



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)

2.4

Le radici del modello

La suddivisione in quattro ambiti territoriali non ha precedenti storici, se non altro perché prima della rivoluzione industriale le funzioni economiche non erano interesse primario dei governi. Il territorio veniva suddiviso per finalità politico-amministrative fortemente condizionate da assetti la cui motivazione storico-politica risaliva spesso a vari secoli prima. Ancora alle soglie dell'Ottocento la Toscana era suddivisa fra sei autorità statali: il Granducato, i Ducati di Modena e di Parma, la Repubblica di Lucca, il Principato di Piombino, e lo Stato dei Presidi (dominio spagnolo, comprendente l'Argentario e dintorni e una piccola parte dell'isola d'Elba), senza contare alcuni piccoli domini in Lunigiana. E fino alle riforme leopoldine il Granducato era diviso fra lo "Stato Vecchio fiorentino", cioè le prime conquiste della Repubblica fiorentina medievale: le attuali Pisa, Pistoia, Prato e Arezzo, e lo "Stato nuovo" (ex repubblica di Siena, che formalmente conservava i suoi antichi ordinamenti, e comprendeva Siena e Grosseto). Lo "Stato vecchio" è stato smontato con un processo più che secolare: è separata Arezzo nel 1826, Pistoia nel 1927, e finalmente Prato nel 1992.

La Toscana della Costa e dell'Arcipelago

La Toscana della Costa e dell'Arcipelago è geograficamente ben definita: il grosso è formato da pianure costiere formatesi in tempi molto recenti da un punto di vista geologico, con i depositi dei fiumi e del mare (cordoni di dune costiere, parallele alla linea di costa). Le pianure erano, fino a 2-3 secoli fa, coperte da laghi, lagune e paludi, la cui bonifica si è svolta fra il 1700 e i primi decenni del Novecento, in linea generale prima a nord, poi a sud. La fascia costiera è interrotta in cinque tratti: colline di Livorno, Piombino (M. Massoncello), Punta Ala, Monti dell'Uccellina, Argentario. In due casi (M. di Piombino ed Argentario) si tratta di isole che i depositi fluviali hanno saldato alla terraferma in epoca recente. **Tutta la fascia costiera era ancora due secoli fa deserta e spopolata** (salvo Livorno e i piccoli abitati di Piombino e Porto Ercole). Anche l'Elba era ben poco popolata. Occorre sottolineare che storicamente la costa è stata in passato in qualche modo distinta dal resto della Toscana: gli unici insediamenti importanti oltre Livorno, che dall'origine ha avuto un regime giuridico particolare quasi di extra-territorialità, cioè Porto Ercole, Orbetello, Piombino e l'allora minuscola Viareggio, erano incluse in enti statali estranei al Granducato, oppure avevano un regime particolare (tutta la costa "pisana", colle sue torri e fortini, e la sua strada, fino al Golfo di Baratti, era sotto l'autorità del Governatore di Livorno).

La Toscana delle Aree interne e meridionali

Questo sistema territoriale è quello meglio identificato, corrispondendo - per i geografi - all'Antiappennino: area collinosa, con rilievi che appena raggiungono i 600-1.000 metri di altezza, a parte il vulcanico Amiata, coincide in larga parte con quello che era il Nuovo Stato fiorentino. La vegetazione è in parte quella mediterranea, i terreni sono di argille e conglomerati ghiaiosi, e tufi nell'estremo sud. **La presenza di ampie zone argillose comporta un paesaggio nudo**, quasi privo di alberature, quindi inadatto alla coltura della vite e dell'olivo come ad es. nella Val d'Orcia: **un paesaggio che, nelle pubblicazioni destinate al turismo, viene presentato come il più tipico della Toscana**, dimenticando quello più bello, ma ormai forse meno fotografabile della coltura promiscua, tramontato insieme alla mezzadria.

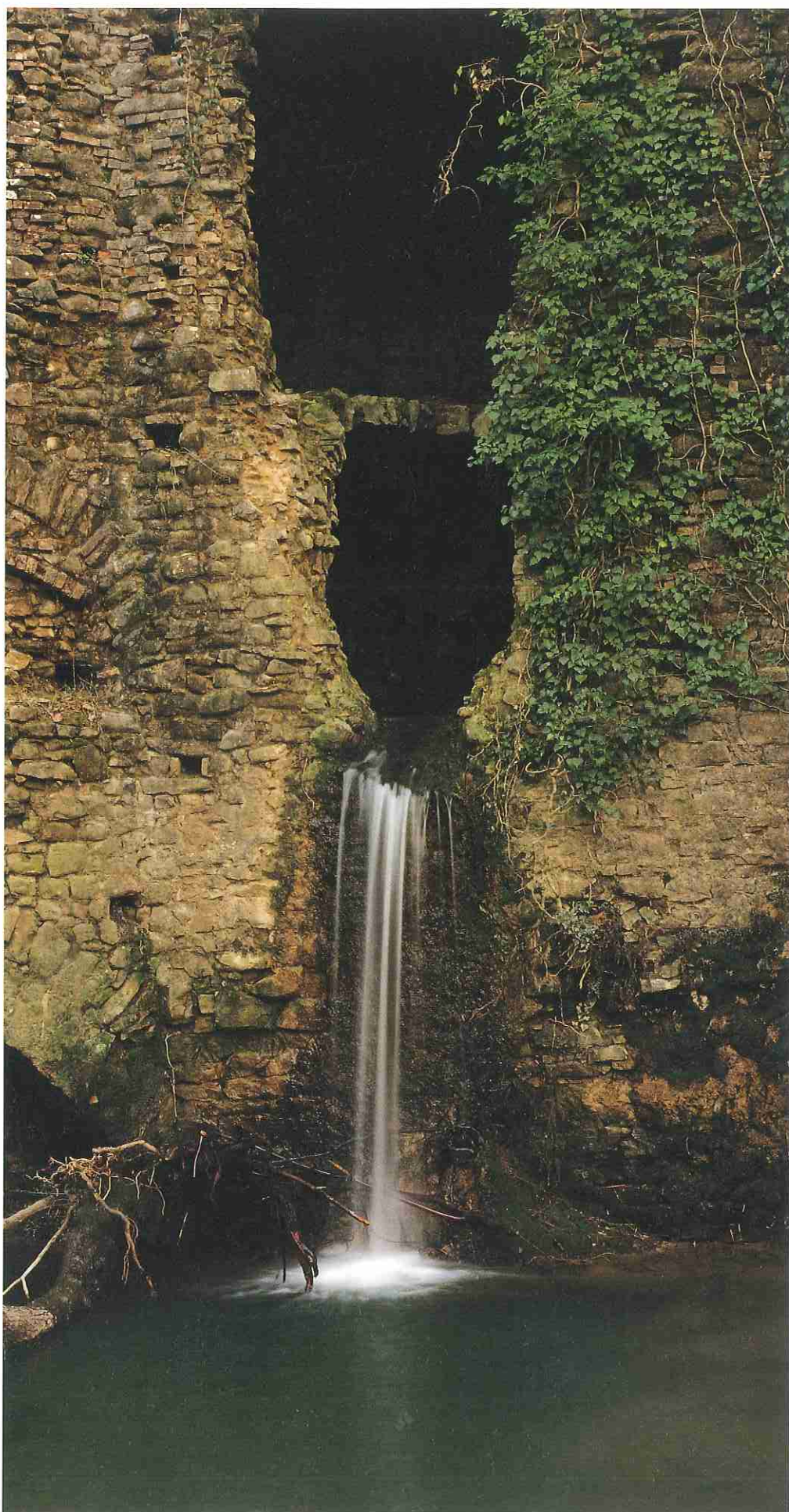
Questa area è stata interessata allo spopolamento, nella massima parte della sua estensione, con inizio negli anni Cinquanta e Sessanta: ma assai prima in alcuni ambiti limitati, cioè i comuni intorno all'Amiata e quelli sul margine collinare a sud della bassa valle dell'Arno. Mediamente - anche in conseguenza della natura dei terreni - è ancor oggi l'area toscana nella quale prevale maggiormente la grande proprietà. Nella Toscana interna non mancano i centri urbani, anzitutto Siena, che ha la seconda università (in ordine di istituzione) della Toscana ed ha una grande tradizione artistica, e piccole ma affascinanti città di origine etrusca come Volterra e Massa Marittima.

Nel processo di adeguamento del Paese alle esigenze moderne, è stata realizzata l'Autostrada del sole, che arriva fino a Firenze nel 1960 e viene completata nel 1964 col tratto Firenze-Roma. Quasi contemporaneamente viene raddoppiata la Firenze-mare e sono costruite le superstrade Firenze-Siena e Siena-Bettole; anni dopo la superstrada da Firenze a Pisa e Livorno, e il tratto toscano della Genova-Livorno (che oggi arriva a Rosignano). Rimane aperta la questione della strada "dei due mari" - Tirreno e adriatico - e quella del "corridoio" tirrenico. La concorrenza fatta dall'Autostrada del Sole alla ferrovia sulla tratta Firenze-Roma ha portato alla laboriosa attuazione della quadruplicazione ferroviaria per Roma. Da questo "vizio di origine" - non aver differenziato il percorso autostradale da quello ferroviario, passando per Siena e Viterbo - consegue la deficiente attrezzatura autostradale della Toscana interna.

La Toscana dell'Appennino

Si tratta, in breve, della fascia appenninica per tutta la lunghezza della catena in Toscana, da Pontremoli ad Anghiari: versante tirrenico, ovviamente, ma entrambi i versanti in corrispondenza della Romagna Toscana e in altri piccoli tratti, dove la





regione deborda al di là del crinale: Abetone, Sambuca Pistoiese, Badia Tedalda e Sestino. Questo sistema è ben caratterizzato geograficamente, dalle montagne del crinale appenninico, e da una particolare orografia (tipo di rilievo): in essa sono inclusi cinque degli otto bacini interni, considerati un carattere tipico della Toscana: Lunigiana, Garfagnana, Mugello, Casentino, Valtiberina Toscana (oltre a una parte del Valdarno superiore).

La montagna è abbastanza uniforme anche da un punto di vista geologico: la catena è costituita prevalentemente dall'arenaria macigno, e in misura minore da rocce marnoso-arenacee e da argille scagliose, tutte rocce acide che generano terreni adatti alla coltura del castagno, presente in fascia continua fra i 400 e i 1.000 sul livello del mare: una coltura particolarmente sviluppata nella Romagna Toscana, dove le varietà locali hanno ottenuto la qualifica DOC.

In quest'area si estrae una arenaria pregiata, che nell'edilizia ha sostituito completamente, anche a Firenze, la pietra serena.

Un carattere specifico della Toscana appenninica è la forte copertura boschiva. Forse non tutti sanno che **la Toscana è la regione con la massima estensione di boschi in Italia** (anche se altre regioni più piccole, come il Trentino, hanno percentuali di terreno boscato più alte); e che i boschi statali in Toscana all'inizio degli anni Settanta, quando vennero istituite le Regioni, costituivano, coi loro 111.727 ettari, un terzo dei boschi demaniali in Italia. In Toscana del resto esiste una grande tradizione di coltura dei boschi: i monaci Vallombrosani hanno curato per secoli, da quando nel 1040 vi si sono installati, la foresta dalla quale prendono il nome. Nella prima metà dell'Ottocento l'ultimo Granduca, Leopoldo II, fece venire dalla Boemia un grande esperto, Karl Siemon, col quale inizia lo studio scientifico dei boschi.

A Vallombrosa, nella foresta passata allo Stato nel 1866 in virtù della legge di soppressione degli ordini religiosi e di liquidazione dell'asse ecclesiastico, è stata creata la prima scuola forestale italiana, sotto la direzione di Adolfo di Bérenger, uno dei maggiori esperti europei. Nel 1907 venne deciso di spostare la scuola a Firenze, che divenne Regio Istituto nel 1918, e nel 1924 Facoltà di scienze agrarie e forestali, la prima in Italia di questo tipo.

Il demanio forestale, oggi della Regione, ha avuto origine da proprietà ecclesiastiche (Vallombrosa), di comuni (i 10 comuni sul versante sinistro della Garfagnana), granducali (Abetone-Boscolungo), private (foresta di Acquerino). Una parte delle foreste demaniali della Toscana, segue, in vari tratti successivi (Foreste dell'Alto Serchio, Battrello, Abetone-Boscolungo-Melo-

Maresca, Acquerino-Collina, Giogo-Casaglia, Alto Tevere, Alpe della Luna) il crinale appenninico per oltre 100 Km.

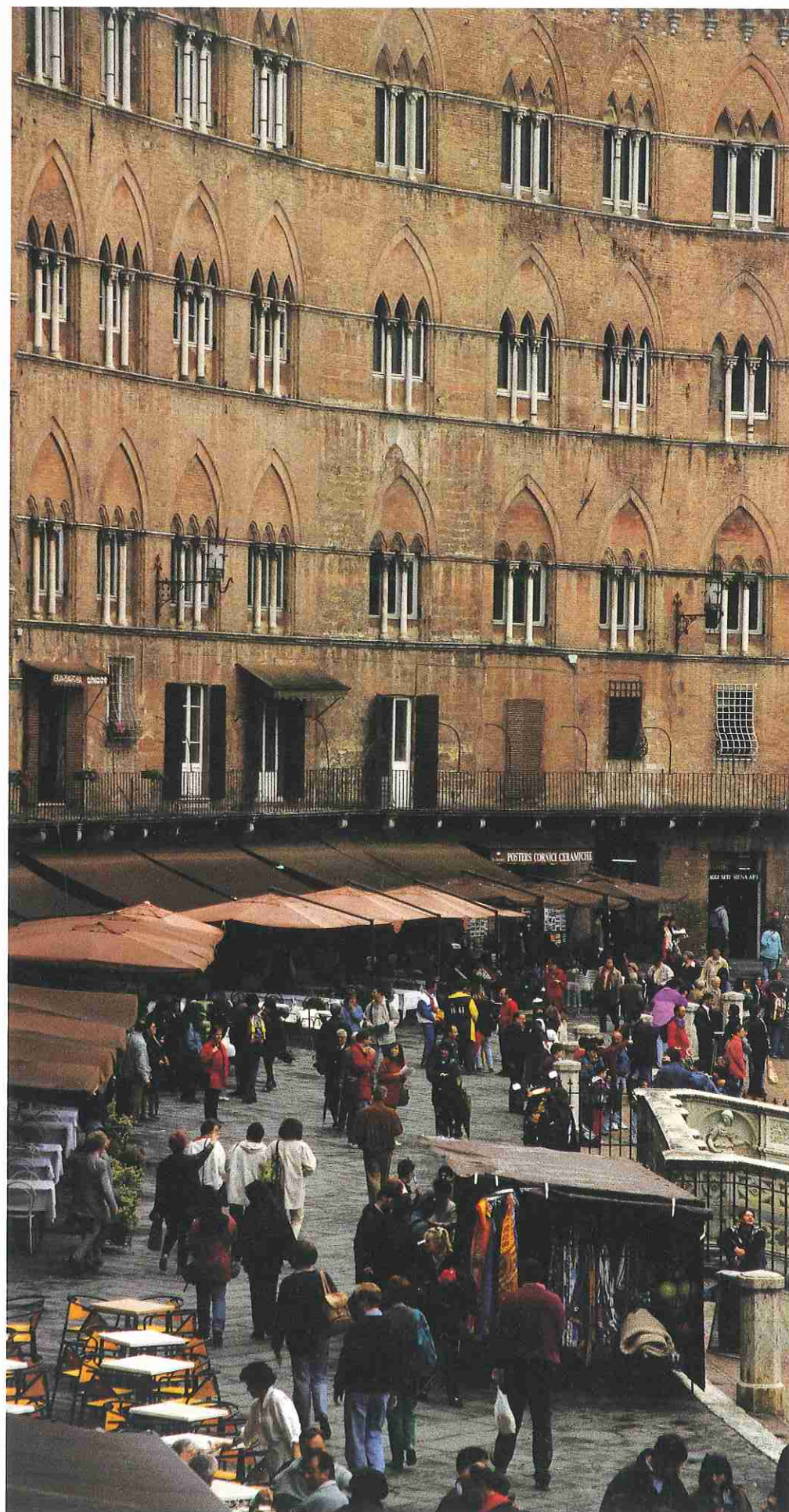
Nel passato granducale, per i motivi già accennati, e anche per il carattere empirico ed occasionale della legislazione toscana, l'area montana non aveva un regime amministrativo particolare, se si eccettua l'esistenza del Capitano della Montagna a Cutigliano, centro amministrativo della montagna pistoiese. L'area appenninica oggi è coperta dalle comunità montane.

La Toscana dell'Arno

Questo sistema territoriale **include la parte più economicamente progredita, più densamente abitata fin dal medioevo, più ricca di città capoluoghi di provincia**, sei su dieci (Pisa, Lucca, Pistoia, Prato, Firenze, Arezzo), coincide in parte con il Vecchio Stato fiorentino. È la Toscana della "campagna urbanizzata" e dei "distretti industriali", quasi assenti nel resto della regione. Vi è uno stretto rapporto fra campagna urbanizzata e distretti industriali: la prima "disegnata da strade, case e fabbriche, con la sua commistione di urbano e di rurale-industriale è nient'altro che l'immagine territoriale dell'industrializzazione leggera", come indicava quasi un trentennio fa Giacomo Becattini. In questa parte della regione si trova il Sistema economico locale di maggiori dimensioni, quello di Firenze, che per ovvie ragioni politico-amministrative è stato suddiviso in cinque quadranti. Data la tendenza nazionale alla crescita dimensionale dei sistemi economici locali, ovviamente con assorbimento di sistemi minori più deboli, non è escluso che in avvenire si debba modificare la suddivisione. Lo stesso può accadere per la suddivisione del territorio in sistemi territoriali-funzionali, per il rapido sviluppo dei servizi e la loro tendenza a unificarli in aree più vaste.

La Toscana dell'Arno è anche **il luogo del "terziario superiore" della direzione e della ricerca**, concentrata quest'ultima particolarmente a Pisa, sede della più antica sede universitaria, a Firenze, e nel nuovo polo scientifico di Sesto Fiorentino. In questo sistema territoriale, già a grande prevalenza mezzadrile, si sono formati i primi distretti industriali, della lana, delle scarpe, della pelle, delle confezioni, dei mobili, ed anche quello agricolo dei vivai pistoiese: una concentrazione che non si trova nella Toscana interna, che ha un passato agricolo diverso, con prevalenza del latifondo.

È anche **la Toscana più ricca di memorie storico-artistiche** e di conseguenza più visitata dai turisti. La formidabile tradizione delle arti figurative - un fenomeno italiano, ma particolarmente toscano - continua nell'inventività artigiana, che è una delle risorse della regione, e che è particolarmente concentrata in quest'area.



a destra: Piazza del Campo, Siena

Cos'è il principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà ispira la ripartizione dei poteri e delle competenze fra i diversi soggetti istituzionali, nonché i rapporti tra questi e i cittadini secondo i criteri della tutela, dell'affidamento e della responsabilità. Questo significa che i diversi soggetti istituzionali agiscono secondo modalità di governo del territorio coerenti e prive di sovrapposizioni. I ruoli dei soggetti superano così la strutturazione gerarchica delle competenze "a cascata" per assumerne una "paritaria" legata alla funzionalità del ruolo rispetto ad un obiettivo da raggiungere.

La bontà di questo principio si misura sempre rispetto all'efficacia della decisione (che viene quindi assunta dall'Ente più competente rispetto all'obiettivo), nonché all'efficienza del processo di attuazione (la decisione viene assunta dall'Ente territorialmente più vicino all'oggetto e/o più adeguato dal punto di vista organizzativo).

In termini generali, la sussidiarietà garantisce il massimo di flessibilità e di pluralismo nella gestione del territorio. Pertanto ad ogni soggetto istituzionale (Comune, Provincia, Città metropolitana, Regione) è conferito solo il compito che spetta al suo livello.

L'applicazione del principio di sussidiarietà comporta:

- il coinvolgimento degli enti territorialmente più vicini al problema
- l'immediata localizzabilità dei soggetti coinvolti, in base all'oggetto delle politiche e delle azioni
- la scelta della dimensione organizzativa.

La corretta applicazione del principio di sussidiarietà fa perno quindi sul criterio dell'adeguatezza organizzativa e su quello della differenziazione.

2.5

I principi orientativi

Il PIT assume il territorio come valore e come risorsa alla quale riferire le politiche di indirizzo regionale in un'ottica di sviluppo sostenibile. Il territorio non è assunto genericamente come ambito amministrativo o semplice luogo geografico, quanto come soggetto attivo che, con le proprie regole di interdipendenza, le proprie storie e caratteristiche, e le proprie strutture insediative, esprime già propri quadri di riferimento.

Il primo principio orientativo è stato quello di individuare Sistemi territoriali di programma come riferimento primario per l'organizzazione delle politiche di indirizzo e delle strategie. L'individuazione dei sistemi assume le forme di un'interpretazione delle caratteristiche storico-morfologiche ed evolutive dello spazio regionale e parte dal presupposto che l'andamento dello sviluppo economico regionale negli ultimi due decenni ha scardinato i tradizionali meccanismi regolativi territoriali e i problemi che ne sono derivati non sono affrontabili nei tradizionali confini amministrativi. Da qui la scelta politica di tracciare grandi sistemi territoriali che possano essere trattati

come nuovi e significativi *bounderies* dai quali fare discernere un sistema organico di regole e strategie, articolate in un programma, in grado di guidare le trasformazioni dello sviluppo. Infatti, sono proprio questi nuovi *bounderies* che esprimono una sorta di *constituency* territoriale dalla quale, e per la quale, definire un sistema organico di raccomandazioni "valoriali" sotto forma di direttive, prescrizioni, azioni per il controllo e la definizione delle trasformazioni territoriali. Le direttive, le prescrizioni e le azioni - salvo quelle di stretta competenza regionale - trovano efficacia attraverso il progressivo adeguamento degli strumenti della pianificazione provinciale e comunale, nonché con il coordinamento delle politiche regionali di settore.

I sistemi territoriali di programma racchiudono poi all'interno dei sub-sistemi più piccoli, definiti come Sistemi territoriali locali, che coincidono con i Sistemi economici locali identificati dal PRS, ed intesi come unità elementari che evidenziano l'intreccio delle componenti economiche, di quelle socio-culturali, e di quelle fisico-morfologiche del territorio. Le legature che tengono insieme i vari sistemi territoriali locali e questi con i sistemi territoriali di programma sono, a loro volta definiti, come Sistemi territoriali funzionali delle relazioni, e coincidono con le reti di flussi e interazioni, per lo più di carattere settoriale, e composti da più unità o nodi localizzati anche in sistemi territoriali diversi. Costituiscono sistemi di questo tipo le reti dei capisaldi delle strutture ospedaliere, dell'istruzione universitaria, della grande distribuzione commerciale, dei centri espositivi, dei poli d'interesse turistico, dei parchi ed aree protette regionali, degli impianti tecnologici e del trasporto dell'energia.

L'organizzazione sistemica dello spazio regionale è intesa come un'interpretazione politica forte - un quadro di riferimento territoriale strategico - e i singoli sistemi (sia quelli di programma che quelli locali) come la discriminante spaziale di una conoscenza profonda del territorio, conoscenza preliminare alle decisioni di intervento della Regione e delle amministrazioni locali e preliminare anche per valutare le ricadute degli interventi e dei programmi statali e comunitari. Quindi sia i Sistemi territoriali di programma che i Sistemi territoriali locali sono considerati come l'unità territoriale di programmazione e di pianificazione in base alla quale orientare l'intera "batteria" degli strumenti operativi e di supporto per le politiche dei diversi livelli di governo del territorio.

Il secondo principio è stato quello della concertazione interistituzionale, che richiama indirettamente sia il principio della sussidiarietà, cioè la ripartizione dei poteri e delle competenze fra i diversi soggetti istituzionali, sia il principio della responsabilità, cioè fare appello alla valutazione delle conseguenze delle proprie scelte e delle proprie condotte sulle scelte e sulle condotte di altri soggetti istituzionali.



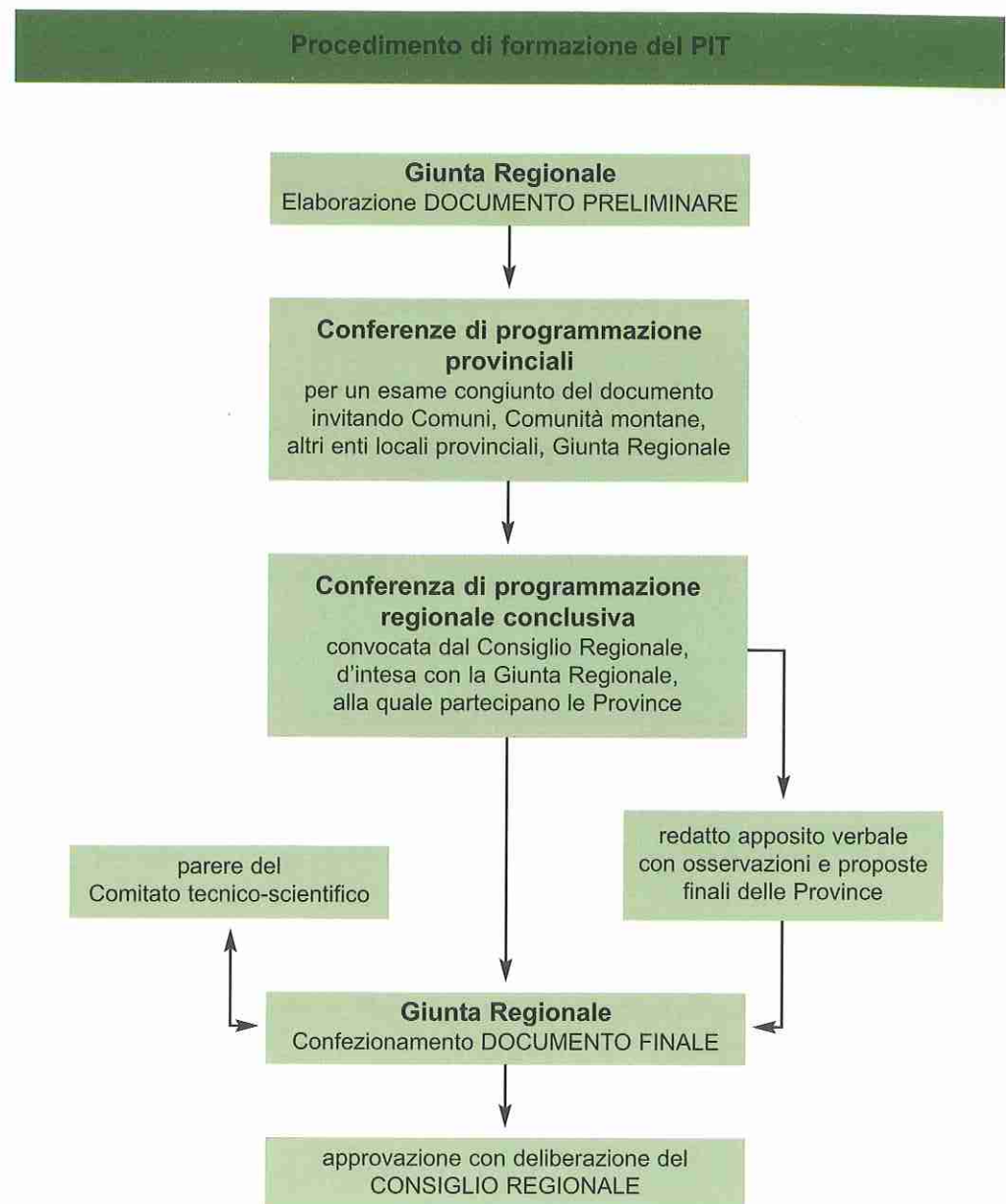
L'ispirazione politica, gli obiettivi strategici e quelli operativi del PIT sono concepiti e sviluppati, consapevolmente e intenzionalmente, come scelte non dell'istituzione regionale, bensì della "comunità" istituzionale toscana. La scelta manifesta di per sé il ruolo determinante affidato al metodo e alla pratica della concertazione, tra i diversi livelli istituzionali e con le espressioni rappresentative dell'economia, del lavoro e più comprensivamente della società toscana. D'altra parte qualità ed efficacia del processo di concertazione non sono "date", tanto meno una volta per tutte: esse vivono del contributo di ciascuno e di tutti gli attori, secondo il criterio per il quale chi più è in grado di dare più dà, e identificano un percorso di miglioramento e di crescita comune.

Il PIT è costruito attraverso un procedimento di consultazioni tra la Giunta regionale, che predispose un documento preliminare, il Consiglio regionale, le Province e gli altri enti locali interessati. Queste consultazioni sono organizzate territorialmente in maniera aperta e pubblica da ogni singola Provincia tramite apposite Conferenze di programmazione provinciali, cui partecipano i Comuni, le Comunità montane, gli altri enti locali ricadenti nell'ambito provinciale, nonché la Giunta regionale, ed è portato a termine centralmente con una Conferenza di programmazione conclusiva convocata dal Consiglio regionale.

L'elaborazione del *Documento preliminare* è iniziata nel 1995, e si è conclusa nel maggio del 1996 con la sua approvazione da parte della Giunta regionale (Deliberazione n. 627/96). Su questo documento si è sviluppata la procedura di consultazione tramite Conferenze con gli altri enti locali, nonché una Conferenza conclusiva il 6 febbraio 1997 dove sono state raccolte le proposte e osservazioni formulate dalle Province. Nel 1998 è predisposta una *Proposta di Piano di indirizzo territoriale*, sottoposta sia al parere del Comitato Tecnico Scientifico - che si è espresso in data 15 febbraio 1999 - che agli enti territoriali interessati per la necessaria concertazione. Nel 1999 la Giunta regionale (Deliberazione n. 56/99) approva le integrazioni e modifiche del testo normativo del PIT a seguito della valutazione delle osservazioni e richieste di modifica e integrazione pervenute dal Comitato Tecnico Scientifico, dalle Province e da altri soggetti, sentita anche la struttura tecnica regionale responsabile del piano.

La Proposta di PIT è trasferita al Consiglio regionale, e da questo approvata con DCR n. 12/00, pubblicata sul *Bollettino ufficiale della Regione Toscana* n. 32 dell'8 marzo 2000.

Il terzo principio orientativo è stato quello della sostenibilità, declinato già nella Lr n. 5/95 come un principio di pianificazione cautelativa. Gli atti di programmazione e di pianificazione territoriale, infatti, devono assicurare l'adempimento delle



La legge regionale 5 richiama indirettamente il principio di responsabilità.

L'esigenza di inserire questo richiamo, nel modello organizzativo per il governo del territorio, deriva dall'aver assunto la tutela delle risorse naturali ed essenziali del territorio come uno degli obiettivi prioritari della programmazione, della pianificazione e del controllo delle trasformazioni fisiche. Ciò implica soprattutto l'autoresponsabilità per tutti i livelli istituzionali di essere soggetti attivi nell'individuare valori comuni, nel preservarli e distenderli nel tempo lungo.

Il principio di responsabilità muove dalla convinzione che non ha senso disporre di valori che si applicano esclusivamente a conseguenze immediate, in un orizzonte temporale di breve durata. Esso ci chiede di estendere la valutazione alle conseguenze di lungo termine. La massima di prudenza morale che richiama è quella che prescrive di vincolare le scelte alla clausola che sia tutelata e assicurata la continuità nel tempo di possibilità di vita. L'applicazione del principio è importante perché gli enti territoriali sono i principali produttori di decisioni, con valore normativo, per il territorio; e soprattutto perché, nel modello istituzionale del governo del territorio, si autoapprovano la strumentazione territoriale e urbanistica che producono.



Cos'è lo sviluppo sostenibile

Lo sviluppo si definisce sostenibile se soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare a loro volta i propri bisogni. A tal fine, lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico, il cambiamento istituzionale devono avvenire in armonia, ed accrescere le potenzialità presenti e future per il soddisfacimento delle aspirazioni e dei bisogni umani. Tale definizione, declinata dalla Lr n. 5/95 (art. 1, comma 2), è stata espressa dal *Rapporto Brundtland*, pubblicato nel 1987 da una commissione di studio dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, e in particolare dal documento noto come *Our Common Future*.

La programmazione della Regione Toscana ha recepito i principi fondanti delle strategie comunitarie riguardanti lo sviluppo sostenibile, contenute sia nella *Dichiarazione di Rio de Janeiro* su ambiente e sviluppo del 1992, sia nell'*Agenda XXI*, sia nel *Trattato dell'Unione Europea* (art. 6) del 1998, indirizzandole verso la sostenibilità ambientale, verso la sostenibilità sociale, verso la sostenibilità economica. Il principio di integrazione tra gli obiettivi propri delle diverse dimensioni della sostenibilità costituisce l'elemento strategico di snodo tra ambiente e sostenibilità dello sviluppo, ed orienta, in sintonia con i principi comunitari, le politiche settoriali in funzione della realizzazione di condizioni di sostenibilità dello sviluppo.

Assunto come vincolo strategico dalla Regione Toscana, lo sviluppo sostenibile deve perseguire in modo omogeneo:

- la tutela e la salvaguardia dell'ambiente e delle biodiversità
- il miglioramento dei livelli di protezione ambientale
- l'allargamento del consenso e della partecipazione della popolazione
- il riconoscimento dei diritti di base
- la lotta alla povertà
- lo sviluppo economico
- la copertura del sistema di welfare nel lungo periodo.

finalità previste dalle leggi nazionali e regionali in materia di protezione delle bellezze naturali e di tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Nessuna risorsa naturale del territorio può essere ridotta in modo significativo e irreversibile in riferimento agli equilibri degli ecosistemi di cui è componente. Da qui ne risulta che le azioni di trasformazione del territorio sono soggette a procedure preventive di valutazione degli effetti ambientali previste, e devono essere valutate e analizzate in base a un bilancio complessivo degli effetti su tutte le risorse essenziali del territorio. Quindi, nuovi impegni del suolo, a fini insediativi e infrastrutturali, sono di norma consentiti quando non sussistano alternative di riutilizzo e riorganizzazione degli insediamenti e infrastrutture esistenti, e comunque essi devono concorrere alla riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme ed alla prevenzione e recupero del degrado ambientale.

I nuovi insediamenti, e gli interventi di sostituzione dei tessuti insediativi, sono consentiti se esistono o siano contestualmente realizzate le infrastrutture che tendono a salvaguardare la tutela delle risorse essenziali del territorio. In tal senso sono comunque da garantire: l'approvvigionamento idrico e la depurazione; la difesa del suolo per rendere l'insediamento non soggetto a rischi di esondazione o di frana; lo smaltimento dei rifiu-

ti solidi; la disponibilità dell'energia e la mobilità. Deve essere altresì garantita una corretta distribuzione delle funzioni al fine di assicurare l'equilibrio e l'integrazione tra il sistema di organizzazione degli spazi e il sistema di organizzazione dei tempi nei diversi cicli della vita umana, in modo da favorire una fruizione dei servizi pubblici e privati di utilità generale, che non induca necessità di mobilità. La chiosa di questo principio orientativo è che le risorse del territorio devono essere inquadrate in invarianti strutturali.

Il quarto principio orientativo è legato alle invarianti strutturali e al sistema dei valori comuni che queste identificano, cioè la tipologie delle risorse territoriali caratterizzanti lo spazio regionale: le città e gli insediamenti, il territorio rurale, la rete delle infrastrutture. È dalle invarianti strutturali che si estrapolano una serie di politiche strategiche - intese anche come politiche virtuose - da seguire nel confezionare gli atti di pianificazione territoriale e urbanistica da parte degli enti locali. La finalità principale del PIT, infatti, è quella di rendere espliciti gli obiettivi strategici e gli obiettivi operativi delle politiche territoriali della Regione, in modo da poter costruire una griglia di indicazioni utili ad implementare le azioni di pianificazione territoriale degli enti locali. Le invarianti strutturali sono il principale concetto chiave della Lr n. 5/95, devono essere prioritariamente inquadrate in tutti i livelli di piano, ed indicare quelle parti dello spazio fisico da sottoporre a tutela al fine di garantire lo sviluppo sostenibile.

Nel PIT le invarianti strutturali sono le funzioni e gli obiettivi prestazionali riferiti ai Sistemi territoriali di programma, ai Sistemi territoriali funzionali ed alle tipologie delle risorse del territorio regionale, e devono essere rapportate agli elementi che compongono i sistemi territoriali di programma o funzionali o alle tipologie delle risorse del territorio che, in quanto autonomamente definibili, debbono contribuire alla sistematicità del rapporto tra le risorse ed i sistemi territoriali stessi.

L'individuazione delle invarianti strutturali è un atto di forte intenzionalità nel governo del territorio della Regione, perché porta all'esplicitazione prima e all'elencazione dopo - per ogni sistema territoriale e per ogni tipologia di risorsa - di politiche strategiche da seguire. L'esplicitazione delle politiche programmatiche per ognuna di esse è, infatti, l'elemento invariante e strutturante del PIT e trova evidenza in una misura prestazionale: cioè in una "grandezza" relativa, non definita volutamente in parametri quantitativi. La traduzione delle prestazioni, in politiche strategiche, poggia infatti su una serie di affermazioni generali che posizionano le politiche da usare per identificare e sostanziare le invarianti strutturali e rappresentano la disciplina politico-normativa del PIT.

2.6

Componenti e invarianti strutturali

L'approccio pragmatico alla sostenibilità richiede che si traccino innanzitutto i lineamenti essenziali delle componenti territoriali che concorrono a formare il profilo della sostenibilità sociale, economica e ambientale. In termini sistemici si identificano tre unità funzionali di base:

- ▶ i **bounderies**, espressivi di partizioni del territorio all'interno dei quali sono operanti distinte regole di governo (pianificazione e gestione)
- ▶ le **componenti strutturali**, rappresentative delle strutture sociali, economiche, ambientali che insistono su un determinato territorio e delle interdipendenze che esse hanno con l'esterno
- ▶ le **relazioni e i circuiti**, che rappresentano le catene relazionali complesse attraverso le quali circolano, si moltiplicano o si depotenziano gli impulsi generati da un componente verso ogni altro componente strutturale e i territori di riferimento.

La rappresentazione sistematica di questo approccio fa prioritariamente riferimento al punto di vista della pianificazione sostenibile, cioè all'insieme degli strumenti e delle cognizioni a disposizione della Regione Toscana per praticare politiche di sostenibilità.

I **bounderies**, o Quattro toscane, sono il risultato del sistema delle conoscenze, degli atti e delle normative, della storia e degli adattamenti che le diverse parti del territorio regionale hanno generato nel corso degli anni. La loro individuazione ha avuto una forte connotazione epistemologica e la loro attuale configurazione è il risultato di un progressivo ispessimento di regole, comportamenti, interventi ed esiti di politiche pubbliche e private.

Le componenti strutturali del territorio toscano, al contrario, sono costituite dall'insieme delle risorse naturali ed antropiche relative alla molteplicità, articolazione e varietà della sua configurazione territoriale. Le Quattro toscane vanno pertanto intese come l'insieme delle componenti e delle relazioni con cui l'organizzazione del sistema si manifesta concretamente e si esplicita in ognuna di esse. La tutela e la prestazione di questa relazione è considerata come invariante strutturale. Le principali risorse che rientrano tra le componenti strutturali del modello di governo del territorio regionale, ed hanno incidenza per le invarianti strutturali, sono:

- ▶ le **città e il sistema degli insediamenti urbani**, caratterizzati tramite tipologie di modelli urbani, forme degli insediamenti,



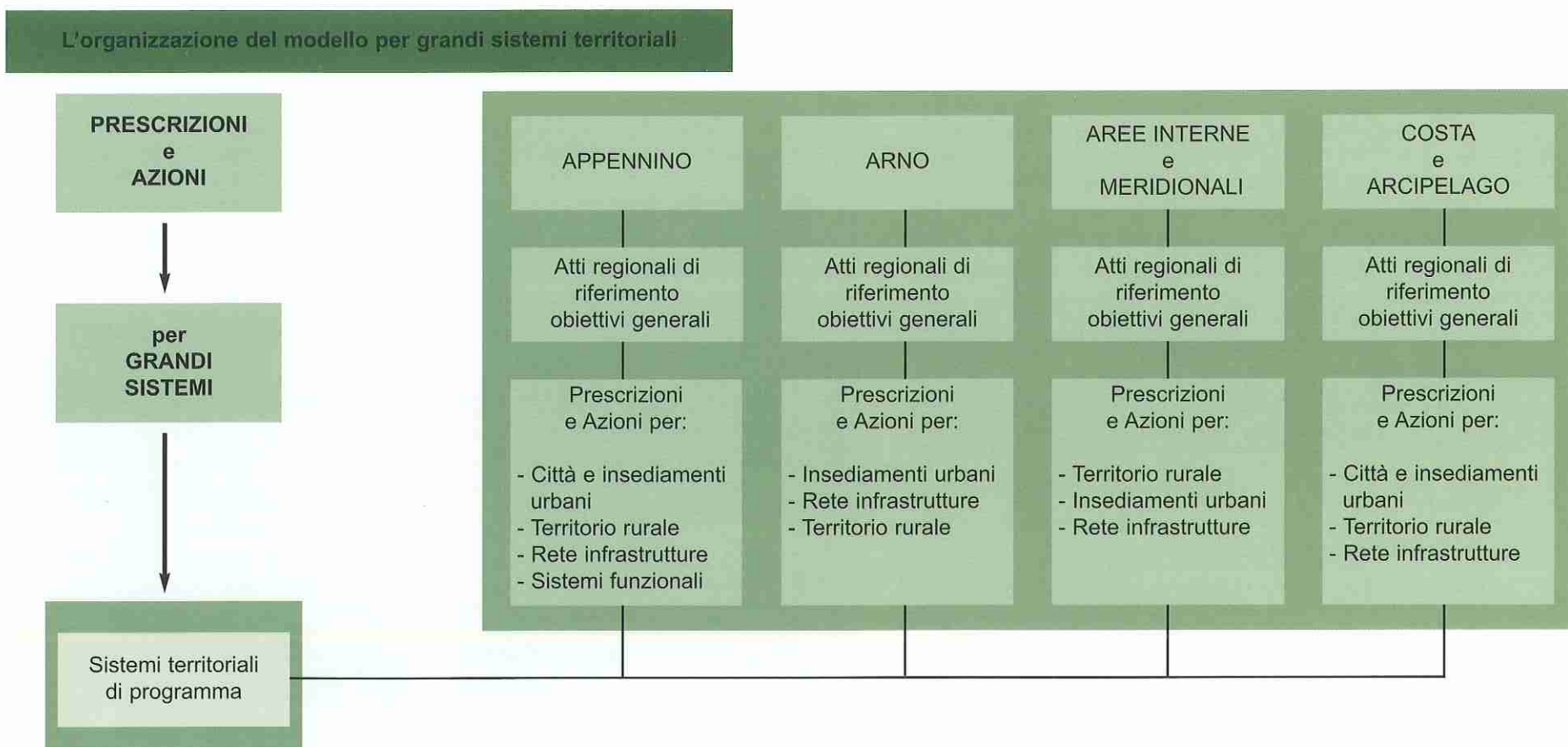
densità insediate, livello dei servizi, specializzazioni produttive, mobilità interna e reti di connessione esterne

- ▶ il **territorio rurale e le sue componenti** del substrato di risorse agricole, insediate, paesaggistiche ed ambientali
- ▶ la **rete delle infrastrutture**, intesa come risorsa di base per le relazioni che instaura e garantisce fra le componenti antropiche e quelle naturali.

Le componenti degli insediamenti urbani

Ci si deve riferire alle componenti costituite dalla varietà dei suoi **centri antichi maggiori e minori**, alla loro valorizzazione, alla distribuzione e localizzazione delle funzioni residenziali, terziarie, direzionali, turistiche, commerciali, ai suoi importanti spazi pubblici costituiti da strade, piazze, aree verdi, al riuso di localizzazioni improprie rispetto al contesto.

Ci si deve riferire alle **componenti relative alla configurazione delle aree residenziali non centrali, e a quelle periferiche e di frangia a prevalente destinazione residenziale**, alla loro morfologia da riordinare, alla strutturazione dei servizi esistenti, alla struttura veicolare privata e pubblica ed alle aree di sosta, alla compatibilità urbanistica ed ambientale di funzioni marginali, alle aree dismesse da recuperare.



Ci si deve riferire **alle componenti delle aree produttive** che devono essere dotate di sistemi che garantiscano la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, ma anche alle **componenti costituite dalle attività di servizio e di terziario avanzato**, alle quali sono connessi problemi e questioni di riutilizzo delle risorse impiegate nei cicli produttivi. Componenti costituite, soprattutto, dai centri espositivi per la valorizzazione delle peculiarità produttive, ma anche centri di ricerca con il coordinamento tra sedi universitarie e la specializzazione dei poli di ricerca.

Ci si deve riferire al **sistema città come poli urbani di interesse turistico per la valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali**. La Toscana presenta un'elevata attrazione turistica delle sue città, inoltre molte di esse sono città d'arte di livello assoluto, veri e propri centri internazionali del turismo mondiale. Proprio questa peculiarità pone problemi in ordine all'organizzazione delle funzioni urbane, infatti il turismo si inserisce all'interno di un'economia urbana complessa, caratterizzandola in varia misura, a seconda della rilevanza dell'attività turistica, sia in assoluto che in relazione al ruolo terziario complessivo ricoperto da quella realtà urbana o metropolitana, ponendosi talvolta in conflitto rispetto ad altre funzioni nell'uso della città.

Ci si deve riferire infine al **sistema dei collegamenti infrastrutturali**, che pongono questioni centrali in termini di relazioni fra le diverse parti del territorio antropizzato. Proprio la crescita degli spostamenti, e lo sviluppo delle relazioni tra territori, sta mettendo pienamente in luce non solo le carenze infrastrutturali che rendono difficile la coesistenza di funzioni su scale diverse, finendo per determinare situazioni di congestione, che a seconda dei casi abbassano l'efficienza delle diverse funzioni urbane, quanto il ruolo strutturale che alcuni percorsi e alcuni corridoi, e le prestazioni a questi associati, hanno nello sviluppo complessivo del territorio regionale.

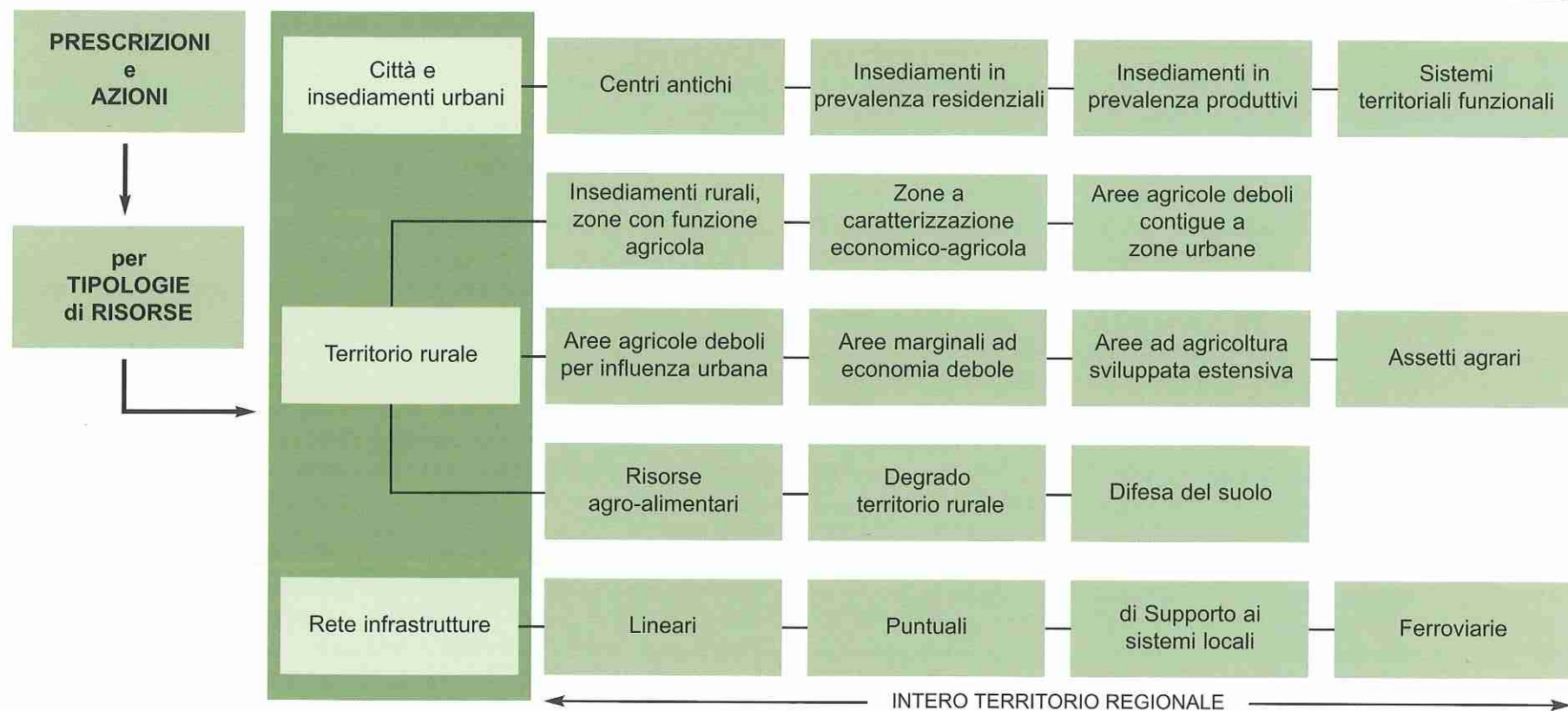
Sono considerate invariante strutturali per questa componente strutturale le funzioni necessarie ad assicurare:

- ▶ la coesione sociale
- ▶ il miglioramento delle condizioni di vivibilità e di funzionalità degli insediamenti
- ▶ il riequilibrio socio-economico fra i diversi sistemi territoriali.

Le prestazioni che bisogna garantire sono:

- ▶ la qualità ambientale, funzionale, e una buona dotazione di servizi, per gli insediamenti urbani prevalentemente residenziali
- ▶ la continuità del rapporto tra la cultura della città espressa dal centro antico e la collettività dei cittadini

L'organizzazione del modello per tipologie di risorse



- ▶ la centralità del complesso del patrimonio storico e culturale inteso quale struttura portante dei valori e della memoria storica delle comunità, comprendente anche la memoria di "modelli insediativi edilizi e di uso del territorio" legati alla presenza ed alle attività umane, in modo da evitare trasformazioni e comportamenti estranei alla nostra cultura della città e del territorio
- ▶ un corretto rapporto tra la funzione residenziale e la funzione turistica per i centri antichi caratterizzati da forte attrazione turistica
- ▶ la migliore funzionalità socio-economica a livello aziendale e di sistema produttivo per gli insediamenti urbani prevalentemente produttivi.

Le componenti del territorio rurale

Il tema dell'agricoltura e della "ruralità" viene ormai visto sotto una triplice ottica:

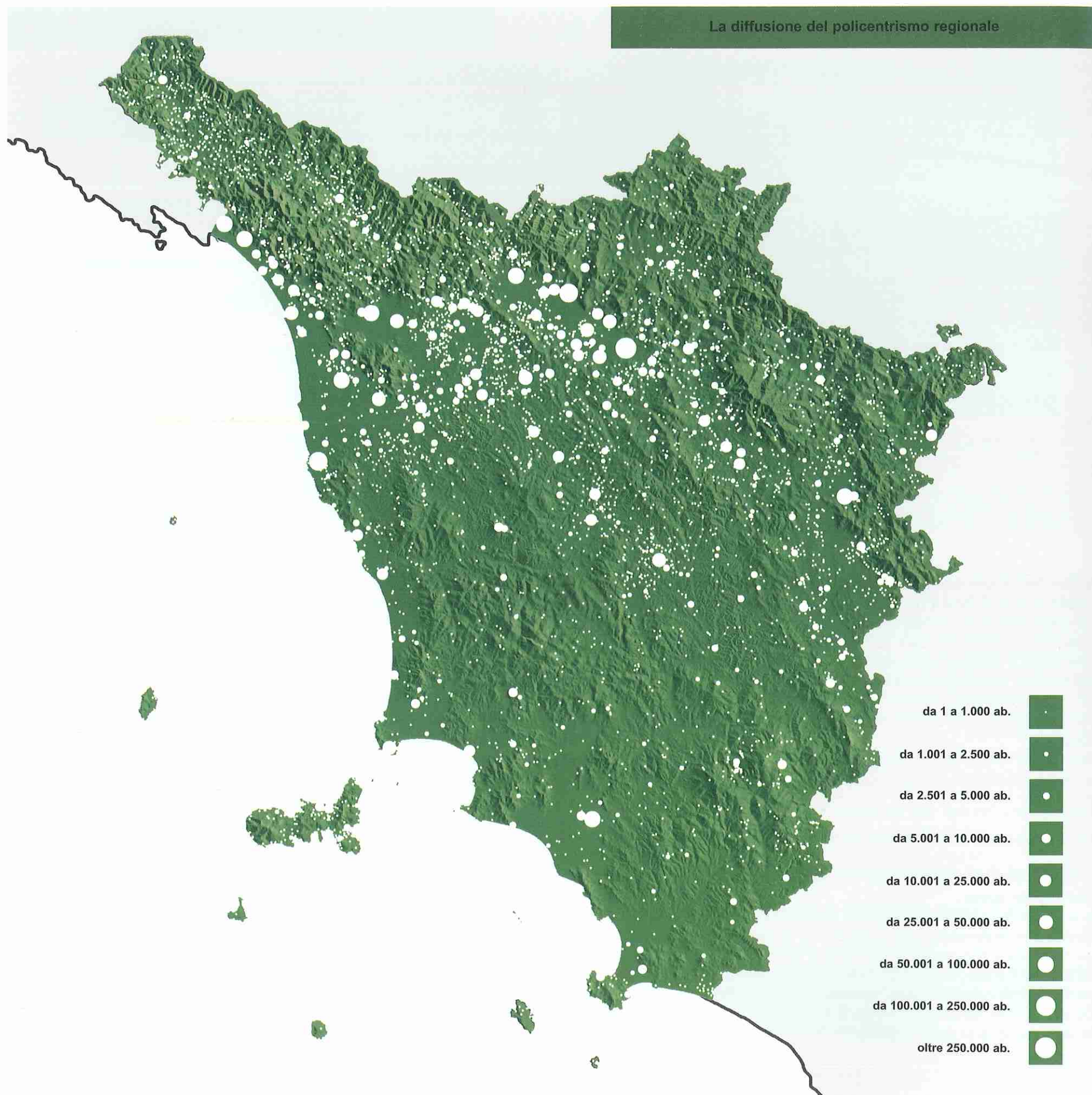
- ▶ quella strettamente economica e produttiva, con un peso certamente non irrilevante nella produzione di reddito e nell'occupazione a scala regionale
- ▶ quella territoriale, dato che rurale caratterizza una serie di sistemi territoriali della Toscana, spesso in combinazione con turistico e rappresenta uno dei percorsi di sviluppo più importanti per le aree più deboli della regione

- ▶ quella ambientale, per la funzione di presidio del territorio svolta dagli agricoltori e il contributo alla produzione di una serie di servizi ambientali connessi alla manutenzione del paesaggio e dell'assetto idrogeologico del territorio (su un versante per certi versi opposto vi è la pressione sull'ambiente da parte di alcune produzioni agricole).

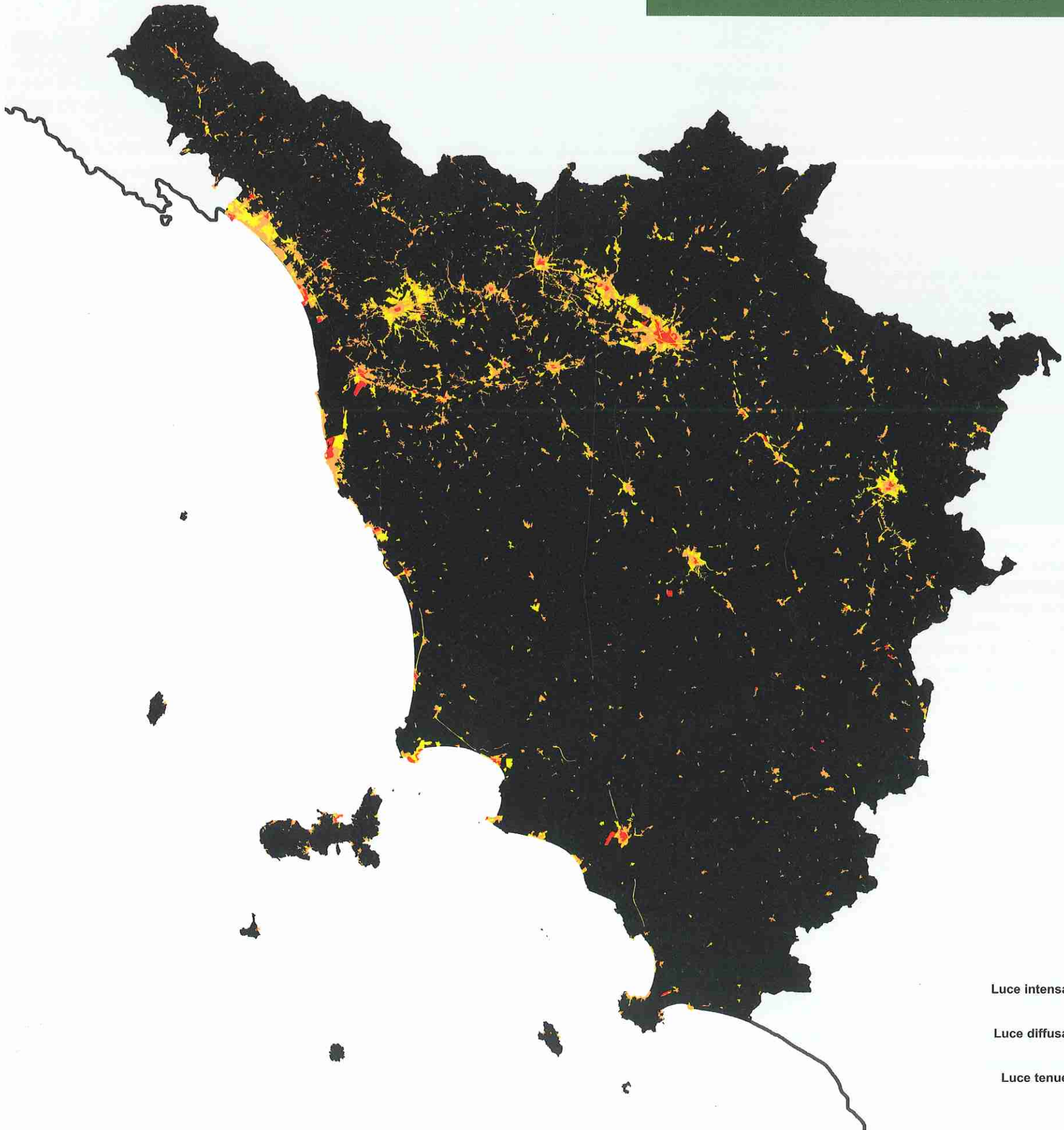
L'insieme costituito dal territorio rurale e dal patrimonio edilizio rurale e dei manufatti rurali costituisce, nel contesto del paesaggio, una specifica risorsa ed elemento di potenzialità di sviluppo economico e pertanto la sua attenta analisi, quale componente fondamentale del territorio in quantità, qualità e disponibilità, è elemento conoscitivo di base per disciplinarne l'uso e la trasformabilità. L'individuazione degli insediamenti rurali e delle zone a prevalente ed esclusiva funzione agricola deve mettere in risalto le componenti strutturali connesse con le caratteristiche del territorio quali: l'uso reale del suolo (colture e tipo di pratica), le dimensioni aziendali, tipologia degli addetti e reddito lordo, la produttività e remunerazione, le strutture agricole di supporto (viabilità, irrigazione, centri di commercializzazione e trasformazione).

Nei sistemi turistico-rurali, a fianco di produzioni agricole di qualità, si è sviluppata, anche per una funzione di presidio

La diffusione del policentrismo regionale



Simulazione di vista zenitale notturna



ambientale e di tutela e valorizzazione delle tradizioni connaturate al settore agricolo, una specializzazione turistica. Presenza di piccoli centri d'arte, qualità paesaggistiche, conservazione e riscoperta delle tradizioni rurali hanno contribuito ad incrementare sempre più le presenze di visitatori esterni. Tali aree, inoltre, hanno attratto flussi immigratori cospicui dai centri urbani contermini, determinando una crescita rilevante di residenti o di presenze semi-permanenti, talvolta legate anche al recupero produttivo di aziende agrarie. Proprio per questo nella valutazione delle componenti strutturali del territorio rurale, gli aspetti ambientali devono correlarsi con il sistema delle aree protette, con i sistemi di paesaggio e con le verifiche di livello locale (aree a forte erosione, franosità, dissesto ed in genere problematiche sotto l'aspetto orografico, aree con rilevanza paesaggistica o con stato di degrado). In ugual maniera, si deve procedere con la lettura delle aree ad economia agricola debole e di tipo marginale, dove si manifestano abbandoni delle sistemazioni agrarie e maggior degrado idraulico-forestale. Le componenti fisiche permettono di fare non solo una tradizionale distinzione geografica, tra zone di pianura, collina e di montagna, ma anche e soprattutto di conservazione, dove le condizioni produttive e normative richiedono differenziazioni in riferimento alle risorse agro-ambientali che costituiscono la caratterizzazione strutturale del paesaggio toscano.

La montagna costituisce un elemento strutturante di buona parte del territorio toscano ed è investita da invecchiamento, spopolamento, marginalità e debolezza strutturale, dissesto idro-geomorfologico. La sua identità è costituita dal sistema socio-territoriale che si esplica nelle specifiche condizioni di vita legate alla natura del territorio, alle risorse disponibili, alla struttura viaria, allo sviluppo storico che ha conformato il sistema dell'abitare, del produrre, del vivere. Tutto ciò costituisce una preziosa riserva di valori sociali e culturali e quindi di risorsa per lo sviluppo. La difesa del territorio montano è pertanto strettamente connessa ai temi sociali ed economici dello sviluppo locale e quindi all'analisi della dotazione infrastrutturale del territorio, alle opere e servizi civili, alla tutela dell'habitat.

In ultimo deve essere valutato il degrado paesaggistico ambientale in territori rurali costituito da:

- ▶ aree soggette ad erosione
- ▶ sovrasfruttamento delle falde, dalla salinizzazione delle falde e dei suoli, dai prelievi eccessivi nei corpi idrici superficiali, dall'alterazione della qualità delle acque superficiali
- ▶ degrado dei boschi e della vegetazione colturale
- ▶ degrado delle risorse faunistiche
- ▶ degrado del patrimonio architettonico rurale.

Sono considerate invarianti strutturali per questa componente strutturale le funzioni necessarie ad assicurare:

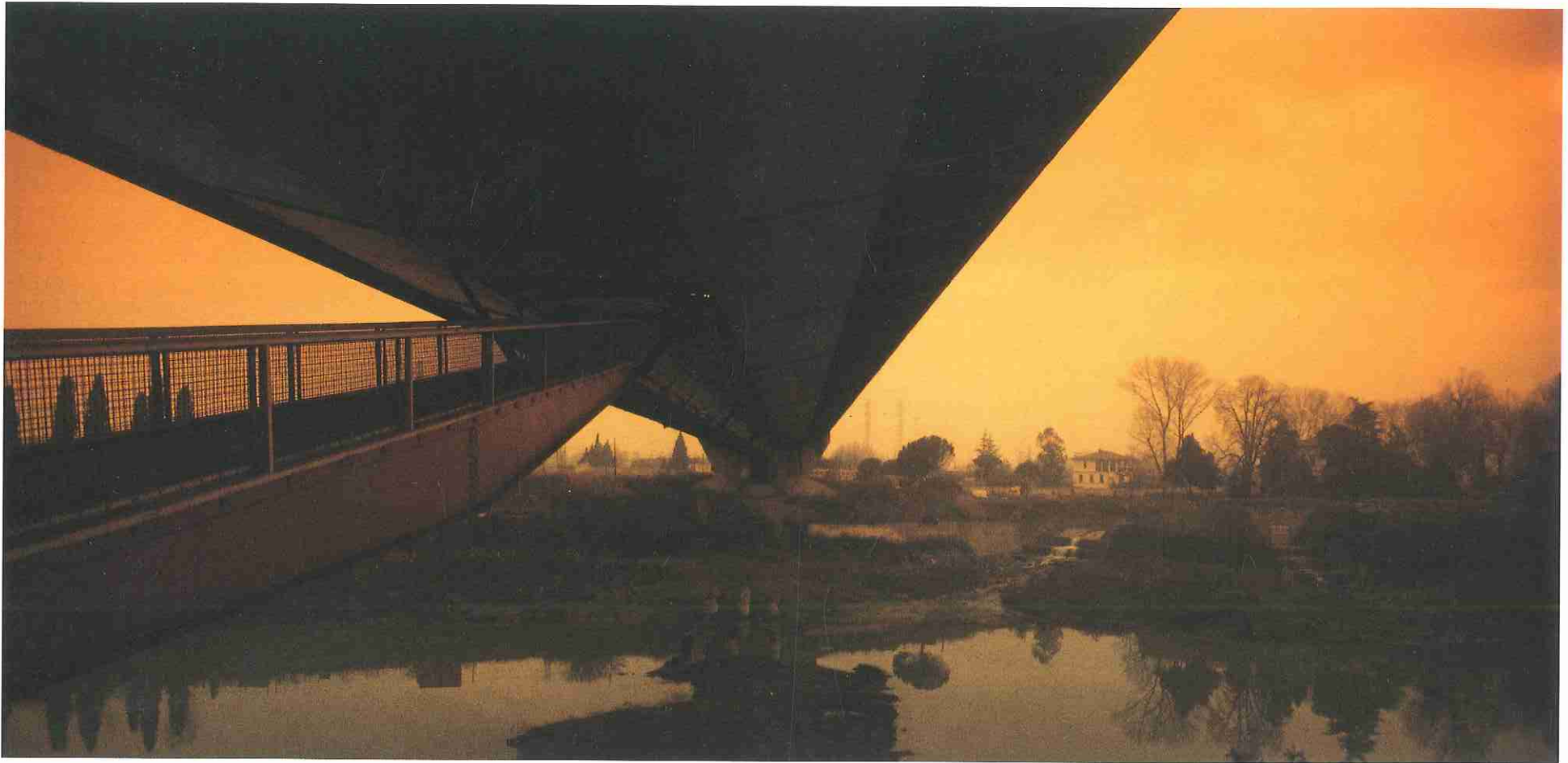
- ▶ la salvaguardia delle risorse naturali e la loro riproducibilità
- ▶ la conservazione attiva, la tutela della memoria collettiva e di testimonianza culturale degli elementi che costituiscono il paesaggio, anche attraverso la valutazione degli effetti ambientali e delle trasformazioni previste dagli atti di pianificazione territoriale, di cui all'art. 32 della Lr n. 5/95
- ▶ la simbiosi con i caratteri di tutela paesaggistico-ambientale del territorio toscano delle attività agricole rivolte ad affermare sia le componenti produttive competitive e sostenibili sia il ruolo sociale dell'agricoltura stessa.

Le prestazioni che bisogna garantire sono:

- ▶ la reversibilità dei processi di degrado in corso
- ▶ la valorizzazione delle risorse naturali
- ▶ la riqualificazione territoriale ed ambientale, la ricomposizione delle relazioni e delle continuità biotiche ed ecologiche con particolare riferimento alle aree a protezione naturale
- ▶ il rapporto tra qualità delle risorse idriche e l'utilizzazione della stessa
- ▶ l'individuazione di specifici assetti territoriali di riferimento, insediativi e di struttura del paesaggio rurale, che siano coerenti con le trasformazioni territoriali e con quelle indotte dal settore produttivo agricolo e che garantiscano il mantenimento o l'incremento della qualità del paesaggio stesso e delle sue componenti fisiche, intese come rappresentazione dell'equilibrio tra la presenza umana e gli ecosistemi
- ▶ la conservazione di equilibri in modo che la competitività ed il rispetto delle regole di mercato sia coniugabile con la sostenibilità ed il rispetto dell'ambiente
- ▶ l'attivazione ed il potenziamento di condizioni di redditività delle attività rurali, compreso il turismo rurale e l'agriturismo, in modo che l'agricoltura possa svolgere appieno anche il ruolo di tutela della qualità del paesaggio come equilibrio tra le attività umane e la trasformabilità delle risorse essenziali
- ▶ le condizioni territoriali di mantenimento e di "sviluppo" degli insediamenti rurali, in modo da valorizzarne il ruolo nella preservazione e gestione del territorio da parte delle imprenditorie agricole e delle "popolazioni rurali"
- ▶ la valorizzazione della diversità dell'agricoltura in rapporto alle diversità territoriali in cui questa viene esercitata rispetto alla sostenibilità dello sviluppo ed alla valorizzazione delle risorse locali.

Le componenti della rete infrastrutturale

I Sistemi territoriali funzionali contribuiscono all'interconnessione dei diversi Sistemi territoriali locali attivando e controllando i flussi e le interazioni tra essi. I Sistemi territoriali funzionali sono composti da più unità o nodi anche localizzati in Sistemi territoriali locali diversi che operano sia come componenti dei sistemi locali, sia come parte della rete sovralocale; in tal senso svol-



gono il ruolo di interscambio tra i diversi livelli di servizio delle reti che compongono i sistemi. La mobilità di persone, di merci e di informazioni, è oggi tra i fenomeni più incisivi sull'assetto del territorio, segnato da nuove centralità, nuove reti e, certamente, di nuovi squilibri. In generale per infrastrutture si intendono quasi esclusivamente quelle di trasporto e tra queste vengono privilegiate le reti viarie e ferroviarie, non solo ma sovente esse vengono lette in due modi differenti: o come elementi dello spazio fisico di lunga durata che hanno svolto un ruolo preminente nella strutturazione storica del territorio e che consentono di cogliere i suoi caratteri e le sue forme più stabili; o come elementi che determinano nuovi ordini spaziali, configurando nuovi processi morfogenetici. Nella realtà contemporanea le componenti della rete infrastrutturale sono i più compositi. Accanto alle tradizionali reti fisiche emergono una serie di reti e nodi che servono sempre più ad attrezzare il territorio per accrescerne il livello di specializzazione e di distintività: cioè logistica, comunicazioni per gestire l'interazione a distanza, qualità dei paesaggi e dei territori. Sono proprio queste nuove reti, e i relativi caposaldi, che costituiscono le nuove componenti infrastrutturali territoriali. Per questo costituiscono Sistemi territoriali funzionali alla dimensione unitaria regionale le seguenti tipologie di reti dei capisaldi di funzioni e servizi:

► strutture ospedaliere

- istruzione universitaria
- grande distribuzione commerciale
- centri espositivi
- aree turistiche
- parchi e aree protette
- reti degli impianti tecnologici per i servizi e per la tutela e gestione delle risorse, e per la produzione ed il trasporto dell'energia.

Sono considerate invariabili strutturali per questa componente le funzioni necessarie ad assicurare:

- il consolidamento della rete ferroviaria quale struttura portante del trasporto collettivo regionale
- l'integrazione fra la rete ferroviaria con il sistema della viabilità e con il sistema di trasporto pubblico locale
- il soddisfacimento della domanda sociale di trasporto associata all'economicità del sistema
- il raggiungimento di adeguati livelli di servizio per il sistema e per ciascuna componente della rete stradale.

Le prestazioni che bisogna garantire sono:

- adeguati livelli di servizio sul territorio della rete ferroviaria integrata con il trasporto pubblico locale
- adeguati livelli di scorrimento sulle diverse tipologie di rete.