foreste Casentinesi M. Falterona e Campigna (parte toscana)	17.730
Arcipelago Toscano	17.887 +56.766 a mare
Appennino Tosco-Emiliano (parte toscana)	6.655
<b>31</b> Riserve naturali nazionali	8.472

	Aree 'bioitaly'		Aree a vincolo paesistico (L. 1497/39)
	Aree 'b', 'c', 'd' del piano paesistico regionale		Aree naturali protette di interesse locale

ste nell'attribuzione alle aree protette individuate dalla DCR n. 296/88 di caratteri di pregio non esclusivamente per i loro aspetti naturalistici. **Le aree protette possono essere anche porzioni di territorio molto antropizzato, dove il paesaggio è l'espressione di quella sintesi armoniosa tra l'opera dell'uomo e della natura.**

Da ciò discende che la protezione del territorio toscano non è perseguita esclusivamente a fini naturalistici ed ecologici, ma anche per motivi storici e culturali, anticipando molti dei contenuti della *Convenzione europea del paesaggio*. L'obiettivo della Lr n. 52/82 risultava, infatti, essere quello della tutela per "l'ambiente, la natura, il paesaggio e il patrimonio storico-artistico" così come recita l'art. 1. In Toscana i provvedimenti di salvaguardia dei valori culturali e dei valori ambientali procedono quindi parallelamente.

Per quanto riguarda la protezione dei paesaggi naturali, due sono le leggi regionali fondamentali:

- ▶ la Lr n. 49/95, **Norme sui parchi, le riserve naturali e le aree protette di interesse locale**. Essa ha come finalità quella "di garantire la conservazione e riqualificazione dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-culturale e naturalistico" (art. 1). Si considera cioè ancora una volta il territorio nella totalità dei suoi aspetti. L'individuazione delle categorie di aree protette previste (parchi regionali, parchi provinciali, riserve naturali provinciali, ANPIL: aree protette di interesse locale comunali ed intercomunali) avviene, sulla base delle proposte fatte delle Province, attraverso la redazione di un *Programma triennale regionale delle aree protette*, a cui è allegato l'elenco delle aree protette ufficialmente istituite. Un elemento di novità della legge è rappresentato dall'introduzione di una forma di protezione di luoghi con caratteristiche naturalistiche meno evidenti rispetto alle altre categorie di aree protette: quella delle ANPIL, gestite dai Comuni o dalle Comunità montane. Ad oggi è vigente il 3° *Programma 2000/2003* ed è in corso di definizione il 4° *Programma*
- ▶ la Lr n. 56/00, **Norme per la conservazione e la tutela degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche**, ai sensi del DPR n. 357/97 (che dà attuazione alla Direttiva Habitat 92/43/CEE) e in conformità con la Direttiva Uccelli Selvatici 79/409/CEE, con l'intento di riconoscere e tutelare la biodiversità in particolare: "delle specie animali selvatiche e delle specie vegetali non coltivate, degli habitat, di altre forme naturali del territorio" (art. 1).

Negli allegati della Lr n. 56/00 sono individuati:

- ▶ gli habitat naturali e seminaturali, le specie animali e vegetali di interesse regionale la cui conservazione può richiedere la designazione di Siti di Importanza Regionale
- ▶ le specie animali protette

- ▶ le specie vegetali protette
- ▶ i Siti di Importanza Regionale.

Sono Siti di Importanza Regionale (SIR) quei luoghi comprendenti i Siti di Importanza Comunitaria (SIC), le Zone di Protezione Speciale (ZPS), i Siti di Interesse Nazionale (SIN) ed i Siti di Interesse Regionale (SIR), così come definiti dalla DCR n. 342/98 con cui sono stati approvati i siti individuati nel Progetto Bioitaly. A tutti i SIR è esteso l'obbligo di effettuare le valutazioni di incidenza (ai sensi del DPR n. 357/97). Gli atti di pianificazione territoriale, urbanistica e di settore, per i quali è prevista la valutazione o la verifica di compatibilità ambientale, devono contenere una apposita relazione di incidenza che individui gli effetti che il piano può avere sul sito interessato. Con l'art. 81 del PIT la Regione si è impegnata, in collaborazione con le Province, a verificare l'esatta perimetrazione dei siti rispetto alle trasformazioni in essi già attuate e in atto. Tutte le funzioni amministrative previste dalla Lr n. 56/00 sono assegnate alle Province, le quali debbono provvedere anche all'individuazione nei loro PTC delle aree di collegamento ecologico funzionale, riconosciute di primaria importanza per la fauna e flora selvatiche. La legge attribuisce al PIT la definizione degli indirizzi normativi per l'individuazione, la costituzione e la tutela di tali aree. È stato dunque istituito un gruppo di lavoro che ha redatto un documento, approvato con delibera n. 1148/02, **Indicazioni tecniche per l'individuazione e la pianificazione delle aree di collegamento ecologico**, che andrà a costituire allegato tecnico dell'aggiornamento del Piano regionale.

Un primo tentativo verso la "riunificazione" delle pianificazioni urbanistica e paesaggistica è stato fatto con la Lr n. 4/90, **Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 74/84 e n. 52/82. Contenuti paesistici ed ambientali della pianificazione urbanistica**. La finalità del provvedimento era quella di sottoporre "a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale l'intero territorio regionale, mediante l'attribuzione di specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali a tutti gli atti di pianificazione territoriale ed urbanistica" (art. 1).

Questa stessa sensibilità non si ritrova purtroppo a livello nazionale, essendo stato recentemente approvato il D.Leggs n. 490/99, **Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali** che, abrogando le precedenti leggi di riferimento, ma riprendendole nella sostanza, perde un'occasione: quella di affrontare in modo propositivo ed innovativo il significato di tutela del paesaggio, confermando ancora la diversa gestione dei "beni" (culturali, paesaggistici e ambientali) rispetto al restante territorio urbanizzato e agricolo.

Diversa filosofia si riscontra invece nell'accordo siglato nel 2001 tra il Ministero per i beni e le attività culturali, le Regioni e le

Province Autonome di Trento e Bolzano, sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio. Qui non si opera esclusivamente attraverso il mantenimento dei valori esistenti (vincolo), ma si punta alla riqualificazione delle aree degradate, alla creazione di nuovi valori paesistici, alla compatibilità dello sviluppo.

Da tutte le positive esperienze toscane citate nasce la Lr n. 5/95 sul governo del territorio. Essa definisce nuove autonomie e competenze, stabilendo i compiti degli enti pubblici e demandando a Province e Comuni la tutela del territorio: non si tratta di imporre vincoli, ma dare regole per gestire le trasformazioni. La legge insiste sul concetto che tutto il territorio regionale deve essere pianificato garantendo la tutela delle risorse (art. 5), tra cui il paesaggio. Vengono attribuite a tutti e tre i livelli di pianificazione competenze in materia paesistico-ambientale (ai sensi della legge n. 431/85) all'interno degli strumenti ordinari di gestione del territorio:

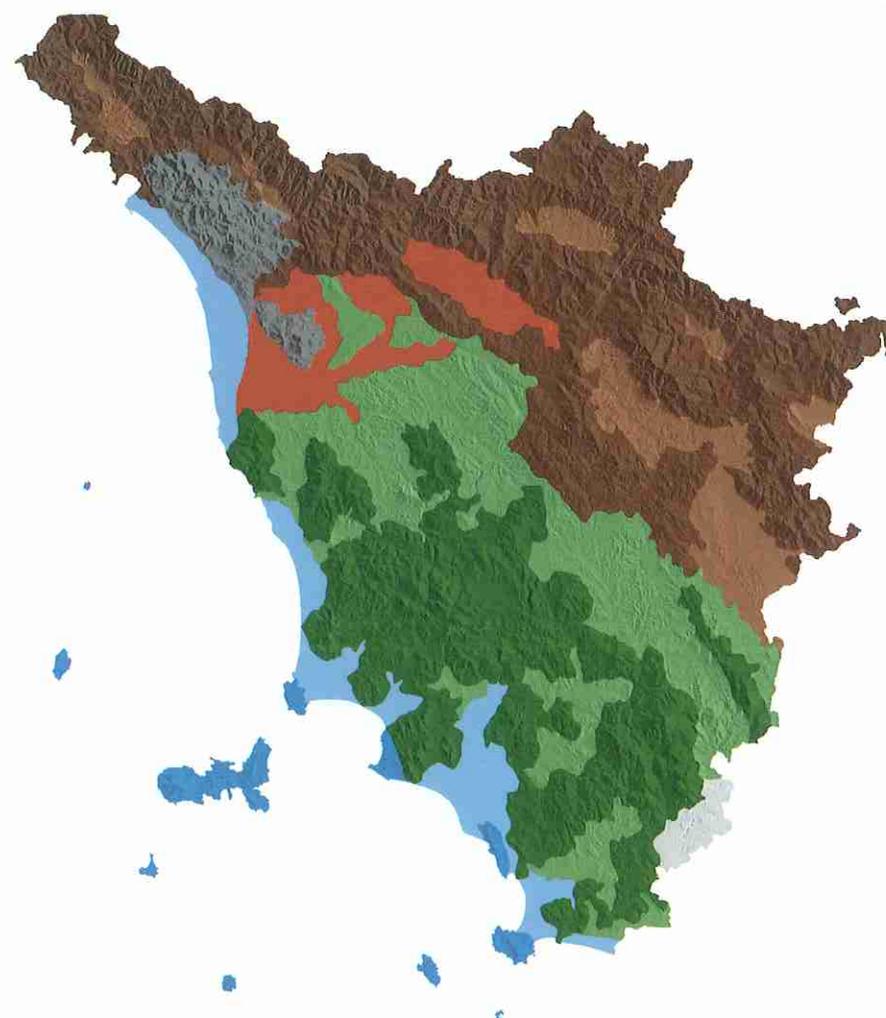
- ▶ il PIT regionale contiene infatti "prescrizioni in ordine alla pianificazione urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici"
- ▶ al PTC provinciale è attribuito "valore di piano urbanistico-territoriale, con specifica considerazione dei valori paesistici"
- ▶ il PS comunale contiene le "specificazioni della disciplina degli aspetti paesistici e ambientali".

Principio fondativo della legge è che non esiste più un rapporto gerarchico tra i vari livelli di piano, ma una relazione di sussidiarietà e, dunque, lo strumento comunale specifica ed implementa i valori paesistico-ambientali contenuti negli atti di pianificazione di livello provinciale e regionale. In particolare è stabilito che la normativa di carattere ambientale e paesistica dei piani territoriali provinciali sostituisce le indicazioni regionali in riferimento alle aree protette di categoria a) della DCR n. 296/88, mentre vincoli e prescrizioni, divenuti salvaguardie, decadono con l'approvazione dei piani strutturali comunali.

Così, la Lr n. 5/95 si inserisce all'interno di quella progettualità che si fonda su un concetto di tutela i cui obiettivi di conservazione e sviluppo procedono congiuntamente. Si modifica inoltre la modalità di definizione dei valori, attribuendo a determinati oggetti, ma soprattutto funzioni e prestazioni, il significato di "invariante". Queste rappresentano, nelle strutture dei piani, un parametro di riferimento della sostenibilità delle risorse territoriali; diventano elementi strutturali riconosciuti come bene collettivo. Da tale condivisione nascono altre modalità di tutela che si basano su un approccio affatto diverso da quello del vincolo (es. l'Agenda 21 locale). Il vincolo diviene regola condivisa della trasformazione.

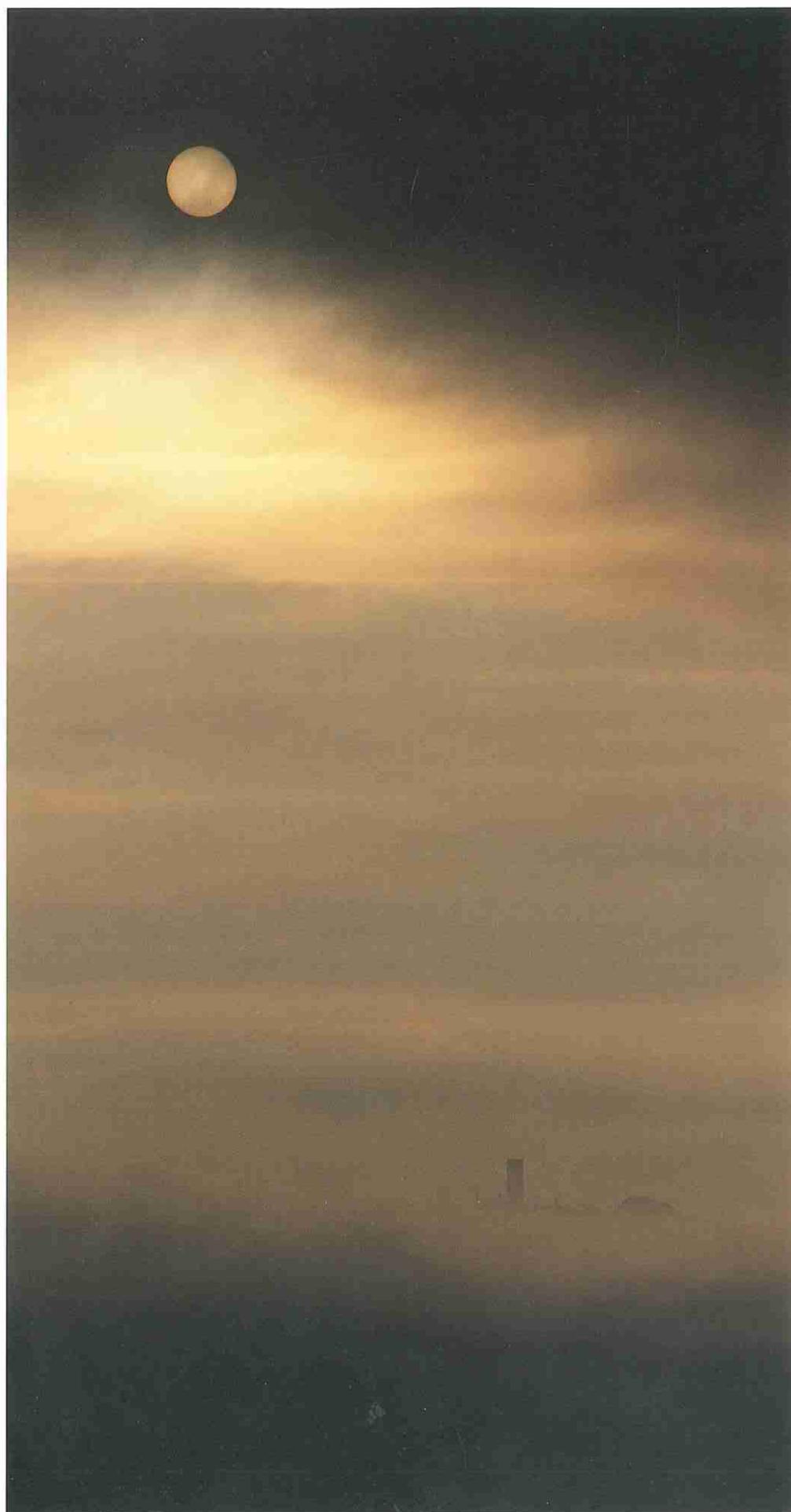
Ai fini della tutela delle risorse, il PIT stabilisce che esiste una relazione biunivoca tra Quadro conoscitivo e gli obiettivi assun-

## I sistemi di paesaggio



1. **Appennino** (catene montuose della Lunigiana, Garfagnana, Lucchesia, Val di Nievole, Montagna Pistoiese, Mugello, Alto Mugello, Pratomagno, Casentino, Valtiberina, Alpe di Poti, zona di Cortona, Monte Albano, Chianti, Civitella della Chiana)
2. **Alpi Apuane** (Alpi Apuane e Monti Pisani)
3. **Rilievi dell'Anti-Appennino** (Collina livornese, zona di Chianni e Riparbella, zona di Gambassi e Radicondoli, Colline Metallifere, Montagnola Senese, alta Val di Cornia, Valle del Pecora, zona di Tirli, zona di Roccastrada, zona di Montalcino, Monte Amiata, alta Valle dell'Albegna, zona di Capalbio, Valle del Fiora, dorsale Monte Cetona-Monte Follonico)
4. **Colline plioceniche** (Colline pisane, Val di Cecina, Le Cerbaie, Val d'Elsa, Val di Pesa, Val d'Arbia, Crete senesi, Val d'Orcia, Val di Paglia, zona di Montepulciano e Chiusi, alta Valle della Bruna, Valle dell'Ombrone grossetano, Valle dell'Albegna e zona di Pescia Fiorentina)
5. **Ripiani tufacei** (zona di Pitigliano e Sorano)
6. **Conche intermontane** (Lunigiana, Garfagnana, Mugello, Casentino, Valtiberina, Valdarno superiore, piana di Arezzo e Val di Chiana)
7. **Pianure alluvionali** (pianura di Pisa-Pontedera, Valdarno inferiore, alveo di Bientina, pianura del padule di Fucecchio, pianura Firenze-Pistoia)
8. **Pianure costiere** (Versilia, Tombolo, bassa Val di Cecina, Val di Cornia, pianura di Scarlino, pianura di Grosseto, pianura di Talamone, pianura dell'Osa e Albegna, pianura del Lago di Burano)
9. **Isole e promontori** (Arcipelago Toscano, promontorio di Piombino-Populonia, Punta Ala, Monti dell'Uccellina e Argentario).





ti per perseguire lo sviluppo sostenibile. Il Quadro conoscitivo non è più un elemento "accessorio", ma la sua costruzione diviene un momento fondamentale per avvalorare le scelte di governo territoriale, a tutti i livelli di pianificazione. Fanno parte integrante del Quadro conoscitivo del PIT gli atti del precedente Quadro regionale di coordinamento territoriale, che costituivano gli strumenti attraverso i quali, prima dell'entrata in vigore della legge del 1995, la Regione stabiliva gli indirizzi ed i contenuti della propria pianificazione.

Tra questi vi sono alcuni atti che hanno una incidenza diretta sugli assetti paesistici, oltre la già citata DCR n. 296/88:

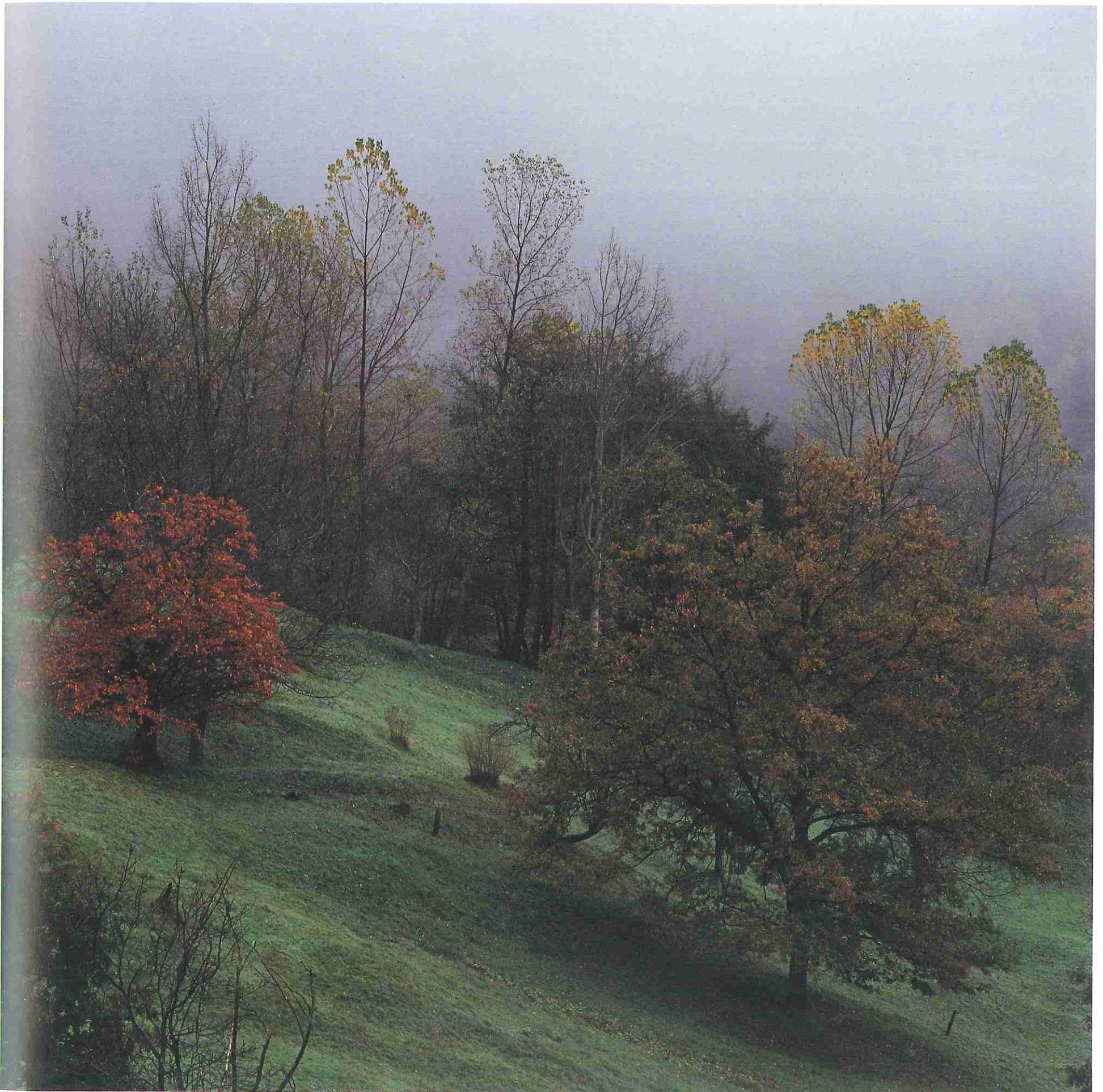
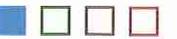
- ▶ la DCR n. 226/95, Attuazione della disciplina di cui alla DCR n. 296/88 per quanto riguarda l'area protetta "0 Arno"
- ▶ la DGR n. 7780/91, Attuazione della disciplina di cui alla DCR n. 296/88 per quanto riguarda l'area protetta n. 134a delle Cascine di tavola Villa Medicea di Poggio a Caiano
- ▶ la DCR n. 67/96, Attuazione della disciplina di cui alla DCR n. 296/88 per quanto riguarda l'area protetta n. 60a del Monteferrato
- ▶ la DGR n. 914/97, Disciplina degli assetti edilizi ed urbanistici esistenti nelle aree protette classificate b,c,d della provincia di Siena
- ▶ la DCR n. 47/90, Direttiva sull'uso della fascia costiera
- ▶ infine, tutti quegli atti di settore, come il Piano cave (DCR n. 200/95), il Piano faunistico-venatorio (DCR n. 292/94), i Programmi regionali per le aree protette (DCR n. 133/95 e n. 256/97), ed altri, che hanno diretta incidenza sul paesaggio.

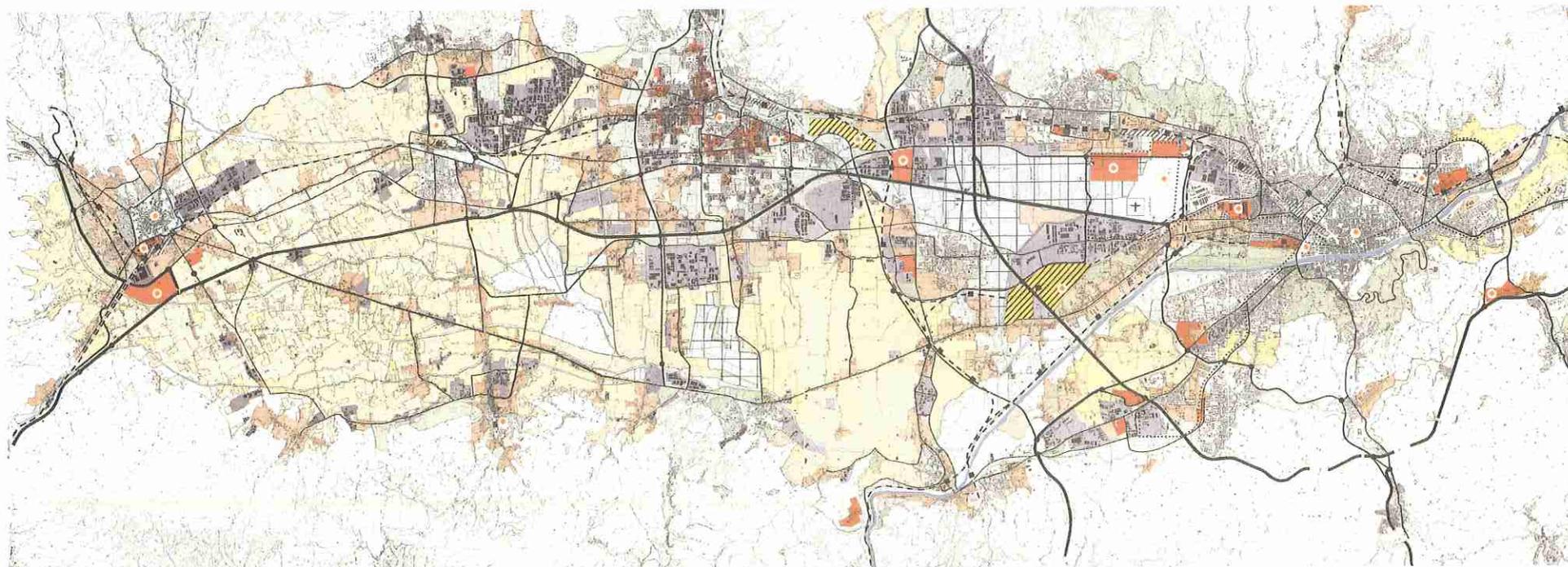
Dunque, nel PIT sono interamente assunte le norme riguardanti **i parchi, le riserve naturali e le aree protette di interesse locale**, contenute nella Lr n. 49/95, riprese e approfondite nel *Primo programma regionale 1995-97* (DCR n. 133/95) e nel *Secondo programma regionale 1997-99* (DCR n. 256/97).

Sono inseriti anche l'approvazione dei siti individuati nel **Progetto Bioitaly**, concernente il censimento dei siti biotopi, e le determinazioni relative all'attuazione della Direttiva comunitaria *Habitat*, disciplinate con la DCR n. 342/98.

I siti risultanti dal progetto Bioitaly sono:

- ▶ 120 classificabili di importanza comunitaria
- ▶ 18 le zone di protezione speciale
- ▶ 15 i siti di interesse regionale
- ▶ 7 i siti di interesse nazionale.





### 1.3

## Lo Schema strutturale Fi-Po-Pt

L'esigenza di un intervento unitario per l'area tra Firenze e Pistoia nasceva dalla constatazione di trovarsi all'interno di un bacino economico e geografico unitario, ma frammentato amministrativamente.

L'ottica regionale è stata quella di disarticolare una politica fatta per aggregazioni polari, con piani, programmi e interventi separati, per aprire un discorso decisionale di natura dialogativa tra le istituzioni. L'area oltretutto, già a metà degli anni Ottanta, stava modificandosi per assumere le connotazioni di una vera e propria area metropolitana.

In questo contesto lo Schema Strutturale (approvato con DCR n. 212/90) si poneva come "guida" al coordinamento, con il compito di riassumere e schematizzare (da qui il termine "Schema"), in un quadro di riferimento unitario, tutti gli elementi e tutte le scelte ritenute strutturali (da qui l'aggettivo "Strutturale") che caratterizzavano gli assetti insediativi, economici, sociali ed ambientali dell'intero bacino.

La costruzione dello strumento si è incentrata su tre aspetti:

- ▶ tutela e valorizzazione ambientale dell'area
- ▶ riordino e riqualificazione delle strutture insediative
- ▶ assetto dei sistemi infrastrutturali.

### Tutela e valorizzazione ambientale

Questa direttiva prevedeva la ricomposizione, la ristrutturazione ed il recupero del sistema colline-pianura-corsi d'acqua, che forma l'ambiente naturale dell'area metropolitana. Per questo il sistema ambientale è stato articolato in sub-sistemi omogenei, per ognuno dei quali sono state definite le destinazioni, l'uso, i criteri e i metodi di intervento, nonché le condizioni di compatibilità ambientale.

La ricomposizione dell'intero sistema risultava dalla "continuità" delle relazioni fra i diversi sub-sistemi, e cioè:

- ▶ i parchi, fluviali e metropolitani
- ▶ le zone vivaistiche
- ▶ le zone agricole di Prato.

La definizione progettuale e gestionale trovava attuazione attraverso una serie di "progetti direttori". I parchi previsti superavano i 5.000 ettari, cui si aggiungevano i 3.000 ettari florovivaistici, e il 3.500 ettari delle zone agricole a sud di Prato.



### Riordino e riqualificazione delle strutture insediative

Questa direttiva definiva i criteri e i metodi, nonché le procedure e gli strumenti, per l'adeguamento degli strumenti urbanistici dei Comuni dell'area al fine di migliorare la qualità urbana in tutte quelle porzioni di insediamenti interessati da fenomeni di degrado determinati dal traffico, dalla concentrazione delle attività terziarie e direzionali, dalla incompletezza e dalla disorganicità della morfologia urbana e dei servizi.

La direttiva proponeva una zonizzazione del territorio urbano in tre fasce:

- ▶ centri storici ed aree urbane morfologicamente definite (con fenomeni di degrado prevalentemente causati dal traffico e dalla concentrazione delle funzioni terziarie e direzionali)
- ▶ aree prevalentemente residenziali di recente formazione (cosiddette "aree di frangia", con fenomeni di degrado dovuti all'indeterminatezza della morfologia urbana e alla assenza di elementi strutturanti)
- ▶ aree prevalentemente ad insediamenti produttivi (con fenomeni di degrado legati alla carenza di infrastrutture di accessibilità e di servizio, nonché di rischio ambientale).

Relativamente alle aree di nuovo impianto, che costituivano le

previsioni di crescita definite dagli strumenti urbanistici comunali, la direttiva introduceva due principi:

- ▶ la nuova edificazione doveva essere funzionale alla riqualificazione dell'esistente
- ▶ la realizzazione di nuovi interventi doveva essere subordinata alla realizzazione delle infrastrutture e dei servizi urbani riferiti specificamente alle aree di nuovo intervento, ma anche più in generale adeguamento dei sistemi urbani limitrofi.

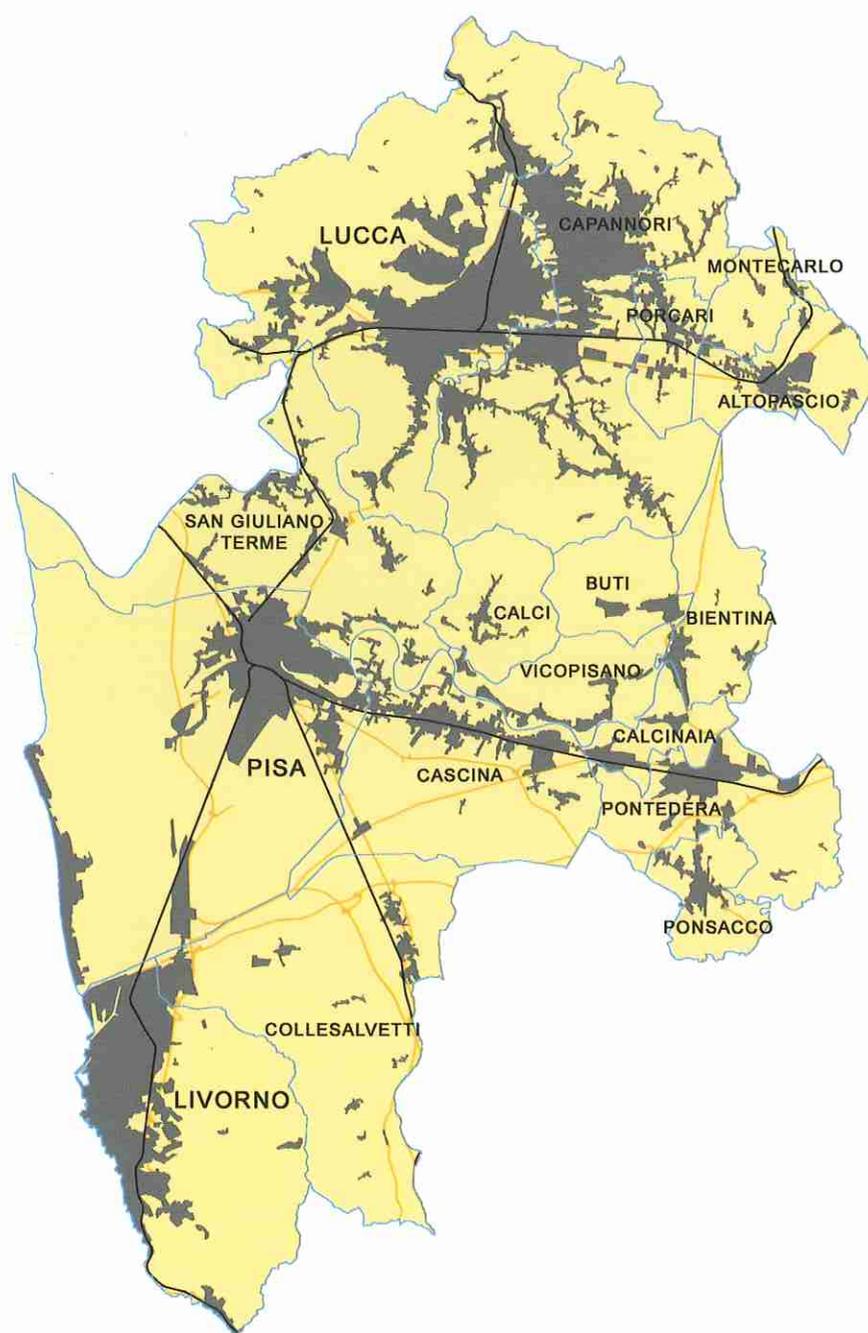
La direttiva, inoltre, definiva i criteri per il dimensionamento degli interventi destinati alle funzioni terziarie e direzionali e individuava la localizzazione dei poli terziari-direzionali, denominati "capisaldi", destinati a svolgere funzioni di livello metropolitano e di interesse regionale e nazionale.

### Assetto dei sistemi infrastrutturali

L'accessibilità e la facile mobilità erano considerati i due elementi indispensabili per l'abbattimento delle diseconomie di carattere metropolitano.

Le scelte di assetto e dimensionamento del telaio infrastrutturale, proposto dallo Schema, si basavano sulla separazione, dove possibile, dei vari tipi di traffico, tanto per il trasporto su gomma,

## Area metropolitana Livorno - Pisa - Lucca



quanto per quello su ferro, distinguendo tra traffico di attraversamento (o di livello nazionale), traffico di accesso all'area metropolitana e di collegamento tra i nodi della maglia urbana regionale (o di livello regionale-metropolitano), e traffico determinato dalla mobilità locale (o di livello comunale). Per ogni tipologia di traffico venivano previste specifiche ed adeguate infrastrutture di trasporto interconnesse tra di loro con svincoli e raccordi, che complessivamente definivano la rete di trasporto su gomma e la rete del trasporto ferroviario, "integrate" tramite specifici poli scambiatori. Per quanto riguarda le grandi infrastrutture, il progetto sosteneva la realizzazione delle "bretelle" autostradali (Incisa-Barberino e Barberino-Prato).

### Il problema metropolitano in Toscana

L'esistenza di aree metropolitane in regione è un tema da tempo dibattuto. La presenza di fitti sistemi di centri urbani e un'estesa rete infrastrutturale hanno, da tempo, determinato una certa continuità urbana e una stabile rete di quotidiani rapporti sociali ed economici fino a determinare stabili "legature" territoriali.

La prima area che ha mostrato con evidenza e forza l'esistenza di queste legature è stata la piana centrale. Infatti, l'area fiorentino-pratese-pistoiese è storicamente quella meglio servita da infrastrutture in Toscana. Lo Schema struttura per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia è stato il riconoscimento dell'esistenza di un'entità territoriale integrata. L'approvazione della legge nazionale n. 142/90, che prevedeva la nascita della città metropolitana di Firenze e della relativa area e la successiva istituzione della provincia di Prato, hanno rimesso in discussione il tutto. Il sistema di conoscenze disponibili dimostrano comunque che lo sviluppo tecnologico e il miglioramento delle infrastrutture lineari e puntuali tendono a dare elasticità sia alle scelte localizzative che alle relazioni socio-economiche, fino ad allargare sempre più gli ambiti gravitazionali delle aree più forti.

L'area metropolitana della Toscana centrale, perciò, si estende su un bacino interprovinciale, all'interno del quale diversi tipi di legature definiscono sub-ambiti dove è possibile progettare specifiche azioni di governo del territorio. Questi sono: il territorio della piana da Firenze a Pistoia; e il circondario di Empoli.

La seconda area che si sta sviluppando in forme metropolitane è quella di Livorno, Pisa (Pontedera) e Lucca. Area caratterizzata da due tipi di legature convergenti sull'asse Pisa-Livorno e sul nodo di Lucca. I due tipi di legature da tempo hanno dato origine ad una fitta rete di relazioni socio-economiche, mentre la complementarità delle funzioni presenti stanno avviando l'area lungo sentieri di sviluppo integrati di livello metropolitano.

## Aree metropolitane e circondari

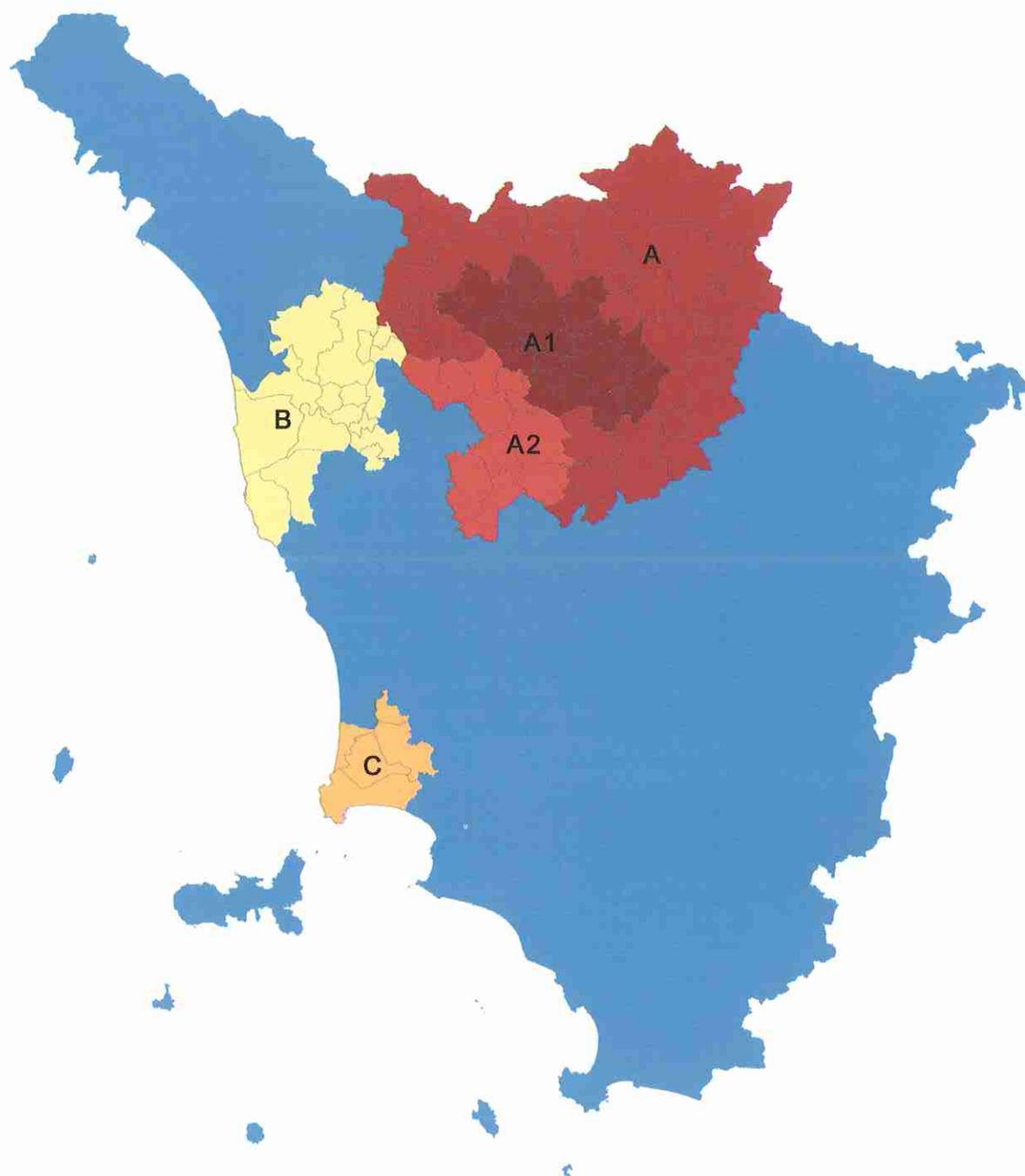
L'esistenza di aree metropolitane è un tema da tempo dibattuto, l'esito di questo dibattito è tutt'altro che concluso e non ha avuto ancora i connotati della condivisibilità. Prima della legge nazionale 142/90, il dibattito interno regionale aveva portato all'individuazione della vasta pianura tra Firenze e Pistoia come un ambito dove si stava formando un'area metropolitana. Pianura connotata da un forte sviluppo spontaneo che, ad innegabili benefici, generava anche costi territoriali e sociali rilevanti. Da qui l'approvazione, con DCR n. 212/90, dello Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia del 1990 (che il PIT ha rilanciato), che ha avuto il doppio merito di porre il problema metropolitano in Toscana; e di tracciarne anche i connotati territoriali, identificando un gruppo di venti comuni ricadenti nelle parti di pianura (al di sotto dei 100 m. s.l.m.) delle aree fiorentina, pratese, e pistoiese.

La quasi contestuale emanazione della legge nazionale 142/90, che prevedeva la nascita della città metropolitana di Firenze e della relativa area, nonché il D.Legs (n. 254/92) che istituiva la Provincia di Prato, rimette tutto in discussione. Inizia, così, un lungo e tormentato dibattito politico, prima che scientifico, che sfocia, dopo circa un decennio, nella DCR n. 130 del 2000 che indica come Area metropolitana fiorentina l'insieme dei comuni delle Province di Firenze, di Prato e di Pistoia, cioè 73 comuni (il 25% dei comuni della Toscana): il "cuore" economico regionale con il 41% della popolazione, il 46% dell'occupazione nei servizi, nonché il 47% di quella industriale.

Le contraddizioni di questa scelta sono numerose, prima fra tutte la presenza del Circondario dell'Empolese-Val d'Elsa (Lr n. 38/97), un ambito omogeneo sub-provinciale esteso per undici comuni.

La seconda area che si sta sviluppando in forme metropolitane è quella di Livorno, Pisa (Pontedera) e Lucca. L'asse Pisa-Livorno è stato riconosciuto come metropolitano fin dalla prima metà degli anni Novanta, la sua estensione verso l'area di Lucca è proposta proprio dal PIT.

Esiste un'altra area, seppur più piccola, fortemente integrata: il Circondario della Val di Cornia, nel quale attività economiche, insediamenti residenziali e politiche urbanistiche hanno assunto connotati unitari e definito una robusta integrazione territoriale di area.



- |           |  |          |                                       |
|-----------|--|----------|---------------------------------------|
| <b>A</b>  | Ambito metropolitano fiorentino          | <b>B</b> | Area metropolitana Livorno-Pisa-Lucca |
| <b>A1</b> | Area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia | <b>C</b> | Circondario della Val di Cornia       |
| <b>A2</b> | Circondario Empolese-Val d'Elsa          |          |                                       |

## Cos'è la Direttiva della fascia costiera

La Regione Toscana ha emanato una specifica direttiva, DCR n. 47/90, riguardante l'uso della fascia costiera, sia in applicazione dell'art. 1bis della Legge n. 431/85, sia in attuazione della Lr n. 74/84. La Direttiva ha come finalità la tutela ambientale e naturale degli ambiti territoriali costieri tramite "l'eliminazione o la mitigazione (degli effetti derivanti) delle situazioni di dissesto ambientale che derivano dal mancato rispetto delle dinamiche fisiche e/o da usi antropici impropri o inadeguati del territorio sui beni presenti", nonché la definizione di criteri per le trasformazioni del suolo e per il corretto uso delle principali risorse, per la definizione degli assetti infrastrutturali e insediativi. Le principali aree costiere sono suddivise per tipi e per ambiti tipologici in modo da affrontare i seguenti fenomeni:

- evoluzione della linea di costa, cui conseguono erosione delle spiagge, delle dune, degli elementi flogistici
- danni ai sistemi infrastrutturali e insediativi, alle emergenze storiche e artistiche, naturali e paesistiche, nonché interrimento di porti e accessi fluviali
- alterazione del sistema dunale dovuta all'azione umana, i cui effetti negativi sono ravvisabili nella instabilità della duna stessa e nei danni alla flora
- degradazione della risorsa idrica, con avanzamento del cuneo salino causando la riduzione della risorsa idrica dolce, il degrado degli insediamenti, il degrado vegetazionale
- alterazione dei valori ambientali e naturali, cui deriva la messa a rischio di ecosistemi.

I comuni interessati sono: Massa, Carrara, Montignoso, Forte dei Marmi, Pietrasanta, Camaiore, Viareggio, Vecchiano, S. Giuliano Terme, Pisa, Livorno, Rosignano, Cecina, Bibbona, Castagneto Carducci, S. Vincenzo, Piombino, Capraia Isola, Portoferraio, Rio Marina, Rio nell'Elba, Porto Azzurro, Capoliveri, Campo nell'Elba, Marciana, Marciana Marina, Follonica, Scarlino, Castiglion della Pescaia, Grosseto, Magliano, Orbetello, Monte Argentario, Capalbio, oltre alle isole di Gorgona, Pianosa, Montecristo e Giannutri. Dalla Direttiva viene esclusa soltanto l'area del Parco di Migliarino, S. Rossore, Massaciuccoli, perché già normata con il Piano territoriale del parco.

## 1.4

### La Direttiva della fascia costiera

Il sistema costiero toscano, con i suoi 578 chilometri di estensione, di cui 329 continentale e 249 insulare, costituisce una risorsa territoriale di notevole importanza per lo sviluppo economico dell'intera regione. Si tratta di un ecosistema che funge da frontiera naturale fra l'entroterra e il mondo marino, nel quale convivono, in rapporto armonioso e insieme problematico, pinete litoranee e lagune, laghi costieri e dune, falesie e specie ornitologiche migratorie, basse spiagge e macchia mediterranea.

Nell'articolato profilo del litorale toscano possono distinguersi, saldati insieme, due archi di costa bassa che vanno da Punta Bianca fino ai Monti Livornesi e da questi fino al promontorio di Populonia, dopo il quale i lidi sabbiosi lasciano il posto a golfi e promontori rocciosi, che si estendono da Punta Ala ai Monti dell'Uccellina, all'Argentario.

La bellezza paesistica del litorale toscano è ulteriormente rafforzata dalla presenza di numerosissimi siti di interesse storico

e antropico. Insistono in esso i segni di precise vicende storiche: dal centro costiero etrusco di Baratti alle infrastrutture di età romana, le cui tracce sono leggibili non solo nella via Aurelia, ma anche in alcuni antichi porti (da Portus Erculis a Portus Traianus, a Luni); alle rocche e ai castelli medievali che sovrastano Castiglione della Pescaia e Talamone; alle torri di avvistamento diffuse - ad esempio - a Donoratico, Bibbona, Cecina, Vada; allo scalo fortificato del porto della Livorno medicea; alle aree bonificate dall'età lorenese in poi.

**L'intero territorio costiero regionale è stato normato con DCR n. 47/90.** I principi ispiratori sono:

- ▶ l'ambito territoriale di applicazione in base a criteri fisici corrispondenti alla massima visibilità del mare
- ▶ la presenza di dune, di spiagge, di sedimenti dunali di falda dolce superficiale di duna
- ▶ la presenza di linee di raccordo tra le perimetrazioni stesse.

Tutelare l'intera fascia costiera regionale, proteggendone i valori ambientali e naturali, è lo scopo della Direttiva, che nell'art. 2 individua come sua precipua finalità: "l'eliminazione o la mitigazione (degli effetti derivanti) delle situazioni di dissesto ambientale che derivano dal mancato rispetto delle dinamiche fisiche e/o da usi antropici impropri o inadeguati del territorio sui beni presenti nell'ambito di applicazione della presente direttiva e tutelati dalle leggi regionali e nazionali, al fine anche di prevenire ulteriori situazioni di rischio". In particolare l'atto si prefigge di controllare le dinamiche naturali e quelle indotte, di mitigarne gli impatti ambientali e - laddove sia possibile - di eliminarli. Risulta evidente come la conoscenza quantificata e localizzata dei fenomeni in atto diventi indispensabile per garantire sia la non degradazione della "risorsa litorale", sia la "sicurezza" degli interventi, che sono semplici o comunque diretti quando ricadono in aree sottoposte a processi naturali e pertanto reversibili, mentre risultano più complessi o comunque problematici quando ricadono in aree costiere sottoposte a forte antropizzazione ed urbanizzazione.

Pertanto, la Direttiva pone come strategia prioritaria da perseguire l'esigenza di: "rendere controllabili tutte le dinamiche indotte e quindi gli effetti dei processi di alterazione prodotti nel ciclo naturale tenendo conto dei possibili effetti di amplificazione e moltiplicazione derivanti dalla presenza di processi di trasformazione, naturali e non, e delle modificazioni derivanti da nuovi interventi".

I fenomeni peculiari della fascia costiera cui si applicano le disposizioni contenute nella Direttiva, riguardano specificamente:

- ▶ **l'evoluzione della linea di costa**
- ▶ **l'alterazione indotta del sistema dunale**
- ▶ **la degradazione della risorsa idrica locale.**

La Direttiva enumera singolarmente gli effetti diretti e gli effetti indotti in relazione a ciascun fenomeno, in uno schema organico che contempla - riguardo al fenomeno dell'evoluzione della linea di costa - come effetti diretti l'erosione delle spiagge, dei sistemi dunali e degli elementi flogistici; i danni ai sistemi infrastrutturali e insediativi; i danni alle emergenze storiche, artistiche, naturali e paesistiche; l'interramento in porti ed accessi fluviali. Quali effetti indotti del medesimo fenomeno, la Direttiva cita l'avanzamento del cuneo salino e la modifica della dinamica naturale a causa degli interventi di stabilizzazione.

Quanto al fenomeno dell'alterazione del sistema dunale, dovuta all'azione dell'uomo, vengono individuati come effetti diretti l'instabilità della duna (derivante dall'alterazione del sistema dei venti, dall'effetto di spianamento dovuto agli usi ed al calpestio, dall'utilizzazione agricola dei territori retrostanti), oltre che i danni alla flora, in grado di compromettere l'insediamento e il mantenimento della vegetazione arbustiva, della macchia e del bosco. Come effetti indotti essa riconosce:

- ▶ il degrado della vegetazione arborea retrostante
- ▶ i danni alle colture per venti salsi ed aerosol marino portatore di elementi inquinanti
- ▶ l'erosione eolica retrostante.

Circa il fenomeno della degradazione della risorsa idrica, si elencano quali effetti diretti:

- ▶ l'avanzamento del cuneo salino
- ▶ la subsidenza dovuta a sovrasfruttamento della falda
- ▶ la perdita della falda sospesa dunale a causa dell'inquinamento (salino e non) e dell'emungimento.

Quali effetti indotti si citano:

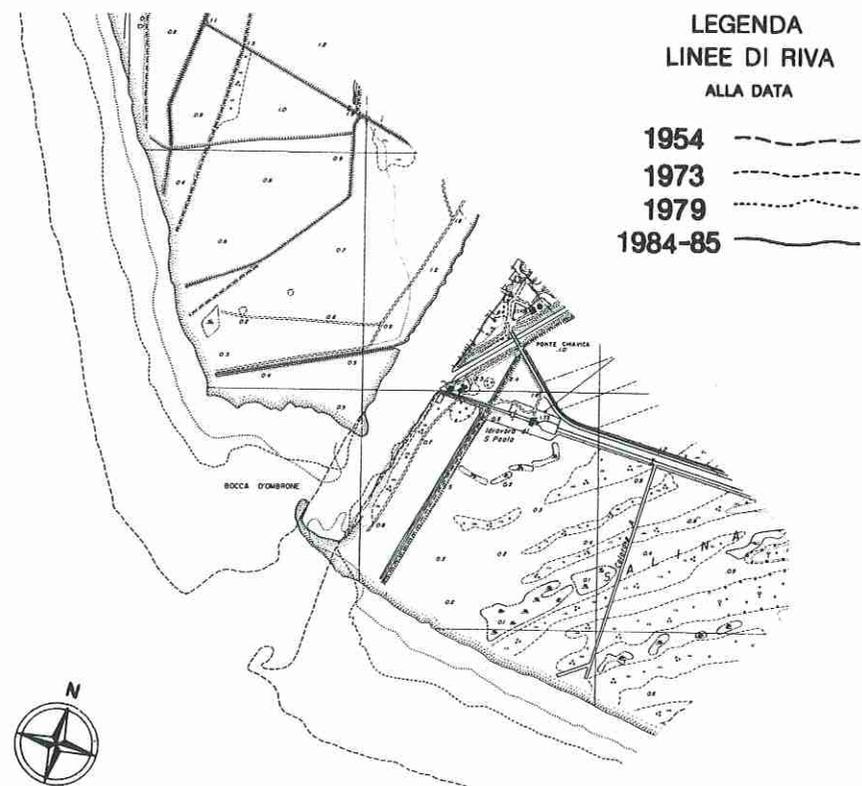
- ▶ la riduzione della risorsa idrica dolce con conseguenti maggiori costi nell'approvvigionamento idrico per gli usi antropici o insufficienza di tale approvvigionamento
- ▶ il degrado degli insediamenti
- ▶ il degrado vegetazionale nelle zone dunali
- ▶ l'impossibilità del recupero nelle zone dunali già degradate.

Risulta evidente come all'alterazione dei valori ambientali e naturali della fascia costiera sia da attribuire l'irreversibilità di ecosistemi che si riflette in modo diretto e immediato sulla qualificazione dell'offerta turistica. La Direttiva classifica gli interventi urbanistico-edilizi, secondo le seguenti classi:

- ▶ trasformazioni del suolo e delle condizioni di uso delle risorse
- ▶ interventi relativi agli assetti infrastrutturali
- ▶ interventi relativi agli assetti insediativi.

Tanto per gli atti di pianificazione territoriale e urbanistica, quanto per i progetti che comportino la trasformazione degli assetti ambientali e paesistici, deve essere effettuato un raffronto fra le

### Esempio di andamento recente della linea di costa



trasformazioni proposte e gli assetti territoriali esistenti di ciascuna area, sulla base degli elementi conoscitivi idonei a descrivere le modificazioni antropiche del territorio e alle dinamiche fisico-ambientali. Nell'intento di salvaguardare l'ambiente costiero, la Direttiva esclude la localizzazione di nuove escavazioni in alveo, responsabili di effetti plurimi relativi al fenomeno dell'erosione e dei sedimenti, fatta eccezione per le escavazioni dovute a motivi di sicurezza idraulica, purché "i materiali di risulta non siano sottratti al ciclo del trasporto solido". Esclude altresì l'apertura di nuove cave, così come l'ampliamento di quelle esistenti. La normativa tecnica comunale viene richiamata per dettare le indicazioni che scongiurino la degradazione della risorsa idrica e l'inquinamento delle falde locali dovuto alle attività agricole e silvo-pastorali. Contro l'inquinamento da acqua salina, o salmastra, si richiamano le norme tecniche degli strumenti urbanistici per le attività dell'acquacoltura.

La Direttiva subordina inoltre la modalità di esercizio delle attività di bonifica e di consolidamento del suolo unicamente alle esigenze di tutela degli aspetti paesistici e ambientali e di corretto regime delle acque. Le Province hanno il compito di individuare le situazioni di dissesto e di rischio ambientale in atto, e di emanare specifiche normative di tutela, predisponendo progetti speciali di recupero, anche in attuazione delle leggi regio-

nali n. 52/82 e n. 25/87. Riguardo alla definizione degli interventi normativi e gestionali da prevedere e porre in essere, necessari alla tutela del territorio nei tratti di costa alta, la Direttiva prescrive:

- ▶ di **controllare i deflussi idrici**
- ▶ di **valutare l'impatto visuale** di eventuali trasformazioni sulle aree di massima visibilità dal mare e di mitigare l'impatto delle trasformazioni esistenti
- ▶ di **prevedere interventi di rimboscimento e di miglioramento delle aree boscate**
- ▶ di **potenziare la viabilità pedonale** al mare.

Riguardo alla definizione degli interventi necessari alla tutela del territorio nei tratti di costa bassa, la Direttiva prescrive la conservazione delle dune, il mantenimento ovvero il ripristino del cuneo "morfologico vegetazionale", mentre laddove si riscontrino situazioni di degrado prevede:

- ▶ la **recinzione delle dune** esistenti perimetrate
- ▶ l'**utilizzo per rimboscimenti dei sedimenti di duna**
- ▶ la **tutela delle formazioni pioniere**, erbacee ed arbustive.

Per contenere il fenomeno dell'erosione antropica dovuto alla viabilità essa vieta, in presenza di dune, la previsione di nuove viabilità con andamento parallelo alla linea di costa ad una distanza inferiore a m. 1.000 dal limite della duna; prevede l'utilizzazione a fini ciclabili per mezzi di emergenza e di utilità pubblica, nonché mezzi di trasporto pubblico ove sia possibile; incentiva la viabilità ferroviaria; al di fuori delle zone dunali, inibisce la captazione delle acque delle falde superficiali per garantire l'alimentazione della vegetazione dunale.

Il Sistema territoriale di programma interessato dalla richiamata direttiva è relativo alla Toscana della Costa e dell'Arcipelago. Gli strumenti di governo del territorio integrano la disciplina contenuta nella DCR n. 47/90 mediante l'assunzione di specifici contenuti, che devono principalmente prevedere:

- ▶ la **valorizzazione delle pinete**, elemento di forte riconoscibilità del paesaggio, la definizione delle attività compatibili con le aree pinetate e la definizione di ambiti inedificabili di rispetto e di salvaguardia delle pinete esistenti, nonché l'individuazione delle aree da rimboscire
- ▶ l'**individuazione delle dune costiere** da proteggere, ricostruire o riportare all'equilibrio naturale
- ▶ la **specifica considerazione degli insediamenti urbani costieri** con la disciplina urbanistico-edilizia ai sensi della Lr n. 59/80, a partire dalle informazioni contenute nell'atlante diacronico facente parte del quadro conoscitivo del PIT
- ▶ il **riequilibrio della pressione turistica** sulle aree della costa e nelle isole per una adeguata utilizzazione delle strutture turistico-ricettive su tutto l'arco dell'anno, alleggerendo i picchi di congestione durante il periodo balneare attraverso l'**individuazio-**

**ne di circuiti alternativi**, eventualmente tematici o specializzati, dalla costa verso le aree interne

- ▶ l'individuazione di modalità di azioni di **frazionamento della domanda turistica** e di promozione delle attività culturali e direzionali che si appoggiano sulle strutture turistiche esistenti nei periodi di bassa stagione
- ▶ l'**individuazione delle aree ad alta offerta turistica** da parte dei piani territoriali di coordinamento provinciali ove contenere ulteriori incrementi della stessa, integrando l'offerta con quella derivante dalle aree interne rurali
- ▶ l'**individuazione di soluzioni infrastrutturali per la mobilità** che consentano l'integrazione tra i sistemi insediativi costieri e quelli interni per alleggerire i livelli di congestionamento della fascia posta tra la costa e il corridoio tirrenico e per incrementare la reciproca interdipendenza
- ▶ la **messa a punto di apposite strategie per la riconversione o il consolidamento dei grandi impianti industriali** presenti nei comuni costieri
- ▶ la definizione nei piani territoriali di coordinamento dell'**esatta determinazione dei perimetri di applicazione della disciplina**; dei parametri specifici per la balneazione; dei casi in cui è necessaria la promozione di appositi accordi di pianificazione per determinare le quantità della crescita insediativa
- ▶ la messa a punto di **appositi programmi strategici regionali per lo sviluppo dell'acquacoltura**
- ▶ la **tutela e la valorizzazione delle risorse dell'arcipelago**
- ▶ l'**utilizzo delle aree demaniali e dei beni di proprietà regionale**, in funzione dello sviluppo sostenibile della fascia costiera con particolare riferimento alle colonie marine.

Per la sua importanza prescrittiva, la Direttiva è anche tra i principali atti di riferimento del PIT, riguardante il sistema territoriale di programma della Toscana delle Aree interne e meridionali. Tra gli obiettivi generali del PIT per quest'ambito è indicata come strategia specifica: "la difesa della linea di costa e la riduzione del fenomeno dell'erosione costiera, del degrado delle aree pinetate, e della ingressione del cuneo salino secondo gli indirizzi contenuti nella DCR n. 47/90, la riqualificazione delle aree costiere a forte erosione, mediante interventi di difesa a basso impatto ambientale". Non sono, infatti, trascurabili i problemi legati all'erosione della costa. Dei 191 km di litorale sabbioso compresi tra Bocca di Magra e la foce del Fiume Chiarone, ben 84 km sono in erosione; mentre le spiagge in avanzamento, in genere, registrano tassi di variazione di pochi centimetri l'anno, quelle in erosione subiscono arretramenti che, in alcuni casi, superano i 10 m. l'anno.

Complessivamente **il litorale toscano continentale ha perso circa 187.000 metri quadrati di spiaggia**, secondo i dati più recenti.