



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### **Pianificazione e programmazione. La "questione" urbanistica in Toscana: 1970-1995**

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

*Original Citation:*

Pianificazione e programmazione. La "questione" urbanistica in Toscana: 1970-1995 / G. DE LUCA. -  
STAMPA. - (2001), pp. 1-190.

*Availability:*

This version is available at: 2158/233716 since: 2017-05-12T07:52:05Z

*Publisher:*

Alinea

*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>)

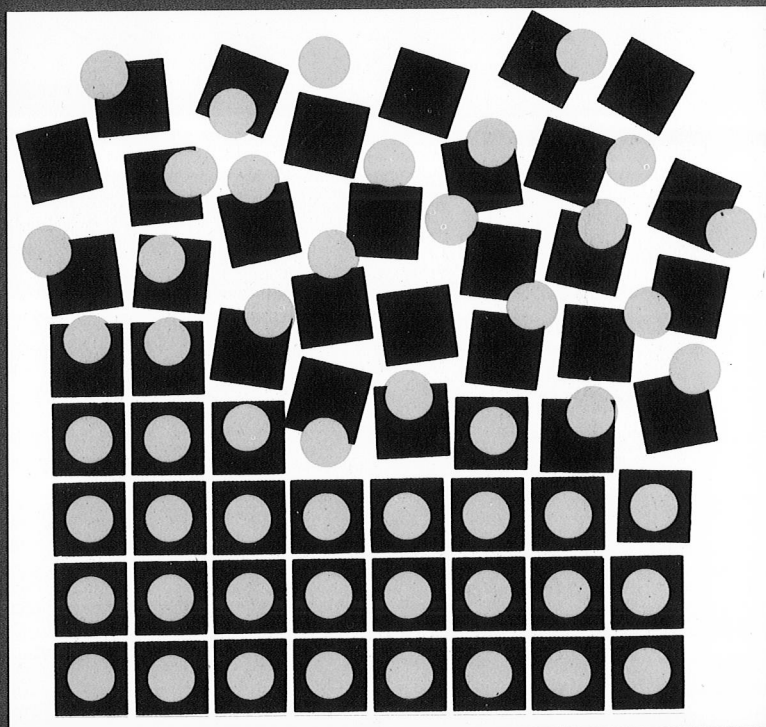
*Publisher copyright claim:*

(Article begins on next page)

Giuseppe De Luca

# PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE

La "questione" urbanistica in Toscana: 1970-1995



REGIONE  
TOSCANA



**A**ALINEA  
EDITRICE

© copyright REGIONE TOSCANA - Firenze 2001  
50129 Firenze, via Cavour, 18

© copyright ALINEA EDITRICE s.r.l. - Firenze 2001  
50144 Firenze, via Pierluigi da Palestrina, 17/19 rosso  
Tel. 055/333428 - Fax 055/331013

*tutti i diritti sono riservati:  
nessuna parte può essere riprodotta in alcun modo  
(compresi fotocopie e microfilms)  
senza il permesso scritto dalla Casa Editrice*

ISBN 88-8125-543-X

e-mail ordini@alinea.it  
<http://www.alinea.it>

Publicazione edita in collaborazione con:  
Regione Toscana  
Dipartimento delle Politiche Territoriali e Ambientali  
Area pianificazione del territorio

IN COPERTINA:  
Logo del manifesto del Convegno regionale  
*Verso la formazione del Quadro regionale di coordinamento territoriale  
e del testo unico della legislazione urbanistica,*  
Viareggio - 22-23 marzo 1990.

finito di stampare nel novembre 2001

—  
d.t.p. : "Alinea editrice srl" - Firenze  
stampa: Italia Grafiche - Campi B. (Firenze)

**Giuseppe De Luca**

**PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE**

**La "questione" urbanistica in Toscana: 1970-1995**

**REGIONE  
TOSCANA**



**AALINEA  
EDITRICE**

*alla pazienza  
di Caterina, Laura e Carlo*

## INDICE

### 9 INTRODUZIONE

- 13 **1. L'AVVIO DELL'ESPERIENZA REGIONALE**
- 13 **1.1 Lo scenario di partenza**
- 20 **1.2 Il laboratorio politico del Crpet**
- 27 **1.3 La fase costituente**
- 35 **1.4 La mobilitazione del fronte regionale**
- 36 *1.4.1 La lama politico-normativa*
- 38 *1.4.2 La lama programmatico-progettuale*
- 42 **1.5 La politica territoriale ridotta a semplice «risoluzione»**
- 45 **1.6 L'inaugurazione delle “urbanistiche” tematiche**
  
- 53 **2. DALLA PROGRAMMAZIONE GENERALE  
ALLA PROGRAMMAZIONE PER OBIETTIVI**
- 53 **2.1 L'esaurirsi della mobilitazione del fronte regionale**
- 59 **2.2 Verso la fase manageriale della politica regionale**
- 64 **2.3 Dal Piano territoriale di coordinamento regionale al Quadro di riferimento  
territoriale**
- 79 **2.4 La pianificazione per “obiettivi” e per “temi”**

91	<b>3. L'URBANISTICA «INTEGRATIVA»</b>
91	<b>3.1 La ripresa del dibattito per una legge urbanistica</b>
103	<b>3.2 Il consolidamento della fase manageriale</b>
111	<b>3.3 Verso la legge urbanistica integrativa</b>
121	<b>3.4 Dal riferimento territoriale al coordinamento territoriale</b>
122	<i>3.4.1 Il coordinamento urbanistico dell'area metropolitana centrale</i>
127	<b>4. LA STAGIONE DEGLI «SCHEMI STRUTTURALI»</b>
127	<b>4.1 Integrativa, ma non solo: l'implementazione della legge 74/84</b>
130	<b>4.2 Tra conferenza di area e coordinamento volontario: la reinterpretazione della legge regionale</b>
133	<i>4.2.1 Lo Schema strutturale per l'area metropolitana della Toscana centrale</i>
138	<i>4.2.2 L'azione di coordinamento dal basso</i>
144	<b>4.3 La fase del neo-regionalismo concertato</b>
156	<b>4.4 Gli "auspici" di fine legislatura</b>
157	<i>4.4.1 Le politiche di area vasta</i>
158	<i>4.4.2 La strumentazione di livello comunale</i>
159	<i>4.4.3 Il quadro legislativo</i>
161	<b>5. RIPENSARE IL BUONGOVERNO</b>
161	<b>5.1 La crisi del neo-regionalismo concertato</b>
166	<b>5.2 Quale area metropolitana per la Toscana centrale?</b>
169	<b>5.3 Quale ruolo per la Regione?</b>
178	<b>5.4 L'indivisibilità del processo di pianificazione</b>
190	<b>5.5 Un nuovo modello di pianificazione</b>

## INTRODUZIONE

La regione Toscana, nel suo venticinquennale percorso amministrativo, ha mostrato sempre riluttanza a dotarsi di una normativa urbanistica regionale organica, in assenza di una legge quadro nazionale diversa da quella nazionale del 1942, preferendo il ricorso a politiche parziali o settoriali quasi mai inquadrata in normative generali e raramente estese all'intero spazio regionale.

Seppur ritenendo prioritaria la via della programmazione economica, scelta con lo Statuto regionale a metodo ordinatore della propria attività, ha stentato a trasferire questo criterio direttivo generale alla pianificazione territoriale. Solo recentemente, con la legge regionale n. 5 del 1995 sul governo del territorio, sembra aver superato questo atteggiamento in maniera così evidente che nella revisione dello Statuto regionale avvenuta nel 1997, per la prima volta, la pianificazione territoriale entra a far parte anche degli articoli fondamentali.

La 5 del 1995 può essere considerata una legge di principi che, per essere pienamente operativa, necessita anche di una riorganizzazione completa dell'apparato amministrativo regionale nonché del sistema decisionale periferico. Nonostante ciò ha regolato il governo del territorio, specialmente quello urbano, in modo del tutto innovativo tanto da giustificare un lavoro di ricerca sul come vi si è giunti, su quali sono i postulati di partenza, su quali sentieri sono stati percorsi.

L'impostazione scelta, infatti, in parte trova alimento in una lettura ampia della riforma nazionale delle autonomie locali del 1990 e nel recepimento anche in Italia degli accordi internazionali sull'ambiente resi esecutivi dal *Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile* del 1993, ma in parte è anche il "naturale" approdo di un travaglio politico e di una riflessione operativa che trova le proprie radici in quella che si può definire la "questione" urbanistica in Toscana.

Proprio per questo esplorerò il percorso amministrativo e i risultati attesi ed ottenuti nel campo della politica per il territorio nei venticinque anni di vita dell'ente Regione, dal 1970 al 1995, anno di approvazione della legge.

L'impianto del lavoro fonda la sua esplorazione sulla longitudinalità del percorso amministrativo regionale nei settori dell'urbanistica, assetto del territorio, ed in parte programmazione, con obiettivo centrale due domande: «quanto è stato fatto» e «come lo si è fatto».

La finalità è quella di cercare di dare una risposta esauriente a queste domande in parte analizzando il contenuto della legislazione settoriale ed il suo evolversi nel tempo, nonché ritematizzando il ricco materiale documentario prodotto, i rapporti stenografici delle riunioni consiliari, i verbali delle commissioni; in parte ricostruendo i sentieri della gestione poli-



tico-amministrativa, facendo ricorso anche allo strumento delle interviste ai protagonisti del mondo politico, del mondo tecnico, del mondo professionale.

Questo aspetto è certamente quello più fecondo perché, recuperando parte della memoria non scritta, contribuisce a ricostruire le situazioni e a contestualizzarle, seppur con l'assennatezza del tempo trascorso.

Esplorare l'esperienza della regione non significa, comunque, solo puntualmente descriverla nel suo articolarsi nel tempo, operazione in frammenti già fatta per diversi periodi<sup>1</sup>, quanto nell'interrelare l'azione amministrativa regionale con le politiche territoriali, contestualizzandone il percorso con il dibattito professionale e disciplinare e rilevandone gli esiti (fisici e tecnici) che ha generato. Esiti che rappresentano i "luoghi" entro cui la recente legge 5 del 1995 sembra affondare i suoi presupposti.

L'attività di ricerca di cui questo libro rappresenta uno degli esiti più ampi è iniziata diversi anni fa (1988), quando ho avuto l'occasione di entrare a far parte di un gruppo operativo della Regione Toscana, coordinato da Giovanni Astengo, volto a tracciare proposte-guida territoriali utili ad accompagnare e guidare le trasformazioni spaziali nelle aree chiave della Toscana. Da quei primi studi prende corpo (dal 1992) un primo nucleo di ricerche sull'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia, e sulle sue modalità evolutive in un'ottica di governo del territorio, e successivamente (dal 1995) un secondo nucleo di ricerche sulle elaborazioni teoriche e sulle pratiche concrete inerenti il livello di pianificazione regionale nell'esperienza Toscana.

Il tempo trascorso nel visionare, studiare, riordinare per famiglie problematiche il materiale di lavoro è stato lungo, così come numerose sono state le persone che durante gli anni mi hanno aiutato, incoraggiato e sorretto nei momenti di stanca. Alcune persone mi hanno, comunque, sostenuto più di altre e qui voglio ringraziare. Prima di tutti il gruppo dell'Area Pianificazione territoriale del Dipartimento Politiche del territorio ed in particolare il suo perno, Pier Luigi Giovannini, e poi Marco Gamberini e Adriano Poggiali che, attraverso un finanziamento prima, l'accesso agli archivi poi e la disponibilità ai numerosi e frequenti colloqui mi hanno permesso di concludere questa ricerca. Non sono stati da meno Giorgio Perruccio, Stefania Stefani ed Elisabetta Cecconi, senza la quale non sarei stato in grado di rintracciare tutto il personale politico e no che ho intervistato in questi anni. Ed ancora Gianna Vieri e Brunella Baldi, che mi hanno aiutato a reperire il materiale di archivio e infine Francesca Parigi Bini che ha avuto la pazienza di seguire le fasi della pubblicazione.

Un riconoscimento particolare va poi a Manlio Summer, Lando Bortolotti, e Sergio Cerreti che, oltre ad offrirmi importanti occasioni di discussione per l'impostazione del lavoro e il riposizionamento dei temi nei contesti politico-amministrativi, mi hanno messo a disposizione i loro archivi personali e quindi tutto quel materiale minuto e asistemato che si produce negli uffici, le fotocopie di documenti e le relazioni di convegni e incontri, gli appunti personali, gli articoli di giornali. Tutti materiali che in genere sfuggono alla catalogazione tradizionale o sono di difficile reperimento. Riconoscimento esteso anche a non pochi dirigenti regionali con i quali ho esplorato diversi aspetti della politica territoriale della Regione, ed in particolare: Antonello Nuzzo, Giancarlo Rossini e Rosanna Masci.

<sup>1</sup> Rimando ai saggi di F. Lombardi, «Toscana», in INU, *Regioni, programmazione, pianificazione*, Ed. delle Autonomie, Roma 1981; di G. Morbidelli, «Urbanistica», in P. Caretti e R. Zaccaria, *La Regione in Toscana*, Giuffrè, Milano 1987; di P. Jarvis, a cura di, *Trasformazioni e governo del territorio in Toscana 1971-1987*, Regione Toscana, Giunta Regionale, Firenze 1989; e al testo da me curato *La pianificazione regionale in Toscana 1984-1990*, «Quaderni di Urbanistica Informazioni», n. 10, 1991.

Un contributo essenziale lo devo alla pazienza e al recupero della memoria che ho avuto nelle interviste fatte a tutti gli Assessori all'urbanistica che si sono succeduti alla Regione Toscana fino al 2000; Gino Filippini, Giacomo Maccheroni, Giuliano Beneforti, Mauro Ginanneschi, Claudio A. Carosi, Giacomino Granchi e Tito Barbini. Un grazie anche all'attuale responsabile politico, Riccardo Conti, che tuttavia è stato intervistato quando ricopriva la carica di Assessore alla Programmazione e Pianificazione territoriale della Provincia di Firenze, in qualità di Presidente dell'Unione regionale province toscane. Lo stesso contributo lo devo ai coordinatori regionali del settore territorio che si sono succeduti nel Dipartimento dal 1970, e cioè Piero Lusvardi, Arcadio De Zordo, i già citati Pier Luigi Giovannini e Manlio Summer, nonché Piero Spagna.

Sono in debito, poi, anche con alcuni esponenti del mondo politico regionale che hanno avuto la cortesia di ripercorrere insieme alcuni aspetti del loro impegno diretto, ed in particolare: Lelio Lagorio, Elio Gabuggiani, e Mario Leone.

Un ringraziamento finale è, infine, ad alcuni studiosi e professionisti e alle loro domande e dubbi senza i quali il risultato finale avrebbe avuto certamente più lacune, tra questi il mio pensiero va a Raimondo Innocenti, Romano Viviani, Mariella Zoppi e Sergio Manetti.

La responsabilità del lavoro finale, le valutazioni, gli eventuali errori sono, tuttavia, solo e soltanto miei.

## 1. L'AVVIO DELL'ESPERIENZA REGIONALE

### 1.1 Lo scenario di partenza

L'ente Regione nasce concretamente come istituzione autonoma con le elezioni amministrative del giugno del 1970 che in Toscana portano alla formazione di una giunta di sinistra comprendente il partito comunista e quello socialista, sotto la guida del socialista Lelio Lagorio<sup>1</sup>.

Dal tavolo della politica nazionale eredita quello che rimaneva del *Primo programma economico nazionale 1966-70* che aveva portato anche all'istituzione delle Regioni ordinarie<sup>2</sup> e, soprattutto, il «Rapporto preliminare» a quello che doveva essere il *Secondo programma economico nazionale 1971-75* che, individuando attori e modellando politiche da tradurre in azioni concrete, avrebbe dovuto generare sia nuovi assetti territoriali, correggendo gli squilibri di un caotico sviluppo fino ad allora osservato, che nuove forme di strutturazioni sociali<sup>3</sup>.

Cardine fondamentale di questi documenti è l'idea di una programmazione economica applicata a tutti i livelli di governo, da quello nazionale a quelli locali, cui doveva connettersi una conseguente pianificazione territoriale in modo da disciplinare in maniera ordinata e cosciente l'impeto delle forze produttive con il governo dell'impatto antropico delle trasformazioni da esse generate. Elementi caratterizzanti l'inizio di questa strategia sono, dal lato territoriale, la legge 167 del 1962 sull'esproprio delle aree urbane per i piani di edilizia

<sup>1</sup> La prima giunta entra in carica il 28 luglio 1970, è presieduta da Lelio Lagorio (Psi), con assessori Walter Malvezzi (Pci) vicepresidente e affari generali, Renato Pollini (Pci) finanze e bilancio, Marino Papucci (Psi) agricoltura artigianato industria, Gino Filippini (Pci) urbanistica e assetto del territorio, Anselmo Pucci (Pci) lavori pubblici, Lino Federigi (Pci) turismo, Guido Biondi (Psiup) sanità, Silvano Filippelli (Pci) istruzione. La giunta viene riconfermata il 6 settembre 1971, dopo l'entrata in vigore dello Statuto regionale.

<sup>2</sup> Approvato con la legge del 27 luglio 1967, n. 685. Su come nasce questo programma e sui contenuti: Ministero del bilancio e della programmazione economica, *Problemi e prospettive dello sviluppo economico nazionale*, Roma 1962, poi pubblicata in Id., *La programmazione economica in Italia*, Roma 1976. Per quanto attiene alla politica territoriale, invece, cfr. Centro studi e piani economici, *Un primo schema di sviluppo economico regionale. Un'ipotesi di assetto territoriale*. Parte 2<sup>a</sup>. *A livello regionale: Toscana*, a cura di V. Cabianca e F. Borracci Giardi, Roma 1965; nonché G. Marcialis Samonà, «Toscana», in *Urbanistica*, n. 49, 1967.

<sup>3</sup> Questo secondo programma economico non venne mai approvato dal Parlamento, di esso rimane un grande dibattito politico-culturale ed alcuni documenti di rilievo: Comitato interministeriale per la programmazione economica, *Ipotesi di assetto territoriale*, Poligrafico dello Stato, Roma 1969; Ministero del bilancio e della programmazione economica, *Progetto '80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, Feltrinelli, Milano 1969; Id., *Progetto '80: proiezioni territoriali*, Poligrafico dello Stato, Roma 1969, in sintesi pubblicato anche nella rivista *Urbanistica*, n. 57, 1971; Id. *Progetto 80*, a cura di G. Ruffolo e L. Barca, Sansoni, Firenze 1970.

economica e popolare e, dal lato economico, la cosiddetta «Nota aggiuntiva» del Ministro del bilancio Ugo La Malfa, sempre del 1962, nella quale si sostiene che il miracolo economico italiano fino ad allora non era riuscito a cancellare gli squilibri territoriali storici del paese, semmai li aveva aggravati, e quindi sembrava necessaria una correzione di rotta verso una pianificazione economica come strumento per raggiungere il necessario equilibrio tra i settori economici, gli ambiti territoriali e le classi sociali. Sono questi due documenti, e con più rilevanza il secondo, che apriranno un decennio – fino al trasferimento dei primi poteri delegati alle regioni nel 1972 – pervaso da una forte idealità e da un sentito impegno culturale che, giornalmisticamente parlando, può essere classificato come la stagione di una «grande illusione»<sup>4</sup>, ma politicamente intenso e pervaso da grandi spinte innovative ed altrettanti pericolosi ritorni indietro<sup>5</sup>.

Dal tavolo della politica territoriale ed urbanistica, interna allo spazio regionale, il nuovo ente eredita una situazione assai confusa e frammentaria, anche se in larga parte pervasa da un robusto sentire politico autonomista. Ci sono i risultati finali dell'esperienza, tutta politica, dei «grandi» disegni organizzativi dello sviluppo regionale elaborati dal Comitato regionale per la programmazione economica della Toscana (Crpet)<sup>6</sup>; e ci sono i risultati degli studi per un Piano territoriale di coordinamento regionale elaborati dalla Sezione urbanistica del Provveditorato regionale alle Opere pubbliche della Toscana (Propt)<sup>7</sup>. A questi si aggiungono alcuni strumenti urbanistici, in vigore o allo studio, di un certo rilievo territoriale: due Piani paesistici redatti dalle Soprintendenze ai monumenti e gallerie<sup>8</sup>; diverse, ed anche contrapposte, iniziative di pianificazione di area vasta per l'isola d'Elba<sup>9</sup>; alcune

<sup>4</sup> M. Boneschi, *La grande illusione*, Mondadori, Milano 1996.

<sup>5</sup> Una ricostruzione del decennio è in G. Ruffolo, *Riforme e controriforme*, Laterza, Roma-Bari 1975.

<sup>6</sup> Comitato regionale per la programmazione economica della Toscana, *Lineamenti di un primo schema regionale di sviluppo*, Tip. Debatte, Livorno 1967; Id., *Proposte di intervento pubblico in Toscana 1968-70 con particolare riguardo ai problemi dell'assetto territoriale*, Firenze 1968, cicl.; *Suddivisione della Toscana in zone economiche di programma*, a cura di R. Maestro, Coop. Libreria Ed., Firenze 1968.

<sup>7</sup> Ministero dei Lavori pubblici, Provveditorato alle opere pubbliche della Toscana, *Studi per il Piano territoriale di coordinamento della Toscana*, Tip. G. Capponi, Firenze 1972.

<sup>8</sup> Sono il *Piano paesistico della Riviera Versiliese* (esteso per 4 comuni), approvato con Dm del 25 luglio 1960 con l'obiettivo di tutelare la fascia della pineta costiera dall'irrompere dello sviluppo balneare, e il *Piano paesistico del territorio del Comune di Monte Argentario*, approvato con Dm 28 marzo 1966 con l'obiettivo di preservare la prevalente componente naturale e limitare le proposte edilizie comunali. Per una sintetica descrizione dei loro contenuti cfr. F. Ciccone e L. Scano, *I piani paesistici*, Nis, Roma 1986, pp. 109-133.

<sup>9</sup> Sull'isola operavano due agenzie governative: la Cassa per il Mezzogiorno (Casmez), istituita con legge n. 646 del 1950 (nel cui territorio di competenza ricadeva l'isola) e l'Ente per la valorizzazione dell'Elba (Eve), istituito con la legge n. 101 del 1952. Entrambe con lo scopo di favorire lo sviluppo socio-economico dei comuni. Tra i compiti dell'Eve, inoltre, vi era anche quello di dotarsi di un *Piano territoriale* allo scopo di organizzare i programmi urbanistici ed economici dei comuni in una visione di area vasta. Nel 1958 il Provveditorato regionale alle opere pubbliche della Toscana, preoccupato dalle prime proposte di valorizzazione turistica per l'isola e del mancato avvio del piano territoriale da parte dell'ente, si sostituisce all'Eve incaricando un gruppo di professionisti (capogruppo Sergio Manetti) per predisporre un *Piano territoriale di coordinamento dell'isola d'Elba*, secondo le norme della legge urbanistica nazionale del 1942. Piano che doveva rappresentare una sezione di un futuro Piano territoriale di coordinamento regionale. L'iniziativa apre una vertenza legale con l'ente che porterà ad una avocazione dell'iniziativa del piano da parte dell'Eve nel 1964. Il progetto, comunque, non viene bloccato, anzi, l'anno dopo l'Eve reincarica direttamente lo stesso gruppo di progettisti per concludere il lavoro. Il Ptc dell'isola viene presentato ad una apposita conferenza dei servizi il 5 agosto del 1967. Non giungerà mai all'approvazione sia perché troppo restrittivo rispetto alle aspettative dei comuni sia perché proprio in quel periodo la Casmez attiva degli studi per una valorizzazione turistica di tutto l'arcipelago toscano. Per effetto della legge n. 717 del 1965, infatti, nei territori di competenza della Cassa vengono individuati ben 29 Comprensori turistici, uno di questi (il n. 16) riguarda, appunto, l'Arcipelago. I relativi, ed immancabili studi – affidati nel marzo 1967 allo Studio di pianificazione urbanistica ed economica di Roma, coordinato da M.

interessanti iniziative in itinere di piani intercomunali – il più avanzato dei quali è quello dell'area fiorentina – ed alcune embrionali forme di autoordinamento sovracomunale<sup>10</sup>. A tutto si contrappone la pesante eredità della strumentazione urbanistica comunale in attesa di approvazione da parte del Ministero dei lavori pubblici<sup>11</sup>.

In questa situazione, le uniche due realtà di lavoro strutturate sul livello regionale – ma in via di esaurimento o in procinto di profonda trasformazione, proprio per l'istituzione dell'Ente Regione – sono: l'esperienza di lavoro, le proposte di sviluppo economico e di assetto territoriale nate in seno al Crpet; e gli studi di pianificazione regionale elaborati dalla Sezione urbanistica del Prop della Toscana.

Entrambe in qualche modo in debito, come già accennato, con l'agenda politica governativa di inizio anni sessanta quando, con forza, si cominciò a sentire la necessità di uno sviluppo coordinato ed armonico dell'economia nazionale per sanare i già pesanti squilibri territoriali ed economici provocati dalla ricostruzione postbellica e dal successivo «boom» economico.

Esperienze, tuttavia, mosse da esigenze del tutto diverse: una di matrice economico-politica che si muoveva dal livello nazionale verso quello regionale alla ricerca, almeno nelle intenzioni manifeste, di una possibile articolazione dello sviluppo economico italiano in una prospettiva regionalista ed autonomista della programmazione nazionale; una di

Camaiti – portano a predisporre un *Piano di sviluppo turistico* dell'intero comprensorio. Nelle intenzioni della Casmez il piano doveva essere uno strumento di lavoro e una guida (seppur il termine usato è quello di «modello») di riferimento per le iniziative pubbliche e private nel campo delle attività turistiche.

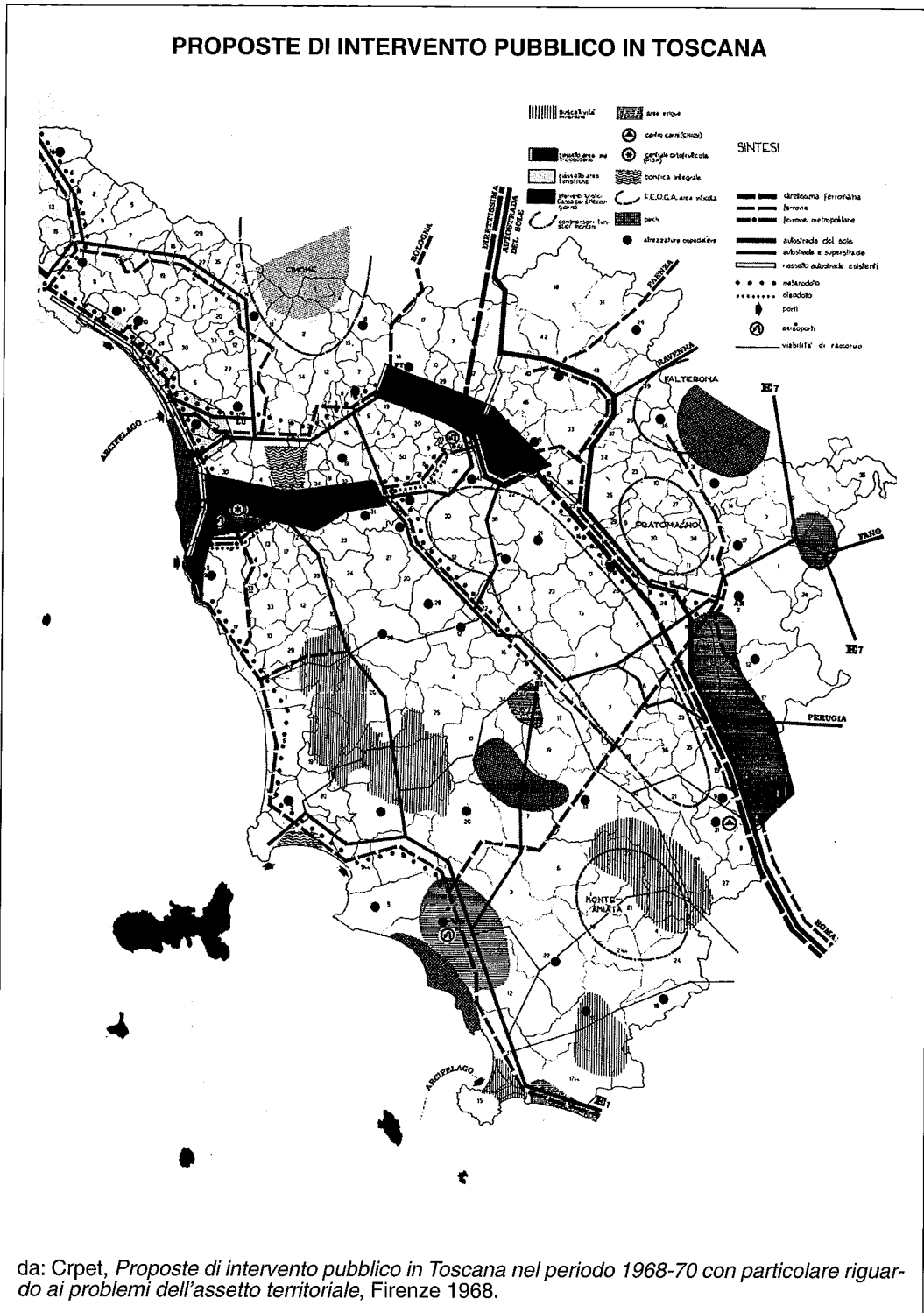
Preoccupata dalle iniziative della Casmez e dal contestuale blocco del piano territoriale da parte dell'Eve, la Soprintendenza ai monumenti di Pisa – che fin dal 1959, aveva attivato un gruppo di lavoro interno per uno studio preliminare di un Piano paesistico – nel 1969 incarica un gruppo di progettisti esterni coordinato da Sergio Manetti (lo stesso che aveva portato a termine il Ptc), con il chiaro scopo di bloccare le iniziative turistiche della Casmez. Il piano viene completato in due anni, e presentato per l'approvazione nell'estate del 1971, ma si infrange nella nascita della Regione che non formalizzerà mai la chiusura dell'iter burocratico. Il piano finirà in un "cassetto" regionale. Anzi il primo vero atto urbanistico della neonata Regione è stato proprio quello di studiare degli indirizzi di pianificazione territoriale per l'isola, cfr. Regione Toscana, Dipartimento assetto del territorio, *Iniziativa per i nuovi indirizzi di pianificazione nell'Isola d'Elba*, memoria per la consultazione a Portoferraio sull'applicazione della legge 3.12.1971, n. 1102, 21 febbraio 1972, ora in Archivio Cerreti.

La storia di questa intricata vicenda non è stata ancora scritta da nessuno, non resta che rimandare ai documenti ufficiali, cfr. Eve, *Piano territoriale dell'Isola d'Elba*, Portoferraio 1967; Plan-Studi, *Linee di sviluppo economico per l'Isola d'Elba*, Eve, Firenze 1970, cicl.; Soprintendenza ai monumenti e gallerie di Pisa, *Studio per il piano paesistico dell'Isola d'Elba*, Pisa 1970, cicl.; Casmez, *Piano del comprensorio di sviluppo turistico dell'arcipelago toscano*, a cura dello Stau, Roma 1968; Id. *Studi per il piano del comprensorio turistico dell'arcipelago toscano*, a cura dello Stau, Roma 1969.

<sup>10</sup> Ufficio tecnico del Pif, *Piano intercomunale fiorentino. Studi, ricerche, documenti 1965*, Firenze 1966; Piano intercomunale fiorentino, *Rapporto sulla prima fase dei lavori*, Firenze 1973. L'elenco delle altre aree regionali interessate da iniziative di coordinamento urbanistico sono nel numero monografico «Piani intercomunali in Italia» della rivista *Dossier*, n. 4, 1982, pp. 1188-1196. In questo filone si possono inserire anche alcune iniziative di coordinamento territoriale promosse direttamente da alcuni comuni, la più interessante delle quali è quella della Maremma settentrionale, cfr. Provincia di Livorno, *Cinque piani regolatori coordinati. Cecina, Bibbona, Castagneto Carducci, San Vincenzo, Sassetta*, Tip. Debatte, Livorno 1970.

<sup>11</sup> Al 31 marzo 1972 i comuni dotati di uno strumento urbanistico generale sono 66, di cui 26 piani regolatori generali e 40 programmi di fabbricazione, che interessano una superficie pari al 17% di quella regionale. In attesa di approvazione, presso la sezione urbanistica del Consiglio superiore dei lavori pubblici a Roma, vi sono 28 piani regolatori, 118 programmi di fabbricazione, 18 piani per l'edilizia economica e popolare. In corso di istruzione presso il provveditorato regionale a Firenze vi sono, invece, altri 18 piani regolatori e 30 programmi di fabbricazione. Un quadro didascalico della situazione a quella data è in Ministero dei Lavori pubblici, *Provveditorato alle opere pubbliche della Toscana, Quadro sintetico sulla situazione degli strumenti urbanistici comunali al 1972*, mimeo.

Inoltre, molti comuni avevano in corso i lavori per varia strumentazione urbanistica. Una esauriente fotografia all'entrata in vigore del nuovo ente regionale è in Centro di studi e di ricerche economico-sociale della Toscana, *Pianificazione urbanistica in Toscana*, Quaderno n. 7, settembre 1971.



## PROPOSTE PER L'ASSETTO TERRITORIALE DELLA TOSCANA



da: Centro studi e piani economici, *Un primo schema di sviluppo economico regionale. Un'ipotesi di assetto territoriale a livello regionale*, in «Urbanistica», n. 49, 1967.

matrice urbanistico-territoriale che si muoveva dallo spazio comunale verso quello regionale alla ricerca dell'ambito ottimale entro il quale riorganizzare le scelte spaziali e urbanistiche comunali in una prospettiva di pianificazione territoriale.

Della prima matrice è espressione il Crpet, istituito in regione nel 1965 come strumento tecnico-consultivo del Ministero del bilancio. La sua nascita rappresenta lo sbocco ufficiale di un più vasto dibattito politico sulla programmazione ed è attuato quando si «comprese che era politicamente e tecnicamente indispensabile per la realizzazione di un disegno che poneva in discussione il modo di agire delle amministrazioni centrali e delle grandi organizzazioni parallele una diffusa alleanza con il mondo dell'autonomia locale nella prospettiva dell'attuazione delle regioni»<sup>12</sup>.

In assenza delle Regioni, quale vero ed unico interlocutore politico, che seppur previste dalla Costituzione non erano state ancora attuate, si dette vita a degli appositi organismi regionali<sup>13</sup> che dovevano collaborare con il Ministero del bilancio all'attuazione della programmazione economica nazionale. A questi organismi era affidato il compito di:

- a) procedere alla ricognizione delle risorse economiche e delle condizioni sociali di ciascuna regione;
- b) identificare i problemi dello sviluppo economico regionale e prospettare i potenziali obiettivi e mezzi di intervento nella regione;
- c) predisporre, secondo le direttive del Ministero del bilancio, un progetto di piano di sviluppo economico regionale, ai fini della articolazione territoriale del problema economico nazionale;
- d) assistere, a loro richiesta, gli enti pubblici territoriali, i consorzi di enti, gli enti di sviluppo in ordine alla programmazione dei rispettivi interventi nel territorio e fornire agli stessi enti indicazioni in merito ai predetti interventi;
- e) esprimere il proprio avviso in ordine ai piani pluriennali di coordinamento dandone comunicazione al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e al Ministro del bilancio;
- f) fornire al ministero del bilancio tutte le notizie che questo richieda in merito alle attività di interesse economico regionale e all'attuazione, nell'ambito della regione, del programma economico nazionale<sup>14</sup>.

Della seconda matrice è espressione il Prop, struttura di decentramento burocratico del Ministero dei lavori pubblici, attivato nello spazio regionale fin dall'immediato dopoguerra con il compito di promuovere, vigilare e coordinare l'attività urbanistica tra i comuni toscani. In questa veste, seppur con alterne modalità, fino alla metà degli anni sessanta aveva più volte cercato di dare vita ad alcune iniziative per la redazione di un Piano territoriale di coordinamento regionale, così come indicato dalla legge urbanistica nazionale del 1942 e

<sup>12</sup> Cfr. M. Carabba, «Programmazione», in *Nuova Rassegna*, n. 14, 1979, p. 1490.

<sup>13</sup> Decreto ministeriale del 22 settembre 1964, che istituisce in ogni regione, escluse quelle a statuto speciale che erano già attivate, un Comitato per la programmazione economica-regionale. Cui seguì un decreto di integrazione, Dm 7 aprile 1965, uno di modifica, Dm 13 aprile 1965, nonché le norme di organizzazione, Dm 15 novembre 1965. Su come si è sviluppato il dibattito sulla programmazione in Italia i migliori testi disponibili sono ancora: F. Indovina, a cura di, *Esperienze di pianificazione regionale*, Marsilio, Padova 1967, parte prima; S. Lombardini, *La programmazione: idee, esperienze, problemi*, Einaudi, Torino 1967; A. Bruzzo, *Programmazione e politica economica regionale in Italia*, F. Angeli, Milano 1984.

<sup>14</sup> Art. 1, «compiti dei comitati», del Dm 15 novembre 1965.



così come auspicato dal Ministero dei Lavori pubblici, senza tuttavia giungere a nessun esito significativo<sup>15</sup>.

Gli studi del Propt, pur avendo motivazioni e caratteristiche del tutto differenti rispetto a quelle della programmazione, nello spazio regionale hanno avuto l'indubbio ruolo di porre per la prima volta attenzione all'unitarietà territoriale. Unitarietà volta non solo a valutare e controllare l'attività urbanistica comunale, quanto ad ordinare le iniziative e le aspettative delle singole amministrazioni comunali in una strutturazione regionale dell'assetto territoriale. Un modo, quindi, per saldare diversi interventi territoriali sia dal punto di vista settoriale che da quello spaziale: è questa la tradizione territorialista italiana.

L'impostazione, comunque, si muoveva in un alveo culturale diverso da quello della programmazione. Faceva riferimento al dibattito politico-amministrativo nazionale sviluppato nei primissimi anni cinquanta e volto a creare i presupposti per far decollare la dimensione funzionale regionale per le politiche di sviluppo territoriale, dando così completa applicazione alla legge urbanistica nazionale del 1942. Dimensione che doveva rappresentare il luogo più alto e significativo di un ragionamento sistematico volto alla definizione di un cosciente, urbanisticamente organico, ed autonomo, assetto spaziale regionale<sup>16</sup>.

Nonostante questa proclamata necessità i piani territoriali di coordinamento regionale non superarono mai la fase degli studi preliminari. Solo a metà degli anni sessanta, quando il Ministero del bilancio, pur in assenza dell'attuazione dell'ordinamento regionale, rende esplicita l'urgenza – come prima già accennato – di avviare un processo di articolazione regionale del programma di sviluppo economico nazionale attraverso i Crpe e contestualmente attiva degli organici studi di assetto territoriale per facilitarne il compito<sup>17</sup>, i due momenti,

<sup>15</sup> I primi studi risalgono al 1951-52 attivati in collaborazione con la Sezione regionale dell'Istituto nazionale di urbanistica e presentati in occasione del IV° Congresso nazionale dell'Inu su *I problemi della pianificazione territoriale*, Venezia 18-21 ottobre 1952. Cfr. I. Lambertini e E. Detti, «Toscana», in Aa. Vv., *La pianificazione regionale*, Inu, Roma 1953. Nel 1955 viene, poi, insediato un Comitato direttivo con il compito di trasferire questi studi in un vero e proprio progetto di piano, cfr. G. E. Leschiutta, «Premessa allo studio del Piano territoriale di coordinamento della Toscana», *Bollettino tecnico degli ingegneri e architetti della Toscana*, agosto-settembre 1955. Nonostante i buoni propositi non si arrivò mai alla conclusione. Si arriva, così, al 1961 quando viene costituita una apposita Commissione di lavoro. Ma anche questo secondo tentativo non ebbe miglior esito e dopo l'avvio dei lavori si arenò. Una assai sintetica descrizione di questi passaggi è in: Ministero dei Lavori pubblici, Provveditorato alle opere pubbliche della Toscana, *Studi per...* cit., pp. 11-18.

<sup>16</sup> Cfr. Ministero dei Lavori pubblici, *I piani regionali. Criteri di indirizzo per lo studio dei Piani territoriali di coordinamento in Italia*, vol. II, a cura di G. Astengo, Roma 1953, dove il Ptc è visto come uno strumento necessario e fondamentale a tracciare l'utilizzazione nel lungo periodo della pianificazione dallo spazio regionale fino a quello comunale. Il tema regionale è comunque molto sentito dalla cultura urbanistica italiana tanto che l'Istituto nazionale di urbanistica, prima dell'entrata in vigore delle regioni, vi dedica ben sei congressi nazionali: il II° (1948) su Stato e Regioni dopo la Carta costituzionale; il IV° (1952) sulla pianificazione regionale; il V° (1954) sui piani comunali nel quadro della pianificazione regionale; il VII° (1958) sul bilancio dell'urbanistica comunale nel quadro della pianificazione territoriale e paesistica; il IX° (1962) sui programmi di sviluppo economico e pianificazione urbanistica, cui segue il convegno di Cagliari (1963) sull'ordinamento regionale e pianificazione urbanistica, e il XII° (1968) sull'iniziativa urbanistica delle regioni.

<sup>17</sup> Cfr. *Un primo schema di sviluppo regionale a lungo termine per l'Italia*, cit., dove si presentano i risultati finali del gruppo di lavoro del Centro studi e piani economici, incaricato di elaborare delle ipotesi di assetto territoriale a livello di grandi aree circoscrizionali (Sud, Centro, Nord) per facilitare la definizione dei contenuti territoriali degli schemi regionali di sviluppo economico. Sul rapporto tra programmazione e pianificazione, oltre a questo lavoro, cfr. «Programmi di sviluppo economico e pianificazione urbanistica», in *Urbanistica*, n. 38, 1963, il numero monografico di *Dibattito urbanistico*, n. 7, 1966, nonché F. Archibugi, a cura di, *La città-regione in Italia. Premesse culturali e ipotesi programmatiche*, Boringhieri, Torino 1966. Una sintetica descrizione di come il mondo professionale si raccorda con la stagione della programmazione è in M. Fabbri, *L'urbanistica italiana dal dopoguerra ad oggi*, De Donato, Bari 1983, pp. 175-231; una lettura critica di queste esperienze è in P. Iacobelli et al., *Ideologia e territorio*, Savelli, Roma 1973.

quello economico-programmatico e quello urbanistico-pianificatorio, sembrano poter davvero interagire in vista di una loro effettiva integrazione operativa. Ed infatti, le Sezioni urbanistiche regionali presso i Provveditorati prima vengono invitate a partecipare ai lavori preparatori per la programmazione economica, poi vengono esortate a riprendere in proprio gli studi per la formazione dei Piani territoriali di coordinamento, secondo le disposizioni della legge nazionale del 1942, ed infine obbligate a cooperare con i vari Crpe<sup>18</sup>. In virtù di ciò, la Sezione urbanistica del Prop della Toscana, il 20 maggio 1967, insedia un ennesimo Comitato tecnico direttivo ed un gruppo di lavoro per la formazione, finalmente, di un vero e proprio Piano territoriale di coordinamento della Toscana<sup>19</sup>. Il dialogo, tuttavia, non decollerà mai del tutto. Le matrici di partenza verranno mantenute e le indicazioni del Crpet non saranno mai "territorializzate" dal Propt, né questo avrà la capacità di produrre un documento di piano scientificamente solido e politicamente consistente tale da poter attivare forme di interazione significative con gli studi e le proposte del Crpet.

Dunque, le realtà strutturate sul livello regionale ad inizio anni settanta sono solo due. Di queste, quella più significativa e ricca è certamente quella prodotta dal Crpet, perché non solo giungerà a tracciare schemi di sviluppo regionale e ipotesi di assetto territoriale, quanto perché contribuirà significativamente a modellare nel contesto politico toscano una diffusa richiesta di programmazione come metodo dell'azione politica e quindi di corretta ed innovativa amministrazione della cosa pubblica. Programmazione, cioè, come funzione primaria per il buon governo.

## 1.2 Il laboratorio politico del Crpet

Gli anni di vita del Comitato della Toscana (1965-1969)<sup>20</sup> gettano le basi strutturali e programmatiche del successivo avvio dell'esperienza regionale. Seppur privo di poteri ope-

<sup>18</sup> Cfr. Ministero dei lavori pubblici, Servizio studi e programmazione, *Circolare* n. 4573 del 15 ottobre 1965; Id., Direzione generale dell'urbanistica, *Circolare* n. 4264, del 14 dicembre 1965; cui segue la cosiddetta "Circolare Pieraccini-Mancini" (Ministero del bilancio n. 2223 e Ministero dei lavori pubblici n. 19510) del 13 luglio 1966 che detta ai presidenti dei vari Crpe e ai vari Provveditorati regionali alle opere pubbliche le direttive uniche per la elaborazione degli schemi regionali di sviluppo e dei piani territoriali di coordinamento. Secondo l'art. 5 della legge urbanistica nazionale del 1942 il Ptc doveva stabilire le direttive da seguire nel territorio in rapporto principalmente: 1) alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge; 2) alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi od impianti di particolare natura ed importanza; 3) alla rete delle principali linee di comunicazione stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili esistenti e in programma. Il Ptc doveva, inoltre, essere elaborato d'intesa con le amministrazioni interessate. Quindi uno strumento territoriale di un certo rilievo e peso nel sistema decisionale pubblico.

<sup>19</sup> Il Comitato tecnico direttivo è formato da Vittorio De Sanctis, Provveditore, Ivo Lambertini, Capo della sezione urbanistica, Felice Lopes, Guido Palazzi, Giampiero Martarelli, Guido Morozzi, Ferdinando Rossi, Ubaldo Lumini, Albino Secchi, Francesco Liguori, Giuseppe Bosetto, Silvio Peluso, Antonio Lopez, e Marcello Caminiti; del gruppo di lavoro facevano parte Pietro Barucci, Luigi Baschieri, Domenico Cardini, Gaetano Ceccanti, Mario G. Cusmano, Massimo Livi Bacci, Sergio Manetti, Giorgio Merlini, Bruno Nice, Gianfranco Petrelli, Alberto Predieri, Orfeo Turno Rotini, Francesco Spinelli, Ugo Sorbi, ed in qualità di esperti Edoardo Detti e Leonardo Ricci (urbanistica), Alessandro Franchini Stappo (economia).

<sup>20</sup> La nascita ufficiale avviene con il Dm del 16 giugno 1965. Il Comitato è composto da un *Nucleo direttivo* centrale con presidente Lelio Lagorio (allora sindaco di Firenze) e segretario generale Vincenzo Nardi (poi Vanni Parenti), coadiuvato da un gruppo di *Servizi tecnici* composto da Vanni Parenti (poi Pierluigi Brunetti), Alfredo Franchini, Antonello Nuzzo, e da una *Assemblea* di cinquanta persone, presieduta da Elio Gabbuggiani (allora presidente della provincia di Firenze e presidente dell'Unione regionale delle province toscane), e la partecipazione di rappresentanti delle amministrazioni locali, delle Camere di Commercio, delle strutture periferiche statali, delle categorie sindacali e professionali, nonché di alcuni esperti di settore.

rativi e con un ruolo di semplice consulenza e raccolta di dati ed informazioni utili alla definizione del programma economico nazionale, nella realtà Toscana svolge un ruolo nevralgico per almeno tre motivi.

Il primo, politicamente significativo, perché raccoglie lo spirito collaborativo fra il sistema delle autonomie locali organizzate dall'Unione regionale delle province toscane (Urpt). Il secondo, perché incanala il sistema politico delle autonomie a provare a ragionare in termini regionali per costruire linee di politica economica e di sviluppo – alcune delle quali troveranno poi effettiva ospitalità nei documenti di programmazione regionale elaborati nel corso degli anni settanta. Il terzo, assai rilevante, perché svolge un ruolo di fucina, non solo politica ma anche amministrativa, dalla quale sarà poi selezionata parte della classe politica e tecnica chiamata a dare vita alla futura Regione Toscana.

Ma andiamo per ordine.

Quando all'inizio degli anni sessanta le Camere di Commercio dei capoluoghi di provincia sono sollecitate dal Ministero dell'industria a farsi promotrici ed organizzatrici di appositi piani economici regionali<sup>21</sup>, le amministrazioni locali della Toscana, in larga parte espressione della sinistra comunista, temono una forte azione di controllo governativo sulla politica territoriale locale. La preoccupazione è raccolta ed organizzata politicamente dall'Urpt, attiva fin dall'inizio degli anni cinquanta ed interprete di una manifesta esigenza politica di indipendenza decisionale dell'intero sistema delle autonomie rispetto al centralismo istituzionale romano allora presente.

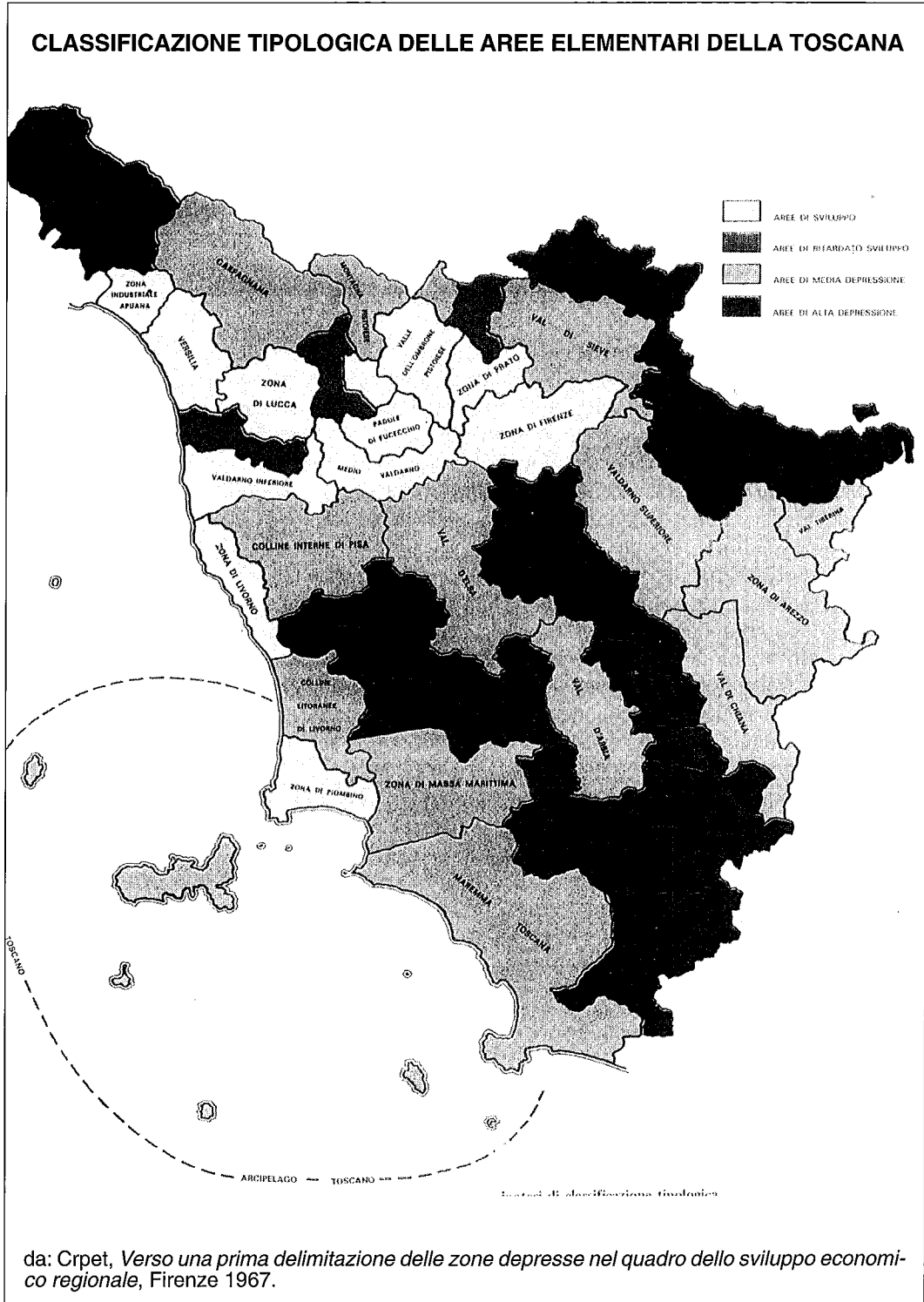
Richiesta di indipendenza che aveva già portato l'Urpt a sostenere la nascita dell'ente regionale, tanto che fin dai primi anni sessanta, da semplice strumento di "vigilanza" sulle iniziative degli organi del governo centrale, si era tramutata in vero e proprio soggetto politico di livello regionale, sia nell'esame dei problemi locali che nell'analisi dello sviluppo economico. Proprio per questo era stata strutturata come un vero e proprio "parlamentino" degli enti locali regionali, e dotandosi, oltretutto, di un autonomo strumento di ricerca e studio della realtà regionale: l'*Istituto toscano di ricerche economiche e sociali* (Itres), nato nel 1962.

In quegli anni, dunque, è la struttura organizzata più rappresentativa del sistema delle autonomie locali e il luogo politicamente più efficace per controllare e contrapporsi al ruolo ed alle iniziative sia delle Camere di commercio dei capoluoghi di provincia che dell'apparato statale<sup>22</sup>.

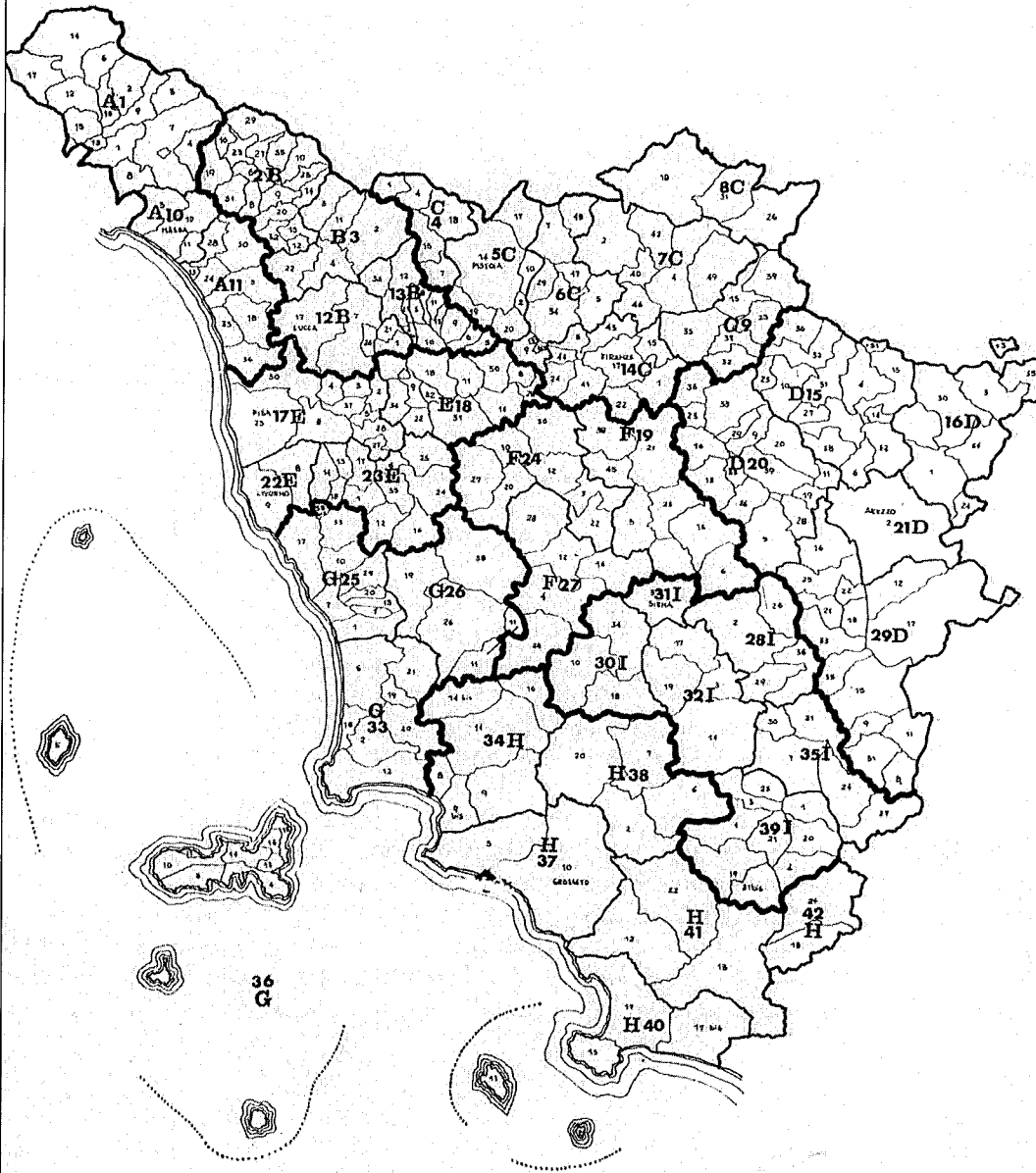
Per facilitare il compito organizzativo l'Assemblea, dal marzo 1966, viene strutturata in due Commissioni consultive: *Affari generali*, da un lato, e *Programmazione*, dall'altro. Quest'ultima, dopo la presentazione delle prime bozze di un primo schema regionale, viene ulteriormente suddivisa in *Cinque sezioni* in modo da formare altrettanti gruppi di lavoro ristretti così articolati: 1. Agricoltura; 2. Industria e artigianato; 3. Commercio e turismo; 4. Attrezzature sociali; 5. Infrastrutture e assetto territoriale. Per i nomi di tutti i componenti rimandiamo a Crpet, *Lineamenti di un primo...*, cit., pp. 47-51; e Id., *Proposte di intervento...*, cit., pp. 80-81.

<sup>21</sup> Per i risultati di questo impegno cfr. Unione regionale delle camere di commercio della toscana, *Atti ufficiali del Convegno sui problemi dello sviluppo economico della Toscana*, Firenze 21-23 giugno 1961, Firenze 1963; Id., *Lineamenti economici e prospettive di sviluppo delle province toscane*, Milano 1965; Id., *Studi e ricerche per il piano regionale toscano di sviluppo economico*, a cura di R. Bracco e F. Archibugi, Cedam, Padova 1966; Unioni regionali delle camere di commercio del Lazio, delle Marche, della Toscana, dell'Umbria, *La Terza Italia. Atti del convegno economico per un indirizzo di sviluppo dell'Italia centrale nel quadro della politica nazionale*, Firenze 1970.

<sup>22</sup> Per una esauriente disamina di questa evoluzione cfr. Unione regionale delle province toscane, *Libro bianco sulla programmazione economica regionale in Toscana (1954-1967)*, a cura di G. Mugnaini, G. Bianchi, P. Cantelli, Tip. Nazionale, Firenze 1968, al quale si rimanda anche perché contiene una ricca cronologia delle iniziative e degli esiti che queste hanno prodotto nelle realtà politiche regionali.



**ZONE ELEMENTARI E ZONE INTEGRATE PER LA TOSCANA**



da: Crpet, *Suddivisione della Toscana in zone economiche ei programma*, a cura di R. Maestro, Coop. Libreria Ed., Firenze 1968.

Quando nel 1965 nasce in regione il Crpet, il sistema delle autonomie non si trova quindi impreparato, anzi: una buona parte del personale politico attivo presso l'Urpt si trova ad esserlo anche nel nuovo soggetto. Si modifica però il ruolo ed il peso: da uno di rappresentanza politica ad uno di natura istituzionale. Nel Comitato, infatti, vi sono tutti i presidenti delle amministrazioni provinciali, nonché i sindaci di importanti comuni (Firenze, Livorno, Pisa, Siena, Pistoia, Grosseto, Lucca, Massa, Carrara, Prato, Viareggio, Empoli, Piombino, Cascina, e Capannori). Dunque una realtà del tutto nuova.

Nonostante ciò, almeno nell'immediato, l'originaria diffidenza verso tutto ciò che veniva proposto dal governo centrale non muta<sup>23</sup>. Atteggiamento di attesa e di controllo che si protrae per circa un anno durante il quale i servizi tecnici del Crpet – in totale autonomia e senza il coinvolgimento preventivo del sistema delle autonomie locali – elaborano la prima bozza dei *Lineamenti di un primo schema regionale di sviluppo*. La bozza apre un vasto e sentito dibattito in seno alle amministrazioni locali, nel mondo politico, in quello sindacale, nelle categorie economiche e professionali, ma proprio dagli enti locali viene con forza contestata non tanto nel merito degli scenari adottati o nelle proposte, quanto nel metodo di lavoro seguito, subordinato allo studio dell'impianto delle indicazioni nazionali nello spazio regionale, senza il coinvolgimento dialogativo degli enti locali e senza valutare il peso della loro autonoma progettualità territoriale<sup>24</sup>.

Le analisi e le strategie alle quali sembra fare riferimento la bozza di lineamenti sono, difatti, in linea con l'assunto riformista allora prevalente secondo cui il ruolo della politica programmatoria delle (ancora virtuali) regioni doveva essere in qualche modo susseguente a quella nazionale e non direttamente autonomista. Le bozze, di conseguenza, sono caratterizzate dalla convinzione diffusa che i problemi socio-economici e i rilevanti squilibri territoriali nelle aree sub-regionali si potevano risolvere solo in un'ottica di programmazione economica nazionale e nel ricorso strategico allo sviluppo industriale, quindi ricorrendo alla capacità risolutiva della logica industriale, per tutte quelle aree in ritardo rispetto alla media nazionale. Cioè alla capacità di produrre reddito e ricchezza controllando e favorendo la distribuzione degli investimenti produttivi dopo una valutazione analitica delle vocazioni, delle risorse, delle predisposizioni, delle esigenze delle varie parti del territorio<sup>25</sup>.

Tuttavia, la politica industriale e l'organizzazione del territorio erano argomenti cari al sistema delle autonomie perché da sempre coincidenti con i temi delle politiche locali di sviluppo e con la capacità amministrativa di predisporre atti e strumenti per accogliere e sostenere investimenti produttivi. Predisporre una bozza di schema regionale – seppur sotto la forma debole di semplici lineamenti – senza assicurare una efficace collaborazione tra gli enti pubblici territoriali e le organizzazioni economiche e sindacali fin dalla fase della sua elaborazione, e in maniera subordinata rispetto alle indicazioni centralistiche nazionali, lo-

<sup>23</sup> Cfr. Unione regionale delle provincie toscane, *Le provincie e i "Comitati Pierracini". Documento sui problemi della articolazione regionale della programmazione economica*, Firenze, ottobre 1965, ora in Urpt, *Libro bianco...*, cit., pp. 303-315.

<sup>24</sup> Questo il giudizio espresso, nella *Intervista registrata*, da Elio Gabuggiani (Presidente della Commissione consultiva per gli affari generali del Crpet, poi Presidente del Consiglio regionale della Regione Toscana 1970-1975), Firenze 31 luglio 1998.

<sup>25</sup> Questo, d'altronde, è lo spirito degli Schemi di sviluppo regionali di quegli anni. Questa l'ottica di sostegno alla politica industriale ed infrastrutturale che permea il *Primo programma economico nazionale 1966-1970*, cit., dove è sì garantita la presenza (seppur ancora virtuale) delle Regioni nel processo di programmazione economica, ma sempre in una funzione subordinata e ausiliaria, mai dialogante, rispetto al ruolo dirigente della programmazione statale.

calmente viene considerato non solo un limite tecnico ed organizzativo, ma anche un pesante attacco all'autonomia dei poteri locali.

Il limite e il pesante attacco sono superati durante il dibattito pubblico che si apre dopo la presentazione delle bozze dove, per la prima volta, si attiva un dialogo franco intorno ad un tavolo unico: le strategie economiche regionali e il possibile assetto spaziale. Tavolo unico facilitato dalla disastrosa alluvione del novembre del 1966 che mette in ginocchio la città più rappresentativa della regione: Firenze.

Prende così corpo un documento finale fortemente influenzato dalla partecipazione attiva del sistema delle autonomie locali, dove lo sviluppo della regione è sì collegato alla politica industriale e il riequilibrio territoriale affidato al miglioramento delle condizioni infrastrutturali e al sostegno dei redditi agricoli, ma la strategia politica finale è ancorata alla indicazione di una forte proposta regionale in modo da partecipare al processo di programmazione nazionale in forma dialogativa e paritaria<sup>26</sup>. Così, un po' per motivi casuali indotti dall'alluvione, un po' per esigenze di strategia politica delle varie componenti, all'interno dell'assemblea del Comitato si struttura una vera e propria maggioranza, espressione delle autonomie della sinistra socialista e comunista, ed una chiara proposta politica: l'esigenza di una regione come ente di governo autonomo.

Secondo Lagorio «l'articolarsi del dibattito politico intorno al ruolo della programmazione, alle risposte da dare ai primi documenti ufficiali che giungevano da Roma, al passaggio dalla semplice elencazione dei problemi delle varie aree regionali alle possibili indicazioni finanziarie e progettuali per risolverli, provoca una spaccatura netta nei partiti e nei soggetti presenti. Si determina, così, una separazione: le forze della Democrazia cristiana si uniscono ai rappresentanti delle Camere di commercio, restie a scendere sul terreno della programmazione come disamina dei problemi e come momento di raccordo tra progetti ed azioni di intervento; mentre i rappresentanti della sinistra, nelle sue diverse anime, si avvicinano, superando anche reciproche diffidenze, allo sforzo programmatico, scoprendone il forte valore politico»<sup>27</sup>.

Due fatti contribuiscono a saldare questa alleanza: la decisione di dare vita, finalmente, ad un centro di ricerca regionale autonomo, trasformando (1968) l'esistente Itres in *Istituto di ricerche per la programmazione economica della Toscana* (Irpct), bloccando oltretutto l'Unione regionale delle camere di commercio toscane che si stavano attrezzando per costituire esse stesse un centro studi regionale; e l'avvicinamento alla segreteria del Crpet con l'arrivo di Vanni Parenti, un economista riformista, molto addentro nei fatti economici e politici regionali e con un'esperienza di lavoro al Ministero del bilancio e della programmazione<sup>28</sup>.

Due fatti, però, che se da un lato porteranno a privilegiare una forma di propensione politica di tipo economicistico nella realtà regionale, dall'altro influenzeranno per almeno

<sup>26</sup> *Intervista registrata con Elio Gabuggiani, cit.*

<sup>27</sup> *Intervista registrata con Lelio Lagorio (Presidente del Crpet, poi Presidente della Giunta regionale della Regione Toscana 1970-1978), Firenze 18 aprile 1998. Su questi argomenti rimandiamo anche a L. Lagorio, Quattro anni di Crpet, Firenze 1969.*

<sup>28</sup> Figlio del prof. Giuseppe Parenti, ordinario di statistica, rettore dell'Università di Firenze, e membro della Commissione nazionale per la programmazione economica, in breve tempo diventa «il motore di tutta l'esperienza del Crpet e poi del Dipartimento programmazione della Regione Toscana. Era portatore di un taglio tecnico-scientifico molto operativo, volto più alla costruzione di scenari possibili di intervento che di analisi e di studi economici giustificativi; venendo, poi, da Roma conosceva dall'interno la macchina ministeriale, tanto da divenire il naturale snodo sia per rispondere ai documenti statali sia per curare i rapporti personali», *Intervista registrata con Antonello Nuzzo, Firenze 15 settembre 1998.*

un decennio, seppur da prospettive diverse, la politica programmatrice in Toscana. Infatti, mentre l'Irpet, in forza della sua autonomia, percorrerà la strada dell'interpretazione interna della realtà regionale giungendo a spiegare i fenomeni socio-economici ed anche territoriali della regione in termini di «modello toscano di sviluppo»<sup>29</sup>; il Crpet e la sua assemblea, espressione di una cultura politico-economica di tipo tradizionale, porteranno a privilegiare una lettura esterna delle caratteristiche regionali fino a delineare prospettive di correzione del modello di sviluppo economico con l'auspicio di favorire i grandi investimenti industriali anche attraverso la forte presenza dello Stato nell'economia. Da qui quella che viene chiamata la «sordità» politica proprio negli «anni che contano»<sup>30</sup>, quelli del boom economico e del passaggio da una prevalente economia agricola e mezzadrile ad una di piccola e media industria e all'esplosione del settore terziario.

L'implementazione dei *Lineamenti* da parte del Crpet portava, infatti, a definire «zone economiche di programma»<sup>31</sup> come ambiti territoriali ottimali, corrispondenti a specifici comprensori socio-economici, nei quali dimensionare una politica articolata di interventi. Cioè una serie di azioni che, partendo da ogni zona, si potessero estendere territorialmente al contorno fino a coinvolgere anche le aree interne della regione e le zone montane: entrambe caratterizzate da fenomeni migratori conseguenti all'abbandono del sistema agricolo mezzadrile<sup>32</sup>. In fin dei conti l'ipotesi progettuale porta ad individuare una serie di punti centrali nello spazio economico regionale nei quali concentrare gli investimenti, ma intorno ai quali fare gravitare territori più ampi. Una scelta, quindi, di governo fatto di

<sup>29</sup> Il primo organico tentativo di interpretazione dello sviluppo regionale, seppur sotto la forma interrogativa del dubbio, è: Irpet, *Lo sviluppo economico della Toscana: un'ipotesi di lavoro*, Firenze 1969. Il documento allora venne del tutto sottovalutato, o forse nemmeno letto, ma in queste poche righe è possibile capire il ruolo che avrebbe potuto avere se portato nell'agorà del dibattito politico regionale: «La crisi dell'agricoltura tradizionale si è riverberata in modo macroscopico non soltanto sull'insediamento rurale, ma anche sulla destinazione di larga parte del territorio, aprendo ampie possibilità alle utilizzazioni non agricole di terreni già ampiamente coltivati. Lo sviluppo industriale, per il modo peculiare in cui si è realizzato, ha portato, dal suo canto, sia ad una nuova distribuzione territoriale dei centri di occupazione che a certi tipi (a macchia d'olio o a nastro) di espansione urbana. L'integrazione del sistema viario, infine, ha seguito solo parzialmente le esigenze via via emergenti; le principali realizzazioni (autostrada del sole), legate ad una logica nazionale e internazionale, hanno generato effetti diversi per le diverse parti della regione. Modificando le distanze economiche a vantaggio delle zone attraversate hanno, infatti, contribuito a rendere più disuguale lo sviluppo regionale e disorganica e socialmente onerosa una parte dei nuovi insediamenti industriali. (...) La concentrazione della popolazione nei centri maggiori e la disordinata formazione di cinture urbanizzate attorno ai vecchi centri hanno determinato, per saldatura di poli autonomi, alcune importanti conurbazioni (...). D'altra parte, per le carenze della legislazione urbanistica e l'assenza di ogni razionale predisposizione di interventi a livello regionale, si è compromessa, forse definitivamente, la destinazione di vaste zone del territorio regionale», pp. 22-23.

Sono queste le cosiddette «ipotesi '69» che saranno alla base della più completa e più fortunata interpretazione del modello regionale a metà anni settanta, cfr. Irpet, *Lo sviluppo economico della Toscana*, a cura di G. Becattini, Guarnaldi, Firenze 1975.

<sup>30</sup> Il termine è stato avanzato da Giacomo Becattini nel saggio «Riflessioni sullo sviluppo socio-economico della Toscana in questo dopoguerra», in G. Mori, a cura di, *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità ad oggi. La Toscana*, Einaudi, Torino 1985, p. 920. Per una interpretazione più completa della stagione programmatrice, cfr. G. Bianchi, «L'esperienza di programmazione regionale in Italia: una breve rassegna critica», in Irpet, *Lecture di analisi e programmazione dello sviluppo regionale*, Irpet, Firenze 1984.

<sup>31</sup> Crpet, *Suddivisione della Toscana in zone economiche di programma*, cit.

<sup>32</sup> Crpet, *Proposte di intervento pubblico in Toscana 1968-70...*, cit. È in questa fase che i lavori del Crpet si intersecano con quelli del Comitato tecnico direttivo del Propt (nota 19) e portano quest'ultimo, nel triennio 1967-69, a predisporre uno *Schema di riferimento per l'assetto territoriale*, che da un punto di vista legale doveva essere un vero e proprio Piano territoriale di coordinamento regionale secondo l'art. 5 della legge urbanistica nazionale del 1942. Documento più sommessamente pubblicato, tre anni dopo, sotto forma di *Studi per il Piano territoriale...*, cit.



“punti” territoriali dai quali guidare le direzioni dello sviluppo in uno spirito di riequilibrio territoriale.

L'impostazione finale del documento si basa su una concezione di crescita economica “illimitata” che, proprio per queste caratteristiche, avrebbe dovuto portare ad un graduale allineamento verso condizioni di equilibrio tra i settori economici, tra i redditi delle diverse classi sociali, tra i consumi, eliminando via via anche gli squilibri territoriali tra le diverse sub-aree regionali.

È innegabile, quindi, che questa progettualità gioca un ruolo centrale nell'indirizzare il dibattito politico tra le forze politiche, sociali, sindacali ed è determinante nell'indirizzare le aspettative pubbliche intorno all'ente regione, alle prospettive economiche regionali, agli strumenti ed azioni per definire politiche di sviluppo. Da qui il «paradosso»<sup>33</sup> di tutta l'esperienza di molti comitati, non solo quello toscano, di essere stati poco “usati” o addirittura invisibili dal potere centrale, ma di aver assolto ad un ruolo fondamentale e decisivo, per gli effetti esterni indotti, quando si è dato vita all'ente Regione.

È questa una esperienza preziosa e soprattutto trasversale che avrà un peso rilevantissimo in Toscana non solo perché renderà politicamente significativa la trasmissione del concetto di programmazione come funzione primaria dell'attività di governo della nuova Regione, quanto perché peserà in maniera determinante proprio nella fase costituente<sup>34</sup>.

Da qui l'eredità più significativa del Crpet: aver fatto capire alla maggior parte del sistema delle autonomie che la regione doveva svolgere un ruolo autonomo di governo, ma in maniera non gerarchica, quanto raccogliendo le istanze e gli orientamenti degli enti locali e traducendoli in proposte ed azioni programmatiche in una visione unitaria. Da qui l'inevitabilità della continuità di *leadership* politica e tecnica<sup>35</sup> nel nuovo ente, ma anche la continuità di pensiero ed azione, cioè le pratiche organizzative nel periodo cruciale: quello della mobilitazione del fronte regionale subito dopo l'entrata in vigore dello Statuto (settembre 1971) ed il trasferimento delle prime funzioni amministrative da parte dello Stato (ottobre 1971-aprile 1972).

### 1.3 La fase costituente

Con l'istituzione dell'ente Regione la politica territoriale subisce una forte accelerazione autonomista ed è indirizzata, da un lato, ad una più prestante attenzione alla gestione dei

<sup>33</sup> Il termine è stato proposto nel libro di Robert Putnam, Robert Leonardi e Raffaella Nanetti, dove si presenta una ricerca comparativa sui risultati amministrativi nelle prime tre legislature in un gruppo di regioni italiane, tra cui la Toscana, cfr. *La pianta e le radici*, Il Mulino, Bologna 1985, p. 50. Da questo abbiamo tratto anche l'idea di dividere in fasi l'esperienza amministrativa regionale: quella costituente (1970-1972); quella della mobilitazione (1972-1977); quella manageriale (1978-1984), *ivi*, pp. 61-62.

<sup>34</sup> Cfr. E. Cheli, «La regione Toscana», in E. Cheli et al., a cura di, *Commento allo Statuto della regione Toscana*, Giuffrè, Milano 1972, pp. 49-55.

<sup>35</sup> Il presidente del Crpet, Lelio Lagorio, diventerà il primo presidente della Giunta regionale; il presidente della commissione consultiva per gli affari generali, Elio Gabbuggiani, sarà il primo presidente del Consiglio regionale; mentre altri due membri della stessa commissione: Fidia Arata e Giulio Battistini, diventeranno vice presidenti del Consiglio. Da questa esperienza verranno anche selezionati tre, degli otto, Assessori regionali della prima legislatura: Silvano Filippelli (scuola e cultura), Renato Pollini (finanze e bilancio), Anselmo Pucci (lavori pubblici); mentre altri tre esponenti saranno consiglieri regionali: Ildo Barsanti, Antonio Catelli, Corrado Gelli. Questo per quanto riguarda il personale politico. Ma anche quello tecnico assumerà posizioni di rilievo: Vanni Parenti sarà chiamato a dirigere l'area della programmazione in Regione, dove coopterà molti componenti dei servizi tecnici del Crpet, compresi alcuni collaboratori esterni, che insieme daranno vita al primo nucleo del Dipartimento Programmazione, qualcuno (A. Nuzzo) finì anche al Dipartimento Assetto del Territorio. Con qualche anno di ritardo lo stesso accade per l'istituto di ricerca del Crpet, l'Irpet, che diventa Istituto regionale.

fatti amministrativi e alle esigenze dei Comuni, con il chiaro intento di avocare subito alla Regione «le funzioni di controllo sugli Enti locali (...) liberandole dalle forme burocratiche ed autoritarie con le quali [erano state fino ad allora] esercitate»<sup>36</sup>, inaugurando una visione che si può definire della “attenzione localistica” dell’urbanistica, che era stata sempre auspicata dal sistema delle autonomie locali; e, dall’altro, a subordinare la forma dell’organizzazione dello spazio fisico regionale al primato delle opzioni di politica economica e quindi a considerare l’assetto del territorio come «l’espressione urbanistica delle scelte economico-sociali che saranno assunte dalla Regione attraverso il proprio programma»<sup>37</sup>, piuttosto che puntare a dotarsi di uno strumento di piano territoriale e di una legge urbanistica regionale in linea con le attese e le speranze riposte nel nuovo ente.

Questa forbice, che prende corpo proprio nella fase costituente del comportamento amministrativo regionale, sarà la caratteristica più evidente di tutta l’esperienza toscana e del modello di controllo del territorio, si protrarrà fino all’approvazione delle norme sul governo del territorio del 1995, che rappresentano un significativo compromesso finale.

Di questa forbice, la prima lama, con una forte attenzione alle ragioni municipalistiche, è quella che porterà a coltivare una propensione tendente ad accentuare gli aspetti “politico-normativi” nei fatti territoriali rafforzando il controllo politico sugli enti locali, seppur incentivandoli a divenire protagonisti attivi nella trasformazione e sviluppo delle città; la seconda lama, molto più sensibile a quello che doveva essere il ruolo di programmazione del nuovo ente regionale, invece, con alterne vicende legate alla politica economica nazionale, porterà a coltivare una propensione di forte “progettualità” regionale, tale da incidere nei fatti economici per generare nuovi, e ragionati, assetti territoriali, seppur senza perdere di vista un tavolo dialogativo con gli Enti locali.

La prima lama sarà dominante nella prassi amministrativa; la seconda troverà larga ospitalità nei documenti regionali senza riuscire ad incidere, se non per brevi e contingenti periodi, sul territorio.

La forbice trova alimento in parte nel dibattito e definizione dello Statuto regionale, ma in larga parte nei contenuti e nei poteri in materia urbanistica trasferiti alla regione con la legge per la casa del 1971. È utile tenere connessi questi due momenti, perché a partire da questi è possibile misurare anche la reciproca distanza tra le dichiarazioni di principio riportate nei primi documenti e la prassi politico-amministrativa che si stava via via instaurando.

La carta fondamentale della nuova istituzione attribuisce assoluto rilievo alla programmazione regionale, che viene assunta a «metodo ordinatore della politica regionale» (art. 5). Il metodo, che configura criteri e norme direttive, per essere anche ordinatore, cioè che sistematizza e organizza, presuppone una visione tecnica della programmazione. Proprio per questo il metodo ordinatore, secondo lo Statuto, è sinonimo di procedimento, di regola generale entro cui tutte le successive azioni degli organi regionali trovano coordinamento. Sarebbero state queste ultime, poi, a trasferire i proponenti programmatici in progetti, a fini economici e sociali, nello spazio regionale<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Dichiarazione del Consigliere Silvano Peruzzi a nome dei gruppi Pci, Psi, Psiup per l’elezione della Giunta Regionale, Firenze 28 luglio 1970, ora in Regione Toscana, *Il governo regionale in Toscana 1970-1988*, Firenze 1989, p. 115.

<sup>37</sup> Documento politico-programmatico presentato dai gruppi Pci, Psi, Psiup per la rielezione della Giunta Regionale a seguito dell’entrata in vigore dello Statuto regionale, Firenze 22 settembre 1971, ora in Regione Toscana, *Il governo regionale...*, op. cit., p. 204.

<sup>38</sup> Cfr. E. Cheli, «La regione Toscana», cit., pp. 56-57; nonché S. Merlini, «La programmazione», in P. Caretti e R. Zaccaria, *La Regione in Toscana*, cit.

## SITUAZIONE DEGLI STRUMENTI URBANISTICI ALL'APRILE 1972

provincia	in corso di istruzione		trasmessi per approvazione			restituiti al comune		ritrasmessi per approvazione		piani approvati		
	Prg	Pdf	Prg	Pdf	167	Prg	Pdf	Prg	Pdf	Prg	Pdf	167
<b>Arezzo</b>	1	1	5	22	1	1		3		1	5	6
<b>Firenze</b>	7		3	10	8	7	1	5	5	6	12	16
<b>Grosseto</b>	1	1		10	5		5		3	3	7	4
<b>Livorno</b>	4		4	3		3			2	3	2	3
<b>Lucca</b>	3	13	2	9	1	4	1		1	2		2
<b>Massa</b>	1	6	1	4					2	2	1	2
<b>Pisa</b>	1	4	1	13		6	2		8	2	2	7
<b>Pistoia</b>		3	2	3	2	2	3		4	3	3	2
<b>Siena</b>		2	2	12	1	2	1		7	4	8	5
<b>Regione</b>	<b>18</b>	<b>30</b>	<b>20</b>	<b>86</b>	<b>18</b>	<b>25</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>32</b>	<b>26</b>	<b>40</b>	<b>47</b>

Fonte: Ministero dei Lavori pubblici, Provveditorato alle opere pubbliche della Toscana, *Quadro sintetico sulla situazione degli strumenti urbanistici comunali al 1972*, mimeo.

In virtù di ciò la pianificazione territoriale, che è un atto strumentale, non è mai nominata nello Statuto a favore dell'*assetto territoriale*, che è un'azione politico-programmatica. Assetto territoriale collocato tra le finalità principali (art. 4), quelle che indicano i valori e gli obiettivi generali cui deve ispirarsi l'azione regionale. Secondo l'art. 4 dello Statuto, infatti, l'assetto territoriale deve garantire la protezione della natura, della salute, delle condizioni di vita delle generazioni attuali e future; deve garantire un giusto rapporto tra città e campagna, subordinando a queste necessità gli interventi relativi alle opere di interesse pubblico, agli insediamenti umani e alle attività produttive; infine esso deve intervenire per difendere il suolo e le foreste, per regolare le acque, per prevenire ed eliminare le cause di inquinamento. Dunque un'azione assai aperta, dinamica, e con un forte carattere programmatico.

Lo scenario entro cui si iscrive lo Statuto è quello di uno sviluppo economico capitalistico lineare e continuo che avrebbe generato, per gli effetti cumulativi, continue risorse aggiuntive, e non sostitutive, a quelle esistenti. Sviluppo capitalistico, però, più attento al profitto che non al miglioramento delle condizioni socio-economiche regionali e al riequilibrio

territoriale, da qui la scelta politica di controllarlo, non solo per governarlo, quanto per correggerlo, evitando così le inevitabili ricadute negative sull'intero spazio regionale. Da ciò l'opzione, tutta politica, di inserire nello Statuto il concetto di *salvaguardia* delle risorse essenziali, cioè i *valori da difendere*, quelli che caratterizzano l'identità regionale: il territorio, l'acqua, la presenza degli insediamenti e delle popolazioni, il paesaggio, l'apparato produttivo esistente, l'agricoltura.

L'assetto territoriale<sup>39</sup>, figlio della stagione della programmazione degli anni sessanta, è visto come un'azione più ampia di un semplice strumento di pianificazione ed è considerato come una "costola" della programmazione regionale, essendo quest'ultima l'atto principe, il luogo più alto e significativo, entro cui sono identificate le "sponde" teoriche di partenza per tutto il comportamento successivo degli organi regionali.

Non è di secondaria importanza questa sottolineatura, perché gerarchizzando la processualità dell'intervento regionale sul territorio – la programmazione genera l'assetto del territorio – accantona per il momento la necessità di pensare ad una legge urbanistica regionale che definisca procedure, strumenti, regole, e norme per la gestione e l'uso del territorio, in favore di una attenzione particolare verso la programmazione.

Attenzione, però, che nel volgere di qualche mese cozza prima con le prime funzioni delegate alla regione con la legge per la casa<sup>40</sup>, seppur limitate al dimensionamento dei programmi per l'edilizia economica e popolare, alla definizione dei regolamenti edilizi, all'approvazione dei piani particolareggiati di esecuzione del piano regolatore generale e dei piani di lottizzazione, oltre ad una serie di controlli di conformità dell'attività edilizia; e poi si infrange contro i «micidiali decreti delegati del '72»<sup>41</sup> che, in campo urbanistico, si limitano a trasferire alle Regioni solo le funzioni relative alla strumentazione urbanistica, la cui inadeguatezza per una reale programmazione e gestione del territorio è evidente. Inadeguatezza contestata con un ricorso alla Corte Costituzionale, ma da questa respinto con la sentenza 141/72, assai retriva per il contenuto e lontana dal dibattito disciplinare, nella quale si "schiaccia" il campo dell'urbanistica al solo «assetto e incremento edilizio dei centri abitati».

Non bisogna dimenticare, infatti, che il controllo dell'attività urbanistica, almeno fino all'entrata in vigore delle Regioni «era incentrata su un sistema binario facente capo allo

<sup>39</sup> Sulle sottili distinzioni tra le apparenti accezioni polisemiche, varie e vaghe di assetto territoriale, pianificazione, urbanistica, e sui sottili distinguo inerenti il complesso della normativa afferente la disciplina e l'uso del territorio cfr. M. Sernini, «In materia di "assetto del territorio nazionale"», in Aa.Vv., *Territorio e ambiente. Problemi giuridici in materia di urbanistica e di pianificazione*, Giuffrè, Milano 1986.

<sup>40</sup> Legge 22 ottobre 1971, n. 865 recante *Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica, sulla espropriazione per pubblica utilità, ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata*. Il provvedimento unifica i criteri di finanziamento, di programmazione, di gestione e di assegnazione degli alloggi economici e popolari; istituisce, all'interno del Ministero dei LL.PP., il Cer (Comitato per l'edilizia residenziale) con il compito di programmazione nazionale; scioglie i precedenti enti di intervento edilizio (Gescal, Ises, Incis, ecc.); affida alle Regioni le reali competenze istituzionali dei precedenti enti nazionali; introduce, infine, significative e rilevanti modificazioni ed integrazioni alle leggi urbanistiche vigenti stabilendo, per la prima volta, delle organiche correlazioni tra pianificazione urbanistica, acquisizione delle aree, attraverso l'esproprio, e politica edilizia.

<sup>41</sup> Il giudizio è del Presidente della Giunta regionale L. Lagorio espresso durante il dibattito sul «Bilancio di previsione e consuntivo dell'attività regionale», ora in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 1, 1975, p. 36. Il Dpr che ci interessa è il n. 8/72. Sulle competenze regionali a seguito del trasferimento delle funzioni cfr. Aa.Vv., *La Regione e il governo del territorio*, Giuffrè, Milano 1972; G. Morbidelli, *La disciplina del territorio fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano 1974; M. Pacelli, *Le potestà regionali in materia urbanistica: per una strategia regionale del territorio e dell'abitazione*, Giuffrè, Milano 1975; E.M. Marengi, *Aspetti delle competenze regionali in materia urbanistica*, Editoriale Scientifica, Napoli 1976.

Stato, per i profili della vigilanza e della approvazione dei principali strumenti di governo del territorio, e ai comuni per quelli di programmazione di base. (...) Il coordinamento tra i due livelli avrebbe dovuto essere assicurato dal Piano territoriale di coordinamento cui la legge urbanistica affidava il compito di armonizzare gli interessi statali (e le opere pubbliche) nella intersezione con i piani comunali. La mancata realizzazione del piano territoriale di coordinamento faceva riemergere gli interessi statali in sede di approvazione ministeriale dei piani. Va da sé che una simile concezione non corrispondeva al disegno costituzionale del decentramento amministrativo e della valorizzazione delle autonomie. Con l'attuazione della Costituzione mediante i decreti di trasferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle neo-costituite regioni, entra in crisi il sistema piramidale comuni-ministeri essendo evidente che le competenze regionali non si limitavano ad integrare il sistema con un terzo livello di governo del territorio, ma lo stravolgevano»<sup>42</sup>.

L'attesa per l'effettivo governo territoriale si divarica così tra gli auspici di un potere autonomista globale, radicato nella stagione della programmazione degli anni sessanta, e un reale potere amministrativo limitato alla sola politica urbanistica schiacciata sulla legge nazionale del 1942, che molti consideravano non più rispondente alla architettura istituzionale repubblicana e che, almeno dal lato del governo delle trasformazioni territoriali, mortificava le aspettative delle giovani autonomie<sup>43</sup>.

Nel campo della politica territoriale e dell'urbanistica risiedevano, infatti, molte attese, «si aspettava il trasferimento di tutto quanto attiene all'assetto del territorio: dalla programmazione alla pianificazione e sistemazione degli agglomerati urbani e al loro consolidamento; alle disposizioni riguardanti la sistemazione dei terreni per la difesa e conservazione del suolo, la conservazione dell'ambiente, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico, artistico, monumentale, attuando, in generale, un programma di difesa ecologica; alle scelte caratterizzanti lo sviluppo economico regionale»<sup>44</sup>.

Compiti, invece, mantenuti dallo Stato tramite la funzione di indirizzo e di coordinamento, esercitabile anche attraverso l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con particolare riferimento all'articolazione territoriale degli interventi statali o di rilevanza nazionale, alla tutela paesistica, ambientale ed ecologica del territorio e alla difesa e alla conservazione del suolo, nonché mediante la definizione degli standards urbanistici ed edilizi da osservare ai fini della formazione dei piani urbanistici. Il potere regionale sembrava configurarsi, quindi, come un potere periferico ed in un ruolo subordinato e poco dialogante con quello centrale.

Eppure tutto il dibattito che aveva preceduto la formazione delle regioni, l'esperienza dei Comitati regionali per la programmazione, ed anche lo stesso dibattito sulla politica per la casa presupponevano un radicale cambiamento di rotta nel campo dell'urbanistica<sup>45</sup>. È in

<sup>42</sup> G. Lanzinger, «L'evoluzione legislativa prima e dopo l'istituzione delle regioni», in E. Salzano, a cura di, *Cinquant'anni dalla legge urbanistica italiana 1942-1992*, Ed. Riuniti, Roma 1993, p. 35.

<sup>43</sup> Per una acuta riflessione critica di questo passaggio cfr. M.S. Giannini, «Regioni e riforma istituzionale», in *Quaderni regionali*, 1984, p. 467 e ss.

<sup>44</sup> A. Betas, «Poteri globali alle regioni sull'assetto del territorio», in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 17, 1971, p. 288. Nel numero è sintetizzato il dibattito consiliare sullo schema di decreto per il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni. Avio Betas, uno dei più lucidi consiglieri regionale della prima legislatura, era presidente della 5ª commissione consiliare (Urbanistica e assetto territoriale).

<sup>45</sup> L'art. 17 della legge 281/70, sui provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario, infatti delegava il governo ad emanare entro un biennio dall'entrata in vigore della legge decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare il passaggio alle Regioni delle funzioni ad esse attribuite dalla Costituzione. Per quanto riguarda l'urbanistica, si attendeva una legge cornice nazionale per la legislazione regionale

## UN PIANO REGIONALE PER L'URBANISTICA

di Avio Betas

Secondo la legge finanziaria 281/70 (articolo 17) il governo è delegato – come si sa – ad emanare entro un biennio dall'entrata in vigore della legge decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare il passaggio alle Regioni delle funzioni ad esse attribuite dalla Costituzione. Per quanto riguarda l'urbanistica, si avrà quindi una legge cornice nazionale per la legislazione regionale, nella constatata mancanza di una legge urbanistica nazionale.

In questa situazione, la Regione si trova pertanto ad operare di fronte a un'ipotesi di lavoro interessante ma faticosa, anche per la difficoltà di definire la materia urbanistica e le funzioni con essa connesse, specie per i legami sempre più evidenti fra i problemi urbanistici e la programmazione nazionale e regionale.

Naturalmente, la legge cornice dovrà limitarsi a definire solo il minimo necessario delle competenze e dei rapporti fra Stato e Regione (...). Nella relazione introduttiva del presidente sono stati anche (...) definiti quelli che dovrebbero essere i contenuti della materia urbanistica regionale (tutti gli usi del suolo e il controllo di esso, la destinazione d'uso e non soltanto le categorie dell'edificazione e delle infrastrutture): una definizione quindi aperta, elastica ed evolutiva, tale da assicurare la totale e completa competenza della Regione, e, nello stesso tempo, lo stretto collegamento con la programmazione economica, superando le definizioni "vincolistiche" e accentuando invece il carattere attivo, programmatorio e d'intervento.

(...) ha enunciato i contenuti di un piano regionale, in merito al quale il relatore ha osservato che: la legge cornice dovrà limitarsi a fissare soltanto quegli elementi e indirizzi che consentano di stabilire un quadro nazionale omogeneo; dovrà essere stralciata dal piano regionale, per essere rinviata al regolamento regionale, l'elencazione di opere, materie, elaborati, metodologie che non costituiscono materia di legge; occorrerà evitare nella maggior misura possibile la vecchia impostazione di vincoli di zona da sovrapporre al territorio mentre sarà opportuno lasciare libertà d'inventiva alla metodologia dei singoli piani e delle leggi regionali, facendo in modo che la trasmissione di obiettivi, di criteri e di vincoli dal livello regionale a quello sub-regionale avvenga più per mezzo di nuovi strumenti anziché attraverso la trasmissione o l'imposizione di vincoli di azzonamento territoriale diretto; il piano dovrà contenere la perimetrazione dei comprensori, una normativa, le caratteristiche degli standards in riferimento ai problemi ecologici, della salvaguardia del suolo, delle reti e servizi tecnologici e del sottosuolo.

(...)

Sembra opportuno, infatti, sottolineare la necessità di estendere l'organizzazione comprensoriale a tutte la regione. (...) il comprensorio dovrà porsi necessariamente pure in termini di assorbimento o di trasferimento di potere comunale, anche per spezzare la situazione concorrenziale tra i comuni che l'attuale concezione ordinamentale, di fatto, favorisce.

(...) Il piano regionale dovrà, inoltre, stabilire il contenuto minimo dello strumento urbanistico obbligatorio per tutti i comuni, che non sia il vecchio e superato programma di fabbricazione ma sia invece il piano regolatore generale come strumento unico di pianificazione.

da: *Toscana Consiglio Regionale*, n. 1, 1971, p. 10.

questa attesa che matura in regione la scelta dell'attenzione localistica, cioè di non dotarsi di una legge urbanistica regionale organica in assenza di una legge quadro nazionale diversa da quella del 1942, quanto di usare il forte malcontento degli enti locali verso la prassi burocratica, tecnicista e centralizzatrice della formazione dei piani urbanistici incentivando in essi un ruolo di attori principali nella gestione del territorio urbano, applicando in maniera estensiva e diffusa le norme per la casa, al fine «di inserire l'edilizia residenziale pubblica nel quadro dell'assetto territoriale»<sup>46</sup>.

La legge sulla casa, d'altronde, rappresenta la conquista politica più significativa di una stagione di lotte sindacali – dove la sinistra comunista ha sempre avuto un peso determinante – culminate nello sciopero generale del 19 novembre 1969 con lo slogan «la casa come servizio sociale». Legge che introduce non poche novità nel corpus legislativo urbanistico nazionale, modificando significativamente anche il ruolo dell'ente locale – dilatandone il campo di intervento – fino a giungere alla programmazione di parte del comparto edilizio (sia residenziale che produttivo) nonché alla promozione degli strumenti urbanistici come reali organizzatori della politica urbana.

Una piena utilizzazione di questa legge, però, presupponeva che i comuni fossero dotati di efficaci strumenti urbanistici. Si inaugura così una politica pianificatoria di natura sostitutiva dove una disposizione di settore viene usata per colmare l'assenza di una legge generale: qui risiede la “questione” urbanistica in Toscana<sup>47</sup>. Il problema, dunque, si sposta: da quello della legge regionale a quello della gestione nel modo più avanzato possibile della legge per la casa<sup>48</sup>. Prende così corpo il primo atto, politicamente molto significativo, della Giunta regionale: l'istituzione in via provvisoria di una *Commissione per l'istruttoria degli strumenti urbanistici* (1971-72) al fine precipuo di acquisire i pareri obbligatori di legge, ma con il chiaro intento di «commissariare politicamente il provveditorato regionale alle

considerato che la nona disposizione transitoria della Carta costituzionale auspicava l'emanazione di leggi cornice nazionali per adeguare i nuovi principi costituzionali alla legislazione. In questa prospettiva si era anche impegnato il Governo presieduto da Emilio Colombo (1970-1972) «a predisporre un ddl cornice per l'urbanistica così da consentire alle regioni in correlazione coi previsti tempi di attuazione, di legiferare in un contesto chiaro di principi», *Comunicato comune del Governo e dei rappresentanti della Cgil, Cisl, Uil sulla politica della casa*, Roma 2 ottobre 1970, ora in *Urbanistica*, n. 57, 1971, p. 84.

<sup>46</sup> «La casa: servizio sociale», in *La regione toscana* (notiziario della Giunta), n. 1, 1971, p. 28.

<sup>47</sup> «Emanare una legge urbanistica regionale, con i limiti all'autonomia legislativa imposta dallo Stato, avrebbe voluto dire adeguarsi di fatto alla legislazione urbanistica nazionale del 1942. Si è preferito, a livello politico e come segnale amministrativo, fare pressioni a livello nazionale per l'emanazione di una legge quadro che innovasse i principi della pianificazione. Intanto per dare in modo al sistema delle autonomie locali di applicare massicciamente le norme sull'esproprio preventivo delle aree e l'avvio di una politica abitativa più vicina alle esigenze delle masse popolari si è incentivato, ed alcune volte imposto, lo strumento del piano regolatore generale», *Intervista registrata con Gino Filippini, Assessore all'urbanistica e all'assetto del territorio* (1970-1975), Pistoia 20 aprile 1998.

Per quanto riguarda la politica urbanistica la Toscana sarà l'unica delle regioni “rosse” a non emanare nessuna legge urbanistica generale nelle prime due legislature. Un confronto sintetico tra le regioni è in Istituto nazionale di urbanistica, *Regioni, programmazione, pianificazione territoriale*, Ed. delle Autonomie, Roma 1981, prima parte.

<sup>48</sup> Questi sono in parte anche i propositi della Lega per le autonomie e i poteri locali, cfr. E. Salzano, *Casa, urbanistica e poteri locali*, Ed. Lega autonomie, Roma 1971, libro-guida sull'uso possibile delle nuove norme anche per modificare il metodo di pianificazione e controllare il regime dei suoli limitando la rendita urbana; come anche gli indirizzi politici della sinistra comunista, cfr. *Sviluppo economico e assetto del territorio*, Atti del convegno promosso dalla Federazione del Pci di Bologna, 7-8 dicembre 1971, ora in *Quaderni di politica economia*, n. 4, 1971, che poi troveranno ospitalità in una articolata proposta di legge urbanistica nazionale, cfr. V. De Lucia, E. Salzano, F. Strobbe, *Riforma urbanistica 1973*, Ed. Lega autonomia, Roma 1973.

opere pubbliche e dar modo ai Comuni e agli altri organi comunali di far valere le loro ragioni»<sup>49</sup>.

La Regione, così, sembra ritagliarsi un ruolo di ponte tra il sistema delle autonomie locali e la burocrazia periferica dello Stato con l'obiettivo di guidare ed indirizzare la politica dei piani per l'edilizia economica e popolare d'iniziativa comunale a condizionare il mercato delle aree urbane e, quindi, a dare slancio e vitalità al sistema cooperativo delle costruzioni, principale referente di questi strumenti di piano. Si attiva un ruolo di supplenza regionale e di "tutela" verso gli enti locali che sfocerà in un nuovo dirigismo, ma che è funzionale al dibattito politico nazionale contro lo sfruttamento capitalistico del territorio<sup>50</sup>.

Tuttavia, dimensionare un intervento territoriale, seppur limitato al segmento più debole della domanda residenziale, quello della casa a basso costo, significa pensare alla organizzazione delle strutture tecniche regionali che elaborino e gestiscano un vero e proprio piano di localizzazione territoriale, non solo traccino indirizzi di politica programmatica, ma anche aiutino i Comuni a determinare i criteri per l'assegnazione delle aree, per la valutazione dei progetti, per una loro veloce implementazione. Valutare uno strumento urbanistico comunale per approvarlo significa, poi, predisporre un apparato tecnico-amministrativo in grado di dotarsi di "criteri" di valutazione significativi, uniformi e, per quanto possibile oggettivi, se non si voleva ripetere l'esperienza negativa del Ministero dei Lavori Pubblici, né innescare critiche di natura ideologica o sollevare problemi di legittimità<sup>51</sup>. Questi diventano i temi dominanti della regione toscana nella fase di mobilitazione del fronte regionale.

<sup>49</sup> *Intervista registrata* con Piero Lusvardi, (primo coordinatore del Dipartimento Assetto del territorio) Firenze 27 ottobre 1998. Della commissione fanno parte Gino Filippini (assessore all'urbanistica), ing. Ivo Lambertini (ispettore e capo della Sezione urbanistica del provveditorato regionale alle Oo.Pp.), due dirigenti locali distaccati presso gli uffici regionali, ing. Piero Lusvardi (capo ufficio tecnico della Provincia di Livorno), arch. Lando Bortolotti (capo ufficio tecnico del comune di Livorno) oltre ai vari responsabili di area della Soprintendenza e dell'edilizia scolastica, nonché gli amministratori interessati. L'impostazione seguiva il cosiddetto "modello emiliano", di cui Filippini era strenuo sostenitore tanto che fin dalle prime deleghe sulla casa fa circolare il documento [dattiloscritto] della Commissione urbanistica e assetto del territorio del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, *L'approvazione regionale dei piani urbanistici: prime valutazioni problematiche*, scritto da G. Campos Venuti, Bologna novembre 1971, nel quale erano con chiarezza spiegati «i capisaldi politici per una buona pianificazione». Capisaldi già contenuti nel volume *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino 1967; e ribaditi nella prima legislatura regionale nel convegno organizzato dalla Federazione del Pci di Bologna il 7-8 dicembre 1971. Gli atti sono pubblicati in *Quaderni di politica ed economia*, n. 4, 1971.

<sup>50</sup> Sarà proprio questo il tema del XIII° Congresso nazionale dell'Inu dal titolo *Lo sfruttamento capitalistico del territorio*, Ariccia 30 giugno-1 luglio 1972, che riprende le piattaforme della sinistra per le elezioni nazionali di quell'anno, cfr. E.S., «Dopo le elezioni del 7 maggio. Casa e urbanistica negli impegni politici dei partiti», *Urbanistica informazioni*, n. 3, 1972, pp. 21-23.

<sup>51</sup> «La Commissione per l'istruttoria degli strumenti urbanistici era vista come un corpo estraneo dalla sezione urbanistica presso il provveditorato alle Oo.Pp., nonostante che tra i membri vi fosse il responsabile dell'ufficio. L'interesse prevalente dei membri regionali era quello di approvare nel più breve tempo possibile e senza eventuali dibattiti gli strumenti predisposti dai comuni dando così immediata operatività ai cosiddetti "piani 167" che quasi sempre recepissero negoziazioni già fatte con il sistema delle cooperative di costruzione», *Intervista registrata* con Arcadio De Zordo (dirigente della Sezione urbanistica del provveditorato regionale alle Oo.Pp. e poi responsabile dei Servizi urbanistici del Dipartimento Assetto del territorio), Firenze 18 settembre 1998.

Critiche rilevate anche dall'interno dell'apparato: «L'esame di un piano di un paese, per essere ben fatto, richiede il lavoro di non meno di una settimana, da parte di persona che conosca almeno la situazione di quella provincia; e l'approvazione del piano non è che il principio: dopo vengono le varianti, le deroghe, i piani particolareggiati, la repressione delle infrazioni, le lottizzazioni, le convenzioni, ecc. I piani così come li stiamo approvando sarebbero tutti da gettare al macero: d'altra parte occorre dare ai comuni degli strumenti anche se cattivi e anche se vediamo che sono in contrasto con alcune nostre linee (la lotta alla rendita, la programmazione, il superamento dei particolarismi comunali, ecc.), *Promemoria* di Lando Bortolotti per l'Assessore Gino Filippini, Firenze 23 luglio 1972, ora in Archivio Bortolotti.



#### 1.4 La fase della mobilitazione del fronte regionale

Le prime competenze trasferite nella legge per la casa del 1971 ed i decreti di delega delle funzioni del 1972 costituiscono uno spartiacque tra le aspettative autonomiste regionali e la forte logica centralizzatrice dell'organizzazione statale che dai decreti non viene minimamente intaccata.

Un po' indotti dalla deludente politica governativa, un po' per diffusa convinzione di poter gestire in maniera diversa le leve del potere amministrativo, durante la fase di mobilitazione del fronte regionale prende comunque il sopravvento una organizzazione regionale dirigitica e per molti aspetti anche elitaria. Forse con più evidenza nel campo del territorio rispetto ad altre aree, finisce col prevalere un quadro istituzionale centrato su un ruolo forte e preminente della Giunta regionale e degli uffici da essa dipendenti. Fino a quella data, invece, sembrava prevalere una scelta collaborativa tra la Regione e gli enti territoriali sub-regionali. I primi passi in campo urbanistico erano stati indirizzati ad assicurare una qualche forma di coordinamento tra i comuni, le province e le varie iniziative di pianificazione sovracomunale presenti nello spazio regionale, con l'esclusione di quelle iniziative «controllate o guidate da soggetti non democraticamente eletti»<sup>52</sup>.

L'attivazione di una serie di conferenze di servizio era stato il mezzo per annodare i rapporti tra il nuovo ente regionale ed il sistema delle autonomie: se ne attivano per l'Isola d'Elba, per la costa versiliese, per la costa pisana, per l'area pistoiese. In tutte queste iniziative l'opzione strategica "forte" che viene presentata è l'organizzazione istituzionale comprensoriale come vero obiettivo finale per l'articolazione amministrativa sub-regionale; mentre opzione politica di rilievo per l'immediato era quella di accelerare l'esame e l'approvazione della strumentazione urbanistica comunale in modo da dotare ogni comune di ogni strumento urbanistico generale.

Posizione in linea con il primo documento di indirizzo programmatico approvato dopo l'entrata in vigore del nuovo Statuto: la *Relazione al bilancio di previsione per il 1972*. Vi si legge che «la Giunta regionale intende indirizzare il suo impegno politico e il suo sforzo operativo all'elaborazione e realizzazione di un modello nuovo e diverso di sviluppo, attraverso la pratica attuazione di alcune leggi nazionali che hanno dischiuso la strada ad un intervento per settori. (...) Nel campo dell'urbanistica, la giunta regionale è dell'avviso che si debba procedere alla individuazione sul territorio di comprensori di intervento al fine di assicurare il coordinamento di tutte le competenze e funzioni che spettano sia alla Regione che ai comuni e alle province (programmi di edilizia residenziale – piani per le aree industriali – trasporti – aree di gravitazione didattica – distretti scolastici – unità sanitarie locali). Il comprensorio attraverso l'organizzazione istituzionale, conforme ai principi dell'ordinamento, sarà l'unità di riferimento della pianificazione territoriale. La giunta assumerà le opportune iniziative, d'intesa con le amministrazioni locali competenti, per la revisione degli strumenti urbanistici (generali e speciali) che risultassero non aderenti allo schema di riferimento dell'assetto territoriale regionale. [Inoltre essa] procederà alle localizzazioni

<sup>52</sup> *Intervista registrata* con Gino Filippini, cit. Nell'intervista si riferisce all'intricata vicenda urbanistica dell'Isola d'Elba (vedi nota 9) che viene risolta azzerando tutti gli studi fino ad allora fatti sia dall'Eve che dalla Soprintendenza, nonostante un impegno contrario cfr. «Per l'Isola d'Elba un "piano pilota"», in *La regione toscana*, nn. 8/9, 1971; Regione Toscana, Dipartimento Assetto del territorio, *Iniziativa per i nuovi indirizzi di pianificazione nell'Isola d'Elba*, Memoria per la consultazione a Portoferraio sulla applicazione della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, Portoferraio 21 febbraio 1972, ora in Archivio Cerreti.

degli interventi nell'edilizia abitativa per zone, stimolando in relazione a ciò la costituzione di consorzi intercomunali per l'attuazione della legge 167; analogo indirizzo sarà seguito per l'istituzione delle aree industriali, a norma della legge 865. (...) Condurrà infine un'azione di costante stimolo per una pronta definizione della delimitazione dei centri abitati (ai fini della applicazione delle nuove norme concernenti l'esproprio e per la localizzazione dei programmi costruttivi nei comuni sprovvisti di piano)<sup>53</sup>.

Si intravede il peso del dibattito nazionale su un ente intermedio tra la nascente Regione e i Comuni per riconfigurare una diversa prassi programmatica e pianificatoria più legata ad omogeneità territoriali che non conclusa nei rigidi confini amministrativi comunali. Dibattito rinvigorito anche dalla legge sull'istituzione delle Comunità montane (1102/71) che rimandava alla Regione il compito di definirne i confini.

Tuttavia, le funzioni delegate vengono lette in una visione assai restrittiva delle competenze regionali, nonostante già allora alcuni sostenevano l'assoluta possibilità da parte delle regioni di attivare una nuova politica del territorio<sup>54</sup>. Ma è proprio su questo argomento che si consuma la divaricazione più netta nel sistema politico regionale. Qualche settimana dopo, nel dibattito consiliare su come dividere le competenze urbanistiche regionali tra Consiglio e Giunta, proprio in attuazione delle deleghe statali, il ruolo di programmazione e pianificazione dell'ente intermedio e l'urgenza della sua istituzione, vengono, seppur temporaneamente, accantonati. Secondo l'assessore all'urbanistica, infatti: «la legge nazionale attribuisce ai comuni potestà assoluta nella determinazione del proprio strumento urbanistico; questa autonomia – che è base fondamentale dell'ordinamento statale repubblicano – deve essere rispettata»<sup>55</sup>.

Da questa data si configura un comportamento a pendolo tra le due lame della forbice politica regionale, quella politico-normativa e quella programmatico-progettuale, coglibile per tutta la prima legislatura.

#### 1.4.1 La lama politico-normativa

Per questo versante del pensiero regionale l'esigenza del nuovo ente era quella di indicare prospettive di radicale trasformazione della società toscana, ma nell'immediato la prospettiva più utile doveva limitarsi a far fronte in maniera efficiente e possibilmente "rivolu-

<sup>53</sup> «La relazione al bilancio di previsione per il 1972», *La regione toscana*, nn. 1-2, 1972, pp. 37-38. L'altra indicazione forte in campo territoriale è l'opzione per l'individuazione di una rete continua di parchi e aree verdi destinate alla fruizione del tempo libero, nonché l'adozione di provvedimenti per tracciare orientamenti urbanistici di livello regionali a presidio delle future scelte di fondo della regione.

<sup>54</sup> Il Dpr n. 8/72 nella politica territoriale introduce una innovazione rilevante: l'unificazione a livello regionale delle competenze che prima erano svolte dal Ministero dei Ll.Pp. (urbanistica) e da quello della Pubblica Istruzione (tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici). Inoltre, parlando delle competenze statali, il decreto elenca alcune funzioni che se lette in positivo potevano essere considerate i confini entro i quali tracciare possibili interventi legislativi regionali. Proprio per questo alcuni tendevano ad una lettura positiva del decreto tanto da intravedere la reale possibilità per le regioni di avviarsi verso un governo del territorio. Per questo rimandiamo a P.G. Torrani «Dalla disciplina urbanistica alla politica del territorio», e a G. Beri «Politica del territorio e ruolo di governo della regione», entrambi in Aa.Vv., *La Regione e il governo...*, cit.; in campo urbanistico finirà per esserci «piuttosto un restringimento alla disciplina dello sviluppo urbano rimanendo trascurata la programmazione dell'insieme delle modificazioni ambientali», G. Lanzinger, «L'evoluzione legislativa...», cit., p. 35.

<sup>55</sup> «Intervento» di Gino Filippini nel corso del dibattito sulle norme per l'esercizio delle funzioni delegate o trasferite alla regione, in Regione Toscana, I Legislatura, *Atti Consiliari. Resoconti stenografici*, seduta n. 152/A del 26 maggio 1972, p. 1174.

zionaria" alle disposizioni di legge esistenti, modificando i rapporti di potere sul territorio.

La disastrosa situazione della strumentazione urbanistica in attesa di approvazione, ereditata dal Ministero dei Lavori pubblici, e la necessaria gestione democratica della legge per la casa sono i due temi che strutturano politicamente questa lama. I due temi, oltretutto, si coniugano ad una volontà politica ben precisa: la forte valenza di buona amministrazione attribuita all'azione urbanistica comunale, vista come principale atto di governo del territorio urbano contro la rendita parassitaria. Non importa se questo avrebbe significato un accantonamento della programmazione, almeno nella fase di avvio della Regione: «pur in mancanza di un accettabile quadro di riferimento nazionale e di un preciso orientamento di programmazione regionale, la situazione urbanistica attuale richiede un preciso e immediato indirizzo di politica urbanistica transitoria, al fine di consentire il controllo ed il freno all'ulteriore deteriorarsi della situazione e perché le scelte future non vengano oggi definitivamente compromesse»<sup>56</sup>.

Proprio per questo, sia il primo pacchetto di competenze del 1971, sia quello più corposo del 1972, sono interpretati in un'ottica di "amministrazione" edilizia delle competenze in materia urbanistica, con il fine dichiarato di bloccare il mercato capitalistico dei suoli urbani. Cioè di una azione per rompere la saldatura tra il capitale imprenditoriale e quello parassitario usando la leva dei piani per l'edilizia economica e popolare.

La strumentazione urbanistica attuativa diventa il mezzo principe per organizzare il territorio urbano e l'approntamento dei piani regolatori generali, o in subordine dei programmi di fabbricazione, un passaggio necessario per darle operatività. Tutti i comuni dovevano dotarsi di piano perché ogni piano doveva localizzare aree di edilizia economica e popolare per calmierare il valore dei suoli urbani ed il mercato delle abitazioni. Impostazione politica molto netta che, però, presupponeva un'altrettanto forte direzione politica ed una regia di comando unica. Il ruolo della regione si inserisce in una visione di tipo gestionale della politica urbanistica nella convinzione che bastasse guidare l'azione degli enti locali per garantire un più corretto uso del suolo e di conseguenza, per semplice sommatoria, incidere anche sull'assetto territoriale regionale. Opzione definita «paternalista» da parte delle opposizioni in consiglio regionale<sup>57</sup>.

Opzione, comunque, dichiarata come temporanea sia perché la regione avrebbe dovuto fornire i primi elementi di coordinamento per l'intera pianificazione comunale sia perché si stava avviando il dibattito sul trasferimento delle deleghe regionali agli enti locali. È questo dibattito sulle procedure amministrative che finirà per condizionare la scelta organizzativa interna. Un po' per far presto, un po' per la delusione sul trasferimento minimo delle competenze dallo Stato, prende corpo un adattamento forzato alla logica centralistica a favore della Giunta regionale e a scapito del Consiglio. Ed infatti sia la legge regionale n. 2 del 1972, che norma l'esercizio delle prime funzioni trasferite con la legge per la casa, sia la n. 17, sempre del 1972, che norma la distribuzione delle deleghe trasferite dallo Stato, accentrano le competenze della gestione della pianificazione generale alla Giunta. Non solo, ma in attesa della organizzazione degli uffici regionali e dei compiti e ruoli ad essi assegnati, viene temporaneamente istituita anche una *Commissione regionale tecnico-amministrativa* (Crta), con funzioni di consulenza tecnica del Con-

<sup>56</sup> Documento politico-programmatico presentato dai gruppi Pci, Psi, Psiup per la rielezione della Giunta regionale a seguito dell'entrata in vigore dello Statuto regionale, op. cit., p. 205-6.

<sup>57</sup> «Intervento» di Pietro Ralli (Dc) nel corso del dibattito sulle norme per l'esercizio delle funzioni delegate o trasferite alla regione, cit., p. 1165.

siglio e della Giunta in materia di urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale<sup>58</sup>. I pareri obbligatori sugli strumenti urbanistici di questa commissione, seppur non vincolanti, sostituiscono quelli del Consiglio Superiore dei lavori pubblici e della Sezione urbanistica presso il Provveditorato regionale alle opere pubbliche, per questo versante, quindi, assumono questa impostazione.

Nei fatti, però, si crea una situazione amministrativa assai dirigistica, dove al Ministero dei Lavori Pubblici è sostituito l'Assessore regionale, e al Consiglio Superiore una Commissione regionale presieduta dallo stesso Assessore e composta da tre funzionari della Regione e da sette esperti designati dal Consiglio regionale. Una scelta del tutto inadeguata, non solo perché anticipatrice rispetto all'organizzazione interna della regione, quanto perché burocraticamente adagiata sul modello ministeriale.

Le premesse sembravano essere ben altre.

#### 1.4.2 *La lama programmatico-progettuale*

Questo versante del pensiero politico regionale affonda le radici nell'esperienza della programmazione della seconda metà degli anni sessanta ed ha nel dibattito statutario il suo punto di forza.

Subito dopo l'entrata in vigore dello Statuto e la formazione della nuova Giunta regionale a molti sembrava del tutto naturale che l'attività prevalente del nuovo governo fosse indirizzata verso l'individuazione di nuovi soggetti e nuovi strumenti che facessero perno su una richiesta diffusa di programmazione con almeno due direzioni di marcia: 1. attenuare le distorsioni economiche, sociali, territoriali osservabili nello spazio regionale attraverso impieghi sociali di quote significative di reddito regionale; 2. attivare risposte nuove, alle richieste delle grandi masse, in merito a servizi, residenzialità, lavoro, rappresentanza.

Questi, d'altronde, erano i propositi dello Statuto, questi sembravano essere gli auspici dei documenti politico-programmatici delle varie forze politiche più rappresentative in regione<sup>59</sup>, questi gli indirizzi di lavoro dei documenti preparatori alla stesura delle *Linee del programma regionale di sviluppo economico* approvate, poi, nel marzo 1973.

Propositi ed auspici, però, che nel volgere di qualche mese si scontrarono con una delle più acute crisi economiche di questo secondo dopoguerra. Crisi che porta prima al doppio cambio della lira, poi alle prime elezioni politiche anticipate, ed infine ad una galoppante inflazione, resa ancora più cruenta, verso la fine del 1973, dagli sviluppi della guerra medio-orientale e dal conseguente vertiginoso, e veloce, aumento del costo del petrolio sui mercati internazionali<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Istituito con Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 292 del 1972. Nella sua prima composizione era divisa in due sezioni. Questa la composizione: 1. *sezione urbanistica*: Gino Filippini (assessore); Piero Lusvardi, Lando Bortolotti, Luigi Caldarelli (funzionari regionali); arch. Luigi Airaldi, arch. Massimo Baldi, arch. Lionello Boccia, arch. Giorgio Ramacciotti, arch. Pier Ludovico Rupi (esperti); 2. *sezione lavori pubblici*: Anselmo Pucci (assessore); Vittorio Cangemi, Luigi Procuranti, Giorgio Casule (funzionari regionali); ing. Riccardo Bettazzi, ing. Giorgio Croppi, arch. Roberto Nardi, ing. Paolo Radogna, ing. Edoardo Salzano (esperti).

<sup>59</sup> Cfr. la *Relazione del compagno Lionello Boccia all'attivo regionale toscano del Pci sull'assetto del territorio*, Firenze 24 gennaio 1972, cicl.; e Democrazia cristiana, Comitato regionale toscano, *Problemi dell'assetto territoriale in Toscana*, Stab. Grafico comunale, Firenze 1973.

<sup>60</sup> Significativo l'intervento di Gino Filippini, durante il bilancio di previsione 1974 della Regione: «La situazione degli appalti si presenta assai critica, come dimostrano i dati che ha fornito la commissione del Genio Civile per la revisione dei prezzi. Facendo riferimento al 31 luglio 1972 (quando vennero fissati) e quindi partendo con l'indice 100, si ha che il 26 febbraio 1973 i costi erano saliti a 124,51, il 30 novembre 1973 a 147,25 e il 31 gennaio 1974 a 149,65», ora in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 6, 1974, p. 188.

Infatti, gli impieghi sociali del reddito, ancora prima di concretarsi, trovano una brusca frenata, mentre il disagio economico, prodotto da estesi e profondi processi di ristrutturazione dell'apparato produttivo – subito avviati per rispondere al mutato andamento dei costi delle materie prime – mina alla base le aspettative riformiste e programmatiche della regione. Non bisogna dimenticare che la crisi economica comincia a manifestarsi nel corso del 1972; mentre le *Linee del programma regionale*, nella loro parte analitica, fanno riferimento agli scenari di fine anni sessanta, e, nella parte programmatica, fanno riferimento ad un ente regionale sufficientemente autorevole e progettuale, dedito più alla programmazione che non alla pura e semplice amministrazione.

Le *Linee* non costituiscono un programma di piano, ma solo una linea d'azione, un quadro interpretativo della realtà regionale utile per attivare, a scala regionale, un nuovo «modello di sviluppo». Ciò avrebbe significato intraprendere la via maestra del riequilibrio per superare le differenze di reddito fra zone e rami di attività, le differenze di livello dei servizi civili e della mobilità, nonché incidere positivamente sull'inquinamento ambientale nelle aree a più elevata concentrazione residenziale e produttiva in modo preventivo e non correttivo, ed, infine, attivare fasi di decongestionamento della residenza, della circolazione, dei servizi e, se necessario, delle stesse attività produttive.

Con queste premesse programmatiche, il documento divide lo spazio regionale, in una visione morfo-tipologica assai semplificata, ma politicamente efficace, in tre aree: 1. quella a forte insediamento intensivo, coincidente con l'asta dell'Arno e della costa settentrionale; 2. quella della fascia appenninica e preappenninica, nonché delle colline interne; 3. quella della fascia litoranea meridionale ed ai fondovalli dei fiumi minori.

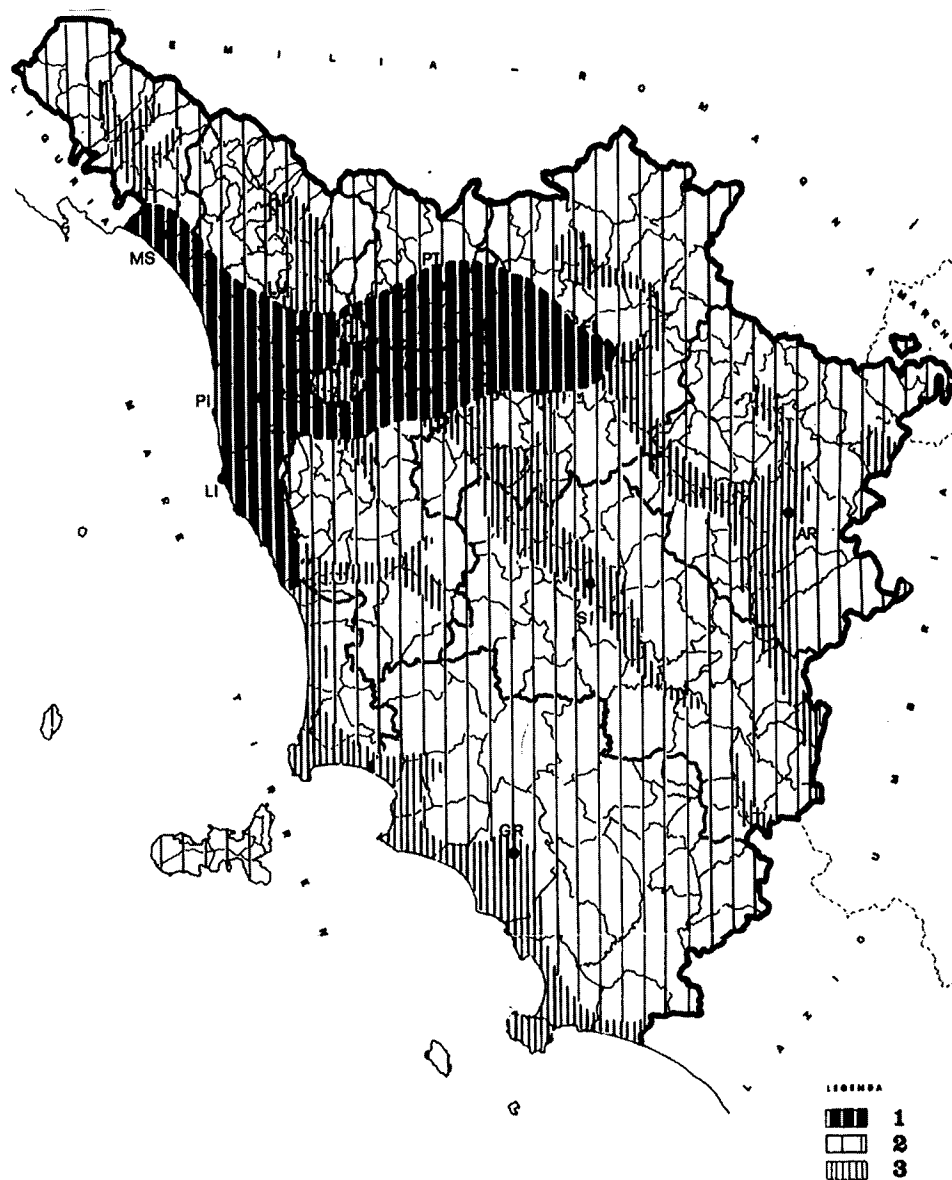
Territorializzate le condizioni strutturali della regione, il documento traccia politiche d'intervento diversificate con il fine di «modificare l'attuale modello di sviluppo e non proporre un astratto schema di assetto territoriale che, in quanto tale, non potrebbe certo produrre l'inversione dell'attuale tendenza alla gerarchizzazione tra le aree di urbanizzazione e quelle di esodo»<sup>61</sup>. Il concetto di assetto territoriale cui rimanda il documento di programmazione è assai lontano da uno strumento di pianificazione tradizionale (per intenderci quello della legge urbanistica nazionale) e molto simile ad una serie di azioni progressive di natura politico-finanziaria per «realizzare le scelte di una profonda trasformazione dell'agricoltura, di un generale processo di ristrutturazione e potenziamento dell'apparato industriale, di un sensibile sviluppo quantitativo e qualitativo degli impieghi sociali del reddito».

Si pensava, in poche parole, di dare configurazione ai sistemi delle comunicazioni, dei porti, degli insediamenti, guidando lo sviluppo in modo da correggere le distorsioni presenti. Per esempio, dal lato della mobilità, si pensava ad una griglia uniforme di «fasci infrastrutturali» tale da consentire alle aree più deboli e sottosviluppate di raggiungere un riequilibrio con quelle più congestionate e centrali. Parafrasando il «Progetto '80», si può dire che le *Linee del programma* introducono nel dibattito politico delle nuove «diretrici di sviluppo» di tipo non adattivo rispetto allo sviluppo in atto, quanto fortemente «correttive».

In questa visione di forte intenzionalità programmatico-progettuale non vi poteva essere posto per una impostazione «tecnica» dell'urbanistica e della pianificazione. Anche questo versante della lama politica regionale, in fin dei conti, rimandava la questione urbanistica ad una nuova legge-cornice nazionale, tuttavia definiva un processo di piano che doveva avere nella regione il momento di partenza e nelle comunità locali il momento terminale.

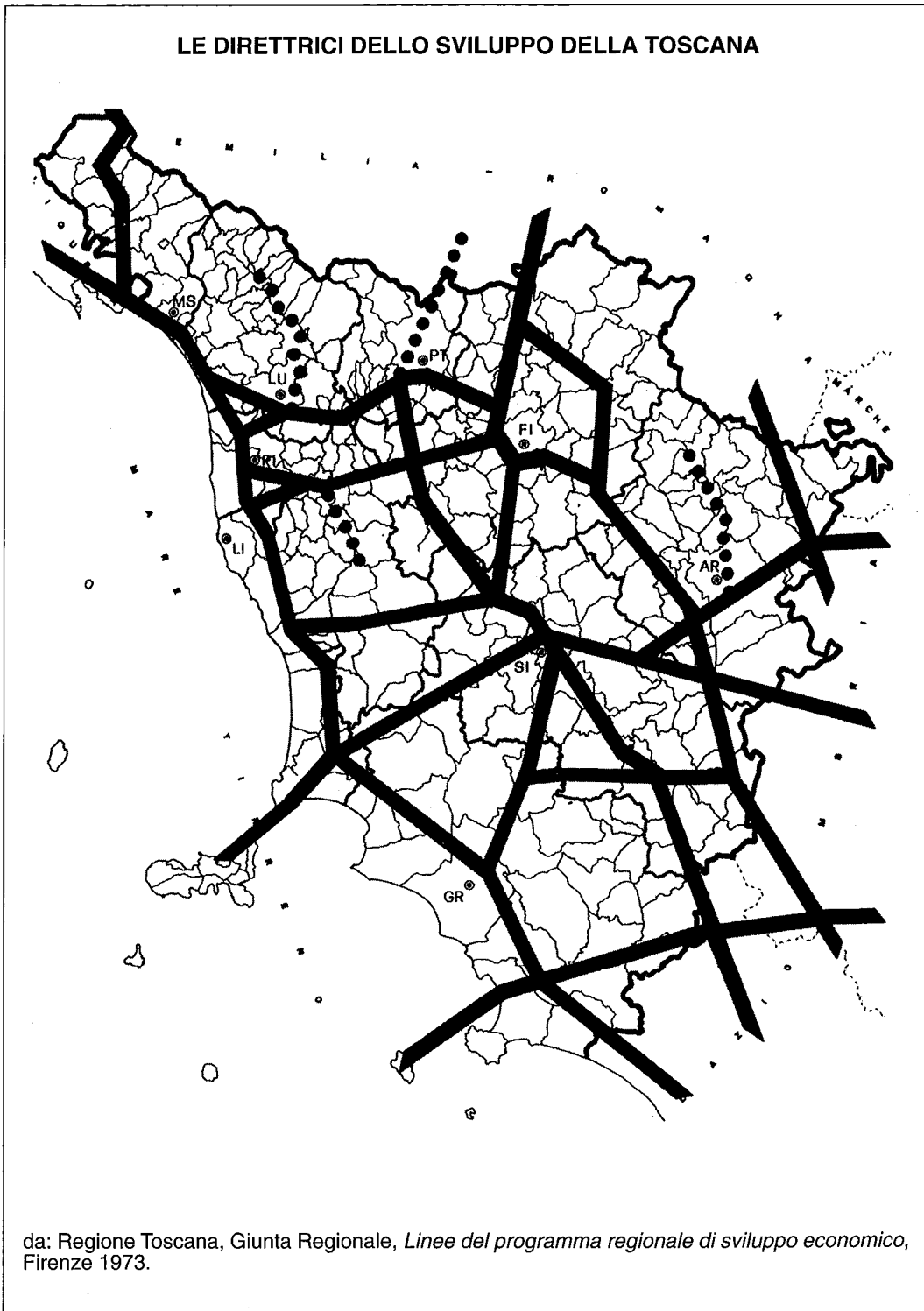
<sup>61</sup> Regione Toscana-Giunta Regionale, *Linee del programma regionale di sviluppo*, Firenze 1973, p. 41.

## LE AREE TIPOLOGICHE DELLA TOSCANA



da: Regione Toscana, Giunta Regionale, *Linee del programma regionale di sviluppo economico*, Firenze 1973.

**LE DIRETTRICI DELLO SVILUPPO DELLA TOSCANA**



da: Regione Toscana, Giunta Regionale, *Linee del programma regionale di sviluppo economico*, Firenze 1973.

Era implicito in ciò che un qualsiasi piano di assetto territoriale regionale avrebbe preso realmente corpo solo quando il procedimento della programmazione economica, sia nazionale che regionale, fosse stato definito in ogni sua parte. Ma al contempo appariva altrettanto chiaro che un eventuale piano territoriale regionale non avrebbe dovuto semplicemente «orientare o coordinare l'attività urbanistica» in ambito regionale, come recita l'art. 5 della legge nazionale del 1942; quanto eventualmente "territorializzare" le scelte politiche della programmazione. Ecco perché, fin dalle fasi iniziali del dibattito sullo Statuto regionale, non si accenna mai ad una nuova legge urbanistica regionale, bensì ad una di tipo transitorio, in attesa di quella cornice nazionale, nonché in attesa di tutte le deleghe statali.

Nonostante questa scelta politica iniziale, nella fase di discussione delle *Linee del programma*, il tema della pianificazione territoriale ed urbanistica occupa un posto prioritario, non tanto per merito degli esponenti della maggioranza, quanto per una serie di iniziative dell'opposizione, la più importante della quale è la cosiddetta «Mozione n. 84» del settembre 1972, sul problema di una normativa regionale in materia urbanistica e sulla determinazione di concreti indirizzi di assetto del territorio.

### 1.5 La politica territoriale ridotta a semplice «risoluzione»

La mozione, presentata dalla Democrazia Cristiana, ha «un intento provocatorio nei confronti della maggioranza regionale»<sup>62</sup>, nonostante ciò spiana definitivamente la strada alla definizione di una prima normativa in materia urbanistica, seppur transitoria, e contribuisce a far tracciare alcuni indirizzi di assetto del territorio.

Il documento, presentato nel mese di settembre, nasce dalla preoccupazione di vedere approvati gli strumenti urbanistici comunali, ereditati dal Ministero, così com'erano «in assenza di indicazioni organiche di uso del territorio (...) al di fuori di ogni logica di confronto fra le previsioni dei comuni vicini e quindi di scelte comprensoriali» e senza che nessuno in Regione avesse minimamente discusso degli indirizzi a cui la Crta prima e la Giunta dopo si sarebbero dovuti attenere, se si escludeva la partecipazione diretta dei Comuni alla discussione dei singoli strumenti.

Con questi dubbi, nella mozione si propone di fissare una normativa di minima per la formazione e approvazione dei piani regolatori e dei programmi di fabbricazione: strumenti questi che non dovevano, comunque, avere una validità superiore a cinque anni e quando rispettavano definite prescrizioni: 1. incremento massimo della popolazione non superiore al 30%; 2. incremento massimo del 30% rispetto alla superficie già impegnata da insediamenti produttivi, in alternativa un aumento di 50 mq ogni nuovo abitante previsto; 3. vincolo di classificazione a verde per le aree pubbliche e private all'interno dei centri urbani superiore ai due ettari; 4. vincolo di classificazione a verde per le zone al di sopra dei 1.000 metri di altitudine, salvo le previsioni per i nuclei residenziali esistenti; 5. classificazione a verde, salvo forme di utilizzazione collettiva, delle zone non urbanizzate delle isole e del litorale regionale. Inoltre si afferma l'utilità di un coordinamento

<sup>62</sup> Regione Toscana, I Legislatura, *Atti Consiliari. Resoconti stenografici*, seduta n. 227 del 26 aprile 1973, «Intervento» di Carlo Barsanti (Dc), p. 931. Il testo della mozione è pubblicato su *Toscana Consiglio Regionale*, n. 22, 1972, pp. 498-499, insieme al successivo documento della Giunta. Il testo della «Risoluzione» finale ed una sintesi del dibattito in Consiglio regionale si trova, invece, in *Toscana Consiglio Regionale*, nn. 8-9, 1973, pp. 259-271.



sovracomunale al quale era affidato il compito di definire vincoli e destinazioni d'uso dei suoli di ogni singolo comune, eventualmente derogando anche dalla normativa di minima proposta in quel documento.

La presentazione della mozione apre un difficile dibattito sia nell'apparato amministrativo regionale – propenso verso queste indicazioni – sia nel mondo politico regionale – molto riluttante a definire fin da subito dei rigidi criteri di riferimento politico – tanto che, tre mesi dopo, la stessa Giunta prepara un proprio documento, meno rigido di quello democristiano<sup>63</sup>.

La discussione in Consiglio Regionale, comunque, tarda ad arrivare e vi giunge solo nell'aprile dell'anno successivo in occasione del dibattito sulle *Linee del programma*. È il primo, significativo ed approfondito, dibattito sulla questione urbanistica in regione<sup>64</sup> che porta alla approvazione di un documento di indirizzi dal titolo *Orientamenti di politica urbanistica transitoria* che, seppur sotto forma di una «risoluzione» del Consiglio Regionale, rappresenta il primo vero atto urbanistico del Governo Toscano.

Una risoluzione tecnico-politica che pur “condita” di molti verbi al condizionale e non direttamente operativa nei confronti dei Comuni e dei privati, detta alcune regole generali unitarie di natura regolamentativa: come la raccomandazione a non prevedere espansioni superiori al 30% dei vani esistenti; l'invito ad usare i piani di edilizia economica e popolare come una reale alternativa al mercato edilizio privato; la limitazione al ricorso ai programmi di fabbricazione; l'unificazione dei criteri di calcolo del fabbisogno edilizio; ed ancora la raccomandazione a contenere l'indice di edificabilità fondiaria, per le zone di espansione, tra un minimo di 0,50 ed un massimo di 3 mc/mq; a non superare il valore di 15 mq/abitante come superficie territoriale destinata ad insediamenti produttivi; l'elevazione dei minimi degli spazi destinati a servizi a 30 mq/abitante per i comuni superiori ai 10.000 abitanti e a 24 per i restanti; l'identificazione di aree di tutela e salvaguardia, e così via, fino a giungere anche alcune raccomandazioni sulle procedure da seguire nell'esame dei piani da parte degli organi regionali.

Dal lato più politico questa risoluzione invita i Comuni ad attuare una politica urbanistica attiva, non di carattere vincolistico, quanto di promozione e anticipazione dello sviluppo degli insediamenti, con un largo uso dei meccanismi previsti dalla legge sulla casa del 1971, indicando nella prospettiva comprensoriale la vera scala del dimensionamento delle previsioni, specie quelle per le aree produttive, agricoltura compresa. L'unico “impegno” che la Regione sembra assumere per sé stessa, invece, è di tipo programmatico, cioè «definire i metodi, le procedure e i contenuti del piano di assetto del territorio».

Il giudizio su questo atto è da molti considerato positivo, le sue indicazioni pur «nella loro elementarità furono fortemente unificanti e diedero contenuto e carattere ai piani redatti in quel periodo»<sup>65</sup>; ma apriranno la strada ad un attivismo regionale assai disordi-

<sup>63</sup> Cfr. «Assetto del territorio e politica urbanistica», in *La regione toscana*, nn. 9-10, 1972, poi pubblicato anche in *Toscana consiglio regionale*, n. 22, 1972 con il titolo *Problemi e orientamenti di gestione urbanistica regionale*.

<sup>64</sup> Cfr. Regione Toscana, I Legislatura, *Atti Consiliari*, cit., sedute n. 227 e 228 del 26 aprile 1973, pp. 926-980. Nell'intervento del consigliere Pietro Ralli (Dc) è sintetizzato l'evolversi della vicenda. La documentazione di questa vicenda è conservata in Archivio regione toscana, 1ª legislatura, *Pratiche*, serie 2, categoria 302.A, affari dell'urbanistica, parte generale.

<sup>65</sup> «Intervista a Romano Viviani» di Paola Jervis, in Regione Toscana, Giunta Regionale, *Trasformazioni e governo del territorio in Toscana 1971-1987*, cit., p. 57. Secondo Sergio Cerreti, in una delle tante conversazioni avute di cui conserviamo gli appunti: «la risoluzione dava un supporto di riferimento forte quando si dovevano analizzare e discutere le scelte di piano con gli stessi Comuni e con le componenti sociali e politiche locali. Non solo ma trasferendo la valutazione territoriale delle indicazioni urbanistiche locali all'interno

**QUADRO SINOTTICO CRITERI GESTIONE URBANISTICA  
APPROVATO NEL 1973**

***Dimensionamento piano***

- periodi massimi per le previsioni di incremento demografico: 5-10 anni
- i nuovi vani residenziali e le nuove aree produttive non dovrebbero superare le quantità realizzate nei 5 o 10 anni precedenti
- attenzione prevalente al completamento sia residenziale che produttivo
- la rete viaria dovrebbe essere contenuta entro i limiti strettamente amministrativi in rapporto all'abitato esistente e al concordato dimensionamento delle zone di espansione

***Insedimenti residenziali***

- espansione residenziale non dovrebbe essere superiore al 30% dei vani esistenti
- uso diffuso delle leggi 167/62 e 865/71 come alternativa al mercato edilizio privato
- indici di fabbricabilità residenziale dovrebbero essere contenuti tra 0,50 e 3mc/mq

***Insedimenti produttivi***

- superficie territoriale massima pari a 15 mq/ab della capacità inseditiva residenziale
- qualificazione insediamenti turistici ed alberghieri in modo da accogliere strati sempre più larghi di utenti

***Spazi pubblici***

	< 10.000	>10.000 ab.
— istruzione obbligo	8	5 mq/ab.
— attrezzature mq/ab.		
— interesse collettivo	4	4 mq/ab.
— verde pubblico	15	12,5 mq/ab.
— parcheggi	3	2,5 mq/ab.
— dotazione standards nuovi insediamenti dovrebbe corrispondere almeno al 20% delle aree territoriali lorde		

***Vincoli territoriali***

- obbligo indicazione vincoli paesaggistici e idrogeologici
- assoggettare a normativa di tutela e di salvaguardia variamente articolata:
  - a) le aree non urbanizzate oltre i 1000 metri
  - b) quelle comprese nella fascia fra la vetta e la quota inferiore a 2/300 metri rispetto alla vetta stessa dei gruppi montagnosi del crinale appenninico
  - c) aree agricole e forestali di particolare pregio produttivo e ambientale
  - d) aree non urbanizzate distanti 250-500 metri dalla riva del mare, dei laghi e dei fiumi e comunque tutte le aree della fascia costiera ai fini degli insediamenti portuali
  - e) aree ai bordi di autostrade/superstrade, al confine delle aree di proprietà delle ferrovie dello Stato, di aeroporti, ecc.
- definire di interesse comprensoriale le aree classificate in catasti come boschi, foreste, o pascoli

***Indicazioni di massima***

- attuare una politica attiva di promozione e anticipazione dello sviluppo urbano, anche usando gli artt. 9, 26 e 26 della 865/71
- gli interventi di settore devono essere conformi ai piani urbanistici
- intraprendere una visione comprensoriale dei problemi e delle relative soluzioni fin nella fase di formazione di piani urbanistici
- le aree produttive agrarie dovranno essere riservate alle rispettive attività in ordinato equilibrio con le zone destinate agli insediamenti diversamente produttivi
- le aree agricole debbono essere individuate nella loro funzione attuale e in quella prevedibile
- i problemi abitativi e di urbanizzazione delle campagne devono garantire modelli e servizi adeguati e utilizzazione dell'esistente

nato e soprattutto ad una stagione urbanistica tematica e settoriale, fatta di successive "ondate" di interessi, in attesa di una più moderna legge urbanistica nazionale che fosse da cornice a quelle regionali ed in attesa di un piano di assetto territoriale ancora lontano da venire.

A questo proposito così si conclude la risoluzione: «la Regione, anziché avviare la elaborazione di una legge urbanistica regionale, che si chiuda nelle maglie anguste della vigente legislazione nazionale in materia, innovandola parzialmente, intende procedere – d'intesa con le altre Regioni – alla elaborazione di un progetto di legge urbanistica generale da presentare al Parlamento». Progetto che non arriverà mai.

Con ciò la politica urbanistica regionale viene temporaneamente ridotta prima ad una semplice risoluzione e poi circoscritta alla sola politica edilizia. Gioca a favore l'incipiente crisi economica che porta ad una costante diminuzione dei flussi finanziari da parte dello Stato, il definitivo blocco del secondo programma economico nazionale 1971-75 da parte dei governi Andreotti e Rumor, nonché l'arenarsi della stessa programmazione regionale<sup>66</sup>.

## 1.6 L'inaugurazione delle "urbanistiche" tematiche

Il necessario prevalere della lama politico-normativa convoglia l'attenzione della politica territoriale verso la semplice strumentazione urbanistica comunale, con un forte sostegno anche finanziario sia per la redazione di strumenti urbanistici che per l'acquisizione di aree da destinare all'edilizia economica e popolare<sup>67</sup>.

La stessa organizzazione degli uffici regionali risente di questa scelta, nonostante si crei il Dipartimento Assetto del territorio, i servizi ruotano tutti intorno alla strumentazione urbanistica e non già alla politica territoriale, che viene lasciata al Dipartimento programmazione<sup>68</sup>. Certo pesa anche il trasferimento degli uffici periferici dello Stato, prima fra tutti la Sezione urbanistica del Provveditorato alle opere pubbliche della Toscana ed il Genio civile, entrambi portatori di una attitudine burocratico-normativa. Ma pesa la direzione politica di dare una visibilità alla Regione ed un ruolo primario di cogestore del processo di trasfor-

della Crta, di fatto, si era creato un nucleo di persone, forse ristretto, ma efficiente, che pur ragionando per quantità, come li obbligava la *Risoluzione*, non perdevano di vista la qualità del territorio. Anche questa caratteristica ha finito per avere un peso determinante nella costruzione del paesaggio toscano, così come noi ora lo conosciamo».

<sup>66</sup> «Approfondendo il discorso sulla programmazione regionale, Lagorio ha rilevato che essa non è come la corda del prestigiatore che può sollevarsi da terra verso il nulla; se non si aggancia alla programmazione è sì, in questo caso, un esercizio accademico o un ingannevole libro dei sogni. In queste condizioni il massimo sforzo programmatico al quale la Regione può essere chiamata consiste nel redigere alcune linee generali dalle quali non discostarsi per non creare ulteriore disordine e per iniziare a ricucire una politica economica ordinata», sintesi dell'intervento di L. Lagorio nel corso del dibattito su «Bilancio di previsione e consuntivo dell'attività regionale» ora in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 1, 1975, p. 36.

<sup>67</sup> L'impegno economico tra le due voci si trova in «Piani per l'edilizia economica e popolare. Acquisizione e utilizzazione delle aree», *Quaderni della Regione Toscana*, Documenti n. 6, 1974, pp. 43-45.

<sup>68</sup> La Lr. 55 del 1973 così struttura i servizi del Dipartimento Assetto del territorio (da ora Dat): 1. raccordo con altri dipartimenti, 2. rilevazione e gestione dati territoriali e cartografici, 3. pianificazione territoriale e tutela dell'ambiente, 4. strumenti urbanistici, 5. sistemazioni territoriali e previsione dissemi, 6. trasporti, 7. infrastrutture e lavori pubblici, 8. edilizia residenziale pubblica, 8. posizione di ricerca su normative e procedure di legge. Il servizio «politiche territoriali» è affidato, invece, al Dipartimento Programmazione. Una separazione pesante ed in parte ingiustificata che sarà sanata solo nel 1987 con il riassetto degli uffici regionali.

mazione urbana, cioè di microubanistica attiva. Lo strumento urbanistico locale diventa così il "piano istituzione" degli indirizzi politici regionali, creando non pochi problemi di conflitto tra i livelli di governo e tra gli stessi amministratori<sup>69</sup>.

Accantonata la strada di un corpus legislativo unico tale da portare verso una politica di regolazione territoriale integrata e sistemica, prende corpo una politica urbanistica indirizzata, sostanzialmente, verso una dimensione prettamente edilizia. Così gli interessi di lavoro si spostano verso il controllo di questa attività articolandosi in tre direzioni prevalenti: 1. il già citato forte sostegno alla casa a basso costo, sostenendo le nuove espansioni, ma anche inaugurando il recupero nei centri storici; 2. una specifica attenzione nei confronti delle aree agricole e di tutto il sistema delle aree di particolare pregio paesistico ed ambientale da proteggere con specifiche disposizioni legislative e regolamentari; 3. una timida attenzione alle deleghe sub-regionali con l'avvio di un volontaristico processo di pianificazione comprensoriale.

Il primo filone è quello più corposo, soprattutto per le ricadute politiche che aveva, "fissando" sul territorio uno degli slogan più efficaci della sinistra sindacale coniato sul finire degli anni '60: «la casa come servizio sociale». L'attuazione dei piani di edilizia popolare aveva, poi, un grado di significativa "eversività", perché si basava sull'esproprio preventivo delle aree interessate dal progetto, nonché su una necessaria programmazione dei tempi e dei modi dell'intervento da parte delle singole amministrazioni comunali. Tutto ciò rispondeva anche ad un carattere promozionale della politica della casa e non tanto regolamentativo. La politica della casa dunque come strumento per creare un nuovo mercato edilizio pubblico da contrapporre a quello privato e speculativo. Attivando il cosiddetto «mercato della concessione, basato sulla appartenenza agli enti locali del diritto di edificazione e sulla facoltà di questi dare in concessione tale diritto ad operatori pubblici e privati»<sup>70</sup>.

Così, interpretando estensivamente il concetto di edilizia economica e popolare, fino a comprendere tutto il segmento dell'edilizia nuova, con l'inevitabile esclusione di quella con caratteristiche di lusso, i peep vengono utilizzati come veri e propri strumenti ordinatori dell'espansione urbana. Esso, infatti, «non è stato considerato solo un elemento di risposta settoriale, anche se ciò è stato importante, soprattutto nella vertenza per la casa; e nemmeno è stato considerato un fattore risolutivo di rifunzionalizzazione e di riqualificazione morfologica urbana, anche se ciò era presente in alcuni piani, [quanto] come strumento supplente della pianificazione generale: a un certo punto, nella prassi politica, il peep assu-

<sup>69</sup> «Fino ad ora la necessità e l'urgenza di rimediare ai guasti ed alla paralisi determinati dalla gestione centralizzata dell'approvazione degli strumenti urbanistici da parte del Min. Ll.Pp., ha occupato quasi tutta l'attività del Dipartimento urbanistico. Si è trattato di una fase necessaria e tuttavia le indicazioni di carattere puramente quantitativo e transitorio contenute nelle "norme" elaborate dalla Regione hanno con il tempo ristretto il confronto con gli enti locali su di un terreno di prevalente contrattazione e concentrato l'azione della Regione negli organismi tecnici che si occupano della approvazione degli strumenti urbanistici. Questo restringimento ha determinato una situazione non positiva che occorre rapidamente superare per stabilire un rapporto di fiducia e di collaborazione con i comuni: ciò si può ottenere soltanto sul terreno degli indirizzi e delle scelte globali che alla Regione competono, esercitando per questa via una presenza ed un ruolo anche nella fase della formazione degli strumenti e non solo in quella della approvazione (probabilmente si tratta anche di invertire l'attuale rapporto tra Crta e Dipartimento rafforzando quest'ultimo a scapito dell'altro)» Partito Comunista Italiano, Comitato Regionale Toscano, *Attivo regionale* sul tema «Indirizzi e scelte di politica territoriale del partito in Toscana», Firenze 24 ottobre 1974, Relazione di Luigi Colajanni, ora in Archivio Cerreti.

<sup>70</sup> A. Sarti, «Proprietà pubblica per tutti i suoli urbanizzati», in *Atti del convegno promosso dalla Federazione del Pci di Bologna*, cit., p. 41 (in corsivo è nel testo).

**Strumenti urbanistici comunali esaminati dalla Crta al 25 marzo 1974**

Provincie	P.R.G.		P.d.F.		R.E.		P.E.E.P.		Lottizz.	P.P.	P.I.C.	P.I.P.
	Piani Regolatori Generali	Varianti al P.R.G.	Programmi di fabbricazione	Varianti al P.d.F.	Regolamenti edilizi	Varianti al R.E.	Piano per l'edilizia economica e popolare	Varianti al P.E.E.P.	Lottizzazioni	Piani particolareggiati	Piani intercomunali	Piani insediamenti produttivi
Arezzo	10	3	16	16	1	—	6	7	39	6	1	1
Firenze	13	10	14	9	5	—	15	9	49	1	—	—
Grosseto	1	1	14	5	1	1	7	2	10	2	—	3
Livorno	6	5	8	3	3	—	5	—	10	4	—	—
Lucca	7	5	15	—	—	—	3	—	—	—	—	—
Massa-Carrara	1	3	9	1	1	—	1	2	1	—	—	—
Pisa	3	5	26	4	—	—	3	1	21	—	—	—
Pistoia	7	2	7	5	1	—	7	10	—	—	—	1
Siena	7	5	19	22	6	—	11	3	29	—	1	—
<b>Totale regionale</b>	<b>55</b>	<b>39</b>	<b>128</b>	<b>65</b>	<b>18</b>	<b>1</b>	<b>58</b>	<b>34</b>	<b>159</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>5</b>
Definitivam. approvati	13	31	31	25	2	—	19	23	75	7	—	—

N.B. - Ai fini della quantificazione si è data una interpretazione restrittiva del numero di piani esaminati, prendendo in considerazione solo quei piani che, dopo l'esame della Crta sono stati oggetto, o presumibilmente lo saranno, di una deliberazione della Giunta Regionale.

**Riepilogo piani di zona approvati**

Provincia	N. piani approvati		Vani approvati	Popolazione della Prov.	Ab. tot. Vani 167
	Ministeriali	Regionali			
Arezzo	10	11	48.425	218.846	4,51
Firenze	23	19	145.136	688.327	4,74
Grosseto	6	11	31.419	153.966	4,90
Livorno	10	5	48.553	160.327	3,30
Lucca	3	3	25.647	287.885	11,22
Massa-Carrara	2	2	35.469	137.530	3,87
Pisa	7	4	49.333	217.897	5,51
Pistoia	3	4	24.613	160.549	6,52
Siena	7	12	31.633	191.422	6,05
<b>Totali</b>	<b>71</b>	<b>71</b>	<b>440.228</b>	<b>2.270.749</b>	<b>5,16</b>

da: «Piani per l'edilizia economica e popolare. Acquisizione e utilizzazione delle aree», *Quaderni della Regione Toscana*, n. 6, 1974.

me valenze di piano generale, travalicando le sue caratteristiche di strumento attuativo e diventando così lo strumento urbanistico per eccellenza»<sup>71</sup>.

Parallelamente a questo interesse per l'edilizia nuova si sviluppa un'attenzione verso il patrimonio storico ed il suo recupero a fini abitativi – come estensione della politica correttiva dei peep anche all'edificato storico esistente – seppur con ritardo rispetto sia ad altre regioni italiane che all'attesa destinata nello spazio regionale<sup>72</sup>, e comunque dopo una esplicita sollecitazione da parte dell'Associazione nazionale centri storici e artistici. Attenzione che porta alla legge regionale n. 56 del 1974 sulla tutela dei centri storici, per fermare, o quantomeno tentare di governare i già evidenti fenomeni di sostituzione del tessuto sociale presente e l'indiscriminato cambio di destinazione d'uso di molti immobili. Operazione attuata attraverso un blocco della situazione esistente per tutte le aree urbane contraddistinte come zone omogenee «A» dagli strumenti urbanistici generali<sup>73</sup>, limitando le operazioni d'intervento al semplice consolidamento e restauro.

Al contempo, usando parte dei finanziamenti della legge per la casa si attivano quattro progetti «pilota», per sperimentare tecniche di analisi e metodi di intervento in «un campo inesplorato e quasi mancante di riferimento dal punto di vista giuridico, tecnico, edilizio, economico e sociale»<sup>74</sup>. Il tema del recupero, nonostante l'adesione della Regione all'Anno del patrimonio architettonico europeo (1975), è tuttavia marginale rispetto all'agenda del dibattito politico regionale tutta incentrata su una politica urbanistica attiva, sarà ripreso con più intensità politica e progettualità d'intervento nella seconda legislatura regionale.

Gli altri due filoni, ovvero il sistema dei parchi regionali e le aree agricole, nonché la «questione» dell'ente intermedio, sono solo avviati<sup>75</sup>. Non trovano significativo sviluppo e

<sup>71</sup> «Intervista a Romano Viviani», cit., p. 59. Cfr. anche S. Cerreti, «La politica della casa della Regione negli anni settanta», relazione al *Convegno sulla casa*, Firenze 14-16 marzo 1980.

<sup>72</sup> Citiamo per tutti: *Convegno delle regioni su Salvaguardia e rivitalizzazione dei centri storici nel quadro della programmazione e pianificazione urbanistica regionale*, organizzato dalla Regione Liguria e dall'Associazione nazionale centri storico artistici, Genova 7-8 luglio 1972; Regione Umbria, Centro regionale umbro di ricerche economiche e sociali, *Progetto pilota per la conservazione e vitalizzazione dei centri storici della dorsale appenninica umbra*, Perugia 1976; Università degli studi di Firenze, Facoltà di Magistero, *Proposte per la Regione Toscana: Tutela del paesaggio: Parte prima: Centri storici e coordinamento degli studi regionali; Parte seconda: Politica montana, evoluzione della campagna, isole*, Firenze 1973; Comune di Siena, Assessorato all'urbanistica, *Convegno regionale su Centri storici e territorio*, 29-30 settembre 1973.

<sup>73</sup> «Quelle parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico, o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi», art. 2, Decreto ministeriale n. 1444 del 1968. Sulla giustificazione di questa scelta cfr. Regione Toscana-Giunta regionale, *Atti del I incontro regionale sui centri storici*, Firenze, 18 giugno 1974.

<sup>74</sup> *Relazione ufficiale* di Riccardo Bertini al Convegno regionale sui *Centri storici in Toscana*, Certaldo 17-18 maggio 1975, ora in Regione Toscana-Giunta Regionale, *Una politica per i centri storici. Atti della conferenza regionale. Certaldo, 17-18 maggio 1975*, Firenze 1976.

I Centri storici «pilota» erano quelli di Montepulciano, S. Giovanni Valdarno, Pietrasanta, e Castagneto Carducci. Tra i professionisti incaricati di elaborare proposte concrete di intervento troviamo alcuni dei più importanti nomi dell'urbanistica italiana: Giuseppe Samonà, Edoardo Detti, Gianfranco Di Pietro, Ludovico Quaroni.

<sup>75</sup> Sul tema dell'ente intermedio, il dibattito è continuo ma poco sistematico. Si accenna a questo livello di governo in diversi documenti e in numerosi interventi in aula consiliare, ma non si giunge mai ad una ipotesi concreta e forte. Le uniche due proposte di legge sono la 27, d'iniziativa della Giunta, e la 272, primo firmatario il consigliere Luciano Stanghellini. Nella prima si prevedeva la nascita di Comitati comprensoriali con solo poteri consultivi; nella seconda i comprensori nascevano solo su base volontaristica. Per un dibattito rimandiamo a *Toscana Consiglio Regionale*, n. 1, 1975.

## CONTENUTI DELLA PIANIFICAZIONE REGIONALE

### *Secondo l'art. 5 della legge urbanistica nazionale del 1942*

Il Piano territoriale di coordinamento deve stabilire le direttive da seguire nel territorio in rapporto principalmente:

- a) alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge;
- b) alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi od impianti di particolare natura ed importanza;
- c) alla rete delle principali linee di comunicazione stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili esistenti e in programma.

### *Secondo gli Orientamenti di politica urbanistica transitoria della Regione Toscana*

Il Piano regionale di assetto del territorio deve trovare soluzione, unitariamente configurata, a problemi di grande rilevanza come:

- a) l'organizzazione complessiva dei trasporti e dell'insieme del sistema infrastrutturale regionale;
- b) la localizzazione dei principali insediamenti produttivi e dei complessi di attrezzature di livello regionale;
- c) i vincoli e le salvaguardie a tutela delle risorse esistenti naturali, ambientali, storico-artistiche;
- d) l'articolazione comprensoriale della regione e il dimensionamento dei parametri fondamentali dei singoli comprensori (in termini di occupazione, di incremento demografico, di servizi);
- e) i criteri operativi di salvaguardia e di utilizzazione del patrimonio insediativo esistente, con particolare riferimento ai centri storici;
- f) nuovi standards, integrativi di quelli fissati dal DM 1444/68

### *Secondo i principi dell'art. 4 dello Statuto della Regione Toscana*

L'assetto del territorio:

- deve garantire la protezione della natura, della salute e delle condizioni di vita delle generazioni attuali e future;
- deve promuovere un giusto rapporto tra città e campagna, subordinando a queste necessità gli interventi relativi alle opere di interesse pubblico, agli insediamenti umani e alle attività produttive;
- deve intervenire per difendere il suolo e le foreste, per regolare le acque, per prevenire ed eliminare le cause di inquinamento.

da: legge urbanistica nazionale del 17 agosto 1942, n. 1150; Regione Toscana, *Normativa regionale in materia di urbanistica e sulla determinazione di concreti indirizzi di assetto del territorio*, Risoluzione del Consiglio regionale approvata il 26 aprile 1973; Regione Toscana, *Statuto regionale*.

rimangono come indicazioni di massima. Saranno sviluppati nella seconda metà degli anni settanta.

L'interesse prevalente dell'assessorato regionale all'urbanistica si concentra sull'approvazione dei piani urbanistici comunali. In soli due anni vengono approvati 79 strumenti urbanistici generali, a fronte dei soli 66 approvati dal Ministero dei lavori pubblici nei venti anni precedenti; mentre i vecchi programmi di fabbricazione, per effetto della legge regionale 16/75, sono resi sostanzialmente equivalenti ai piani regolatori generali. Con questo parallelismo i Comuni dotati di piano urbanistico passano da 66 a 110, su un totale di 287.

Alla fine della legislatura oltre il 60% dei comuni hanno un documento di piano approvato<sup>76</sup>. Intensa attività che si esplica in assenza di riferimenti territoriali sovraordinati regionali, se si esclude il ruolo di confronto all'interno del procedimento di valutazione in seno alla Crta, e che costituirà una pesante eredità per la programmazione regionale.

Una considerazione a parte merita, invece, quella che abbiamo definito la lama programmatico-progettuale. Gli *Orientamenti di politica urbanistica transitoria* avevano liquidato il problema di una legge urbanistica regionale, ma comunque facevano appello ad un vero e proprio Piano di assetto territoriale come strumento, ancorché temporaneo, di guida per le politiche interne alla Regione e mezzo di contrattazione con lo Stato e con i numerosi enti nazionali, sui temi dell'infrastrutturazione, delle salvaguardie delle risorse, delle scelte strategiche regionali.

Su questo argomento avviene un fatto curioso: l'organizzazione di un seminario di lavoro interno ai Dipartimenti Assetto del territorio e Programmazione per una intera settimana lavorativa in un luogo appartato, la villa di Mondeggi<sup>77</sup>, nella speranza di articolare una traccia di documento da presentare comunque come piattaforma elettorale per il rinnovo amministrativo.

Il documento finale in larga parte rispecchia il pensiero burocratico-normativo prevalente in Regione. Nonostante si riportassero una serie di raccomandazioni sia per le aree agricole, sia per le aree urbane, con l'intento prioritario di limitare il più possibile il consumo di

Sul tema delle aree protette non si va oltre le dichiarazioni di principio, gli unici atti di un certo rilievo sono le dichiarazioni congiunte dei Comuni di Grosseto, Orbetello e Magliano in Toscana che aprono la strada alla Lr 65 del 1975 che istituisce il *Parco naturale della Maremma*; e la proposta di legge n. 350 sull'*Istituzione del Parco naturale di San Rossore e Migliarino*, primo firmatario il consigliere Carlo Barsanti (Dc), che si arena. Su entrambi cfr. *Toscana Consiglio Regionale*, n. 9, 1975. Il tema comunque non rientrava nelle scelte politiche di fondo né della Giunta né dell'Assessore: «il tema dei parchi nacque solo per anticipare le proposte di possibili parchi nazionali allora ventilate e dunque con lo spirito di contrastare lo Stato sul ruolo regionale riaffermando il principio dell'autonomia», *Intervista registrata con Antonello Nuzzo*, cit..

<sup>76</sup> «Sulla base degli orientamenti di politica urbanistica approvati dal consiglio regionale è stato possibile esaminare 274 strumenti urbanistici su 287 amministrazioni comunali presenti nella regione; fino ad oggi sono 148 i comuni che dispongono di uno strumento urbanistico di base definitivamente approvato e 126 sono gli strumenti già esaminati o in via di approvazione. (...) è stato possibile procedere all'approvazione definitiva di un consistente numero di strumenti di attuazione (102 piani di zona per l'edilizia economica e popolare che investono una superficie edificabile di oltre 3000 ettari). Inoltre è stato concesso il nulla osta per 176 lottizzazioni che, nell'insieme, esprimono una possibilità edificatoria di circa 6 milioni e mezzo di mq. Altri strumenti approvati sono quelli che si riferiscono agli insediamenti produttivi previsti dalla legge statale 865. Gli strumenti approvati sono 19 e per 17 di essi è stato possibile definire l'erogazione dei fondi "una tantum" nella misura massima del 50% delle spese per opere di urbanizzazione» sintesi dell'intervento di G. Filippini nel corso del dibattito su «Bilancio di previsione e consuntivo dell'attività regionale» ora in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 1, 1975, p. 21.

<sup>77</sup> Meglio conosciuta come «Riunione di Mondeggi», Bagno a Ripoli 18-22 novembre 1974, cui parteciparono le migliori forze della regione, tra gli altri Riccardo Bertini, Lando Bortolotti (con funzioni di segretario verbalizzante), Sergio Cerreti, Arcadio De Zordo, Pier Luigi Giovannini, Piero Lusvardi, Antonello Nuzzo.



suolo, la tesi fondamentale era che «in assenza della programmazione nazionale, e in mancanza di un programma regionale, non [era] pensabile la stesura di un Piano regionale di assetto del territorio. (...) Il Prat [avrebbe avuto] senso se consisteva nella traduzione sul territorio del programma regionale, cioè se [era] una specificazione e localizzazione degli interventi economico-politici decisi dal programma. Non [poteva] avere vita propria (altro che come disegno subito superato dalla realtà), perciò non si [poteva] fare [allora]»<sup>78</sup>.

La definizione di un qualsivoglia piano di assetto territoriale viene così concatenata alle scelte di programmazione economica regionale. Scelte che, proprio in quei mesi, erano in corso di definizione anche a seguito dell'istituzione con legge regionale n. 48 del 10 agosto 1974 dell'*Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana* (Irpet) – recuperando, non solo l'acronimo, ma soprattutto l'esperienza e le strutture dell'esistente Istituto di ricerche per la programmazione economica della Toscana – ed affidandogli i compiti degli studi preparatori per gli atti della programmazione regionale, per i provvedimenti sui problemi economici e sociali, nonché la consulenza e gli studi sugli aspetti economici e sociali dell'attività regionale.

Si chiude così la prima legislatura regionale, quella più articolata e fondativa<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> *Bozza di sintesi del documento finale sul piano di assetto territoriale*, Mondeggi 22 novembre 1974, p. 2, ora in Archivio Bortolotti.

<sup>79</sup> Per un resoconto dell'attività legislativa nel primo quinquennio di esperienza regionale, cfr. F. Merloni, «Legislazione urbanistica regionale: un bilancio della prima legislatura», in *Foro amministrativo*, III, 1975; F. Ciccone e V. De Lucia, a cura di, «Leggi molte, urbanistica poca», in *Urbanistica informazioni*, nn. 21-22, 1975; B. Gabrielli, a cura di, «Rassegna della legislazione urbanistica regionale», in *Urbanistica*, nn. 63-64, 1976.

## 2. DALLA PROGRAMMAZIONE GENERALE ALLA PROGRAMMAZIONE PER OBIETTIVI

### 2.1 L'esaurirsi della mobilitazione del fronte regionale

Le elezioni amministrative del giugno 1975 confermano l'alleanza tra comunisti e socialisti<sup>1</sup>. La delega all'assetto del territorio e urbanistica, tuttavia, passa dai comunisti ai socialisti perché «nonostante il successo elettorale dell'intera coalizione, i socialisti aumentarono in maniera significativa il loro peso elettorale, tanto che gli assessori passano da uno, della prima legislatura, a due, della seconda. Da qui la richiesta di un assessorato che potesse lasciare il segno politico tangibile e, tenendo conto del personale politico disponibile, questo segno era legato al territorio»<sup>2</sup>. Qui la prima sostanziale novità rispetto alla fase costituente dell'esperienza regionale.

La seconda, e più importante, novità è la pubblicazione della prima ricerca dell'Irpet – dopo la sua trasformazione in istituto regionale di ricerca – con la proposta interpretativa di un modello di sviluppo economico e sociale della Toscana fondato sulla cosiddetta «industrializzazione leggera»<sup>3</sup>.

La terza, ed essenziale novità, anche se esterna alla Regione, è il mutarsi del quadro politico nazionale che porta ad un rilancio della stagione di riforme che investono anche i governi regionali.

Ma andiamo per ordine.

Durante la prima legislatura l'urbanistica si era trasformata da “semplice” politica di regolamentazione dello sviluppo urbano a strumento di lotta politica sul territorio, quindi a momento di incidenza sostanziale dell'operare amministrativo con ricadute immediate sul sistema dei valori sociali e sull'economia locale. Guidare l'assessorato all'urbanistica significava diventare il punto di riferimento privilegiato non solo delle autonomie locali, ma anche del mondo cooperativo ed imprenditoriale che alle scelte di natura territoriale davano sostanza e visibilità, soprattutto attraverso l'edilizia.

<sup>1</sup> Presidente è confermato Lelio Lagorio (Psi), vice-presidente è Gianfranco Bartolini (Pci). La delega all'assetto del territorio e urbanistica (insieme all'edilizia abitativa, programmazione dei trasporti e trasporti su strada) è affidata al socialista Giacomo Maccheroni. Gli altri assessori sono i comunisti Roberto Barzanti (affari generali), Renato Pollini (Finanze e bilancio), Anselmo Pucci (agricoltura), Dino Raugi (trasporti), Lino Federigi (opere pubbliche), Luigi Tassinari (istruzione), Giorgio Vestri (sanità), e il socialista Mario Leone (attività produttive).

<sup>2</sup> *Intervista registrata con Lelio Lagorio, cit.*

<sup>3</sup> Irpet, *Lo sviluppo economico della Toscana, cit.*

L'attenzione verso la politica della casa diventa quindi, per il nuovo assessore Giacomo Maccheroni, uno degli interessi prevalenti della gestione regionale: «l'assetto del territorio era tema di programmazione, era argomento per cambiare l'indirizzo, interessava poco le amministrazioni locali; mentre il tema della casa era dare contributi per edificare case e risolvere problemi reali. Non solo ma l'attuazione si vedeva subito»<sup>4</sup>. L'operatività delle scelte politiche territoriali era, d'altronde, una diffusa esigenza in segmenti maggioritari del mondo socialista<sup>5</sup> e l'attenzione verso le richieste degli enti locali più pregnante: «si inaugura così un ruolo nuovo dell'Assessore e del Dipartimento regionale quello di servizio alle richieste locali e non tanto come puro controllore»<sup>6</sup>.

La valenza politica dei piani attuativi viene "reindirizzata" e da strumenti per il controllo della rendita fondiaria e del mercato edilizio speculativo diventano con più forza anche luoghi di ridefinizione delle politiche di sviluppo locale. È un cambio di prospettiva rilevante che, nel corso degli anni, verrà esteso ad altri comparti territoriali, a cominciare dal recupero del patrimonio edilizio. Ma su questo torneremo più avanti.

Su questa rilevante novità nella gestione politica si innesta anche la presentazione della prima ricerca dell'Irpet sull'intero spazio regionale. La ricerca, frutto di circa quattro anni di studi, viene conclusa nel dicembre del '74, ma stampata solo un anno dopo, nel dicembre del '75. La nota non è irrilevante, perché in tutto questo lasso di tempo<sup>7</sup> i risultati finali "circolano" nell'ambiente politico e tecnico regionale. Le sue conclusioni appaiono, infatti, così distanti rispetto al dibattito tra le forze politiche e alle attese sugli esiti del governo regionale che non vengono nemmeno citate nel documento politico-programmatico per la elezione della Giunta regionale nel luglio 1975. Anzi, questo documento sembra andare in una direzione opposta, quando conferma le analisi e gli obiettivi già tracciati nel 1973: «Le forze di maggioranza confermano in tutta la sua pienezza la portata innovativa, politica e culturale, introdotta nel più ampio quadro della iniziativa per le riforme e la programmazione democratica, con l'impostazione ed il dibattito intono alle nelle *Linee del programma regionale di sviluppo economico*»<sup>8</sup>. Certo le *Linee* non sono il nuovo programma regionale di sviluppo, ma, per la nuova maggioranza, «intendono costituire, nello spirito statutario con il quale sono state approvate dal Consiglio Regionale, l'elemento primario di riferimento per il concorso della Regione alle scelte della programmazione nazionale»<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> *Intervista registrata* con Giacomo Maccheroni, Assessore all'urbanistica e all'assetto del territorio (1975-1983), Pontedera 25 settembre 1998.

<sup>5</sup> Su questo cfr. Aa.Vv., *Urbanistica, vertenza aperta: i soggetti, i tempi, i modi della riforma*, Quaderni socialisti, 1970, nel quale è riportata anche una proposta di legge urbanistica nazionale (pp. 49-59) nella quale non erano previsti piani territoriali atemporalmente a lungo termine, ma solo (titolo IV) «piani degli interventi attuativi (nazionali, regionali, comprensoriali, comunali)».

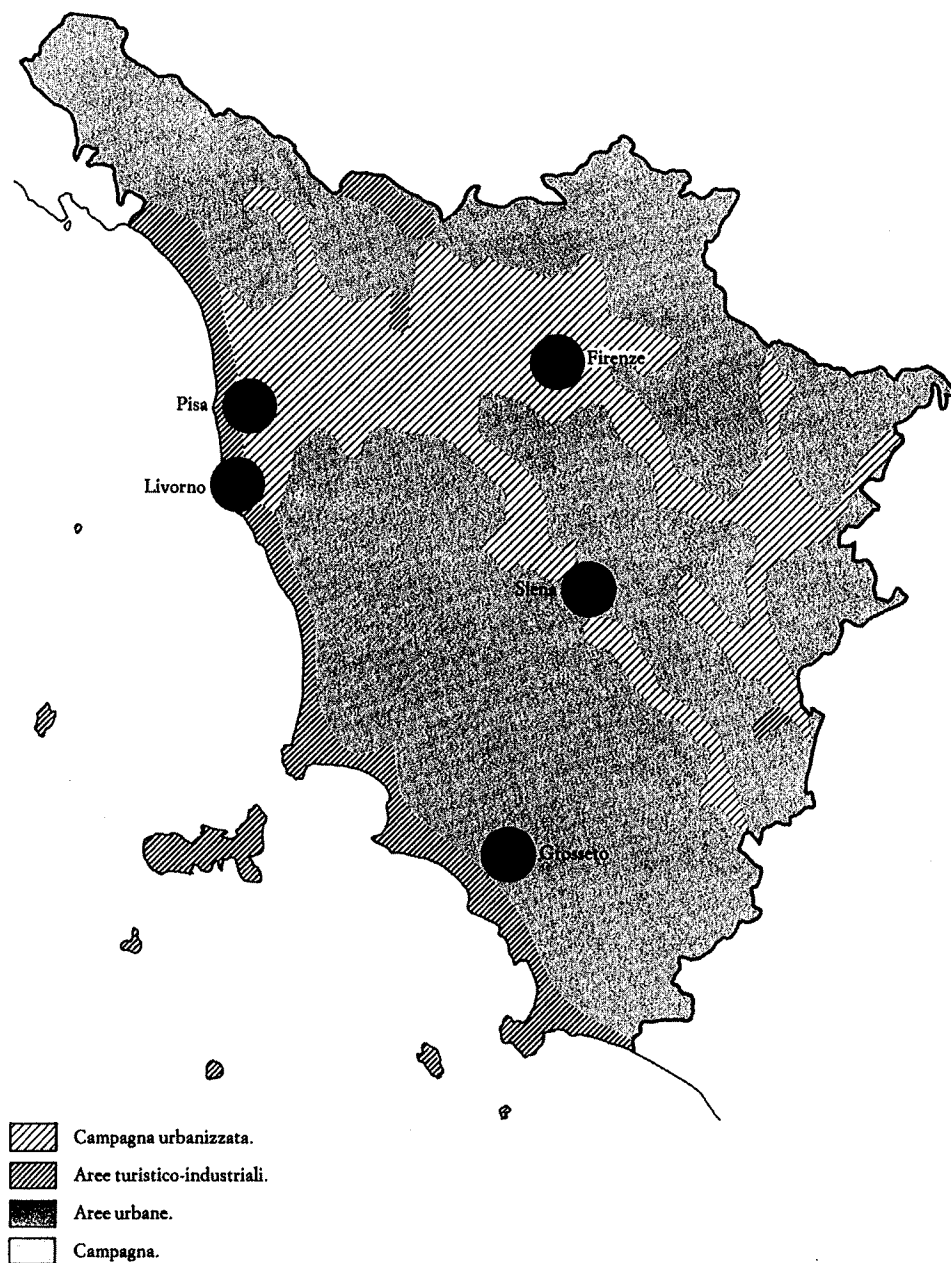
<sup>6</sup> *Intervista registrata* con G. Maccheroni, cit., che così continua: «nella programmazione era prevalente l'aspetto economico, ed era sbagliato. Si tentava di fare gli imprenditori senza esserlo. Era politicamente edificante parlare dello sviluppo economico (...), ma era un errore di fondo, anche se innestato in un modello di pensiero della sinistra che voleva controllare e guidare l'economia e il territorio. (...) Mi sono mosso, al contrario, partendo per risolvere i problemi dei vari Sindaci, con l'obiettivo di rendere più agevole e veloce l'amministrazione locale. Da questo punto di vista i piani attuativi erano le gambe operative per risolvere i problemi e per dare corso allo sviluppo».

<sup>7</sup> Al di là dei mesi necessari per la formalizzazione operativa del passaggio tra il vecchio ed il nuovo Irpet, così come previsto dalla Lr 48/74, reso operante il 12 giugno 1975, vi sono le elezioni amministrative del giugno '75 e la formazione della nuova giunta regionale.

<sup>8</sup> *Documento politico-programmatico presentato dai gruppi Pci e Psi per l'elezione della Giunta regionale*, Firenze 22 luglio 1975, ora in Regione Toscana, *Il governo regionale...*, cit. p. 241.

<sup>9</sup> *Idem*, p. 243.

## LE «QUATTRO TOSCANE» DELLO SVILUPPO POSTBELLICO (1975)



da: Irpet, *Lo sviluppo economico della Toscana*, a cura di G. Becattini, Guaraldi, Firenze 1975.

Il testo dell'Irpet è, di contro, un testo di assoluta rottura, perché reinterpreta lo sviluppo regionale «in quel processo di specificazione crescente dei settori produttivi tipici toscani»<sup>10</sup>, mette in forte crisi non solo i documenti regionali, quanto gli stessi partiti di maggioranza, ancora fortemente legati all'idea di una politica di programmazione volta soprattutto al riequilibrio territoriale – con investimenti infrastrutturali – e al riequilibrio tra i settori – con investimenti nella grande industria di Stato. L'Irpet, invece, partendo da una lettura lunga delle trasformazioni economiche e sociali toscane, alla ricerca dei prerequisiti dello sviluppo regionale, sostiene di fatto sei significative tesi:

- la presenza strutturale di un apparato produttivo di piccole dimensioni in settori tipici (tessile, abbigliamento, pelletteria, calzature, mobili) tradizionalmente aperto all'esportazione;
- l'esistenza di forme produttive per «sistemi territoriali di piccola impresa» (specializzate per prodotti, parti di prodotto e fasi di processo) dove la connessione con gli ambienti insediativi era parte integrante dell'organizzazione produttiva stessa, così tanto da dare vita a veri e propri «distretti industriali»;
- l'esistenza di una riconversione estesa di mezzadri (400.000 circa) che dal secondo dopoguerra si erano trasformati in lavoratori dell'industria e del terziario, cancellando quasi del tutto la forma di conduzione mezzadrile – che era la forma dominante di contratto agrario in regione – ma di quella forma organizzativa avevano mantenuto la flessibilità, la coesione familiare e l'adattabilità alle «domande frammentate e variabili» del mercato;
- una sostenuta circolazione interna di manodopera – innescata dall'abbandono di aree e di terre interne e collinari – che aveva generato differenziali salariali significativi e, soprattutto, dato vita ad «una specie di continuo fra prestazioni lavorative familiari, a domicilio, di lavoro dipendente e autonomo» che in parte faceva anche smarrire l'appartenenza di classe;
- la presenza di uno sviluppo industriale diffuso sul territorio, guidato non da politiche esplicite, ma dal preesistente policentrismo regionale, dall'assenza di regolamentazione urbanistica locale, nonché dalla presenza di una vasta e dilatata rete stradale e podereale che aveva portato alla formazione di un paesaggio insediativo del tutto nuovo rispetto al già presente policentrismo, quello della «campagna urbanizzata», dove la coltivazione delle terre era una delle componenti del paesaggio;
- infine, la presenza di un turismo nuovo, assai diverso dal tradizionale, che aveva generato significative modificazioni sia nelle strutture ricettive e para-ricettive sia nell'articolazione territoriale dei flussi in aree della regione prima escluse.

In queste tesi l'Irpet intravede «la causa fondamentale del “di più” di sviluppo della Toscana rispetto alla media nazionale e soprattutto rispetto a regioni in certo senso comparabili»<sup>11</sup>.

L'attenzione che questo documento innesca, non solo nel panorama politico, è vasta: «da allora si apre un vero dibattito sui caratteri e le prospettive dello sviluppo toscano. Studiosi, esperti, amministratori, dirigenti politici e sindacali, operatori vi partecipano in varie sedi e

<sup>10</sup> Irpet, *Lo sviluppo economico della Toscana*, cit., p. 17.

<sup>11</sup> Irpet, *Lo sviluppo economico della Toscana*, cit., p. 17. L'analisi porta ad individuare, nell'assetto territoriale regionale, quattro aree tipologiche: la campagna urbanizzata (coincide in larga parte con i solchi vallivi del Valdarno, Val di Serchio, Valdelsa); le aree turistico-industriali (la fascia costiera); le aree urbane (quelle dei centri che per caratteri, dimensioni e funzioni hanno già raggiunto gradi di complessità tipici di sistemi insediativi evoluti); le aree della campagna (il restante territorio della regione).

circostanze. Non si contano i convegni, le tavole rotonde e i seminari sull'argomento. Si tratta di una specie di processo di acculturazione che rende familiari al dibattito politico-culturale le locuzioni coniate dal documento: industria tipica, campagna urbanizzata, domanda frammentata e variabile, ecc.»<sup>12</sup>.

Di colpo la quasi totalità delle precedenti analisi interpretative prodotte sullo spazio regionale appaiono vecchie e superate. Il dibattito che segue, inoltre, incrocia gli effetti della crisi economica internazionale, nonché il mutato quadro economico. L'effetto dell'aumento dei prezzi delle materie prime era infatti esplosivo, e l'idea di una ragionevole «austerità» per preservare ed ottimizzare l'uso delle risorse disponibili si era già fatta strada in tutti gli ambienti politici nazionali, e con particolare evidenza in quelli della sinistra comunista. La crisi strutturale dello sviluppo lineare e continuo veniva oramai teorizzata anche da autorevoli istituti di ricerca economica internazionali.

Proprio queste difficoltà spostano l'attenzione politica verso i temi della gestione, della razionalità nell'uso delle risorse disponibili, di una più attenta amministrazione regionale, e non solo nei settori più direttamente investiti dagli effetti economico-finanziari internazionali. La galoppante inflazione della metà degli anni '70 – alla quale fa seguito una pesante stretta creditizia – colpisce i tradizionali ambiti di intervento del bilancio regionale: lavori pubblici, agricoltura, assistenza sociale, piccola impresa ed artigianato. Colpisce, certo, anche l'apparato industriale regionale fondato sulla piccola industria e su un diffuso artigianato prevalentemente dedito all'esportazione, ma con meno forza di quanto si crede, perché, proprio per le intrinseche caratteristiche strutturali, riesce a rispondere con molta flessibilità e creatività<sup>13</sup>.

Il dibattito interno regionale interseca e si sovrappone, poi, alla nuova stagione politica nazionale che emerge dalle elezioni politiche del giugno 1976 che confermano la significativa avanzata della sinistra – già osservata l'anno precedente nelle elezioni amministrative – e portano ad un veloce rilancio della stagione delle riforme, sia istituzionali che sociali, nonché all'emanazione di una serie di provvedimenti legislativi che ridefiniscono l'operatività ed il ruolo delle Regioni<sup>14</sup>. I primi due anni della seconda legislatura regionale coincidono

<sup>12</sup> G. Bianchi, «“Maturità precoce”: una modernizzazione a rischio», in G. Mori, a cura di, *Storia d'Italia*, cit., p. 960 (il corsivo è nel testo). A questa riflessione si rimanda per l'efficace ricostruzione dei punti salienti dello sviluppo regionale di questi ultimi trent'anni e dei suoi punti di forza e debolezza. Cfr. anche A. Floridia, «Fisiologia e patologia dello sviluppo toscano», *Politica e società*, n. 1, 1981.

<sup>13</sup> Come dirà poi G. Becattini: «stando ai dati ufficiali, durante gli anni della crisi (1973-1975), in Toscana si hanno 53.000 occupati in più, mentre i disoccupati diminuiscono di 3.000 unità (e la diminuzione complessiva sarà pari a 8.000 unità nel decennio). Certo, la caduta della domanda mondiale si ripercuote, almeno immediatamente, anche sui flussi dell'export regionale che, in effetti, sembrano più incisivi dei corrispondenti flussi nazionali. Ma, se si considerano le cose lungo tutto l'arco del decennio e si guarda alle singole voci dell'esportazione, si vede che l'export toscano di pelli e cuoio, per esempio, passa dall'1,6 al 3,1 per cento dell'intero commercio mondiale», in «Riflessioni sullo sviluppo...», cit., p. 930.

<sup>14</sup> Ci riferiamo al Dpr 616 del 1977 sul trasferimento dei primi veri poteri alle Regioni; alla legge 335 del 1976 che pone le premesse per una attività programmatica e finanziaria delle Regioni; alla legge 319/76 che introduce nuove norme contro gli inquinamenti; alla legge 10 del 1977 che introduce un nuovo regime di proprietà, di trasformazione e d'uso dei suoli, connettendo l'attività di trasformazione con la politica di bilancio da parte dei Comuni; alla legge 984/77 sul coordinamento degli interventi nei territori rurali; alla legge 392 del 1978 che disciplina il sistema degli affitti urbani; alla legge 457, dello stesso anno, che ridefinisce un piano per la casa di respiro decennale; ed infine, sempre del 1978, alla legge 833, sulla riforma sanitaria, che per la prima volta stabilisce una stretta correlazione tra la risoluzione di una problematica specifica (la salute) con l'organizzazione del territorio e la sua struttura amministrativa (il bacino di utenza). Sulla posizione ufficiale della Regione in merito al Dpr 616 cfr. «Il parere della Regione Toscana sul decreto legge per l'attuazione della “382”», in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 9, 1977.

Approfitando del dibattito regionale sullo schema di decreto di trasferimento dei poteri in alcune regioni si

con un periodo di intensa attività legislativa nazionale che porta all'attuazione di riforme specifiche, istituzionali e sociali, che per molti anni erano state rinviate.

Nel corso della prima metà della seconda legislatura regionale, dunque, sembrano riunite le condizioni conoscitive e legislative affinché il Governo regionale possa iniziare quella politica di programmazione degli interventi per gli impieghi sociali sul territorio rimasti fino ad allora sacrificati, per carenze interne, per limiti amministrativi esterni, per mancanza di risorse finanziarie da destinare agli investimenti. Così come riunita, almeno nello spirito normativo, appare la delega in campo territoriale. Infatti, le leggi più importanti, in questo senso, sono la 332, la 335 del 1976 e la 10 del 1977: la prima genera il Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 dell'anno successivo, che contiene il primo organico trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario<sup>15</sup>; la seconda – sulla contabilità regionale – per la prima volta nella storia amministrativa italiana prescrive di articolare i bilanci annuali in un bilancio pluriennale, e questo organizzato su un programma regionale di sviluppo di pari durata, dunque con strumenti ed obiettivi di programmazione<sup>16</sup>; la terza è la legge sul nuovo regime dei suoli che, almeno nelle intenzioni, doveva rappresentare il provvedimento-quadro nel settore urbanistico per le Regioni. Un testo innovativo soprattutto nella gestione del territorio perché introduce il principio della temporalizzazione del processo attuativo a mezzo del Programma pluriennale di attuazione<sup>17</sup>.

È questo nuovo scenario, interno ed esterno all'ambiente regionale, che mette in crisi l'immagine, fino ad allora corrente e sostenuta da quella che abbiamo chiamato la lama

comincia a predisporre progetti di leggi urbanistiche regionali. Prima fra tutte la Regione Piemonte che, fin dal luglio 1976, predispose un progetto di legge dal titolo «Tutela ed uso del territorio», approvato l'anno successivo, che finirà anche per condizionare la stesura dell'art. 80 (vedi nota successiva) del Dpr 616 del 1977, cfr. Regione Piemonte, Assessorato alla Pianificazione e gestione urbanistica, *Rapporto sulla pianificazione e gestione urbanistica in Piemonte*, vol. 1, Torino 1980, p. 40. E questa regione ed il suo assessore, Giovanni Astengo, ad influenzare positivamente tutta l'attività delle altre regioni per una serie di consultazioni a livello assessorile, la più rilevante della quale porterà alla sottoscrizione di un documento comune, il 14 aprile 1977, *L'attuazione coordinata delle disposizioni della legge nazionale n. 10*, ora in Archivio Cerreti.

<sup>15</sup> Questa volta la delega è ampia. L'art. 80 definisce l'urbanistica come «la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente». Il decreto stabilisce, inoltre, il principio del concorso delle regioni agli obiettivi della politica economica nazionale, nonché quello dell'armonia con quest'ultima dei programmi regionali di sviluppo; estende poi il concorso degli enti locali territoriali alla definizione del programma regionale di sviluppo. Sull'importanza del Dpr cfr. A. Barbera, *Le istituzioni del pluralismo: Regioni e poteri locali, autonomie per governare*, De Donato, Bari 1977. Nello specifico dell'urbanistica cfr. G. Cocco et al., *Il territorio*, Ed. delle Autonomie, Roma 1978; e i contributi riportati in A. Barbera e F. Bassanini, a cura di, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna 1978, pp. 445-467.

<sup>16</sup> Le disposizioni nazionali sono recepite con la Lr 28/77, sull'ordinamento contabile regionale. La legge – pur se con l'aggettivo della transitorietà in attesa di una disciplina organica sulla programmazione regionale (art. 9) – definisce gli strumenti attuativi del programma regionale di sviluppo: piani, programmi e progetti, per obiettivi determinati, nonché progetti speciali diretti alla valorizzazione di particolari aree del territorio regionali. Questi strumenti attuativi vengono indicati come pertinenti alla programmazione di livello comprensoriale.

<sup>17</sup> Il dispositivo viene recepito con la Lr. 60/77, sempre in forma transitoria. Per L. Melani (Pci), Presidente della VI<sup>a</sup> Commissione consiliare sull'urbanistica e assetto del territorio: «l'idea centrale del provvedimento è quella di instaurare un nuovo modello di gestione del territorio caratterizzato da una diversa concezione della pianificazione, nella quale viene esaltato il legame tra il momento programmatico e quello attuativo, e da un ampliamento dei poteri pubblici di controllo dell'uso del suolo e di indirizzo degli investimenti nel settore dell'edilizia abitativa e del rinnovo urbano», in «Una nuova regolamentazione per l'edificabilità dei suoli», *Toscana Consiglio Regionale*, n. 15, 1977, p. 379. Il testo della legge è sul n. 17 della stessa rivista, pp. 452-490. Per il primo bilancio di applicazione della legge in regione rimandiamo a «Lo stato di attuazione in Toscana della legge sulla edificabilità dei suoli», in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 14, 1978. Per le innovazioni della legge nazionale rimandiamo a F. Bottino, V.A. Brunetti, *Il nuovo regime dei suoli*, Ed. delle Autonomie, Roma 1977.

“progettuale” dell’autonomismo regionale, di un intervento nell’economia della Toscana anche attraverso la predisposizione di un Piano regionale di assetto territoriale. Piano che, seppur in collegamento con la programmazione economica, doveva definire il tutto in una visione organica, fino a modificare, correggendolo, il modello di sviluppo regionale così come si era venuto a configurare nel secondo dopoguerra. Solo che il modello di sviluppo cui facevano riferimento le forze politiche regionali era diverso da quello che realmente si era prodotto, per forza propria, sul territorio.

Si apre così un doppio modo di guardare il rapporto tra pianificazione territoriale e programmazione economica: chi pensava di dover andare verso una sostanziale equivalenza di valore politico e di portata gestionale del “momento” territoriale con quello programmatico; e chi, al contrario, rimarcava l’assoluta prevalenza del “momento” programmatico su quello territoriale. È l’altra faccia della medaglia della questione urbanistica in Toscana che ripercorrerà tutto il dibattito regionale e troverà una parziale soluzione solo a metà degli anni ’90.

## 2.2 Verso la fase manageriale della politica regionale

Accettata l’idea di un modello di sviluppo regionale autoctono ed in presenza di disposizioni nazionali di programmazione, non si poteva più pensare di lavorare ad un “semplice” aggiornamento delle *Linee del programma* del 1973, quanto di lavorare alla stesura di un nuovo documento di programmazione, con validità temporale più limitata ed in armonia sia con il nuovo quadro interpretativo e conoscitivo interno alla regione, sia con la mutata situazione legislativa ed economico-finanziaria nazionale. Nasce così la *Proposta di documento programmatico pluriennale* del marzo 1977, che ha uno scopo esplicito: tracciare «un quadro di riflessioni e di proposte sulla base delle quali definire, dopo una fase di verifica e di arricchimento, il documento programmatico pluriennale»; mentre la sua più importante novità è «il rapporto che tende a realizzare fra analisi, strategia di intervento e concrete azioni programmatiche, tra indirizzi e grandi aggregati della spesa pluriennale»<sup>18</sup>.

Proprio perché prende corpo in una fase di rilevante difficoltà economica nazionale – che ha ovvie ripercussioni sul bilancio regionale<sup>19</sup> – la Proposta di documento programmatico vuole essere il presupposto per consolidare, e meglio definire, strategie per concrete ed urgenti scelte di programmazione a breve-medio termine, in una prospettiva anche di salvaguardia e miglioramento delle condizioni strutturali regionali esistenti. Così, dopo aver indicato gli aspetti strutturali, l’evoluzione recente e le prospettive dello sviluppo – attingendo dalle letture proposte dall’Irpet – vengono abbozzate una serie di azioni programmatiche da attuarsi mediante «il metodo degli interventi concordati e contrattati» e con «il più vasto confronto con le articolazioni istituzionali e sociali (..) mediante lo strumento delle conferenze regionali della programmazione»<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Regione Toscana/Giunta Regionale, *Proposta di documento programmatico pluriennale*, Firenze, marzo 1977, pp. IX e XI. Essendo un documento di discussione il testo è presentato per punti (tutti numerati da 1 a 122), come se la proposta contenesse delle vere e proprie “tesi” da discutere singolarmente.

<sup>19</sup> Sulla situazione di crisi economica a metà degli anni settanta in Toscana, cfr. «Esposta in una comunicazione dell’assessore Federigi la situazione economica toscana», in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 5, 1976, pp. 188-192.

<sup>20</sup> Idem, p. 38.



## PROGRAMMAZIONE REGIONALE

### **Contenuti**

#### **Art. 4, Piano regionale di sviluppo**

La regione adotta, con riferimento agli atti della programmazione nazionale, il programma regionale di sviluppo di cui agli artt. 48 e seguenti dello Statuto, che determina tra l'altro, obiettivi, priorità e tempi delle scelte e degli interventi per lo sviluppo regionale e, sulla base dei contenuti del medesimo, elabora in particolare il bilancio pluriennale. L'adozione e gli eventuali adattamenti del Piano regionale di sviluppo avvengono ai sensi dell'art. 50 dello Statuto del regolamento interno del Consiglio

### **Attuazione**

#### **Art. 5, Piani, programmi e progetti regionali**

La regione, in rispondenza agli obiettivi del Piano regionale di sviluppo ed in attuazione dello stesso, adotta piani, programmi, e progetti per obiettivi determinati, anche agli effetti delle esigenze di efficienza e chiarezza del bilancio regionale, ed in particolare della definizione del sistema di classificazione della spesa e della determinazione della competenza d'esercizio.

Gli strumenti di cui al comma precedente sono adottati e modificati nei modi di cui al 2 comma dell'art. precedente

#### **Art. 6, ulteriori programmi di sviluppo**

La regione, sempre in attuazione del Piano regionale di sviluppo, impiega gli strumenti di programmazione di cui all'art. precedente, oltre che per il migliore adempimento delle proprie funzioni normali, al fine di realizzare ulteriori Piano regionale di sviluppo in rispondenza alle esigenze della realtà economico-sociale regionale, agli effetti in particolare della disciplina finanziaria e contabile di cui ai titoli seguenti.

Salvo quanto previsto nel programma regionale di cui all'art. 4, la realizzazione di ulteriori programmi di sviluppo, ferma rimanendo la disciplina di cui all'art. seguente, è proseguita di norma attraverso la strumento del programma di cui all'art. 5.

#### **Art. 7, progetti speciali**

La regione, in attuazione del Piano regionale di sviluppo, adotta, in particolare, progetti ai sensi dell'art. 5, diretti alla valorizzazione di particolari aree del territorio regionale, aggregando, ove occorra, interventi ricompresi anche in più programmi o più piani, o in più obiettivi generali ai sensi dell'art. 4

da: Legge regionale del 6 maggio 1977, n. 28, *Ordinamento contabile regionale*.

Le azioni programmatiche, quindi, rappresentano le linee strategiche per l'attività regionale e per le politiche di settore; mentre la loro implementazione nello spazio sociale ed economico avviene attraverso azioni progettuali. Queste ultime potevano assumere «i caratteri:

- dell'intervento a fronte di situazioni urgenti o di problemi per i quali si disponga di linee di soluzione sufficientemente definite (progetti-obiettivo);
- del progetto che, intervenendo su zone o settori determinati, consenta la sperimentazione di metodologie e di modalità operative di possibile generalizzazione (progetti-pilota);
- dello studio di situazioni o problemi giudicati rilevanti, dei quali occorra però: valutare la consistenza e la suscettività di essere affrontati a scala regionale; scegliere le azioni ritenute congrue; stimare le risorse richieste e gli effetti conseguibili (progetti di fattibilità)»<sup>21</sup>.

Alla fine ne risulta un documento che modifica in senso radicale l'atteggiamento verso la programmazione e la filosofia dello stesso intervento regionale<sup>22</sup> che, con l'impostazione a progetti, di fatto porta ad accantonare definitivamente anche tutta l'esperienza autonomista degli anni sessanta. Si ribaltano, così, anche le intenzioni politico-programmatiche della prima legislatura. La nuova programmazione, come con chiarezza afferma in aula consigliere Mario Leone, sintetizzando i punti salienti del documento: «dovrà essere concordata quando coinvolge le istituzioni, contrattata quando coinvolge le organizzazioni sindacali e di categoria, articolarsi in conferenze regionali di programmazione nel momento di avvio di un processo di programmazione»<sup>23</sup>.

Pur non essendo ancora un vero e proprio programma, contiene una indicazione politica molto forte: «l'accezione di programmazione come "progettazione sociale" non lascia più in subordine quella di programmazione come "tecnica organizzativa di coordinate azioni di governo"; lo sforzo è anzi di costruire gli strumenti perché la volontà politica (..) possa tradursi in un sistema di decisioni, la titolarità delle quali è in gran parte attribuita a soggetti esterni (amministrazioni centrali ed enti nazionali, enti locali, operatori privati)»<sup>24</sup>.

La programmazione viene così individuata come un processo di decisioni multiple. Infatti, «dalla rilettura del documento programmatico e dagli atti consiliari emerge con chiarezza il ruolo che gli si intendeva attribuire all'interno del sistema degli strumenti decisionali della Regione:

- non costituisce più soltanto un semplice quadro di riferimento per il perseguimento di possibili obiettivi di "progettazione sociale";
- contiene una indicazione strategica generale: la programmazione concordata e contratta-

<sup>21</sup> Idem, p. 39. I progetti indicati nella *Proposta* (pp. 39-44) sono dodici: Arno, Amiata, Inventario risorse forestali, Agro-tecnico in Val di Chiana, Marmo, Area tessile pratese, Cuoio, Mobilio e arredamento, Farmaceutica, Industria intermedia, Interventi sulla intermediazione, Informatica,

<sup>22</sup> Impostazione che sarà poi classificata come «un tentativo di raccordare la definizione, magari platonica, di linee strategiche all'analisi dello sviluppo regionale. Un'analisi che accoglie sostanzialmente l'interpretazione dell'Irpet, pur integrandovi temi d'obbligo quali quelli dell'ambiente, dell'energia, delle tecnologie. (...) [Comunque] il punto di massimo contatto, per così dire, fra "ricerca" e "politica"», G. Bianchi, «Maturità precoce»..., cit., p. 961.

<sup>23</sup> «Intervento» di M. Leoni (Assessore all'industria, commercio, artigianato e turismo) nel dibattito «Una linea di programmazione per la Toscana», *Toscana Consiglio Regionale*, n. 16, 1977, p. 417.

<sup>24</sup> Nota introduttiva al «Programma regionale di sviluppo 1988/90. Aggiornamento per gli anni 1989/1990», *Bollettino ufficiale della Regione Toscana*, Supplemento ordinario n. 35 del 21 giugno 1989, p. 10. La Nota ripercorre la storia della programmazione in Toscana e contiene, secondo noi, la migliore sintesi della *Proposta* di documento programmatico.

ta da valere come metodo a cui dovrebbe uniformarsi la pratica di governo e quindi l'impiego dei relativi strumenti di attuazione;

- individua un primo nucleo di strumenti, i comprensori, le conferenze di programmazione, i progetti di area o di settore, attraverso i quali realizzare le scelte generali contenute nel programma con il concorso delle amministrazioni centrali, degli enti locali, delle componenti economiche e sociali»<sup>25</sup>.

Non è di poco conto un'impostazione di questo genere, perché ha ricadute immediate su tutta l'impostazione del governo regionale. Se l'atto programmatico di base della Regione non deve essere uno strumento compiuto, organicamente definito in tutte le sue componenti (analitiche, di strumentazione generale, di intervento), ma solo un indirizzo generale a breve-medio termine, da verificare e da concordare con tutti i soggetti e gli operatori, anche gli atti di politica territoriale non possono più essere dei piani statici, onnicomprensivi, definiti per un periodo di tempo lungo, dimensionati per tutto il territorio regionale, e con la pretesa di modificare la struttura del modello regionale.

In campo territoriale, ciò dà modo di abbandonare definitivamente l'idea di un Piano regionale "totalizzante" e di percorrere altre strade, più aperte alla negoziazione e, per loro natura, flessibili. In questo riposizionamento dell'intervento regionale nasce il *Quadro di riferimento territoriale* «costituito da indicazioni, indirizzi e direttive mediante i quali la Regione promuove la conoscenza del territorio in tutti i suoi aspetti, predispone i riferimenti territoriali necessari agli interventi propri e a quelli della pubblica amministrazione, assicura la congruenza fra tali riferimenti e le determinazioni prese nel loro ambito dallo Stato e dalle altre Regioni, assicura la partecipazione delle autonomie locali e delle forze economiche, sociali e culturali. Con il quadro di riferimento vengono definiti i principi e le metodologie per la stesura dei piani comprensoriali di assetto del territorio e sono forniti, tra l'altro, gli indirizzi per gli interventi che riguardano la difesa del suolo, l'uso delle risorse, i beni culturali e ambientali, le grandi infrastrutture di comunicazione, gli impianti di produzione e trasporto dell'energia, le grandi infrastrutture di distribuzione, gli insediamenti universitari»<sup>26</sup>.

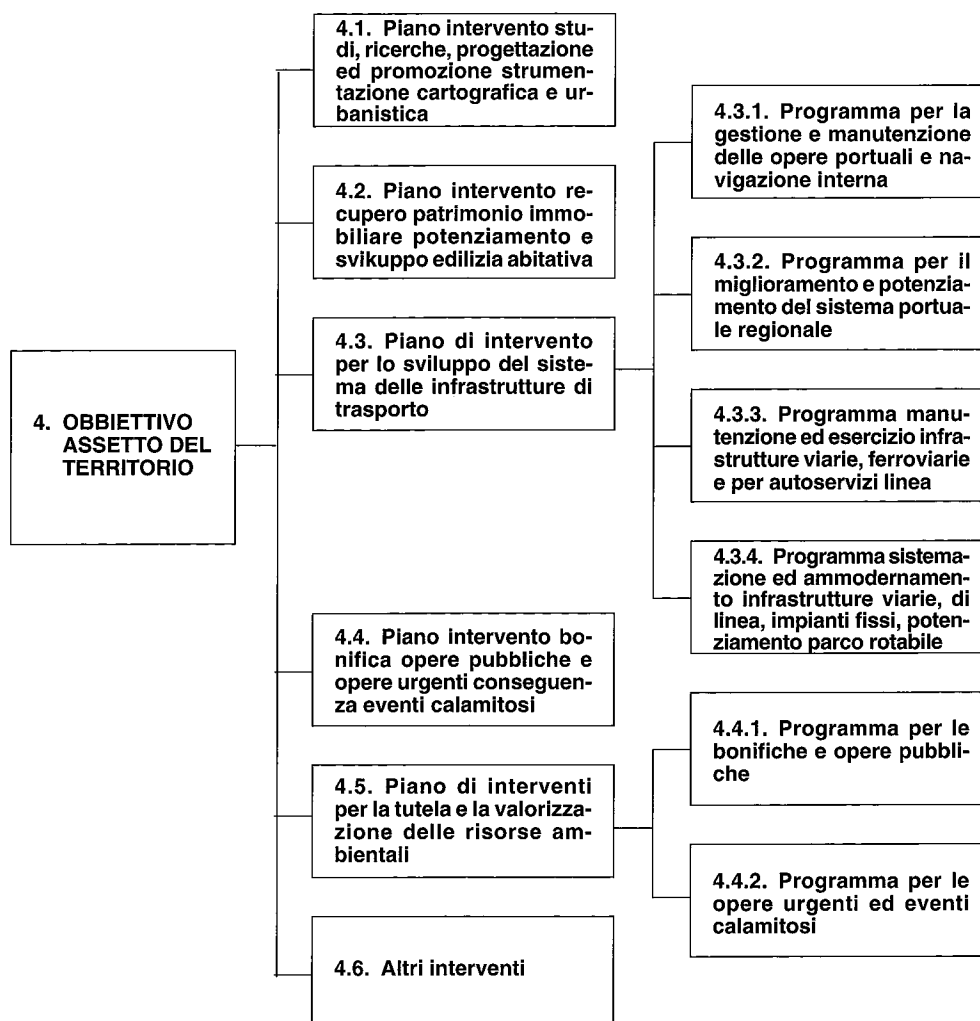
Il punto di arrivo del Quadro «non è dunque quello di dare l'immagine futura e complessiva della realtà territoriale della regione, ma quello di definire e controllare con precisione quanto è stato fatto e viene fatto dalla Regione nei diversi ambiti di intervento, proporre le eventuali revisioni e indicare ciò che è da fare nel medio termine»<sup>27</sup>.

Una griglia di verifica e valutazione, molto lontana dalla tradizione "territorialista" italiana – così come questa si era andando configurando dopo l'emanazione della legge urbanistica nazionale del 1942, cioè riconoscere vocazioni, indicare destinazioni, localizzare le principali infrastrutture, coordinare le azioni dei soggetti territoriali locali – ma non chiara nella sua costruzione tecnica, nella sua gestione operativa, e soprattutto nel ruolo normativo rispetto alla legislazione urbanistica allora in vigore.

<sup>25</sup> Idem, p. 9.

<sup>26</sup> Regione Toscana/Giunta Regionale, *Proposta di documento...*, cit. p. 90. Non si esplicita, tuttavia, il ruolo normativo di questo livello di pianificazione, si rimanda tale compito alla nuova legge urbanistica regionale allora in preparazione.

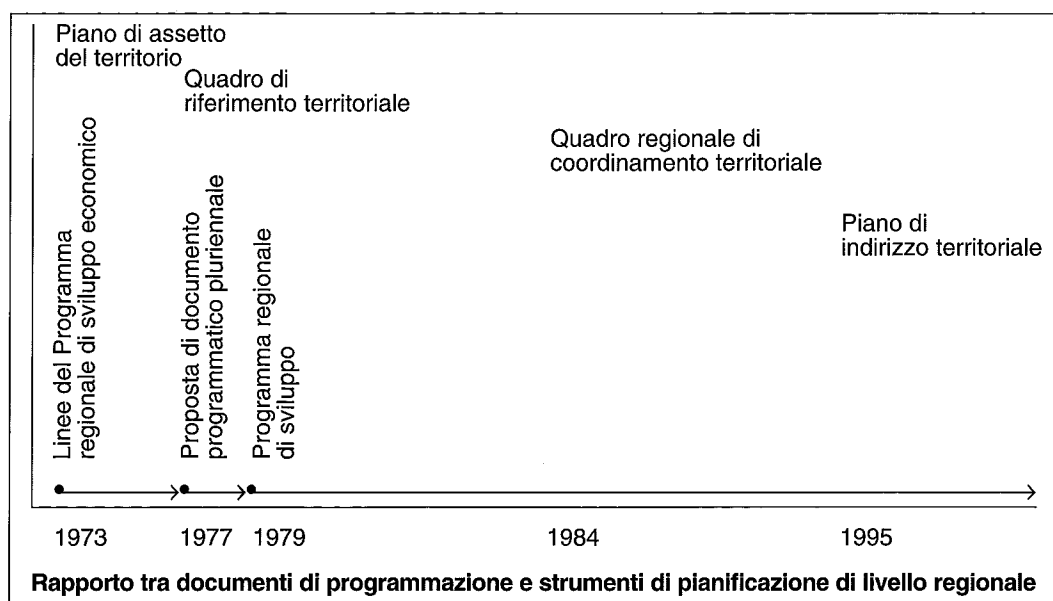
<sup>27</sup> Idem. Tuttavia nella ripartizione delle risorse finanziarie riguardanti l'obiettivo Assetto del territorio, il Quadro di riferimento territoriale (da ora Qrt) non è riportato. Vengono finanziati, in ordine di grandezza: 1. il Piano per lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto; 2. il Piano per la bonifica e le opere urgenti; 3. il Piano di recupero e il potenziamento dell'edilizia abitativa; 4. il Piano per la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali; 5. altri interventi (non specificati); 6. il Piano per studi, ricerche e promozioni della strumentazione cartografica e urbanistica.



**Proposta di documento programmatico pluriennale, 1977, organizzazione dell'obiettivo Assetto del territorio.**

Come "riempirla" di contenuti e dargli operatività? E soprattutto che valore normativo affidarle nel nuovo scenario della programmazione regionale? Sono questi i punti salienti cui doveva dare risposta una apposita Commissione regionale, che rappresenta il primo ed organico (e nella vita della Regione unico) tentativo di raccordare la nuova filosofia della programmazione regionale con la pianificazione territoriale<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Cfr. *Commissione per il Quadro di riferimento territoriale*, istituita con delibera di Giunta il 23 luglio 1977, modificata poi con delibera del 28 ottobre dello stesso anno, e composta da 28 persone, di cui 17 interne alla Regione: Nilo Baroni, Renzo Boretti, Lando Bortolotti, Alberto Brasca, Bruno Bugatti, Arcadio De Zordo, Enrico Guadagni, Pier Luigi Giovannini, Alberto L'Abate, Giancarlo Lucattelli, Alessandro Lippi, Piero Lusvardi, Antonello Nuzzo, Paolo Ritzu, Giuseppe Sorrente, Manlio Summer, Giorgio Diaz; 10 esperti esterni: Luigi Airaldi, Silvestro Bardazzi, Giacomo Becattini, Giuliano Bianchi, Domenico Cardini, Mario G. Cusmano, Roberto Garavini, Giorgio Ramacciotti, Roberto Maestro, Fabio Sforzi; oltre al Presidente della Giunta regionale,



### 2.3 Dal Piano territoriale di coordinamento regionale al Quadro di riferimento territoriale

Nella tradizione italiana – come abbiamo visto nel capitolo precedente – la programmazione economica era considerata prevalente rispetto alla pianificazione territoriale. Semmai quest'ultima, una volta definite le opzioni economiche, aveva il compito di organizzarle funzionalmente sul territorio. Le indicazioni contenute nella Proposta di documento programmatico sembrano, invece, modificare questo modello, non solo perché non si parla più di piano territoriale, quanto perché affida al nuovo “quadro di pianificazione” di livello regionale – che non a caso viene chiamato «di riferimento territoriale» – un compito di promozione della «conoscenza del territorio» che è alla base di ogni azione di verifica e valutazione sia degli atti e delle azioni regionali, che degli altri enti statali e locali. L'idea di territorio che la proposta di documento programmatico avanza è forte, autonoma, e distinta dalla programmazione, ma non a questa subordinata.

Si fa interprete di questa significativa novità lo stesso Presidente della Giunta, L. Lagorio, in documento preparatorio per l'avvio dei lavori della Commissione per il Quadro di riferimento territoriale, quando dice: «la pianificazione territoriale non deve assolvere al ruolo di stabilire come e dove si realizza ciò che la programmazione economica determina, ma deve concretamente porsi in un rapporto di reciproco arricchimento e condizionamento»<sup>29</sup>.

Lelio Lagorio (sostituito poi dall'Assessore Giacomo Maccheroni, al cambio della Giunta regionale nel settembre del 1978), in qualità di coordinatore. I lavori finali della commissione saranno poi pubblicati in Regione Toscana/Giunta Regionale, Commissione per il Quadro di riferimento territoriale, *Principi e metodi del Quadro di riferimento territoriale*, Firenze, dicembre 1978.

<sup>29</sup> L. Lagorio, *I rapporti fra programmazione economica e pianificazione territoriale*, Firenze dicembre 1977. Documento introduttivo all'avvio dei lavori della Commissione per il QRT, meglio conosciuto come “Lodo Lagorio”, ora in Archivio Bortolotti. Documento sintetizzato anche in Regione Toscana/Giunta Regionale, Commissione per il Quadro di riferimento territoriale, *Principi e metodi...*, cit., pp. X-XI.

Il territorio diventa perciò una vera e propria risorsa, e non «un semplice contenitore», che esprime una propria progettualità e richiede una attenzione primaria. È una presa di posizione politica, ma anche di gestione amministrativa, importante, perché per la prima volta dall'esperienza autonomista degli anni '60 e dalla stessa esperienza regionale, si indica la strada del dialogo reciproco e contestuale tra tavolo della programmazione e tavolo della pianificazione territoriale.

Con questo spirito innovativo si cerca di definire, prima, ed organizzare, poi, i contenuti ed il ruolo del Quadro di riferimento territoriale da parte della Commissione. Il lavoro inter-seca non solo la normale attività amministrativa regionale, quanto i documenti di lavoro che diversi gruppi all'interno della Regione stavano predisponendo in attuazione di leggi nazionali di settore. I più importanti sono: la proposta di legge regionale n. 177, recante *Norme in materia di uso del territorio e competenze della Regione, dei Comprensori, dei Comuni*, ed il relativo dibattito interno<sup>30</sup>; i materiali preparatori a quelli che diventeranno poi i *Documenti del programma regionale*<sup>31</sup>; ed infine i materiali ed il relativo dibattito sull'ente intermedio, lasciato cadere nella prima legislatura, ma ritornato prepotentemente d'attualità a seguito delle disposizioni nazionali sulle delimitazioni delle Unità sanitarie locali e sui Distretti scolastici, nonché per una serie di iniziative dell'opposizione<sup>32</sup>.

I lavori preparatori di una legge urbanistica regionale sono certamente i più interessanti, perché sono esplicitativi delle posizioni intorno alla nostra ipotesi interpretativa sull'esistenza di due lame – una «politico-normativa» l'altra «progettualista». Nella prima versione (settembre '75) l'idea dominante della proposta di legge è quella di regolare minuziosamente sia i rapporti tra gli enti istituzionali (Regione, Comprensori, Comuni) sia le relative competenze, in una accezione di tipo tecnocratico. La Regione si dotava di un piano di assetto territoriale, che dettava direttive anche sull'uso del suolo; i Comprensori di un piano territoriale di coordinamento; i Comuni del piano regolatore. Veniva fatto obbligo ai livelli di ordine inferiore di aspettare quelli di ordine superiore prima di provvedere alla redazione dei loro piani, in questo modo l'istituzione più debole era quella più vicina ai cittadini: il Comune. Una proposta rigida, alla base della quale sembrava esserci: «l'idea, che ha avuto corso per molti anni, che l'assetto urbano e territoriale dipenda da piani più o meno ben fatti»<sup>33</sup>.

Il dibattito che si apre e le modifiche che via via vengono introdotte, all'originaria proposta di legge, portano dapprima ad un recupero dell'autonomia comunale, anche attraverso

<sup>30</sup> Cfr. *Toscana Consiglio Regionale*, n. 18, 1977. Il testo rappresenta il punto di arrivo di un lavoro di un gruppo interno alla Regione attivato presso il Dipartimento assetto del territorio nell'ottobre del 1975 che porta nell'aprile dell'anno successivo ad un testo recante *Norme in materia di uso del territorio*, e poi alla Pdl n. 177, incentrato sul ruolo fondamentale del Comprensorio come ente intermedio istituzionale.

<sup>31</sup> Regione Toscana, Giunta Regionale, *Documenti del programma regionale*, Firenze, giugno 1978.

<sup>32</sup> La più significativa è la proposta di legge n. 21, *Istituzione degli enti comprensoriali*, d'iniziativa dei consiglieri Mazzocca (Psdi) e Mariani (Psdi) giustificata con il fine di dare «un'organica programmazione socio-economica ed urbanistica» attraverso il «piano urbanistico comprensoriale» e il «parere sugli strumenti urbanistici dei comuni ad essi aderenti». Dall'unificazione delle varie proposte nasce un testo unico dal titolo *Costituzione dei Comprensori*. I testi delle proposte di legge si trovano in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 20, 1975 e nn. 13-14, 1976. Sul tema cfr. *Atti del Convegno regionale sui Comprensori nella Regione Toscana*, Firenze 6-7 maggio 1977.

<sup>33</sup> *Osservazioni del Dipartimento programmazione alle "Norme in materia di uso del territorio"*, maggio 1976, ora in Archivio Bortolotti. Così continua il documento: «In realtà l'unica maniera oggi possibile per modificare l'assetto territoriale (o meglio, dato che si tratta di una realtà in perpetuo movimento, per guidarne l'evoluzione) è quella di cercare di precedere e influenzare le scelte urbanistiche attraverso la programmazione economica, e quindi l'impiego coordinato di tutti gli strumenti disponibili: legislativi, amministrativi, economici».

**PROPOSTA DI LEGGE N. 177 DEL 1977**

La presente proposta di legge si propone di dar vita ad una disciplina organica e coordinata degli interventi di trasformazione e conservazione del territorio della Toscana. (..) Specifiche norme del progetto di legge esplicitano questa "ispirazione di fondo", prevedendo che in sede di pianificazione regionale, comprensoriale, comunale, siano ponderate e comparate le varie esigenze con subordinazione tuttavia di quelle relative ai nuovi insediamenti - privati ed anche pubblici - alla prioritaria tutela delle risorse naturali, della suscettività agricola dei suoli, della caratteristiche ambientali e paesaggistiche.

In questo quadro di tutela del territorio come risorsa, si collocano le norme dirette a recuperare ai fini dell'edilizia residenziale pubblica le aree edificate, nonché quelle norme che subordinano l'utilizzazione edificatoria dai suoli alla bassa suscettività agricola degli stessi. E' inoltre da segnalare che vengono ricondotti alla pianificazione territoriale, di cui divengono contenuto necessario, alcuni interventi previsti dall'attuale legislazione in modo frammentario. Così, mentre cessano di avere efficacia i piani paesistici approvati ai sensi dell'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, sia i piani comprensoriali che quelli comunali debbono contenere l'individuazione delle zone da sottoporre a speciale tutela ai fini della difesa dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico.

E' indicato dall'art. 1 del presente progetto come obiettivo fondamentale, che la Regione assuma, a metodo di lavoro, il costante rapporto fra programmazione economica e pianificazione del territorio, al fine di garantire uno sviluppo equilibrato e di predisporre i riferimenti territoriali per la pianificazione e per la realizzazione di interventi della Regione stessa, nonché delle altre pubbliche amministrazioni.

L'esigenza imprescindibile di un coordinamento fra la pianificazione territoriale e la pianificazione economica trovano espressione normativa nell'art. 5 ove è enunciato il principio che il piano costituisce la proiezione territoriale del programma pluriennale di sviluppo socio-economico e degli atti della programmazione comprensoriale. Anche a livello comunale trova espressione il raccordo fra pianificazione urbanistica ed economica (..).

Fra gli elementi del piano urbanistico comunale sono, inoltre, elencati gli elaborati del piano di commercio, nonché del piano degli esercizi pubblici.

(..) La disciplina dell'uso del suolo, in tutti i suoi aspetti, si articola a vari livelli: regionali, comprensoriali, comunali.

Non riproduce però il carattere gerarchico dei rapporti tra i piani urbanistici tipici della legge statale del 17 agosto 1942, n. 1150. E ciò sotto due profili complementari: primo, perché i piani di livello superiore (regionali e comprensoriali) sono piani "aperti", flessibili, non caratterizzati dal "vincolismo azzonativo" come i piani di cui alla legge 1150; secondo, perché alla loro formazione concorrono ampiamente le amministrazioni poste ai livelli sottostanti.

Il primo livello è costituito dal «quadro di riferimento territoriale».

La stessa terminologia adottata sta ad indicare che non si è inteso dar vita ad un piano urbanistico vero e proprio, vale a dire un piano disegnato che condizionasse in maniera grafica e rigida tutte le Amministrazioni che operano sul territorio. Si è invece inteso prefigurare un «quadro di riferimento», cioè una somma di criteri e di indirizzi cui devono attenersi i piani sub-regionali e che vengono a costituire, di riflesso, i parametri di riferimento per l'approvazione di tali piani da parte della Regione o dei comitati comprensoriali.

Inoltre il quadro contiene una serie di indicazioni specifiche per le parti del territorio interessate alla realizzazione di interventi di interesse regionale e nazionale. Taluni dei contenuti del quadro di riferimento hanno carattere immediatamente vincolante, anche

nei confronti dei privati, e ciò in considerazione della necessità di raggiungere specifici obiettivi, che potrebbero venire compromessi ove si attendesse la operatività dei piani sub-regionali. E' infine stabilito espressamente che i progetti dello Stato e delle aziende pubbliche statali hanno efficacia solo se recepiti nel quadro di riferimento, a conferma del principio della prevalenza della pianificazione urbanistica sugli interventi di qualsiasi tipo, anche statali (..).

Il secondo livello è rappresentato dal «piano comprensoriale di assetto del territorio».

Il progetto di legge si raccorda infatti strettamente con la proposta di legge sulla costituzione dei comprensori, attualmente in fase di consultazione, il cui art. 7 stabilisce che «il comitato comprensoriale adotta il piano comprensoriale di assetto del territorio secondo le previsioni e le modalità contenute nella legge regionale di riforma e di delega in materia urbanistica» e che la «redazione del piano dovrà avvenire previa consultazione con gli enti e le organizzazioni operanti sul territorio».

Il presente progetto di legge si è attenuto a questo principio ed ha previsto un piano comprensoriale che disciplina appunto gli interventi e gli usi di livello comprensoriale.

Tale piano – a differenza di quanto previsto in altre Regioni – non sostituisce il piano comunale, ritenuto indispensabile ed anzi potenziato. Né la presenza del piano comprensoriale costituisce una ingerenza nella (e meno ancora un soffocamento della) autonomia comunale. E ciò è facilmente dimostrabile da vari punti di vista:

a) in primo luogo perché i piani comunali rimangono e, anzi, vengono rafforzati e articolati;

b) in secondo luogo, perché la struttura derivata dai comitati comprensoriali fa sì che sono gli stessi comuni – attraverso i propri delegati – a formare i piani comprensoriali;

c) in terzo luogo, perché la procedura di formazione dei piani comprensoriali privilegia l'apporto dei Comuni;

d) in quarto luogo, perché lo «spazio pianificatorio» di cui dispongono i comprensori non incide sullo «spazio pianificatorio comunale».

Non sono inoltre previsti piani particolareggiati d'iniziativa comprensoriale, per cui saranno sempre i Comuni a dare attuazione alle previsioni urbanistiche comprensoriali.

Non vi è dubbio che il progetto di legge rappresenta un notevole rafforzamento dell'autonomia comunale rispetto alla situazione attuale: baste pensare ai notevoli poteri di intervento, per stralci e modifiche d'ufficio, di cui la Regione dispone ai sensi dell'art. 3 della legge 765 del 1967, secondo la dominante interpretazione giurisprudenziale.

Talché, con i piani comprensoriali di assetto del territorio, queste direttive vengono poste *prima* (con la partecipazione dei Comuni) e non imposte *dopo*, con evidenti vantaggi anche in tema di certezze.

Infine, i Comprensori esercitano funzioni di ricerca e di studio circa la conoscenza del territorio, anche in favore dei Comuni ai fini della redazione dei piani urbanistici comunali.

da: Regione Toscana-Giunta Regionale, *Norme in materia di uso del territorio e competenze della Regione, dei Comprensori, dei Comuni*, marzo 1977, relazione.



so la partecipazione attiva alla pianificazione comprensoriale e alla predisposizione di programmi pluriennali di attuazione, e poi al superamento del piano di assetto territoriale regionale. Per quanto riguarda la politica urbanistica regionale, la proposta di legge non intendeva «dar vita ad un piano urbanistico vero e proprio, bensì a prefigurare un “quadro di riferimento” che si costituisce – in un processo continuo – attraverso indicazioni, indirizzi e direttive»<sup>34</sup>.

Si legge ancora nella relazione: «la stessa terminologia adottata sta ad indicare che non si è inteso dar vita ad un piano disegnato che condizionasse, in maniera grafica e rigida, tutte le amministrazioni che operano sul territorio. Si è invece inteso configurare un complesso di criteri, di indicazioni e di indirizzi, come tali suscettibili di formazione progressiva e di modifica in relazione all'evolversi della situazione socio-economica, che costituisce: a) le proiezioni sul territorio delle scelte programmatiche regionali; b) il momento di coordinamento a livello territoriale per gli interventi della Regione e per quelli delle altre pubbliche amministrazioni».

L'art. 1 di questo disegno di legge indicava i grandi obiettivi del quadro di riferimento, che si possono definire politici in senso lato: la conoscenza via via più ampia ed approfondita della realtà regionale, l'indicazione dei «riferimenti territoriali» (cioè le linee di massima per gli interventi di ogni genere sul territorio), il coordinamento con gli interventi degli enti territoriali e della amministrazione statale, nuove forme di partecipazione alle decisioni territoriali.

La novità della proposta è che pone l'accento più sulle attività produttive ed economiche del territorio, che non sulle “salvaguardie” e sui vincoli, ciò in evidente connessione con il mutato scenario economico-sociale del paese, ma propone ancora una disciplina organica degli interventi sul territorio assegnando alla pianificazione un ruolo fondamentale, per assicurare una gestione razionale ed organica degli interventi stessi e per dare coerenza alle scelte pubbliche e private che hanno effetti diretti ed indiretti sulle realtà territoriali.

Nonostante l'organicità della proposta di legge non si fa in tempo ad attivare il procedimento di formalizzazione, perché l'entrata in vigore della legge nazionale 10 del 1977 e poi il Dpr 616, sempre del 1977, ridefiniscono il quadro normativo e le competenze così da rimettere in discussione l'intera proposta.

Come riconosce la stessa Giunta: «se la Pdl n. 177 è resa inattuale dal nuovo quadro normativo, sia a livello di articolato sia per quanto riguarda la sua capacità di esaurire le nuove competenze regionali, essa risulta profondamente colpita nella sua struttura funzionale dalla nuova realtà istituzionale che si va profilando. La Pdl in discussione fu redatta in riferimento ad una ipotesi di riassetto istituzionale basato su 22 comprensori che ricalcavano le Zone economiche di programma della prima fase della programmazione regionale. Oggi, a fronte degli orientamenti consolidati (...) che si muovono in direzione diversa, l'ipotesi di andare alla immediata costituzione dei Comprensori (...) non è verosimilmente percorribile»<sup>35</sup>.

I termini generali del problema della gestione del territorio vengono, così, riposizionati all'interno dei dibattiti sui documenti di programmazione, mentre la discussione sulla

<sup>34</sup> «Relazione di accompagnamento» alla *Proposta di legge regionale n. 177*, cit.

<sup>35</sup> Regione Toscana, Giunta Regionale, *Proposta di legge regionale n. 177: norme in materia di uso del territorio e competenze della Regione, dei Comprensori, dei Comuni. Prime annotazioni di carattere sistematico per il riesame del testo, alla luce delle normative ed orientamenti – statali e regionali – sopravvenuti*, Firenze aprile 1978, ora in Archivio Cerreti. Per quanto riguarda la legislazione nazionale ci riferiamo alla L. 28.1.1977, n. 10 (recepita con Lr. 24.8.1977, n. 60) e al Dpr 24.7.1977, n. 616 (recepito con Lr. 22.7.1978, n. 46).

### LA DEFINIZIONE DEL QUADRO DI RIFERIMENTO TERRITORIALE

L'idea di Quadro di riferimento territoriale, che è andata delineandosi nella Commissione, è quella di uno strumento mirato alla conoscenza ad all'orientamento dei processi che regolano l'organizzazione del territorio regionale.

Lo studio delle singole parti che costituiscono il complesso della realtà toscana e le relazioni fra di esse, sia per interpretazione dello stato che della dinamica del sistema regionale, rappresentano in concreto il modo di realizzare quel rapporto costante fra programmazione economico-sociale e pianificazione territoriale, più volte richiamato.

L'insieme di *strutture informative* (e relative procedure analitiche mirate alla conoscenza della realtà), e di *soggetti istituzionali*, di *strumenti normativi*, che compongono il Quadro di riferimento territoriale, consentono di verificare con continuità quali effetti producono sulla struttura spaziale della regione le decisioni di volta in volta assunte ai vari livelli istituzionali da operatori sia pubblici che privati, per valutare in quale modo sia possibile intervenire su di essa al fine di orientarne l'evoluzione secondo gli obiettivi individuati dalla programmazione regionale. (..)

Non ha dunque nessun valore "disegnare" l'organizzazione territoriale del futuro, ma occorre soprattutto costruire "modelli" in grado di mostrare con continuità l'evoluzione del sistema territoriale regionale: dalla dinamica dei sistemi che compongono il sistema regionale (una volta definita la regione come "sistema di sistemi") di potranno desuere le "nuove" decisioni relative agli interventi. (..)

La riformulazione del concetto di territorio, inteso come *spazio storicizzato*, e la definizione del *circuito conoscitivo*, come atteggiamento da perseguire nell'analisi del reale, si muovono nel senso precedentemente indicato e contribuiscono in modo determinante alla definizione del concetto di Quadro di riferimento territoriale.

In questo contesto, l'idea di "Quadro" si contrappone a quella di "Piano" come risposta all'inefficacia strumentale della pratica dello *zoning*, intesa come disegno delle superfici territoriali, e se ne distingue nettamente (..).

Si può affermare che questi costituiscono i tratti specifici del Quadro di riferimento territoriale nella prospettiva, precedentemente indicata, dell'elaborazione di un insieme di analisi e di verifiche delle trasformazioni a cui è sottoposto l'assetto spaziale della Toscana, su cui fondare la realizzazione dell'obiettivo della ricomposizione economico-territoriale fra le diverse realtà che attualmente la caratterizzano, attraverso il rafforzamento e lo sviluppo delle interdipendenze funzionali fra gli insediamenti umani sul territorio.

Da questo punto di vista, il Quadro di riferimento territoriale tende ad assumere anche il significato di "sistema concettuale di pianificazione" contribuendo ad inserire il processo di organizzazione del territorio nei processi mirati alla conoscenza della realtà e permettendo di intervenire su di essa avvalendosi di un proprio apparato metodologico.

### ELEMENTI E CONTENUTI DEL QUADRO DI RIFERIMENTO TERRITORIALE

Gli obiettivi fondamentali del «Quadro di riferimento» sono indicati nel rapporto costante tra programmazione e pianificazione territoriale, nella coerenza degli interventi – tra loro e con quelli di altre amministrazioni – da conseguirsi mediante la predisposizione dei necessari riferimenti, nella promozione della conoscenza del territorio in tutti i suoi aspetti, nella partecipazione degli Enti locali e dell'intera società toscana alla stessa costruzione degli obiettivi.

Gli elementi che lo debbono costituire sono essenzialmente:

la strumentazione, che istituisce vincoli di effetto immediato, sotto forme di destinazioni di uso che prevalgono sulla disciplina urbanistica di livello comunale e comprensoriale, e detta norme di comportamento e di azione, valide per la Regione e/o gli altri enti, relative ad aree o a settori particolari;

il sistema delle informazioni, da ampliare continuamente sui vari aspetti della realtà regionale, che deve abbracciare di necessità, insieme all'uso del suolo, una serie di aspetti relativi alla produzione e all'organizzazione sociale;

le scelte della Regione. In concreto, le decisioni che la Regione ha assunto finora e che hanno attinenza con l'uso del suolo riguardano: valori o idee-forza che l'azione del sistema delle autonomie si propone di realizzare (di natura sociale, con aspetti che riguardano anche il territorio o che al territorio si riferiscono in modo prevalente) o settori specifici oppure particolari aree regionali; tali sono tutte le azioni programmatiche indicate nella proposta di documento programmatico pluriennale.

(..) Il «quadro di riferimento» viene anzitutto costruito come il sistema delle compatibilità, nello spazio e nel tempo, fra le varie decisioni da assumersi ed assunte in ogni area o in ogni settore di attività, e tende quindi a verificare la coerenza, fra loro e rispetto ai principi, delle decisioni assunte dalla Regione fin dalla sua costituzione e non espressamente dichiarate decadute; in secondo luogo viene costruito predisponendo indirizzi generali, che sono a monte dei progetti e li condizionano, nonché dei vincoli che entrano immediatamente in vigore (..).

Esso è costituito da indicazioni, indirizzi e direttive mediante i quali la Regione promuove la conoscenza del territorio in tutti i suoi aspetti, predisponde i riferimenti territoriali necessari agli interventi propri e a quelli della pubblica amministrazione, assicura la compatibilità fra tali riferimenti e le determinazioni assunte nel loro ambito dallo Stato e dalle altre Regioni, assicura la partecipazione delle autonomie locali e delle forze economiche, sociali e culturali; con esso vengono definiti i principi e le metodologie per la stesura dei piani subregionali di assetto del territorio e sono forniti, tra l'altro, gli indirizzi per gli interventi che riguardano la difesa del suolo, l'uso delle risorse, i beni culturali e ambientali, le grandi infrastrutture di comunicazione, gli impianti di produzione e trasporto dell'energia, le grandi infrastrutture di distribuzione, gli insediamenti universitari.

questione comprensoriale viene sganciata dallo stretto collegamento con la questione urbanistica.

Il nodo dell'ente intermedio viene sì discusso, ma non secondo le indicazioni della lama "politico-normativa", quanto secondo un apposito disegno di legge predisposto dalla Giunta, il numero 338, che rappresenta una mediazione tra le varie proposte fino ad allora presentate e che porterà poi alla legge regionale 37 del 1979 che istituisce le *Associazioni Intercomunali*, ma non più su base comprensoriale quanto come «consorzi» seppur obbligatori fra comuni. Le zonizzazioni risultarono però talmente ampie da limitarne, fin dalla nascita, la gestione associata delle funzioni amministrative che avrebbero avuto in delega. In linea con l'attenzione municipalista della Giunta regionale che sul versante della pianificazione comunale dà attuazione al pacchetto di leggi nazionali che interessano più direttamente il territorio<sup>36</sup> in una ottica tutta interna ai confini amministrativi locali.

Questo lo scenario entro cui si trova ad operare la Commissione per il Qrt. Scenario reso ancora più complicato dalla costituzione, con delibera di Giunta, di un Gruppo di lavoro speciale, coordinato da Piero Barucci, con l'obiettivo di trasformare in obiettivi di programma le indicazioni contenute nella Proposta di documento programmatico pluriennale. Complicato, perché anche questo Gruppo entra nel merito del Qrt definendone gli obiettivi fondamentali e gli elementi costitutivi.

I primi sono indicati: «nel rapporto costante tra programmazione e pianificazione, nella coerenza degli interventi – tra loro e con quelli delle altre amministrazioni – da conseguirsi mediante la predisposizione dei necessari riferimenti, nella promozione della conoscenza del territorio in tutti i suoi aspetti, nella partecipazione degli Enti locali e dell'intera società toscana alla stessa costruzione degli obiettivi».

I secondi sono indicati:

1. nei vincoli di effetto immediato «che prevalgono sulla strumentazione urbanistica» locale e le «norme di comportamento e di azione, valide per la Regione e/o gli altri enti»;
2. nel sistema conoscitivo «che deve abbracciare di necessità, insieme all'uso del suolo, una serie di aspetti relativi alla produzione e all'organizzazione sociale»;
3. nelle «decisioni che la Regione ha assunto finora e che hanno attinenza con l'uso del suolo» al fine di costituire il sistema delle compatibilità fra le varie politiche<sup>37</sup>.

A questo Gruppo speciale si affianca anche una Commissione, altrettanto, speciale del Consiglio regionale, presieduta dal comunista Marco Mayer, con il compito di esaminare i documenti di programma presentati dalla Giunta e predisporre un primo documento di sintesi da discutere in aula<sup>38</sup>.

Imbrigliato in questi dibattiti e prese di posizioni plurime, il lavoro della Commissione per il Qrt si indirizza nel dare una risposta soddisfacente al corretto rapporto fra progettualità socio-economica e intervento sul territorio, cominciando a definire l'oggetto del *Quadro*:

<sup>36</sup> Per una efficace sintesi della questione cfr. «La costituzione e l'insediamento delle associazioni intercomunali», *Toscana Consiglio Regionale*, n. 3, 1980.

<sup>37</sup> Regione Toscana, Giunta Regionale, *Documenti del programma regionale*, cit., vol. 2 «I soggetti, le condizioni, e gli strumenti», p. 39.

<sup>38</sup> Per M. Mayer: «la programmazione non consiste in una legge, né in un libro di testo cui dare l'imprimatur. Siamo per la programmazione possibile, cioè per la programmazione del "fare"», cfr. «Così la Regione lavorerà per consentire alla Toscana uno sviluppo sociale ed economico», *Toscana Consiglio Regionale*, n. 16, 1978, p. 391. Nello stesso numero è riportato il dibattito in aula consiliare.

«il circuito conoscitivo» e il «territorio come spazio storicizzato»<sup>39</sup>; e poi il ruolo che doveva assolvere nel sistema decisionale regionale: «uno strumento mirato alla conoscenza ad all'orientamento dei processi che regolano l'organizzazione del territorio regionale. Lo studio delle singole parti che costituiscono il complesso della realtà toscana e le relazioni fra di esse, sia per l'interpretazione dello stato che della dinamica del sistema regionale, rappresentano in concreto il modo di realizzare quel rapporto costante fra programmazione economico-sociale e pianificazione territoriale»<sup>40</sup>.

Viene così delineata una azione con una forte intenzionalità progettuale, dove la funzione informativa di base è al contempo una matrice interpretativa delle caratteristiche storico-evolutive dei territori regionali, una griglia valutativa verticale per le politiche di area ed orizzontale per le politiche settoriali, ed infine un punto di partenza certo per verificare l'efficacia delle politiche territoriali e per tracciarne il loro bilancio. Comunque, la Commissione non entra nel merito dell'organizzazione operativa del Quadro, cioè nella corrispondenza fra livelli istituzionali e livelli di pianificazione. È un punto cruciale, nel dibattito politico-istituzionale, ma «se di questo la Commissione appare consapevole, tuttavia risulta prematuro addentrarsi in considerazioni eccessivamente dettagliate, in un momento in cui per un verso la proposta regionale di legge urbanistica n. 177 è in corso di revisione, per l'altro, è in discussione al Senato la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali rispetto al quale esistono proposte di legge ad opera dei partiti e del governo»<sup>41</sup>.

È un errore, perché rimanda ad altra sede il passaggio tra l'impostazione del problema e la sua risoluzione concreta. Ma questo avviene. Il versante propenso a sostenere un ruolo di "progettualità" per la politica regionale sembra, in apparenza, fortemente influente nella definizione delle politiche strategiche regionali. Nella realtà delle cose il come trasferire i principi e metodi elaborati per il Qrt in un progetto di fattibilità tecnica attraverso la predisposizione del primo quadro o di un suo prototipo non trovano ospitalità nelle voci finanziarie dello Schema di bilancio pluriennale 1978-81, dove l'assetto del territorio è schiacciato sul localismo e consiste, di fatto, nell'erogazione di finanziamenti per «il piano per la formazione di strumenti urbanistici, il recupero del patrimonio immobiliare ed il potenziamento e lo sviluppo dell'edilizia abitativa»<sup>42</sup>.

In linea con la nuova gestione dell'Assessorato all'urbanistica e con la lama "politico-normativa", nonostante che lo stesso Assessore Maccheroni, in un precedente dibattito sul bilancio regionale, avesse sostenuto esattamente il contrario: «nel settore urbanistico

<sup>39</sup> Collocandolo in una prospettiva che oggi diremmo di natura identitaria: «la storicizzazione del territorio non mira a vedere ovunque e solo il segno della peculiarità autoctona, ma a stabilire i nessi logici e storici, fra questa peculiarità e le forze uniformizzanti ed insieme sconvolgenti che derivano ad ogni singolo ambiente socio-culturale dall'essere parte di insiemi più vasti, concentrici e/o intersecantisi, di relazioni economiche, sociali e politiche», Regione Toscana/Giunta Regionale, Commissione per il Quadro di riferimento territoriale, *Principi e metodi...*, cit., p. 16.

<sup>40</sup> Idem, p. 23.

<sup>41</sup> Idem, pp. 31-2. In una delle tante conversazioni avute, di cui conserviamo gli appunti, Pier Luigi Giovannini (coordinatore del Dipartimento assetto del territorio), dice: «nella Commissione c'era una incomprensione di fondo tra gli economisti, guidati da G. Becattini, e i pianificatori guidati da Luigi Airaldi e Mario G. Cusmano, ed anche tra questi due vi erano punti di vista differenti. Una parte del mondo dei pianificatori vedeva comunque nella predisposizione di un testo di legge il momento centrale ed unico per definire puntualmente il cosa ed il come. I testi di legge però vengono fatti dal sistema politico e non dalle Commissioni».

<sup>42</sup> Regione Toscana, Giunta Regionale, *Documenti del programma regionale*, cit., vol. 5 «Schema di bilancio pluriennale 1978-81», p. 47.

emerge l'esigenza di un programma che consenta all'iniziativa regionale un organico intervento»<sup>43</sup>.

La contraddizione è rilevata durante il dibattito sul bilancio regionale e sono sempre le opposizioni che, con più chiarezza, ripropongono la questione del rapporto tra scelte di programma o politiche settoriali e pianificazione territoriale. Il documento finale della Commissione sul Qrt appare, a Pietro Ralli: «strano e irrilevante. Slegato dai lavori della Commissione speciale per la programmazione, privo di contenuti politici, ridotto in maniera accademica o banalmente scolastica, esso rischia di essere ancora un elemento di dissociazione fra problemi del territorio e programmazione economica»<sup>44</sup>. Non esita a parlare di «due filosofie» presenti nel mondo regionale che trovano proprio nella Commissione per il Qrt e nella Commissione speciale per la programmazione i loro espliciti punti di vista contrapposti; ed elenca i problemi che dovrebbero rientrare nel Qrt: «le zone industriali, i carichi urbanistici, la grande viabilità, le localizzazioni degli interventi pubblici, i porti, le coste, la distribuzione e tutela del paesaggio, la congestione e il degrado, l'inquinamento. Proprio su questi gravi problemi, così condizionanti per un prefigurabile modello di sviluppo, si sono in fondo sperimentati, fino ad oggi, in maniera acritica e contraddittoria, senza alcuna visione di politica urbanistica, gli interventi della Giunta regionale. Ed in questo procedere si è verificato il prevalere degli interessi delle aree più sviluppate, che esprimono maggior potere a tutti i livelli»<sup>45</sup>.

Nel dibattito in aula questi richiami non trovano risposta, solo il consigliere M. A. Ribelli fa un esplicito cenno di riflessione quando afferma: «certo per una concreta politica del territorio non bastano gli strumenti urbanistici comunali, ma occorre qualcosa che orienti le scelte e gli interventi relativi all'uso e alla trasformazione del suolo in stretto rapporto con i programmi e gli interventi di sviluppo economico e sociale. Allo stesso tempo, però, è convinzione della maggioranza che la formazione degli strumenti urbanistici comunali era l'esigenza più sentita e che era obbligata la scelta in loro favore. Oggi è possibile andare oltre. Tra i provvedimenti che vanno in tale direzione da ricordare i principi per la formazione del Qrt, il disegno regionale in materia urbanistica, quello per la protezione delle bellezze naturali»<sup>46</sup>.

Nonostante la sottolineatura, e la constatazione che quasi tutti i comuni della regione si erano dotati di un primo strumento urbanistico generale<sup>47</sup>, una quota consistente di finanziamenti

<sup>43</sup> «Intervento» di G. Maccheroni in aula consiliare su *Il dibattito sul bilancio*, ora in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 9, 1976. I problemi cui si riferisce l'Assessore sono il Parco di Migliarino-San Rossore; gli orientamenti da dare per i Piani delle aree da destinare a insediamenti produttivi; la politica per la casa; ed infine il settore dei trasporti, per il quale si stava pensando a predisporre una Conferenza regionale.

<sup>44</sup> «Intervento» di P. Ralli (Dc) – uno dei più lucidi Consiglieri regionali sui temi della pianificazione territoriale – al dibattito sul bilancio pluriennale 1979-1981, ora in «La discussione sul bilancio apre il confronto sulle scelte politiche e programmatiche», in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 8, 1979, pp. 215-216.

<sup>45</sup> Idem.

<sup>46</sup> «Intervento» di Mauro Arturo Ribelli (Pci) al dibattito sul bilancio pluriennale 1979-1981, cit., p. 216.

<sup>47</sup> «Il punto sulla situazione urbanistica mette in evidenza come possa considerarsi conclusa, in termini quantitativi, l'azione intrapresa dalla Regione fin dal 1971 e finalizzata a far dotare tutti i comuni toscani degli strumenti urbanistici. Ad oggi si registrano solo undici comuni che ancora non sono dotati di strumenti urbanistici formalmente approvati. Ma tutti i 287 comuni toscani hanno uno strumento urbanistico. (...) I piani "167" vigenti sono, fino a oggi, 220, i PIP approvati 50 in 44 comuni. (...) 100 PPA sono stati, fino ad oggi, trasmessi alla Regione su 207 comuni obbligati. Questo dato certamente non è un dato di piena soddisfazione anche a fronte dei termini di scadenza ampiamente superati. (...) Una nota ampiamente positiva è invece da individuarsi nell'attività sovracomunale che si è innescata nella circostanza e che ha permesso di giungere, in molti casi dopo lunghe e laboriose valutazioni, alla definizione dei PPA su scale territoriali ben più valide di quella strettamente locale», «Intervento» di G. Maccheroni, Assessore all'urbanistica, al dibattito sul bilancio pluriennale 1979-1981, cit., p. 211.

viene destinata al piano per la formazione degli strumenti urbanistici attuativi, al recupero del patrimonio esistente ed al potenziamento e lo sviluppo dell'edilizia abitativa.

Nella realtà dell'agire quotidiano, dunque, l'attenzione verso le amministrazioni locali è prevalente. Attenzione che non sembra, tuttavia, inquadrata in una ottica né regionale, né sub-regionale come da tempo le opposizioni facevano rilevare<sup>48</sup>.

Nella distribuzione dei poteri interni alla Regione, infatti, la competenza di tutta la politica urbanistica è riservata alla sola Giunta Regionale, la quale affidava l'istruttoria, sotto la visione del Dipartimento Assetto del territorio, alla Commissione tecnico-amministrativa regionale (Crta). Ed è proprio in quest'ultima sede che viene "recuperata" una visione territoriale delle scelte operate dai singoli comuni, perché solo in questo momento, da un lato, si entra nel merito dei piani urbanistici locali e, dall'altro, è possibile verificare e valutare l'interscalarietà delle indicazioni dei documenti programmatori regionali ed il loro effettivo recepimento nelle scelte locali. Al Consiglio è riservato solo un controllo politico indiretto sulla strumentazione urbanistica, la sua competenza è limitata all'approvazione dei Piani territoriali di coordinamento; alla determinazione dell'estensione e approvazione dei piani intercomunali; all'approvazione dell'elenco dei Comuni soggetti all'obbligo della formazione del piano regolatore generale<sup>49</sup>. La sua capacità di incidere realmente sulle scelte urbanistiche era solo legata alle indicazioni delle esigenze prioritarie in materia di edilizia economica e popolare, all'approvazione dei programmi di localizzazione; o di semplice autorizzazione per l'avvio della formazione dei Piani per insediamenti produttivi; oppure di promozione per la costituzione di consorzi tra comuni per Piani di zona consortili; ed infine di coordinamento per le richieste di finanziamento sul fondo speciale di urbanizzazione. Per il resto il suo era un compito di controllo politico, sull'operato della Giunta, o di indirizzo indiretto attraverso i documenti di programmazione, nonché i relativi bilanci, che dovevano essere discussi e approvati in Consiglio.

Proprio questo ruolo di solo controllo politico sfocia spesso volte in contrasti, uno dei più aspri prende corpo durante la discussione sulla variante generale del Piano regolatore di Pisa, nel 1977 – portata in aula dalle opposizioni con una interrogazione – ma è esplicitativo del ruolo che il Governo regionale sembra affidare alla strumentazione urbanistica locale.

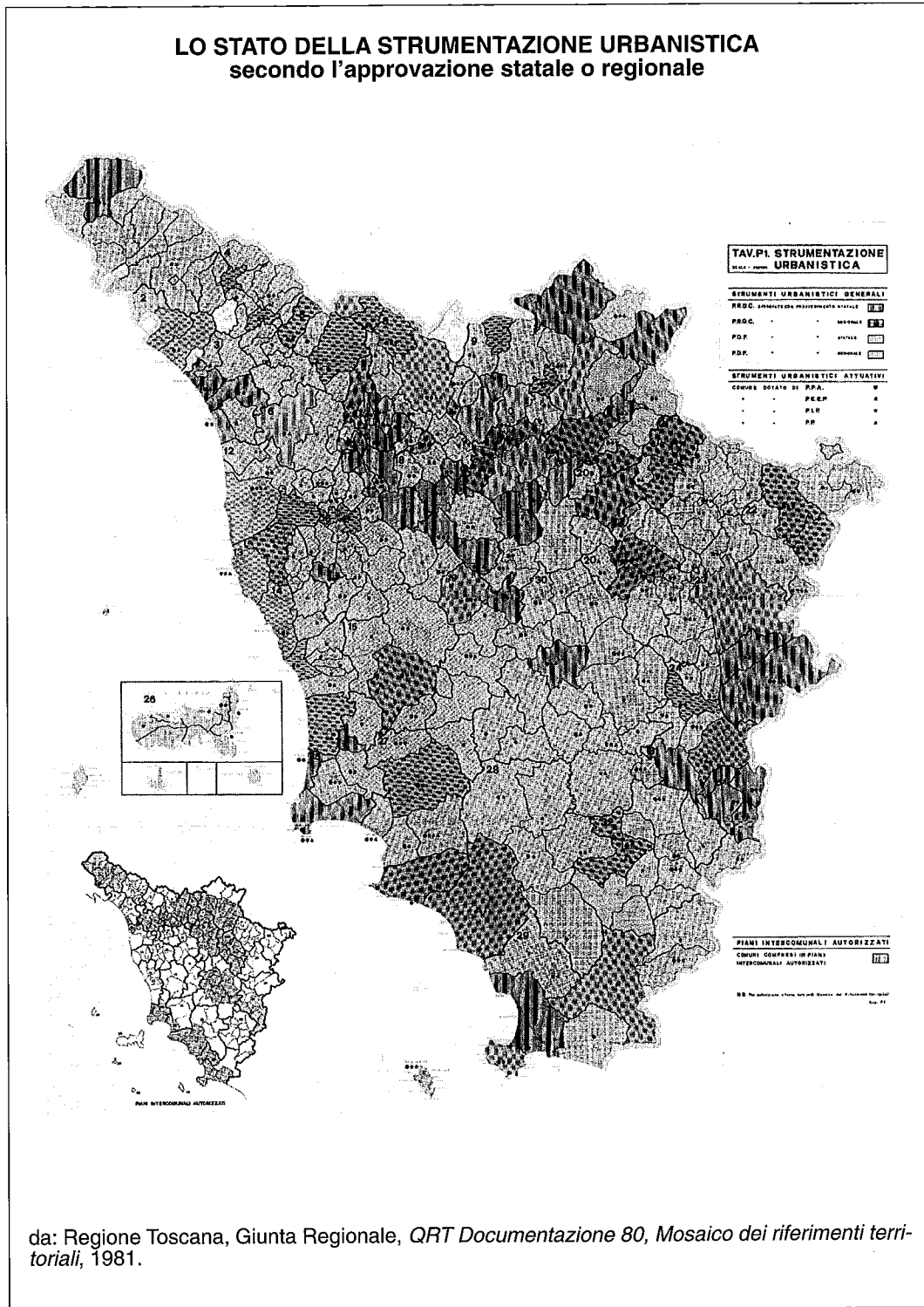
La variante, meglio conosciuta come «Piano del litorale»<sup>50</sup>, modificava sensibilmente le previsioni insediative della zona litoranea della frazione Tirrenia, e dimezzava quelle delle restanti aree, annullando anche cospicue operazioni (un approdo turistico e ridimensionamento della cosiddetta «lottizzazione Ponti», che doveva creare un polo cinematografico

<sup>48</sup> Nel dibattito consiliare sull'autorizzazione a cinque comuni (Cecina, Palazzuolo sul Senio, Sansepolcro, Dicomano, Poggibonsi) a dotarsi di un'area per gli insediamenti produttivi, il consigliere L. Stanghellini (Dc) afferma: «attraverso l'autorizzazione, la Regione dovrebbe attuare una verifica di conformità al progetto programmatico regionale. La prassi fin qui seguita invece appare inaccettabile perché invece di regolare lo sviluppo dei vari comuni attraverso le vocazioni, si tende a concedere a tutti di mettersi sulla strada dello sviluppo industriale, rinunciando, in pratica, ad una visione generale del problema», cfr. «Autorizzazione a formare il piano delle aree per cinque comuni», *Toscana Consiglio Regionale*, n. 21, 1975.

<sup>49</sup> Art. 2, Lr. 3 luglio 1972, n. 17. Nel 1978, con Lr 46/78 vengono affidate al Consiglio anche le competenze di designazione dei membri delle Commissioni provinciali sulle bellezze naturali, nonché l'approvazione dei relativi elenchi. Solo nel 1984 con l'emanazione della legge urbanistica integrativa la n. 74, che all'art. 11, è affidata al Consiglio la tanto attesa approvazione degli strumenti urbanistici generali e le relative varianti, previa proposta della Giunta. Comunque il passaggio è facoltativo, perché l'approvazione del piano si intende data qualora non venga richiesta l'iscrizione dell'atto all'ordine del giorno dei lavori del Consiglio entro 30 giorni dall'invio della notifica da parte della Giunta.

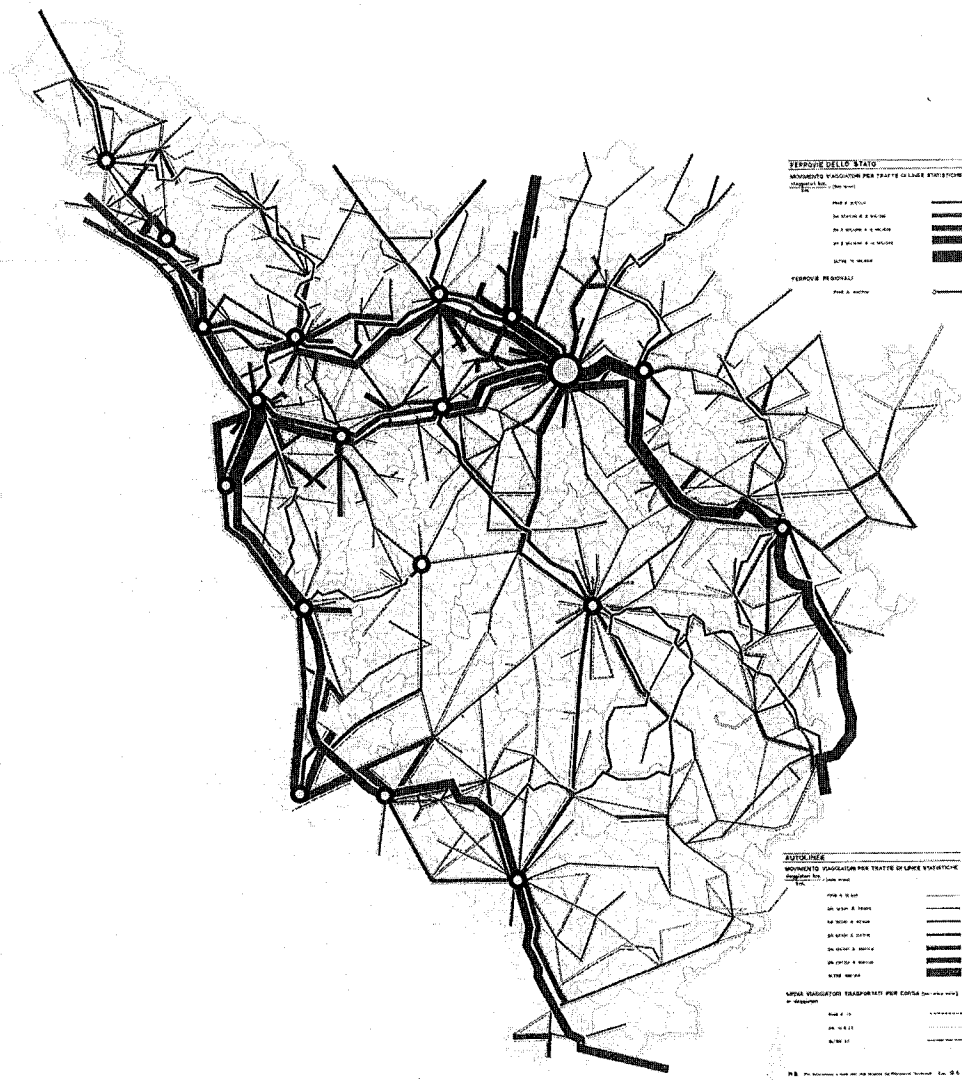
<sup>50</sup> Cfr. *Pisa. Piano del litorale, proposte per un dibattito*, a cura dell'Amministrazione comunale di Pisa, 1974.

**LO STATO DELLA STRUMENTAZIONE URBANISTICA  
secondo l'approvazione statale o regionale**





### MOVIMENTO VIAGGIATORI PER TRATTE DI LINEE STATISTICHE



da: Regione Toscana, Giunta Regionale, *QRT Documentazione 80, Mosaico dei riferimenti territoriali*, 1981.

sul litorale). La Giunta accetta sostanzialmente le indicazioni del Comune. In aula Consiliare però il dibattito è aspro e nelle parole del Consigliere Nello Di Paco (Pci) si può capire l'impegno e il ruolo che la maggioranza, anche attraverso l'istruttoria della Crta, affida alla strumentazione urbanistica: «la realtà è che nei primi anni del '60 certe teorie del neocapitalismo, del superamento delle contraddizioni, produssero anche certe frenesie verso modelli di sviluppo consumistici che invasero il campo dell'urbanistica e presero la mano all'amministrazione. I segni di ciò si hanno nel primo piano del litorale. La crescita di una più ampia consapevolezza dei valori che questa strada veniva a colpire (valori naturali e paesaggistici, ben più strettamente legati all'ambiente, alla salute, alla convivenza sociale) ha poi condotto a stabilire, nelle scelte di piano del litorale, una netta prevalenza per la conservazione di questi stessi valori»<sup>51</sup>.

Il sistema binario unico – verifica e valutazione della strumentazione urbanistica affidata ad una commissione ristretta e approvazione della Giunta – sembra comunque efficace: «in mancanza di riferimenti regionali certi, in assenza di un piano di assetto territoriale ed in presenza di diverse leggi e disposizioni, regionali e nazionali, cui prestare attenzione, l'esistenza di un tavolo tecnico-culturale di discussione era una necessità. Tavolo dove non si faceva una valutazione politica, perché quella apparteneva alla Giunta e al Consiglio, anche se il presidente della Crta era l'Assessore competente»<sup>52</sup>.

La Crta diventa, dunque, lo snodo obbligatorio per l'esame della strumentazione urbanistica in regione ed il luogo dove, di fatto, viene verificata la compatibilità territoriale dei piani locali, nonché il loro effettivo inquadramento in una logica di area vasta. L'applicazione degli *Orientamenti di politica urbanistica transitoria* del 1973 – nonostante la reinterpretazione del modello di sviluppo regionale – diventano così il solo e certo criterio per verificare, quantomeno dal lato quantitativo, le scelte urbanistiche delle amministrazioni locali, mentre sul lavoro della Crta si misura l'efficienza regionale<sup>53</sup>.

La costruzione del primo Qrt, o quantomeno l'avvio dei lavori di un prototipo di quadro, doveva da un lato migliorare o rendere più trasparente il sistema del binario unico nell'esame ed approvazione degli strumenti urbanistici locali, dall'altro attivare un "ponte" di raccordo tra il momento territoriale e il momento programmatico, di quella che doveva essere l'unica azione di governo regionale. La costruzione del "ponte" però non viene attivata e, in assenza di stanziamenti regionali, il Qrt e i suoi principi e metodi rimangono solo buone intenzioni<sup>54</sup>. In realtà l'integrazione orizzontale tra programmazione e pianificazione non poteva essere così semplice come si pensava, perché la programmazione: «fondandosi sulla

<sup>51</sup> «Gli indirizzi per il piano del litorale pisano», *Toscana Consiglio Regionale*, n. 10, 1977, p. 282.

<sup>52</sup> *Intervista registrata con Arcadio De Zordo*, cit.

<sup>53</sup> Secondo l'Assessore ai lavori pubblici, Dino Raugi, già nel gennaio del 1977 «le giacenze di atti di pianificazione, in enorme quantità al momento del trasferimento delle funzioni dallo Stato alla Regione, sono state eliminate, in presenza di atti amministrativamente e tecnicamente completi e perfezionati», in «Risposta ad una interrogazione consiliare sui ritardi nell'approvazione degli strumenti urbanistici», *Toscana Consiglio Regionale*, nn. 3-4, 1977, p. 93.

<sup>54</sup> In una delle tante conversazioni avute, di cui conserviamo gli appunti, Manlio Summer (prima responsabile del servizio Politiche territoriali al Dipartimento programmazione e poi coordinatore del Dipartimento Urbanistica) addebita il calo di tensione intorno al Qrt «alle dimissioni del Presidente della Giunta Lagorio. Per l'autorevolezza che aveva e per aver vissuto tutta l'evoluzione della programmazione in Italia era l'unico che poteva proporre una strategia del tutto nuova dove la pianificazione territoriale non era subordinata alla programmazione, ma con essa dialogava alla pari. Invece la legge regionale sulla programmazione [Lr. 28/77] sottolineava la preminenza del programma regionale di sviluppo su ogni altra azione regionale, compresa la pianificazione territoriale». Lagorio si dimette il 18 settembre 1978, al suo posto il 27 settembre viene eletto il socialista Mario Leone. Il nuovo governo regionale è composto dai comunisti: Gianfranco Bartolini (vice-presi-

ricerca scientifica istituzionale della regione già operante da qualche anno e finalizzata alla sua formazione, perviene a livelli di approfondimento assai maggiori, soprattutto per la pratica analitico-descrittiva dello sviluppo regionale»; inoltre «la ricerca operativa è tutta interna alla Regione. Il circuito Irpet-Sedd-Dipartimento Programmazione-Assessorato sembra funzionare a regime ed emerge il ruolo strategico dell'esistenza di un Istituto regionale di ricerca funzionale alla regione stessa»<sup>55</sup>. Altrettanto non poteva dirsi del versante territoriale, dove l'unico possibile collegamento di "ricerca" del Dipartimento Assetto del territorio è la Crta, che istruiva gli strumenti urbanistici degli enti locali. Ma la Commissione non faceva ricerca – né ha mai pubblicato qualche resoconto di riflessione – quanto una valutazione tecnico-culturale e una verifica amministrativa su ogni singolo piano comunale.

Proprio questa caratteristica strutturale ha finito per far assumere un peso significativo alle riflessioni territoriali nei documenti di programmazione regionale. Nonostante ciò, la questione urbanistica continua a rimanere aperta.

Una parziale soluzione si trova in parte in occasione dell'approvazione del primo *Programma regionale di sviluppo* del 1979. Il primo, dopo l'emanazione della legge regionale sull'ordinamento contabile, la n. 28 del 1977, che norma anche gli adempimenti più strettamente tecnici ed attuativi del programma regionale di sviluppo; il primo che riesce a riportare a sintesi tre anni di dibattiti, prese di posizioni, elaborazione di documenti; il primo che riceve una valutazione positiva da parte delle opposizioni<sup>56</sup>. Un piano definito «flessibile, una sorta di quadro di riferimento per le azioni programmatiche da attivare, enunciate nelle loro linee generali e negli obiettivi che si propongono, ma la cui definizione operativa è stata delegata a specifici strumenti, quali i "programmi di settore", i "progetti", il bilancio annuale e quello pluriennale, iniziative legislative e atti amministrativi, le "conferenze di programmazione" e le attività di ricerca. Una serie di strumenti che non vanno calati dall'alto sulla società toscana, ma devono essere messi a punto "in progress", aggiornandoli e modificandoli quando possibile e necessario, realizzando così una "programmazione processuale" che ha, nel rapporto con le forze sociali, con gli altri soggetti istituzionali, gli operatori pubblici e privati un suo punto chiave»<sup>57</sup>.

Una delle azioni da attivare è quella territoriale: la soluzione indicata, meno avanzata rispetto al dibattito ed in parte alle attese, è quella di considerare il Qrt come uno degli strumenti della programmazione, seppur uno strumento di coordinamento tra le diverse iniziative per il territorio. Viene, certo, spiegato che il Qrt, serve all'organizzazione e finalizzazione dell'attività regionale e della pianificazione locale, e che sostituisce l'ipotesi dello strumento statico costituito dal piano regionale di assetto del territorio. Si mette, quindi, in

dente e programmazione), Roberto Barzanti (enti locali e affari giuridici), Renato Pollini (finanze), Anselmo Pucci (agricoltura), Dino Raugi (trasporti), Luigi Tassinari (pubblica istruzione), Giorgio Vestri (sanità); e dai socialisti Fidia Arata (industria) e Giacomo Maccheroni (urbanistica).

<sup>55</sup> F. Lombardi, «Toscana», in Inu, *Regioni, programmazione, pianificazione territoriale*, Ed. delle Autonomie, Roma 1981, p. 169-170. Il contributo è la più profonda riflessione sull'integrazione tra programmazione e pianificazione nel primo decennio dell'esperienza della Regione Toscana. Il Sedd è un servizio elaborazioni dati e documentazione della Regione.

<sup>56</sup> Giuseppe Matulli (Dc), a nome del gruppo, esprime una valutazione positiva «sul passaggio da una programmazione fondata sull'illusione di codificare in un documento l'evoluzione dell'economia regionale per un certo numero di anni, ad una concezione della programmazione che privilegia la ricerca di coordinamento fra le diverse iniziative, stabilisce scadenze negli atti, sottopone a verifica costante gli strumenti, cerca di individuare una strategia comune alle istituzioni e alle forze sociali in modo che l'autonoma iniziativa di ciascuna parte possa collaborare alla comune evoluzione regionale», «Intervento» al dibattito sul Prs 1979-81, ora in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 14, 1979, p. 420.

<sup>57</sup> G. Pozzana, *Problemi di programmazione regionale. Dopo tre legislature*, Irpet, Firenze 1987, p. 17.

evidenza la contrapposizione fra un Piano di tipo "tradizionale", cioè un insieme di elaborati e di disegni che definiscano in modo minuto e rigido le soluzioni da darsi ad ogni problema, e un Quadro che indica non tanto le soluzioni quanto i fini da perseguire nei vari settori e di conseguenza le politiche da adottare, basando l'azione sui problemi più urgenti e sulle azioni già intraprese e le conoscenze già in possesso della Regione. Ma non viene riconosciuta nessuna autonomia decisionale e costruttiva al Qrt, che continua ad essere un semplice «strumento» che traduce sul territorio gli indirizzi del programma regionale di sviluppo.

Nel campo della pianificazione territoriale il Prs, dunque, individua nel Qrt il luogo nel quale trovano composizione gli «obiettivi» e «gli strumenti dello sviluppo economico e quelli della pianificazione territoriale», in una prospettiva areale dello sviluppo territoriale della regione. Così come si individuano nelle Associazioni Intercomunali il livello territoriale «adeguato per la gestione programmata e coordinata delle politiche di settore» e dei relativi atti di pianificazione territoriale, cioè il nuovo ente intermedio.

Conseguentemente, un capitolo di bilancio viene dedicato alla conoscenza delle realtà territoriali con la costruzione di un *Mosaico dei Riferimenti Territoriali*, come primo momento per l'avvio della costruzione di un *Sistema Informativo Regionale*, la realizzazione di una nuova cartografia regionale<sup>58</sup>.

Il senso complessivo di tutto il processo che ha portato alla decisione di formare il Qrt ed ai primi passi in questa direzione, è quello di una progressiva messa a fuoco, non solo teorica, di un modo nuovo – assai caratterizzante – di gestire il territorio fondato su azioni di tipo processuale. Comunque il Qrt, pur essendo nel livello di pianificazione regionale, non trova nessuna esplicita collocazione istituzionale certa, né un esplicito ruolo normativo chiaro. Rimane una derivazione del piano regionale di sviluppo. È da questa constatazione che prende corpo una separazione più netta – che si protrarrà fino alla seconda metà degli anni Ottanta – tra la lama "politico-normativa", dominante all'interno del Dipartimento Assetto del territorio, che cercherà di dare ruolo a questo strumento di politica territoriale normandolo all'interno delle varie proposte di legge urbanistica regionale; e la lama "progettuale" che, ritagliandosi un angolo di lavoro all'interno del Dipartimento Programmazione, cercherà di dare contenuto e strategia al Qrt partendo dai documenti della programmazione<sup>59</sup>.

## 2.4 La pianificazione per "obiettivi" e per "temi"

Il lungo e aggroviato dibattito sul tipo di strumento da usare per la pianificazione regionale, la diatriba sui suoi contenuti e sul suo effettivo ruolo nel sistema delle decisioni territoriali, nonché l'assenza di un livello istituzionale intermedio, non fanno altro che esaltare il peso politico e l'indirizzo operativo dell'Assessorato all'urbanistica. Anzi, proprio l'assenza di livello intermedio finisce per avere «come effetto il consolidamento nel tempo di un sistema di trasmissione diretta delle decisioni da Regione a Comuni. (...) Pertanto, il livello centrale trasmette le sue scelte sotto forma di delibere (che contengono criteri e indicazioni) o di leggi subsettoriali, quando ritiene che occorrono, riproducendo in qualche

<sup>58</sup> Cfr. «La discussione sul bilancio apre il confronto sulle scelte politiche e programmatiche», in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 8, 1979. L'intero dibattito è, invece, in Regione Toscana, *Piano regionale di sviluppo: discussione in Consiglio regionale*, Firenze, luglio 1979.

<sup>59</sup> Una delle più estese applicazioni è stata la realizzazione di agili libretti conoscitivi, come parte del Qrt, che tacciavano il profilo territoriale delle 33 Associazioni intercomunali e Comunità montane della Toscana.

modo il modello "ministeriale" di discrezionalità delle scelte che si legge nella 1150/42. Discrezionalità nella scelta dei tempi e degli ambiti territoriali di intervento che non dà agli enti locali nessuna certezza, che non impegna la Regione a nessun sistema organizzato di scelte territoriali di medio e lungo periodo»<sup>60</sup>.

In realtà il modello non è "ministeriale" quanto quello che qui definiamo un primo "modello" di pianificazione, ovvero la via toscana al controllo del territorio, dove viene formalmente salvaguardato l'autonomismo municipale, riservando alla Regione un ruolo attivo sia nel controllo delle trasformazioni del territorio extraurbano – con leggi di settore – sia un controllo puntuale delle aree urbane attraverso la verifica della strumentazione urbanistica fatta da un ristretto e selezionato gruppo di esperti raccolti nella Crta e organizzati dall'Assessorato all'urbanistica. Proprio questa unicità di regia ha prodotto il territorio toscano, così come noi ora lo conosciamo, e proprio questa regia ha trasmesso al sistema delle autonomie un unico linguaggio di piano. Possiamo quindi concordare con Giuseppe Morbidelli quando afferma: «considerato che all'entrata in vigore della Lr. n. 17 [che istituisce la Crta, nda] solo una minoranza di Comuni toscani (tra cui, peraltro, i più importanti) erano dotati di strumento urbanistico generale, mentre ad oggi tutti i Comuni ne sono dotati, e considerato altresì che nel frattempo sono state approvate numerose varianti oltre che piani particolareggiati, peep, etc. relativi ai Comuni già forniti nel 1972 di Prg o di pdf, è agevole dedurre che le attuali linee di assetto urbanistico del territorio regionale sono state determinate dalla Crta»; ed ha ragione Romano Viviani quando dice che «la Crta svolgeva una energica azione di contenimento, di riduzione delle previsioni, di tutela del patrimonio di risorse e valori. I piani alla fine risultavano i prodotti di questa meritoria commissione regionale, le cui funzioni di controllo davano luogo a una riconoscibile prassi urbanistica toscana. Tutti i funzionari tecnici del dipartimento hanno partecipato a questa opera educativa e di formazione occulta, con notevoli influenze sui comportamenti delle amministrazioni comunali e sull'operatività dei tecnici oscuri, incaricati della redazione degli strumenti urbanistici»<sup>61</sup>.

Il continuo rinvio di una legge urbanistica regionale si inserisce, probabilmente, nella scelta di questo modello di governo della pianificazione territoriale e urbanistica. Ed è proprio l'assenza di una legge urbanistica regionale di riferimento che genera una sorta di paradosso: l'emanazione di norme generali, assai pregnanti per il territorio, sottoforma di norme «transitorie». La transitorietà diventa così il tratto tipico della stagione riformista regionale. Alcune volte l'aggettivo è presente fin dal titolo del provvedimento – per esempio rientrano in questa tipologia le norme delle zone agricole (Lr. 10/79) e quelle per la coltivazione delle cave e torbiere (Lr. 36/80) – altre volte la transitorietà è celata all'interno dell'articolato normativo – come nel caso della legge sull'ordinamento dei porti e degli approdi turistici (Lr. 36/79) e quella della sub-delega ai comuni delle funzioni amministrative riguardanti la protezione delle bellezze naturali (Lr. 52/79). Ciò non deve meravigliare, perché transitoria era la stessa legge sull'organizzazione della programmazione regionale (Lr. 28/77).

Accanto alla transitorietà, emerge un altro tratto distintivo unificante: la promoionalità delle disposizioni in materia urbanistica. Punto avanzato di questo modo di intendere il riformismo in regione sono le disposizioni per le zone agricole – che estendono, tra l'altro, il recupero agli edifici rurali – dove, da un lato viene eliminato ogni riferimento a indici di

<sup>60</sup> F. Lombardi, «Toscana», cit., p. 168.

<sup>61</sup> G. Morbidelli, «Urbanistica», in P. Caretti e R. Zaccaria, *La Regione in Toscana*, Giuffrè, Milano 1987<sup>2</sup>, pp. 448-9; R. Viviani, *Postpost urbanistica*, Alinea, Firenze 1977, p. 43.

edificabilità per le aree e al suo posto viene previsto un Piano pluriennale di utilizzazione aziendale, entro il quale giustificare ed argomentare le trasformazioni edilizie in ogni singola azienda; dall'altro, la normativa è essa stessa norma di piano in quanto prevede la decadenza, dopo un termine temporale predeterminato, delle norme di attuazione locali eventualmente più restrittive. Seppur è mantenuta, formalmente, qualche garanzia verso l'autonomia del Comune – che può dotarsi di specifiche varianti per aree che presentino particolari caratteri morfologici potendo prevedere per queste una specifica normativa – è indubbio che la «nuova disciplina sia veramente rivoluzionaria»<sup>62</sup> del modo di intendere i rapporti di integrazione verticale tra le istituzioni. È questo che contribuisce a spiegare anche la mancata istituzione dell'ente intermedio in uno spazio regionale in parte sensibile verso forme di organizzazione comprensoriale<sup>63</sup>.

Di comprensorio si parla fin dai primissimi documenti regionali. Il tema aleggia continuamente sia nei documenti programmatici sia nelle dichiarazioni politiche, ma non si giunge mai a tracciare ipotesi praticabili. Dal dibattito nazionale sembravano emergere tre diverse ipotesi di comprensorio<sup>64</sup>: una prima intesa come minima unità di programmazione e di pianificazione ed in quanto tale luogo primario di partecipazione dei cittadini alle scelte di programmazione economica; una seconda intesa come semplice aggregazione di Comuni per la gestione integrata di servizi; una terza intesa come un vero e proprio nuovo livello istituzionale, intermedio fra Regione e Comuni, che assorbisse anche le poche competenze delle Province (che venivano soppresse). Diversi progetti di legge regionale vengono elaborati in Toscana, toccando ora l'una ora l'altra ipotesi: alcuni progetti arrivano anche ad attivare l'iter istituzionale di consultazione, ma tutti si incagliano sul tipo di sistema elettorale (non essendo prevista l'elezione diretta), sulle competenze urbanistiche, sulle funzioni da delegare. In realtà il vero nodo «era rappresentato dalla opzione municipalista presente nei partiti della sinistra e con particolare forza in quello comunista»<sup>65</sup>.

Solo quando si abbandona il concetto di ente intermedio istituzionale e «dopo importanti verifiche sui problemi del comprensorio, [viene] raggiunta dai partiti, nel luglio 1978, una definizione di Associazione intercomunale, per l'individuazione di aree polifunzionali per la gestione associata delle funzioni amministrative, proprie e delegate dai comuni. Dopo

<sup>62</sup> A. Nuzzo, «Il pasticcio toscano sulle zone agricole», in *Urbanistica Informazioni*, n. 43, p. 55. La proposta di legge originaria, la 294, era per la verità più vicina ad una regolamentazione vincolistica; è nel corso della formalizzazione in Consiglio che vengono introdotte normative più flessibili. Per il testo originario cfr. *Toscana Consiglio Regionale*, n. 18, 1978, pp. 483-484. Per G. Maccheroni «la legge e quella norma erano necessarie e urgenti, perché le strutture edilizie in campagna versavano in uno stato di degrado enorme. Se non si salvaguardava allora avremmo avuto un degrado su tutto, comprese le terre, perché da lì partiva un degrado quantitativamente e urbanisticamente maggiore rispetto agli aspetti speculativi dei centri storici delle città. Poi il recupero che ha innescato la legge era legato anche al turismo in campagna. Se ora la campagna è bella ed abitata è perché è stata allora salvaguardata», *Intervista registrata* con Giacomo Maccheroni, cit.

<sup>63</sup> Per questo rimandiamo alle indicazioni contenute in Regione Toscana. Consiglio Regionale, *Linee di attuazione degli enti comprensoriali in Toscana*, Firenze 1973; Id., Prima commissione consiliare permanente per gli affari istituzionali, *Documentazione dei pareri espressi a seguito della consultazione indetta nel luglio 1976 dal consiglio regionale con deliberazione n. 465, ai sensi dell'art. 64 dello statuto su: Proposta di legge (testo unificato Giunta regionale - Dc- Psdi) costituzione dei comprensori*, Firenze 1977. Sulla posizione del maggior partito politico in regione cfr. A. Brasca, «Relazione introduttiva» al convegno regionale indetto dal Comitato regionale toscano del Pci sul tema *L'istituzione dei comprensori e il superamento della provincia nel quadro di una nuova legislazione per le autonomie locali*, Firenze, 21 gennaio 1977.

<sup>64</sup> Su questo argomento cfr. M. Balbo, *Comprensori, ristrutturazione istituzionale e territorio*, F. Angeli, Milano 1978.

<sup>65</sup> Giudizio espresso, in una delle tante conversazioni avute di cui conserviamo gli appunti, sia da Sergio Cerreti che da Pier Luigi Giovannini.

questa intesa l'attuazione pratica con zonizzazioni ampie che tolgono spazio oggettivamente all'ente intermedio, rimette tuttavia di fatto in discussione quei principi sull'ente intermedio, che ne rappresentavano il presupposto politico»<sup>66</sup>.

Accantonata, così, l'idea e la forza del comprensorio, si opta per una soluzione più debole, una semplice Associazione tra comuni dove l'unica funzione definita dalla legge istitutiva (n. 37/77) è quella derivante dal fatto che gli organi dell'associazione sono quelli dell'Unità sanitaria locale<sup>67</sup>. Una scelta che definisce 32 aree territoriali, abbastanza vaste tale da convivere tranquillamente sia con le differenti grandezze dei confini comunali, sia con la Provincia sia, infine, con la Regione, ma che non definisce con chiarezza i compiti di programmazione, né quelli dell'assetto del territorio nella gestione dei servizi delegati. Rimandando ancora una volta alla sempre "attesa" legge urbanistica regionale la risoluzione di questi problemi, ma operando al contempo, e selettivamente, attraverso azioni e piani di settore.

Con meno evidenza un altro obiettivo dell'azione regionale è quello della cartografia: nato da una richiesta dell'apparato interno alla regione<sup>68</sup>, costretto a valutare gli strumenti urbanistici su vecchie e non aggiornate cartografie dell'Istituto geografico militare. Prima attraverso un coordinamento politico tra i diversi assessori regionali e poi con un Centro di coordinamento interregionale vengono poste le premesse per la nascita di una cartografia tecnica regionale, coinvolgendo tutto il mondo accademico, gli Istituti di ricerca nazionale, il Governo e lo stesso Istituto geografico militare<sup>69</sup>.

L'obiettivo conduce ad istituire il Servizio Cartografia all'interno del Dat che, nel corso degli anni, diventa punto di riferimento sia nella produzione di cartografia per gli enti territoriali, ma anche luogo di raccolta e sistematizzazione di dati e informazioni di base utili per una conoscenza scientifica del territorio. Tuttavia non è riuscito mai a diventare un centro di ricerca applicata per le politiche territoriali, perché «nonostante la disponibilità a raccogliere i dati di tutti, a metterli a disposizione di tutti, non vi è mai stata una esplicita e chiara linea di politica culturale da parte dei Governi regionali che generasse un effettivo coordinamento tra tutti i servizi della Regione, né con l'esterno verso gli enti territoriali»<sup>70</sup>.

<sup>66</sup> «Intervento» di Piero Angelini (Dc) al dibattito su «Come verranno impiegate le risorse della Regione nel triennio 1980-82», in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 20, 1979, p. 623. Sulla prima applicazione della legge rinviamo al dibattito «La costituzione e l'insediamento delle associazioni intercomunali», in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 3, 1980.

<sup>67</sup> L'art. 15 della legge nazionale 833/78 definisce l'Usl come «una struttura operativa dei Comuni, singoli o associati, e delle Comunità montane», retta da una assemblea generale costituita dal Consiglio comunale, dai rappresentanti dei Comuni e delle Comunità montane, dal Consiglio circoscrizionale, a seconda che l'Usl coincida con il Comune, con l'associazione dei Comuni, con la Circoscrizione. La legge regionale n. 63/79 sull'ordinamento delle Usl trasferisce i compiti assegnati ai Comuni dalla legislazione nazionale alle Associazioni intercomunali.

<sup>68</sup> «Di cartografia non sapevo niente. La richiesta è nata dall'apparato interno amministrativo e particolarmente dall'arch. Piero Spagna. Mi disse che le carte usate dai comuni per gli strumenti urbanistici erano di emanazione dell'Igm, vecchie e non aggiornate, costavano tanto. Se si voleva carte nuove bisognava affidarsi a ditte esterne. Le carte sono uno strumento per il piano. Da qui nacque l'idea di una carta regionale e una lotta contro il sistema di controllo dell'Igm», *Intervista registrata* con G. Maccheroni, cit.

<sup>69</sup> Cfr. *Conferenza nazionale sulla cartografia*, Firenze 9-11 aprile 1979, per i materiali: *Atti della conferenza promossa ed organizzata dalla Regione Toscana con il patrocinio del Ministero della ricerca scientifica e tecnologica e la collaborazione del Consiglio nazionale delle ricerche*, Giunta Regionale, Firenze 1981.

<sup>70</sup> *Intervista registrata* con Piero Spagna (responsabile del Servizio Cartografia, poi Sit-Cartografia, coordinatore del Dipartimento urbanistica), Firenze 7 ottobre 1998, che così prosegue: «gli utenti maggiori sono sempre stati più gli studiosi del territorio (geologi, idrologi, agronomi, geografi, storici del territorio) esterni alla Regione e agli enti territoriali, piuttosto che i servizi interni. Il Servizio è stato visto più come un negozio dove trovare cartografia e dati territoriali che un luogo dove si produceva conoscenza. Anche quando il servizio si è trasformato in Sit le condizioni del contorno non sono mutate significativamente».

Così, andando per singoli obiettivi sganciati da una visione generale, si emana il nuovo ordinamento dei porti e degli approdi turistici, con la legge regionale del 9 agosto 1979, n. 36, che prevede il Piano di coordinamento per la realizzazione, la ristrutturazione e la riqualificazione dei porti e degli approdi turistici, marittimi, fluviali e lacuali di interesse regionale e locale. Piano da realizzare in conformità «agli indirizzi stabiliti dal Piano di sviluppo regionale e dal Quadro territoriale di riferimento» (art. 1), solo che quest'ultimo era ancora – come abbiamo già visto in precedenza – in uno stadio di incertezza assoluta. Oppure la disciplina transitoria per la coltivazione di cave e torbiere, con la legge del 30 aprile 1980, n. 36, dove si prevede uno Schema di piano delle attività estrattive da approvare da parte del Consiglio regione.

Ma anche le aree paesaggistiche e di pregio ambientale rientrano nella politiche degli obiettivi da perseguire. Viene istituito il Parco naturale di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli (Lr 61/79), dove si prevede un Piano territoriale riguardante l'area del parco e le aree esterne, piano da approvarsi da parte del Consorzio dei Comuni ricadenti nel parco entro due anni o dalla Giunta regionale, scaduto tale termine. E poi anche norme per l'istituzione del Parco delle Alpi Apuane (Lr. 65/80), affidando alle Comunità montane Apuo-Versiliese e della Garfagnana il compito congiunto delle iniziative di ricerca, studio ed organizzazione per «la definizione del parco, delle sue finalità e del relativo ambito territoriale» (art. 1) per il tempo massimo di due anni durante i quali le varianti agli strumenti urbanistici dei comuni ricadenti nel perimetro dell'area parco potevano essere adottate solo aver sentito le due Comunità montane (art. 9).

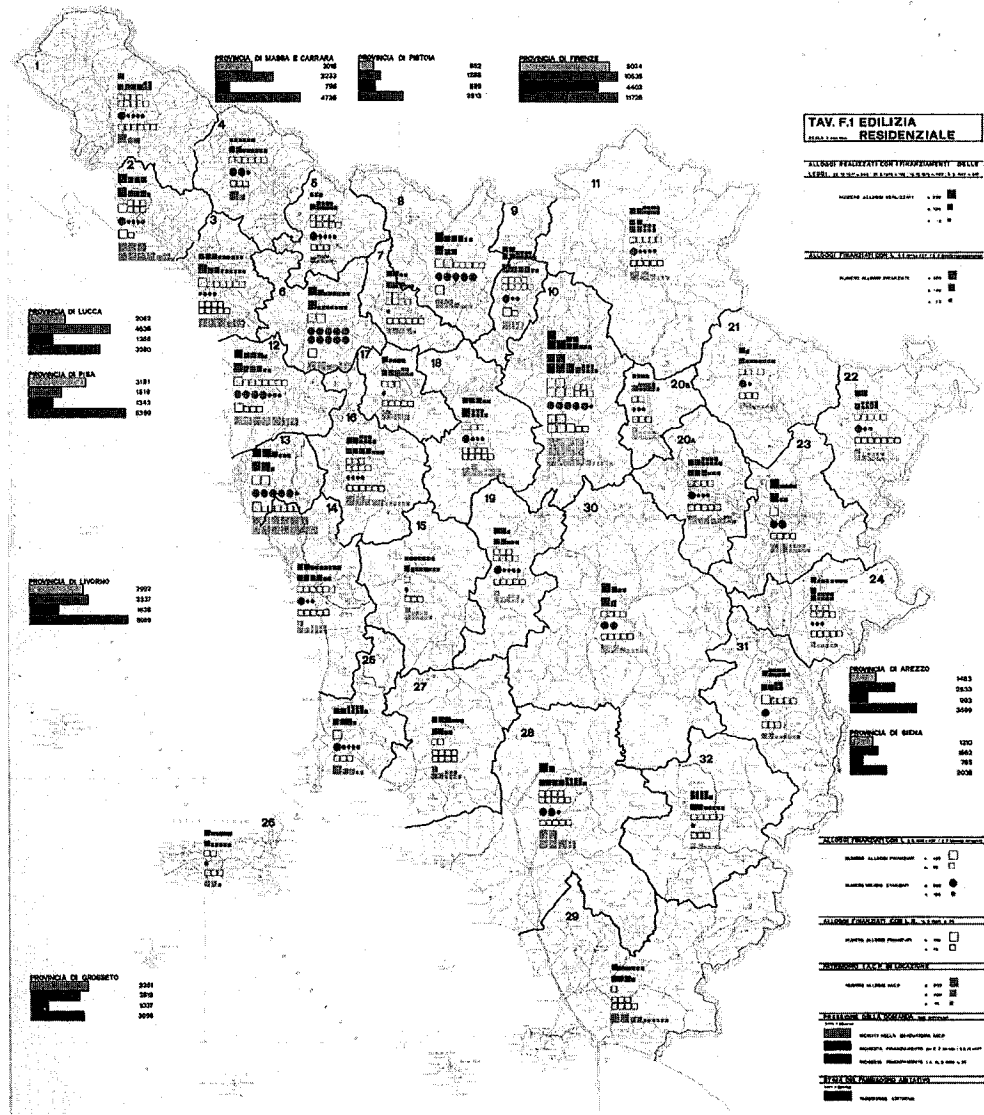
Ne deriva una attività amministrativa “disordinata” e caratterizzata da una confusione/sovrapposizione fra principi e concrete azioni legislative, in genere, di natura transitoria<sup>71</sup>. L'unico settore che si distacca da questa disordinata impostazione è il tema della Casa e quello del recupero, stante anche il valore politico che l'Assessore all'urbanistica e la Giunta vi attribuisce. Settore che diventa il tema dominante e l'unico tratto caratterizzante la seconda legislatura regionale. Sono proprio le norme per il recupero del patrimonio edilizio esistente, approvate con legge regionale 59/80 che chiudono anche la legislatura regionale<sup>72</sup>. Per la prima volta in campo territoriale, la legge non è transitoria, ma puntuale e corretta. Infatti precisa, rispetto alla legislazione nazionale, le definizioni delle categorie di intervento edilizio sugli immobili; detta una procedura ad hoc per gli interventi di manutenzione straordinaria; stabilisce gli interventi ammissibili nelle zone che rivestono carattere artistico, storico o di particolare pregio ambientale; definisce per le zone di recupero le categorie di degrado (urbanistico, igienico, fisico, socio-economico, geofisico); elenca i contenuti e gli elaborati tecnici necessari, nonché le procedure dei piani di recupero e i rapporti che questo aveva con i programmi pluriennali di attuazione; dispone incentivi sia attraverso la riduzione degli oneri di urbanizzazione per le concessioni, sia attraverso contributi finanziari ai Comuni per le varianti agli strumenti urbanistici locali per la compilazione di elenchi di immobili finalizzati agli interventi di recupero. Le norme della legge regionale pre-

<sup>71</sup> Azioni che contrastano con quanto sostenuto all'inizio della legislatura secondo cui «nel settore urbanistico emerge l'esigenza di un programma che consenta all'iniziativa regionale un organico intervento unitario» cfr. «Intervento» di G. Maccheroni, Assessore all'urbanistica, su Il dibattito sul bilancio, *Toscana Consiglio Regionale*, n. 9, 1976. I problemi da coordinare dovevano essere quelli ambientali e dei parchi, gli insediamenti industriali, i trasporti e la casa. Per A. Nuzzo: «Un bilancio complessivo di questa politica non è stato ancora fatto, ma se si escludono i vincoli sul territorio e quindi le salvaguardie, i piani previsti sono stati più “buone intenzioni” che atti di governo sovracomunale forti ed incisivi», *Intervista registrata con Antonio Nuzzo*, cit.

<sup>72</sup> Cfr. Regione Toscana, Giunta Regionale, *Conferenza regionale per la casa*, Firenze 13-15 marzo 1980, Firenze 1981.



### L'EDILIZIA RESIDENZIALE IN TOSCANA



da: Regione Toscana, Giunta Regionale, QRT Documentazione 80, Mosaico dei riferimenti territoriali, 1981.

valgono sulle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, così come per la legge sulle aree agricole, il dispositivo diventa esso stesso piano locale.

La compilazione di appositi elenchi è stata, poi, la norma di più diffusa applicazione ed anche la più contestata dalla cultura urbanistica, perché ha consentito la tutela di singoli edifici senza tuttavia contribuire a tutelare il contesto ampio in cui il singolo edificio era collocato<sup>73</sup>.

Ma era proprio questa la flessibilità che l'Assessore all'urbanistica voleva: «l'esigenza di cercare di saltare lacci e accorciare i tempi era una necessità, necessità percepita e richiesta dai comuni, specialmente quelli più piccoli. L'apparato regionale era più restio ad accettare norme di comportamento flessibile, ma una politica urbanistica rigida e vincolistica è difficile da realizzare perché i comuni non hanno la forza del mercato»<sup>74</sup>. Le norme regionali così diventano norme di piano, seppur sotto la veste di un elenco di immobili da tutelare scelti dall'autonomia comunale.

Il risultato finale di questo percorso "politico-progettuale" disordinato è che alcuni territori regionali risultarono sufficientemente regolamentati e tutelati, mentre la maggior parte furono lasciati alla libera determinazione degli enti locali che continuavano a dotarsi di varia strumentazione urbanistica – con il controllo del loro operato attraverso la Crta – in assenza di riferimenti di area vasta certi, o come efficacemente sintetizza un esponente dell'opposizione: «salvo la definizione dei Parchi della Maremma e di San Rossore, nonostante la nuova recente legislazione regionale, superati gli originali criteri del dimensionamento, si continua ad esaminare gli strumenti urbanistici senza alcun criterio, senza nessuna proposta sovracomunale o regionale, seguendo le richieste proprie e contraddittorie dei comuni»<sup>75</sup>.

La conseguenza del disordine e la frammentazione delle previsioni per eccesso di pianificazione scoordinata, diventa il vero problema politico della terza legislatura. Nonostante

<sup>73</sup> «l'art. 7 consente, infatti, in assenza di variante, non più obbligatoria, di tutelare gli edifici monumentali o quelli ritenuti importanti includendoli in un "elenco", mentre tutto il resto del centro storico può essere abbandonato ad operazioni di ristrutturazione più o meno pesanti. Si è perso così il senso del piano, che doveva essere un "progetto per il centro storico", progetto di città, di relazioni con l'esterno, di quantità, di funzioni e dei loro rapporti ammissibili. Prevalse viceversa l'ottica conservazionistica, ma in un'accezione fallimentare già in partenza, in quanto la tutela era riservata agli edifici "importanti", mentre per gli altri si poteva innestare un processo edilizio di trasformazioni anche radicali. (...) La legge 59, così come fu approvata, chiude il periodo di elaborazione costruttiva della tematica dei centri storici», «Intervista a Gianfranco Di Pietro» di Paola Jervis, in Regione Toscana, Giunta Regionale, *Trasformazioni e governo del territorio in Toscana 1971-1987*, cit., p. 70; vedi anche G. Di Pietro, «La pianificazione del territorio agricolo e la Lr n. 10 del 1979», in *Atti dell'Istituto di Ricerca Territoriale e Urbana*, 1982.

<sup>74</sup> *Intervista registrata* con Giacomo Maccheroni, cit. Questa impostazione del problema era comunque largamente condivisa dal mondo politico regionale come si evince dagli interventi di Menotti Galeotti (Pci) e Pietro Ralli (Dc) nel dibattito in aula prima dell'approvazione della legge. Dice il primo «le innovazioni introdotte in Commissione [sul testo della Giunta, nda] consistono nell'estensione della disciplina a tutto il patrimonio edilizio esistente, e non solo a quello compreso nelle zone di recupero, e nella previsione degli elenchi di immobili, complessi edilizi e zone edificate di particolare interesse storico, artistico e culturale, per consentire interventi di ristrutturazione anche in assenza di variante»; conferma il secondo: «rispetto al testo proposto dalla Giunta è stato conseguito il fondamentale obiettivo di rendere possibile subito gli interventi leggeri (...) svincolando i Comuni dall'obbligo di una variante che aveva in sé tutte le caratteristiche di un piano particolareggiato, che è uno strumento sofisticato e di una cultura accademica, rendendo più agile il procedimento con la formazione di elenchi di fabbricati meritevoli di particolare tutela, in modo da evitare il prodursi di pericolosi immobili-smi», cfr. il dibattito «La normativa per il recupero del patrimonio edilizio», in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 8, 1980, pp. 235-236.

<sup>75</sup> «Intervento» di P. Ralli (Dc) al dibattito sul bilancio di previsione per il 1980 e su quello pluriennale nel triennio 1980-82, ora in «Come verranno impiegate le risorse della Regione nel triennio 1980-82», *Toscana Consiglio Regionale*, n. 20, 1979, p. 627.

### QUADRO DI RIFERIMENTO TERRITORIALE

Con il Quadro di riferimento la Regione:

- a) promuove, anche attraverso la formazione di un sistema informativo regionale, la conoscenza del territorio nei suoi aspetti fisici, storici ed economici;
- b) stabilisce gli ambiti territoriali da assoggettare a pianificazione sovracomunale;
- c) predispone i riferimenti territoriali necessari agli interventi propri ed a quelli delle altre pubbliche amministrazioni;
- d) assicura la compatibilità nello spazio e nel tempo tra i predetti riferimenti e le determinazioni assunte o da assumere dalla Regione e, nel loro ambito, dallo Stato e dalle altre Regioni;
- e) contribuisce a definire gli obiettivi per la organizzazione sul territorio delle attività economiche e sociali e degli insediamenti, tenendo conto del patrimonio edilizio esistente e delle infrastrutture;
- f) fornisce indirizzi ed indicazioni anche immediatamente operative e stabilisce vincoli concernenti:
  1. il sistema delle infrastrutture e delle opere pubbliche di interesse regionale;
  2. gli insediamenti produttivi di interesse regionale;
  3. l'uso delle risorse idriche;
  4. la valorizzazione agricola del territorio;
  5. gli impianti per la produzione ed il trasporto di energia;
  6. il sistema dei parchi e le risorse naturali ed ambientali
  7. le sedi universitarie.
- g) definisce criteri ed indirizzi per gli interventi volti alla tutela e all'uso delle risorse naturali, alla protezione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, alla difesa del suolo ed alla prevenzione o difesa dall'inquinamento, individuando, a tali fini, le parti di territorio da sottoporre a particolare disciplina e stabilendo, nel rispetto delle competenze statali, le relative norme e i vincoli;
- h) individua, in relazione ad ambiti territoriali riferiti di norma a una o più Associazioni intercomunali, i fabbisogni quantitativi e qualitativi di occupazione, residenza e servizi;
- i) verifica i contenuti dei piani di settore redatti in applicazione di leggi nazionali e regionali, nonché le indicazioni sull'uso del territorio emergenti da proposte formulate a livello comunale o di Associazioni intercomunali;
- j) promuove studi in relazione alle possibili utilizzazioni del territorio;
- k) definisce principi, metodologie, parametri e tempi per la predisposizione o revisione degli strumenti della pianificazione territoriale sovracomunale e comunale;
- l) stabilisce, per il raggiungimento di determinati obiettivi, le destinazioni d'uso o specifici vincoli.

La durata delle destinazioni d'uso e dei vincoli di cui al precedente comma, lettera l), è quella prevista dalle vigenti disposizioni delle leggi statali, salva l'applicazione del diverso termine espressamente stabilito dal Consiglio regionale. Le destinazioni d'uso ed i vincoli divengono operanti contestualmente all'adozione del relativo provvedimento da parte del Consiglio regionale e prevalgono a tutti gli effetti sulle diverse previsioni degli strumenti urbanistici sovracomunali o comunali, con efficacia anche nei confronti dei privati.

Le disposizioni di cui al precedente comma si applicano, in quanto necessarie, anche nei casi previsti dal 2° comma, lettere f) e g).

Art. 4, Proposta di legge n. 379/99 *Tutela ed uso del territorio.*

**PIANIFICAZIONE TERRITORIALE SOVRACOMUNALE****Art. 6 Piani sovracomunali di assetto del territorio**

Per il conseguimento di particolari finalità connesse al programma di sviluppo socio-economico e agli atti della programmazione la Regione può approvare Piani sovracomunali di assetto territoriale (Psat) estesi ad un ambito individuato dal Quadro di riferimento territoriale.

I Piani sovracomunali di assetto territoriale possono contenere disposizioni concernenti:

- a) gli obiettivi di assetto territoriale in relazione al Quadro di riferimento territoriale ed ai piani, programmi e progetti approvati dal Consiglio regionale;
- b) le compatibilità d'uso del territorio in relazione alla valorizzazione delle risorse naturali, delle suscettività agricole dei suoli, delle caratteristiche ambientali e paesaggistiche;
- c) parametri quantitativi e temporali coordinati con le indicazioni della programmazione e riferiti di norma all'ambito territoriale delle Associazioni intercomunali, riguardanti le previsioni insediative e, in particolare, il fabbisogno di aree da destinare:
  - all'edilizia economica e popolare, sovvenzionata o convenzionata;
  - agli insediamenti produttivi agricoli, artigianali ed industriali, ivi comprese le attività di cava e miniera;
  - agli insediamenti commerciali e turistici;
  - alla viabilità e servizi;
  - ad opere ed attrezzature di uso pubblico, ovvero di interesse collettivo o sociale, secondo valutazioni che attengano all'entità degli insediamenti nelle varie zone territoriali omogenee;
- d) ogni altra destinazione e normativa riguardante l'uso del territorio, ivi compresi i vincoli su particolari zone da salvaguardare al fine della conservazione delle risorse, dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico.

Le funzioni di pianificazione sovracomunale di cui al presente articolo sono esercitate dalla Regione fino alla istituzione dell'Ente intermedio.

**Art. 7 Procedura di formazione del Psat**

La Regione predispose il Psat in collaborazione con le Province interessate, garantendo inoltre la partecipazione dei Comuni, delle Associazioni intercomunali, delle Comunità montane, nonché delle associazioni delle forze economiche, sociali e culturali.

La Giunta regionale adotta il progetto di piano e ne dispone il deposito per trenta giorni consecutivi presso i propri uffici e quelli dei singoli Comuni interessati, previo avviso da pubblicare sul Bollettino ufficiale della Regione, sulla stampa locale e con manifesti.

Chiunque può prendere visione del progetto di piano e presentare osservazioni che abbiano come fine la salvaguardia degli interessi collettivi. Le osservazioni devono pervenire al Presidente della Giunta regionale entro trenta giorni dalla scadenza del termine di deposito.

La Giunta regionale presenta al Consiglio le proprie proposte sulle osservazioni pervenute, unitamente agli elaborati del piano.

Il Consiglio regionale approva il Psat decidendo sulle osservazioni. (..)

**Art. 8 Efficacia del Psat**

Le previsioni contenute nel Psat sono vincolanti nei confronti dei soggetti pubblici e privati. A decorrere dalla data di adozione del Psat il Sindaco di ciascun comune interessato è tenuto a sospendere, con provvedimento motivato da notificare al richiedente, ogni determinazione sulle domande di concessione e sugli altri atti che siano in contrasto con le previsioni del piano stesso.

Dalla data di entrata in vigore del Psat, o delle relative varianti, le previsioni in esso contenute prevalgono, a tutti gli effetti, sulle diverse disposizioni degli strumenti urbanistici comunali.

I Comuni prendono atto delle modifiche apportate ai propri strumenti urbanistici ai sensi del precedente comma e adeguano conseguentemente le previsioni degli strumenti urbanistici medesimi.

Proposta di legge n. 379/99 *Tutela ed uso del territorio.*

la scelta politica di lavorare per leggi-obiettivo, areali o di settore, che caratterizzano l'intera legislatura, il tema della legge urbanistica regionale è comunque presente. Una organica proposta viene elaborata all'interno del Dat e discussa all'interno della VI<sup>a</sup> Commissione consiliare permanente. Proposta giunta fino all'avvio dell'iter di consultazione obbligatoria con gli enti, le associazioni sindacali e di categoria, nonché le forze sociali e professionali<sup>76</sup>.

Nella impostazione e nella elaborazione del testo di legge non si poteva non tener conto della complessa vicenda politica interna alla regione e di quella legislativa nazionale. Il fine della proposta era quello «di ricondurre gli interventi di trasformazione e controllo dell'uso del territorio e quelli inerenti alla sua conservazione e protezione ad un quadro di principi ed a una disciplina organica che non solo rispondono all'esigenza di istituire un ordinamento e definire strumenti che siano di riferimento per gli operatori pubblici e privati, ma siano anzitutto finalizzati al conseguimento di specifici obiettivi della politica di programmazione regionale»<sup>77</sup>. Sembra una risposta, non troppo implicita, allo stato di gestione frastagliata della politica urbanistica regionale.

La proposta precisava i rapporti tra i livelli istituzionali (Regione e Comuni, singolo o associati, ed eventualmente gli enti intermedi qualora fossero stati istituiti) e i livelli di pianificazione (regionale, con il Quadro di riferimento territoriale; sovracomunale, con i Piani sovracomunali di assetto del territorio; comunale, con i Piani urbanistici generali ed i relativi strumenti di attuazione); definiva minuziosamente le caratteristiche dei piani (contenuto, dimensionamento, operatività ed efficacia), delineando le rispettive procedure di formazione. A proposito di quest'ultimo punto introduceva una novità interessante (in linea con i postulati della nuova programmazione regionale): il collegamento agli obiettivi della programmazione ed a quelli generali di sviluppo, elaborati a vari livelli, con forme di partecipazione diretta dal basso verso l'alto. Secondo la proposta: «si è inteso cioè sostituire ad un sistema di pianificazione rigido e verticale un sistema di rapporti tra i vari soggetti, i quali in tal modo partecipano direttamente con specifici ruoli al processo di pianificazione, visto come processo continuo di interazioni tra indirizzi, indicazioni e previsioni elaborate a livello regionale e proposte e previsioni individuate a livello locale, ambedue operanti in rapporto alle situazioni socio-economiche che la realtà territoriale presenta»<sup>78</sup>.

Altre novità di un certo rilievo: l'eliminazione del Piano di lottizzazione, che veniva inserito all'interno del Piano particolareggiato; l'obbligo di predisporre il Piano per l'edilizia economica e popolare secondo indicazioni intercomunali; l'estensione del Piano per gli insediamenti produttivi ad attività a carattere industriale riguardanti anche la trasformazione di prodotti agricoli, la coltivazione intensiva, l'allevamento zootecnico, l'estrazione da miniere e cave.

Veniva, inoltre, ricompresa nella legge anche la tematica relativa ai centri storici connettendola al Piano urbanistico generale; oltre snellire le procedure e a regolare adeguatamente la fase di transizione. In fin dei conti una proposta completa ed organica. Nonostante ciò, il testo di progetto di legge non incontra il favore del sistema delle autonomie locali e, approfittando della sentenza n. 5 del 1980 della Corte Costituzionale – che dichiarava nuovamen-

<sup>76</sup> Proposta di legge n. 379, d'iniziativa della Giunta, presentata alla Presidenza del Consiglio il 28.2.1979, dal titolo *Tutela e uso del territorio*, che fa esplicito riferimento alla legge regionale del Piemonte, la n. 56 del 1977. Sul testo si avvia l'iter di consultazione, nel maggio del 1979, per la raccolta di osservazioni e integrazioni.

<sup>77</sup> «Relazione sulla proposta di legge n. 379» *Tutela e uso del suolo*, p. 1, ora in Archivio Cerreti.

<sup>78</sup> Idem, p. 2.

te illegittime le norme sull'esproprio previste dalla legge 10 del 1977<sup>79</sup>, ridimensionando l'impatto innovativo rappresentato dalla legge nazionale sull'edificabilità dei suoli di appena tre anni prima – è accantonato.

Così si rimanda il tutto alla futura legislazione regionale<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> Su questo rimandiamo a G. Campos Venuti, M. Martuscelli, S. Rodotà, *Urbanistica incostituzionale n. 2*, Ed. delle Autonomie, Roma 1980; e S. Amoroso, a cura di, *Costituzione, regime dei suoli, espropriazione*, Marsilio, Venezia 1980.

<sup>80</sup> Gli impegni assolti e il resoconto finale della seconda legislatura sono in «Questo il consuntivo dell'attività regionale dal 1975 al 1980», *Toscana Consiglio Regionale*, n. 11, 1980. Più dettagliatamente nel campo dell'urbanistica rimandiamo al resoconto dello stesso Assessore fatto in occasione del Prs 1979-81, ora in *Documenti del Consiglio Regionale*, n. 5, supplemento a *Toscana Consiglio Regionale*, n. 19, 1979. Sul rinvio della legge urbanistica questo afferma Maccheroni: «Chi chiede una politica urbanistica rigida e vincolistica nel quadro di un teorico piano regionale sa di proporre una cosa facile a dirsi, ma che è difficile da realizzare. La ragione centrale di questa difficoltà sta nel non potere, a livello degli enti locali e della stessa Regione, guidare come sarebbe necessario e auspicabile, lo sviluppo industriale, dietro il quale scorrono sia lo sviluppo edilizio (abitativo, scolastico, sanitario) che le infrastrutture viarie e di trasporto, perché rimane l'eterno problema di una programmazione economica, che è il presupposto della stessa programmazione urbanistica», p. 628.