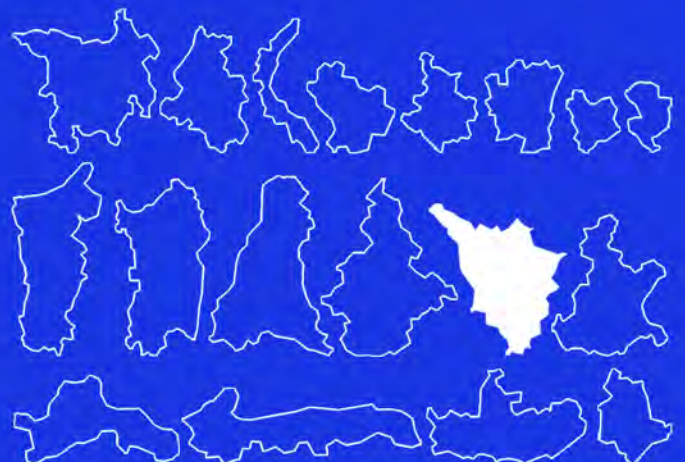


# IL "MODELLO" TOSCANA IN PRATICA

REGOLE, STRUMENTI, ESPERIENZE  
DI GOVERNO DEL TERRITORIO

a cura di Valeria Lingua



# IL "MODELLO" TOSCANA IN PRATICA

REGOLE, STRUMENTI, ESPERIENZE  
DI GOVERNO DEL TERRITORIO

a cura di Valeria Lingua

Prodotto da: INUEDIZIONI srl

Via Ravenna 9/b-0016 Roma

[inued@inuedizioni.it](mailto:inued@inuedizioni.it)

[www.inuedizioni.com](http://www.inuedizioni.com)

iscrizione CCAA 81-4890/95

iscrizione al Tribunale di Roma 3563/95

Pubblicato: Aprile 2014

ISBN: 978-88-7603-111-3

Copertina, editing e impaginazione: arch. Luca Di Figlia

È possibile riprodurre testi o immagini con espressa citazione della fonte

<b>INTRODUZIONE</b>		
	Le norme regionali del 2005 per il governo del territorio della Toscana: un apparato normativo sfortunato GIUSEPPE DE LUCA	07
	Il focus sulla filiera: temi e problemi in agenda VALERIA LINGUA	21
<b>GOVERNANCE, COOPERAZIONE E COORDINAMENTO INTERISTITUZIONALE</b>		
	La filiera: declinazioni, opportunità e limiti VALERIA LINGUA	27
	Il coordinamento sovra locale per la pianificazione di area vasta	34
	La governance cooperativa al tempo della crisi: prospettive e direzioni di intervento	46
<b>IL RAPPORTO CON IL PRIVATO E IL MERCATO</b>		
	Concorsualità nella pianificazione: l'avviso pubblico LARA TOZZI	49
	Perequazione, compensazione e crediti edilizi: un distinguo VALERIA LINGUA	55
	Pratiche di perequazione e compensazione MATTEO SCAMPORRINO	61
<b>L'EFFICACIA DELLE PROCEDURE DI PIANIFICAZIONE</b>		
	La valutazione e l'organizzazione delle conoscenze MASSIMO BATTAGLIA, GLORIA FRANCI, MARCO FREY	71
	Gli investimenti per la pianificazione MASSIMO BATTAGLIA, ANNA CAUTILLO, GLORIA FRANCI	83
<b>IL "BUON GOVERNO" DEL PAESAGGIO</b>		
	Il paesaggio nelle politiche di pianificazione della regione Toscana MASSIMO SARGOLINI	89
	Il paesaggio nei piani comunali (PS e RU) FABRIZIO CINQUINI, ROSALBA D'ONOFRIO	94
<b>CONCLUSIONI</b>		
	Dalle regole alle esperienze: bilancio e prospettive MICHELE TALIA	99
	La proposta di riforma della legge regionale di governo del territorio: innovazione e regresso VALERIA LINGUA	104
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		109

# La proposta di riforma della legge regionale di governo del territorio: innovazione e regresso

Avendo alle spalle un patrimonio di pratiche ed esperienze ormai ampio – in vent'anni, praticamente tutti i comuni della Toscana si sono adeguati alle leggi vigenti e alcuni sono giunti alla seconda generazione di pianificazione strutturale –, la Regione si appresta ora a varare una ulteriore riforma della propria legge di governo del territorio. Riforma il cui dibattito si è svolto in concomitanza con la ricerca di cui rende atto questo lavoro, con un prezioso e proficuo scambio di spunti e riflessioni. La recente pubblicazione della proposta di legge n. 282 dell'8 ottobre 2013 rappresenta quindi un punto fermo nel dibattito degli ultimi mesi, nonché l'occasione per verificare il grado di innovazione della nuova proposta in risposta alle questioni maturate nell'ambito delle pratiche e raggruppate in questo lavoro in quattro grandi temi (la governance cooperativa, il rapporto con il privato e il mercato, l'efficacia della pianificazione e il buongoverno del paesaggio).

## ■ I rapporti tra enti e con il privato: l'abiura della filiera

Innovazione è infatti la parola d'ordine che ha improntato le leggi e le pratiche di governo del territorio della Regione Toscana degli ultimi due decenni. All'insegna di questo obiettivo, le leggi di governo del territorio hanno segnato il passo rispetto alle altre regioni e aperto nuove pratiche e nuovi temi di pianificazione, si pensi alla bipartizione del piano in strutturale e operativo o all'introduzione dello statuto del territorio da parte della L.R. 5/1995, nonché al perfezionamento di temi e questioni con l'introduzione del concetto di filiera della pianificazione ad opera della L.R. 1/2005.

Proprio la questione della filiera è il tasto dolente di tutto il processo di riforma della legge regionale di governo del territorio vigente. Il concetto, introdotto dalla Lr. 1/2005 rappresentava un elemento fortemente innovativo che è stato in questi anni ampiamente travisato a tutti i livelli: dagli enti sovra-ordinati, in particolare le province, che spesso hanno inteso i contributi collaborativi ex art. 27 alla stregua delle tradizionali istruttorie dei piani, agli stessi comuni, che hanno vissuto questi apporti collaborativi come interferenze intrusive e limitanti la loro capacità di azione. Ne è nato un dibattito dai toni anche aspri (ANCI 2011 e 2013a/b) sul ruolo dei comuni

nell'ambito di un processo di pianificazione, che nel sistema toscano si sostanzia nell'auto-approvazione del piano da parte dell'ente comunale, ferma restando la dimostrata coerenza con le strategie derivate dagli strumenti sovra-ordinati. Un sistema, questo, invisibile ai sostenitori della gerarchia istituzionale e ai detrattori della "filiera", il concetto più innovativo e di difficile comprensione della legge 1/2005, rispetto a modus operandi legati alla pianificazione tradizionale.

In questa direzione, la proposta di riforma propone un consistente giro di vite, giustificato dalla necessità di evitare che, di fronte alla imperante crisi economica, i comuni svendano il loro territorio:

«La crisi economica, e più nello specifico la crisi finanziaria degli enti locali e la riduzione del numero dei posti di lavoro e delle retribuzioni, comporta oggi il rischio di un "prevalere" delle scelte di investimento, di qualunque natura esse siano, rispetto a una valutazione ponderata dei pro e contro le diverse ipotesi di trasformazione e messa in valore dei territori in un'ottica di sostenibilità di lungo periodo e di prospettiva territoriale più ampia. Questa situazione espone i territori locali all'elevata volatilità degli investimenti, con il conseguente rischio del mancato prodursi di effetti positivi sull'economia reale, e al prodursi di crisi più profonde e ricorrenti» (Regione Toscana, 2013b, p. 1).

In siffatta contingenza, i Comuni sono ritenuti incapaci di rispondere con una prospettiva di lunga durata e tesa a perseguire l'interesse pubblico (Fig. 1):

«A fronte di tale scenario l'esercizio del potere decisionale da parte di un solo attore istituzionale, per quanto rappresentativo, espone al rischio della "cattura del regolatore", ovvero della subordinazione di chi è tenuto a rappresentare gli interessi collettivi a interessi di parte. La cosiddetta "filiera della pianificazione" è stata dunque resa più trasparente e coerente, affinché soggetti istituzionali, cittadini e attori economici possano partecipare, ognuno per le proprie funzioni, alla costruzione e gestione di decisioni nelle quali rappresentanza formale e rappresentanza sostanziale degli interessi collettivi coincidano il più possibile» (*ibidem*).

Questo è sicuramente il passo più forte del testo che accompagna la legge, un'ipotesi che è stato poco gradito ai comuni perché nella proposta è «confermato formalmente il richiamo ai principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ma in concreto si ha un ritorno al modello piramidale-gerarchico delle relazioni interistituzionali» (Anci, 2013a).

Il bandolo della matassa sta proprio nella con-



Figura 1: L'insettone mangia-verde di Staino per il manifesto della Regione Toscana in occasione della presentazione della proposta di legge n. 282/2013 a modifica della L.R. n. 1/2005 per il governo del territorio (fonte: disegno di Sergio Staino per la Regione Toscana, 2013)

cezione della filiera, intesa nel "modello" Toscano come momento cooperativo interistituzionale. Nell'intento del legislatore, fin dalla legge 5/1995 e con maggiore forza nella legge 1/2005, il "modello" toscano basato sulla definizione di uno statuto per la tutela del territorio e di una strategia di sviluppo assumevano come presupposto la «collaborazione interistituzionale degli enti a tutti i livelli» che portava a «l'autoapprovazione dei piani da parte degli stessi enti che li redigevano, possibile perché tutta la fase della costruzione era preceduta da un confronto e da una concertazione, nonché da un riconoscimento di alcuni beni considerati patrimonio comune della collettività: le invarianti strutturali del territorio» (Regione Toscana, 2005, p. 30). E' in questo senso che «il modello toscano "aggredisce" [...] la logica del controllo gerarchico interistituzionale» (idem, p. 28). La "razionalizzazione" operata nel nuovo testo perde dunque i connotati di innovatività del "modello" toscano per tornare a un deciso accentramento della materia nelle mani del legislatore regionale, motivata dalla necessità di tutelare i comuni da se stessi, da cattivi amministratori incapaci di replicare le azioni di buongoverno che hanno contraddistinto storicamente la Toscana e capaci, al contrario, di svendere il paesaggio a causa della crisi.

L'osannato "superamento del pluralismo istituzionale paritario" rappresenta dunque la negazione della filiera, intesa non come momento di cooperazione interistituzionale ma come «la presunzione di assoluta equivalenza fra la Regione e gli altri poteri locali, stoltamente perseguita dalla Toscana negli anni passati [che ha] di fatto impedito alla Regione di operare interventi sulle proposte di trasformazione del territorio decise dai Comuni, anche se in contrasto con gli strumenti di pianifi-

cazione disposti dalla stessa Regione» (De Lucia, 2014).

Occorre tuttavia operare un distinguo: l'assenza di gerarchia nei rapporti tra gli enti non implica una assenza di gerarchia tra livelli istituzionali e relativi strumenti di governo, che a livello giuridico non è sostenibile, quanto piuttosto un riconoscimento della necessità di cooperare per giungere a una filiera di strumenti coerente e capace di rispondere alle esigenze del territorio.

Un meccanismo che di fatto è stato interpretato con difficoltà a tutti i livelli, e che si risolve con l'art. 24 della nuova proposta di legge, che riporta a una conferenza di pianificazione tutte le trasformazioni al di fuori dei perimetri urbani. Dimostrazione tangibile che «la necessaria cooperazione interistituzionale è spesso confusa con tavoli di concertazione» (De Luca, 2005, p. 3). A questo si aggiunge la necessità di ricorrere al parere congiunto Regione-Ministero per tutti i piani attuativi ricadenti in ambiti di pregio ambientale (circa l'80 % del territorio regionale). Se tali provvedimenti sono indirizzati ad un controllo del consumo di suolo, essi rappresentano anche un restringimento dell'autonomia di azione dei comuni, ritenuti per l'appunto incapaci di gestire il proprio territorio: di conseguenza, si rende necessario un nulla osta regionale (ai sensi dell'art. 24 della proposta di legge, il parere negativo espresso dalla Regione in conferenza è vincolante, salvo che in presenza di Piano Strutturale intercomunale) o congiunto Regione-Sovrintendenza per qualunque nuova edificazione sul territorio regionale.

Il preconetto aprioristico alla base di queste previsioni normative è la difficoltà/incapacità dei comuni di gestire il rapporto col privato, che li rende soggetti al citato rischio della "cattura del regolatore", e quindi alla subordinazione a interessi di



parte, generalmente privati. Tuttavia, il rapporto con il privato e con il mercato è ormai imprescindibile: il riferimento a forme di concorsualità come quella dell'avviso pubblico emerge nell'ambito della possibilità di realizzare un "progetto unitario convenzionato", strumento attuativo volto ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e a promuovere ed agevolare la rigenerazione delle aree urbane degradate, attraverso opportune premialità definite negli strumenti operativi dei comuni per l'intervento su edifici a destinazione d'uso produttiva e aree urbane, connotate da presenza di degrado urbanistico e socio-economico.

Nella proposta di legge i temi della perequazione e della compensazione edilizia sono solo enunciati, però emerge il tema della perequazione territoriale, intrinsecamente legato alla questione della cooperazione interistituzionale. Si tratta di una apertura inevitabile in vista del riassetto istituzionale in corso, nel quale la definizione di unioni e fusioni di comuni determinerà la necessità di pianificare ambiti intercomunali di livello sovralocale.

A questo scopo, la proposta di legge istituisce il Piano Strutturale intercomunale, definendolo nelle sue caratteristiche e nelle procedure di approvazione e lasciando ai comuni la competenza sugli strumenti operativi e la facoltà di definire un piano operativo intercomunale. Su questo fronte si auspica anche un intervento finanziario della regione, la cui Giunta, con deliberazione, è chiamata a individuare forme di incentivazione per favorire la redazione dei piani strutturali intercomunali.

Proprio il piano intercomunale, insieme al riordino lessicale e alla semplificazione procedurale, è chiamato a contribuire alla questione dell'efficacia del piano e delle sue procedure, in relazione alla valutazione e all'organizzazione delle conoscenze, nonché agli investimenti finanziari e temporali per la pianificazione.

■ **Aggiustamenti verso l'efficacia: definizioni, tempi, forma piano**

La domanda di fondo che ha improntato la proposta di legge riguarda l'efficacia del procedimento unificato e della bipartizione del piano comunale in uno strumento di pianificazione (Piano Strutturale) e in un atto di governo del territorio (Regolamento Urbanistico).

Rispetto alla proposta INU del 1993 di suddividere il Piano in un documento contenente una parte strutturale e una parte operativa, la Toscana aveva scelto fin dalla Legge regionale 5/1995 di chiamare questa parte "Regolamento Urbanistico". Denominazione confermata dalla Lr. 1/2005, che attribuisce un diverso status ai due documenti: strumento di pianificazione il primo, atto di governo del territorio il secondo, sottolineando con questa definizione il suo valore giuridico confor-

mativo.

Rispetto alla norma vigente, la proposta di legge, all'insegna della semplificazione e dell'intento di rendere la legge comprensibile ai "non addetti ai lavori", sostituisce il termine vigente di "Regolamento Urbanistico" con "Piano operativo", con lo scopo di «eliminare la frequente confusione fra Regolamento Urbanistico e regolamento edilizio» (Regione Toscana, 2013b, p. 5). Inoltre, il nuovo dettato normativo distingue tra strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e attribuisce a tutti gli strumenti di pianificazione lo status di atto di governo del territorio.

Rispetto al testo vigente, l'attribuzione indistinta del valore di "atto" di governo del territorio sembra definire un grado di conformatività alla pianificazione a tutti i livelli. Grado che ad oggi si trasponesse solo nell'apparato vincolistico, ma che può portare a definire prescrizioni conformative anche da parte della pianificazione provinciale e regionale.

Considerando che il Piano di Indirizzo Territoriale ha valore di piano paesaggistico, tale indicazione lascia supporre che la variante al PIT attualmente in corso per la ri-adozione della parte paesaggistica sia orientata verso la definizione, oltre alla parte vincolistica, di un apparato conformativo di livello regionale, che andrebbe ben al di là del valore di indirizzo originariamente attribuito a questo strumento di pianificazione.

Proprio le vicende legate alla definizione della parte paesaggistica del PIT sono esemplari di tempistiche molto lunghe che hanno riguardato gli strumenti di pianificazione a tutti i livelli.

Il PIT 2005 ha avuto una gestazione di circa due anni, per essere adottato nel 2007. La parte paesaggistica del PIT, adottata nel 2009, è stata congelata dalla nuova giunta regionale insediata nel 2010, per una revisione finalizzata alla ri-adozione, che ha comportato più di un lustro di salvaguardie.

Le province hanno avuto processi di revisione dei propri strumenti di pianificazione che si sono conclusi nella maggior parte recentemente, portando dunque i comuni a disporre di apparati conoscitivi e cartografici aggiornati (è il caso, ad esempio, del PTCP di Grosseto e di Siena).

Infine, dai casi studio analizzati (tab. 1) emergono tempi medi di 7-8 anni per l'approvazione di entrambi gli strumenti che compongono l'apparato di pianificazione del livello comunale (PS e RU): si tratta di tempistiche che ricalcano i tempi occorrenti per un tradizionale PRG e confermano le indagini Irpet in merito ai tempi della pianificazione, stimati in 7 anni per i piccoli comuni e 5,5 per i grandi comuni (Irpet, 2012, pp. 11-12).

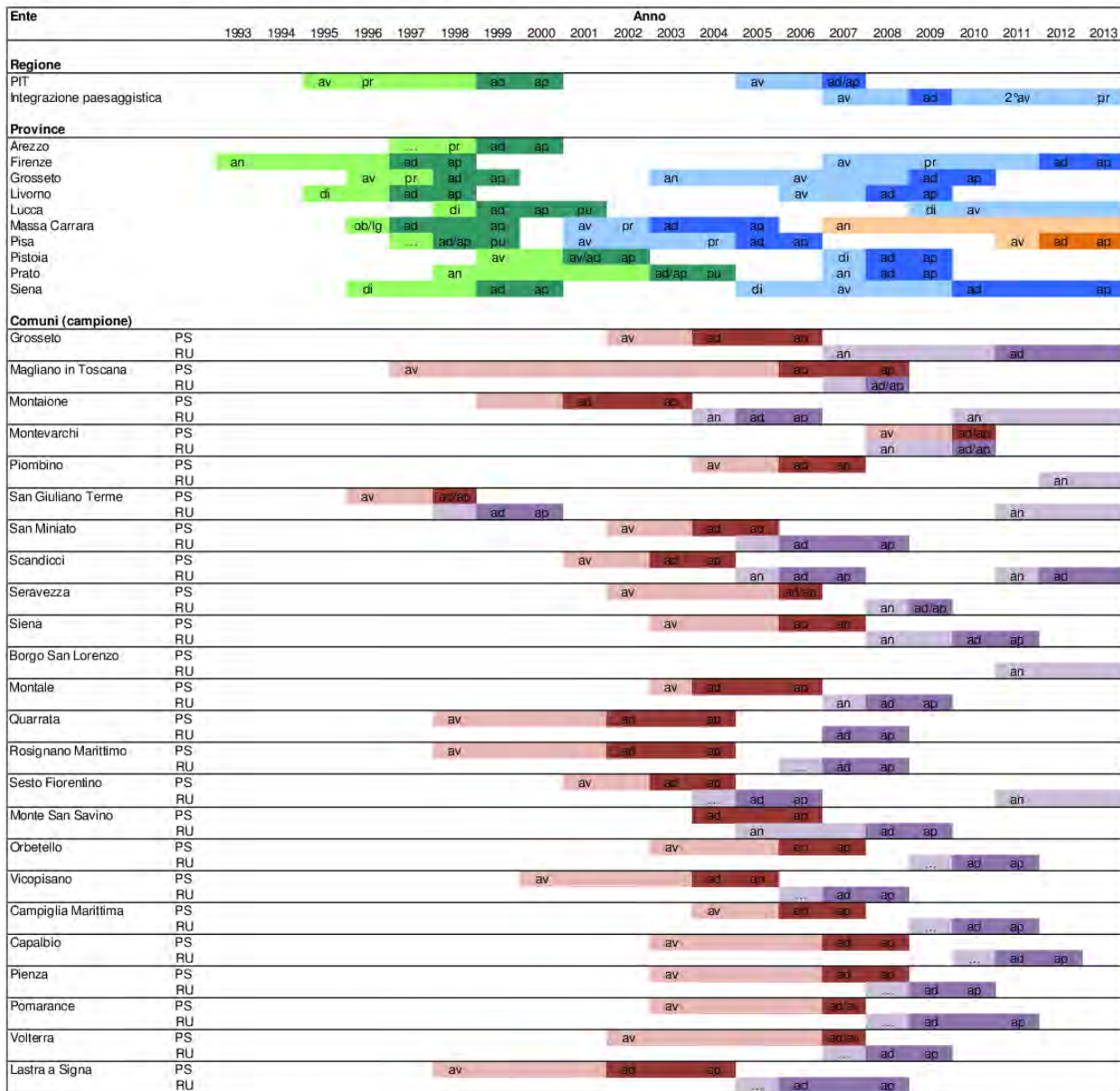
Se da un lato pare ovvia la necessità di ricalibrare gli strumenti e le procedure (Gheri, 2010), dall'altro lato la risposta normativa presenta un sistema di riduzione dei tempi a 4 anni (2 per il Piano Strutturale e 2 per quello operativo) essen-

zialmente basato sulla introduzione di restrizioni per gli interventi urbanistici ed edilizi nei Comuni che, dall'avvio del procedimento di formazione del Piano Strutturale o operativo alla sua approvazione, superano i due anni.

Manca un ragionamento più ampio sul tema della

forma piano: se, da un lato, il procedimento unico è stato semplificato per le varianti di lieve entità, l'analisi degli investimenti per la pianificazione ha evidenziato un quadro molto differenziato, in cui la definizione dell'apparato conoscitivo può incidere molto sia sui costi che sui tempi della pianificazione, e in alcuni casi è stato appesantito

**STATO DELLA PIANIFICAZIONE IN TOSCANA (aggiornamento a Novembre 2013)**



LEGENDA	
<b>Pianificazione regionale e provinciale</b>	documenti non istituzionali (passaggi istituzionali (adozione/approvazione))
Prima stagione di pianificazione	[Light Green Box]
Seconda stagione di pianificazione	[Light Blue Box]
Terza stagione di pianificazione	[Light Orange Box]
<b>Pianificazione Comunale</b>	
Piano strutturale	[Light Red Box]
Regolamento Urbanistico	[Light Purple Box]

Fasi:
an = avvio costruzione del quadro analitico (affidamenti incarichi)
av = documento di avvio del procedimento/ intesa
di/lg = documento di indirizzo/ linee guida
ob = documento degli obiettivi
qc = quadro conoscitivo
pr = preliminare di piano
ad = adozione
ap = approvazione
pu = pubblicazione sul Burt ed entrata in vigore (quando non coincide con l'anno di approvazione)
... = tappe non ricostruibili attraverso la documentazione disponibile

Tab. 1 Tempi della pianificazione in Toscana per livello istituzionale



dai regolamenti attuativi della L.R. 1/05: basti pensare all'ultimo regolamento 53/R del 2011 inerente le indagini geologiche, che inserisce indagini molto dettagliate, anche in scala 1:2.000, nel Piano Strutturale.

L'esigenza è invece quella di un Piano Strutturale snello, contenente un apparato conoscitivo essenziale rispetto ai temi del governo del territorio, capace di evidenziare quelle che sono le risorse territoriali e identitarie che, nella nuova declinazione del testo riformato, sono assunte a patrimonio territoriale. Sicuramente la pianificazione intercomunale potrà determinare importanti economie di scala, non solo a livello economico ma anche nella definizione del quadro analitico e strategico di area vasta, evitando ridondanze e incoerenze (si pensi al tema delle aree industriali). Se lo strumento è ancora poco diffuso in Toscana rispetto ad altre realtà, per cui sarà necessario un rodaggio con tempi anche lunghi, soprattutto in riferimento ai tempi politici per superare i campanilismi, il Piano Strutturale intercomunale sembra rappresentare il modello vincente, soprattutto per i piccoli comuni: uno strumento di pianificazione cooperativa finalmente adattivo rispetto alle esigenze territoriali e urbanistiche della comunità locale.

**VALERIA LINGUA**

# BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2006), *I professionisti e il governo del territorio*, Comune di Firenze, Tip. Comunale, Firenze.
- Agnoletti C., Allegrini R. (2005), *I Piani strutturali locali*, vol. 2 di Regione Toscana, Piano di Indirizzo Territoriale 2005-2010
- Amante E. (2011), Le tecniche compensative nel governo del territorio, in Amante E., Cartei G. F. (2011).
- Amante E., Cartei G. F. (2011), a cura di, *Perequazione e compensazione nel governo del territorio della Toscana*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- ANCI Toscana, INU Sezione Toscana (2010), *Proposta di DPGR. Regolamento di attuazione dell'art. 144 della LR 1/2005 in materia di unificazione dei parametri urbanistici ed edilizi per il governo del territorio*, Firenze, 2010.
- ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani (2011), *Modifiche alla L.R. 1/05. La posizione di ANCI Toscana*, online [<http://www.ancitoscana.it/allegati/dossier/Presadiposizione%20sullo%20schema%20generale%20proposto%20dall'Ass.%20Marson.pdf>].
- ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani (2013a), *P.d.L. di modifica della L.R. 1/2005 (i temi principali)*, online: [<http://www.ancitoscana.it/allegati/dossier/urbanistica/Sintesi%20delle%20principali%20criticita%20C3%A0.pdf>].
- ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani (2013b), *L'indirizzo politico in merito alla proposta regionale di riforma della Legge Regionale n. 1 del 2005 "norme per il governo del territorio"*, online [<http://www.ancitoscana.it/allegati/dossier/urbanistica/Documento%20Assemblea%20Comuni%207%20marzo%202013.pdf>].
- Aut&Aut*, mensile delle autonomie della Toscana, (2010), numero monografico "Governo del territorio", n. 9.
- Archibugi F. (2005), *Compendio di programmazione strategica per e pubbliche amministrazioni*, Alinea, Firenze.
- Astengo G. (1990), a cura di, *Verso l'area metropolitana. Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia*, Quaderni di urbanistica informazioni, n. 7.
- Atti (2002), *La Toscana da fare insieme*, Convegno nazionale sulle nuove norme per il governo del territorio in Toscana, Firenze 19 dicembre 2002 (mimeo).
- Barbieri C.A., Giaimo C. (2003), a cura di, *Nuove leggi urbanistiche delle regioni tra specificità e omologazione: contributi intorno ad una ricerca*, Alinea, Firenze.
- Baracco R., Cavalieri A., De Luca G., Gamberini M., Grassi M., Morisi M., Viviani S. (2005), *Territorio e sviluppo locale. Appunti sul "modello" toscano*, Alinea, Firenze.
- Belli A., Mesolella A. (2008), a cura di, *Forme plurime di pianificazione regionale*, Alinea, Firenze.
- Bellomia S. (2008), *Diritto privato regionale, perequazione urbanistica e nuovi strumenti di governo del territorio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 2.
- Bortolotti L., De Luca G. (1999), *Confini istituzionali, ambiti dei fenomeni economici, ambiti dei servizi sociali*, in *Storia Urbana*, n. 86.
- Boscolo E. (2010), *Le perequazioni e le compensazioni*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, n. 1.
- Bruzzo A. (2003), *La perequazione nella pianificazione territoriale dello sviluppo produttivo mediante l'istituzione di un fondo di compensazione finanziaria a livello sovra comunale*, CIFRL, Ferrara.
- Bruzzo A. (2007), *La solidarietà intercomunale e la perequazione territoriale: breve analisi ed esperienze italiane, intervento al Convegno Strumenti per la cooperazione intercomunale: la perequazione territoriale*, Monselice (PD), 27 giugno 2007.
- Bruzzo A., Zimmer E. A. (2006), *La perequazione territoriale: un contributo alla formalizzazione del connesso modello, con riferimento agli accordi territoriali definiti in provincia di Bologna*, Clueb, Bologna.
- Calace F. (2007), *Territori di un'Italia strategica*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 213.
- Camagni R (2012), *Verso una riforma della governance territoriale. Area vasta e controllo della rendita fondiaria e immobiliare*, in *StoricaMENTE*, Quaderni del Territorio, n. 2, online [<http://www.storicamente.org/quadterr2/camagni>]. (ultimo accesso 11/02/2012).
- Cartei G. F. (2011), *Il quadro giuridico e la disciplina della Regione Toscana*, in Amante E., Cartei G. F., (2011).
- Cavalieri A. (2009), a cura di, *La Toscana dell'utopia possibile*, Alinea, Firenze
- Cerreta M., De Toro P. (2012), *Integrazione della VAS nei processi di pianificazione, il PTCP di Benevento*, FrancoAngeli, Milano.
- Ciccio E., Spaziante A. (2000), a cura di, *Economia, territorio e istituzioni. I nuovi fattori delle politiche di sviluppo locale*, Scienze regionali 31, FrancoAngeli, Milano.
- Clement G. (2005), *Manifesto del terzo paesaggio*, Quodlibet, Macerata.
- Cogno R. (1999), *Frammentazione comunale*,

- cooperazione e politiche regionali, in Piperno S. (1999).
- Colonna V. (2007), Nuovo modello di pianificazione e perequazione urbanistica nella legislazione regionale dell'ultimo decennio, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 3.
- Curti F. (1999), a cura di, *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli, Rimini.
- Curti F. (2000), Competizione fiscale e politiche redistributive a scala intermedia, in Ciccio E., Spaziant A. (2000).
- Conti R., Morisi M. (2005), *L'identità Toscana. Riformismo e governo del territorio*, conversazione con Renzo Cassigoli, Passigli editore, Firenze.
- Czerniak J., Hargreaves G. (2007), *Large parks*, Princeton Architectural Press, New York.
- De Luca G. (1991), La pianificazione regionale in Toscana: 1984-1990, *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, n. 10.
- De Luca G. (2001), *Pianificazione e programmazione. La "questione" urbanistica in Toscana: 1970-1995*, Alinea, Firenze.
- De Luca G. (2003), Intenzionalità e formalizzazione degli strumenti per il governo del territorio, in Morisi M., Magnier A. (2003).
- De Luca G. (2003), a cura di, *Piano di Indirizzo Territoriale. Le regole e le strategie*, Regione Toscana-Giunta Regionale, Firenze.
- De Luca G. (2005), Il procedimento di formalizzazione del piano nel "modello" toscano, in Rignanesi L., Marchetta M., Pingitore L. (2005).
- De Luca G. (2006), I principi della pianificazione territoriale e urbanistica nella legge regionale toscana 1 del 2005, in AA.VV. (2006).
- De Luca G. (2007), Il sistema della cooperazione interistituzionale e la partecipazione in Toscana dalla L.R. 5/1995 alla L.R. 1/2005, in Giaimo C. (2007).
- De Luca G. (2008), Quale natura cooperativa per la pianificazione regionale, in Belli A., Mesolella A. (2008).
- De Luca G. (2009), Territorio, in Cavalieri A. (2009).
- De Luca G. (2010), Come cambierei la legge 1 sul governo del territorio, in *Aut&Aut* (2010).
- De Luca G. (2012), Tra cooperazione di necessità e cooperazione di strategia: le nuove forme della decisione pubblica sul territorio, in Gorelli G., Perrone C. (2012).
- De Luca G., Perruccio G. (2003), Analisi dei dati quantitativi degli strumenti comunali, in Properzi P. (2003), fascicolo «Toscana».
- De Luca G., Gamberini M. (2005), Il governo del territorio in Toscana tra pianificazione e programmazione, *areAVasta on line*, n. 10.
- De Luca G., Gamberini M. (2006), *Toscana: norme per il governo del territorio: LR 3 gennaio 2005*, n. 1, Il Sole 24 Ore Libri, Milano.
- De Luca G., Ricci I. (2007), La concertazione istituzionale in Toscana, *Contesti*, n. 2.
- De Luca, V. Lingua (2010), Il dimensionamento tra strategie locali e dinamiche sovralocali, in Perrone C., Zetti I. (2010).
- De Luca G., Gorelli G. (2010), Forme di coordinamento sovra comunale, relazione presentata al convegno *L'attuazione della legge regionale per il governo del territorio: prospettive di adeguamento*, Firenze, Facoltà di Architettura, 15 luglio.
- De Luca G., Lingua V. (2012), *Pianificazione regionale cooperativa*, Alinea, Firenze.
- De Lucia V. (2013), *Procedure di pianificazione ed efficacia dell'azione di governo, intervento al Convegno Regole per il buon governo. La riforma della legge regionale sul governo del territorio*, Firenze, 20 Novembre 2013, online [<http://www.eddyburg.it/2013/11/procedure-di-pianificazione-ed.html>] (ultimo accesso 12 dicembre 2013).
- De Santis F. (2005), a cura di, *Il governo del territorio in toscana alla luce del testo unico: commento alla LR toscana 1/2005*, Giuffrè Editore, Milano.
- Detragiache E. (2001), Bank Fragility and International Capital Mobility. *Review of International*, 9.
- Dematteis G. (1995), *Progetto implicito*, FrancoAngeli, Milano.
- Di Palma V. (2012), Dalla rottamazione alla rifunzionalizzazione urbana; in Sargolini M., Talia M. (2012).
- Della Cananea G. (2005), Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione, *Le Istituzioni del Federalismo* n. 1.
- Di Paola A. (2012), *Il governo intercomunale per la pianificazione territoriale: la Città della Piana*, Tesi di Laurea, Università degli Studi di Firenze, Facoltà di Architettura, Tesi di Laurea Magistrale in Pianificazione e Progettazione della Città e del Territorio, A.A. 2010/2011.
- Direttiva PCCM (2002), Per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003, del 2 novembre 2002.
- Donadieu, P. (1998), *Campagnes urbaines*, Actes Sud, Arles (ed. it. *Campagne Urbane. Una nuova proposta di paesaggio per la città*, a cura di M. Mininni, Donzelli editore, Roma, 2006)
- ERVET (2006), a cura di Bruzzo A., *La perequazione territoriale in Emilia Romagna, esperienze, problemi e prospettive*, [[http://www.inu.it/wp-content/uploads/astengo/download/corsi/A\\_Bruzzo.pdf](http://www.inu.it/wp-content/uploads/astengo/download/corsi/A_Bruzzo.pdf)].
- Fallaci R. (2004), Al via la perequazione territoriale in Provincia di Bologna, in *Urbanistica Informazioni*, n. 196.
- Fedeli V., Gastaldi F. (2004), a cura di, *Pratiche strategiche di pianificazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Filpa, A., Talia, M. (2006), a cura di, Il Piano Strutturale di Siena, ovvero l'innovazione prudente, in *Urbanistica* n. 129.
- Filpa, A., Talia, M., Valacchi, F., Valentini R. (2013), a cura di, Siena: il Regolamento Urba-

- nistico 2011-2015, in *Urbanistica* n. 150-151.
- Forte F. (2005), *Struttura e forma del piano urbanistico comunale perequativo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Fregolent L. (2006), La pianificazione d'area vasta tra direttive europee ed esperienze, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 85-86.
- Gastaldi F. (2007), Piani strategici: rischi e criticità, in *Urbanistica* n. 132.
- Gheri S. (2010), Adesso l'esigenza è quella di semplificare, in *Aut&Aut* (2010).
- Giaimo C. (2007), a cura di, *Le conferenze di pianificazione per il governo del territorio*, Inu-Regione Piemonte, Roma.
- Gorelli G., Perrone C. (2012), a cura di, *Il governo del consumo di territorio. Metodi, strategie, criteri*, Firenze University Press, Firenze.
- Indovina F. (1990), a cura di, *La città diffusa*, Daest-luav, Venezia.
- INU (1995), *La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, XXI Congresso Inu, Bologna 23-25 novembre 1995, ora in *Urbanistica Dossier*, supplemento a *Urbanistica Informazioni*, n. 141.
- INU Emilia-Romagna - Provincia di Bologna (2008), *Perequazione Territoriale in Provincia di Bologna*, Dispensa per il seminario *La perequazione territoriale nella disciplina urbanistica*, Bologna, 10 aprile 2008.
- INU Sezione Toscana (2004), *Documento per la consultazione presso la VI<sup>a</sup> Commissione Consiliare della Regione Toscana sul progetto di legge n. 346, Norme per il governo del territorio*, Firenze 13 luglio 2004.
- IRPET (2008), a cura di Chiara Agnoletti, *Le trasformazioni territoriali e insediative in Toscana. Analisi dei principali cambiamenti in corso*, Rapporto di ricerca, Firenze.
- IRPET (2010), *Urbanizzazione e reti di città in Toscana. Rapporto sul territorio 2010*, Rapporto di ricerca, Firenze.
- IIRPET (2012), a cura di Chiara Agnoletti, *Ricostruzione delle ipotesi quantitative di crescita indicate dai piani strutturali e dai regolamenti urbanistici*, online [[www.irpet.it/storage/pubblicazioneallegato/362\\_Rapporto%20Agnoletti.pdf](http://www.irpet.it/storage/pubblicazioneallegato/362_Rapporto%20Agnoletti.pdf)].
- Maggio M. (2014, in corso di stampa), a cura di, *Invarianti strutturali nel governo del territorio*, FUP, Firenze.
- Magnaghi A. (1998), *Il territorio degli abitanti*, Dunod, Milano.
- Marangoni B., Marchigiani E. (2006), *Pianificazione intercomunale*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 210.
- Marini S. (2011), *Nuove terre. Architetture e paesaggi dello scarto*, Quodlibet Studio, Macerata.
- Morisi M., Magnier A. (2003), a cura di, *Governo del Territorio: il modello Toscana*, Il Mulino, Bologna.
- Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo (2009), *Rapporto 2009*, Maggioli Editore, Rimini.
- Ottone M.F. (2012), *Architecture, technologies and urban quality*, in Sargolini (2012).
- Piperno S. (1999), a cura di, *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra regioni ed enti locali*, Giuffrè, Milano.
- Pompei S. (1995), Lettera sulla perequazione urbanistica agli amici urbanisti, in *Urbanistica Informazioni*, n. 144.
- Pasquini N. (2003), *La retorica nella valutazione. Analisi delle modalità e delle procedure degli strumenti di pianificazione e degli atti di governo del territorio riferiti ad un campione di quattordici comuni toscani*, Università degli Studi di Firenze, Facoltà di Architettura, Tesi di Laurea in Pianificazione della città, del territorio e dell'ambiente, A.A. 2012/13.
- Perrone C., I. Zetti I. (2010), a cura di, *Il valore della terra. Teorie e applicazioni per il dimensionamento nella pianificazione territoriale*, Franco-Angeli, Milano.
- Properzi P. (2003), a cura di, *Rapporto dal territorio 2003*, Inu, Roma.
- Provincia di Livorno (1970), *Cinque piani regolatori coordinati. Cecina, Bibbona, Castagneto Carducci, San Vincenzo, Sassetta*, Tipografia Debatte, Livorno.
- Regione Toscana (2005), *Piano di Indirizzo Territoriale 2005-2010. Studi preparatori*, a cura di G. De Luca e M. Gamberini, Regione Toscana-Giunta Regionale, Firenze.
- Regione Toscana (2007), *Piano di indirizzo Territoriale 2005-2010. Quadro conoscitivo*, Firenze (mimeo).
- Regione Toscana-Giunta regionale (2003), *Potenziamento delle norme per il governo del territorio*, Relazione, novembre 2003 (mimeo).
- Rignanese L., Marchetta M., Pingitore L. (2005), a cura di, *Un codice per il governo del territorio. La nuova legge Toscana 1/2005*, *Urbanistica Dossier*, n. 78.
- Rur-Censis (2007), *Strategie per il territorio*, Franco-Angeli, Milano.
- Sachs I. (1985), *Futuro*, Enciclopedia Einaudi, Torino.
- Sampaolo S. (2009), a cura di, *Pianificazione strategica: una formula di successo*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 216.
- Sargolini M. (2012), a cura di, *Urban Landscape. Environmental networks and quality of life*, Springer, Dordrecht, Milano.
- Sargolini M., Talia M. (2012), a cura di, *Ri-conoscere e ri-progettare la città contemporanea*, Franco-Angeli, Milano.
- Sbetti F. (2011), *Tagli e nuove possibili geografie amministrative*, in *Urbanistica Informazioni online* [<http://www.urbanisticainformazioni.it/Tagli-e-nuove-possibili-geografie.html>] (ultimo accesso 12.04.2012).
- Sbetti F. (2013), *Urbanistica, politica e l'Inu*, *Urbanistica Informazioni*, n. 248.
- Secchi B. (1986), *Progetto di suolo*, *Casabella*, n. 520-521.

- Secchi B. (2006), Progetto di suolo 2, in A. Aymonino A., Mosco V. P., a cura di, *Spazi pubblici contemporanei. Architettura a volume zero*, Skira, Milano
- SMaS – Schema Metropolitan dell'Area Senese (2005), *SMaS: Accordo istituzionale per il coordinamento delle politiche territoriali dell'area senese* - Allegato tecnico, Comune di Siena, Ufficio di Piano.
- Stella Richter P. (2005), La perequazione urbanistica, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 2.
- Summer M. (1990), Pianificazione regionale di area vasta, in Astengo G. (1990).
- Talia M. (2012), Il Piano Strutturale di Siena. Punti di partenza, apporti innovativi e futuri sviluppi, in Coppola E., *Urbanistica comunale oggi*, Liguori Editore, Napoli.
- TAR Toscana (2013), *Sentenza 421/2013*, Doppia V S.r.l. vs Comune di Capalbio.
- Urbani P. (2008), La perequazione tra ipotesi di riforma nazionale e leggi regionali, in *Edilizia e Territorio*, n. 30.
- Vasta S. (2009), Perequazione urbanistica e giustizia distributiva, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, n. 3.



# AUTORI

**MASSIMO BATTAGLIA**, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa-Istituto di Management, [massimo.battaglia@sssup.it](mailto:massimo.battaglia@sssup.it)

**FABRIZIO CINQUINI**, Università di Camerino-Scuola di Architettura e Design, [frizzlyarch@tiscali.it](mailto:frizzlyarch@tiscali.it)

**ANNA CAUTILLO**, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa-Istituto di Management, [a.cutillo@sssup.it](mailto:a.cutillo@sssup.it)

**ROSALBA D'ONOFRIO**, Università di Camerino-Scuola di Architettura e Design, [rosalba.donofrio@unicam.it](mailto:rosalba.donofrio@unicam.it)

**GIUSEPPE DE LUCA**, Università degli Studi di Firenze-Dipartimento di Architettura, [giuseppe.deluca@unifi.it](mailto:giuseppe.deluca@unifi.it)

**GLORIA FRANCI**, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa-Istituto di Management, [gloria.franci@tin.it](mailto:gloria.franci@tin.it)

**MARCO FREY**, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa-Istituto di Management, [frey@sssup.it](mailto:frey@sssup.it)

**VALERIA LINGUA**, Università degli Studi di Firenze-Dipartimento di Architettura, [valeria.lingua@unifi.it](mailto:valeria.lingua@unifi.it)

**MASSIMO SARGOLINI**, Università di Camerino-Scuola di Architettura e Design, [massimo.sargolini@unicam.it](mailto:massimo.sargolini@unicam.it)

**MATTEO SCAMPORRINO**, Università degli Studi di Firenze-Dipartimento di Architettura, [matteoscamporrino@gmail.com](mailto:matteoscamporrino@gmail.com)

**MICHELE TALIA**, Università di Camerino-Scuola di Architettura e Design, [michele.talia@unicam.it](mailto:michele.talia@unicam.it)

**LARA TOZZI**, [lara.tozzi@tin.it](mailto:lara.tozzi@tin.it)

Il processo di riforma del governo del territorio che è stato avviato a metà degli anni Novanta da alcune regioni italiane – e, in primo luogo, dalla Regione Toscana con la legge regionale per il governo del territorio n. 5/1995 – ha da tempo stimolato un'attività di ricerca e di riflessione che sembra in grado di favorire ulteriori affinamenti ed evoluzioni nel sistema di pianificazione.

Tra le opportunità e le criticità evidenziate da questa sperimentazione assume un crescente rilievo il problematico rapporto che tende a stabilirsi tra la dimensione “strutturale” e quella “operativa” del piano locale (comunale), così come formulati in Toscana dopo un decennio di sperimentazione, confluito nella L.R. 1/2005.

La possibilità che il piano “riformato” possa offrire un rilevante contributo alla riqualificazione e alla trasformazione del territorio contemporaneo dipende in misura non irrilevante dalla sua attitudine a legittimare il suo ruolo nella definizione di regole convincenti e condivise per la disciplina del territorio e del paesaggio e, contemporaneamente, dall'abilità nel consolidare il rapporto tra i contenuti della progettazione urbanistica e gli strumenti della programmazione.

La cosiddetta “legge di manutenzione” (2008) della L.R. 1/2005, le integrazioni al PIT, la cui variante è stata adottata in Consiglio regionale nel 2009, e la proposta di modifica della legge urbanistica regionale vigente, confluita nel pdl. 282 dell'ottobre 2013, sono i riferimenti principali per lo scenario analitico in cui si muove questo libro.

Con la L.R. 1/2005 la Regione muove i passi per superare la dimensione gerarchica del piano scommettendo sulla costruzione della “filiera interistituzionale”: base paradigmatica dell'idea di governance territoriale regionale, la filiera è finalizzata a stabilire regole ed indirizzi condivisi per l'uso del territorio regionale e per la pianificazione del suo futuro, concorrenti a definire e formulare (alle diverse scale dall'area vasta a quella del progetto locale) un'immagine della Toscana nel mondo che punti al buongoverno del territorio, alla conservazione attiva del paesaggio e alla qualità urbanistica. L'analisi in merito all'efficacia e all'operatività dello strumento urbanistico e alla sua intrinseca “capacità” di tradurre e declinare in piani attuativi e progetti esecutivi le componenti statutarie e strategiche della pianificazione territoriale, con particolare attenzione per i dispositivi, le tecniche e regole che possono delinarsi come “buone pratiche”, ha portato alla definizione di alcuni temi dominanti e/o problematici nella struttura della filiera toscana, qui raggruppate in quattro tematiche:

1. la governance cooperativa e il coordinamento interistituzionale
2. il rapporto con il privato e con il mercato: concorsualità nella pianificazione, perequazione, trasferimento di diritti edificatori e crediti edilizi
3. l'efficacia del piano e delle sue procedure, in relazione alla valutazione e all'organizzazione delle conoscenze, nonché agli investimenti finanziari e temporali per la pianificazione
4. il buon governo del paesaggio, che rappresenta uno dei principali temi della riforma.

Il libro rende conto dell'esplicitazione di queste questioni, che hanno orientato il dibattito inerente il processo di revisione della L.R. 1/2005, avviato ad aprile 2011 insieme all'avvio della ricerca e sviluppatosi passo passo col procedere dei lavori.

Introduzione di: Giuseppe De Luca

Postfazione di: Michele Talia

Scritti di: Massimo Battaglia, Anna Cautillo, Fabrizio Cinquini, Rosalba D'Onofrio, Gloria Franci, Marco Frey, Valeria Lingua, Matteo Scamporrino, Lara Tozzi.

*Valeria Lingua è Ricercatrice in Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze, dove insegna Analisi del Territorio e degli Insediamenti nel corso di Laurea Magistrale in Architettura.*

*L'attività di ricerca, svolta attraverso la partecipazione a programmi di ricerca italiani e internazionali e nell'ambito di attività di consulenza presso diversi enti (comuni, province, regioni, Ministero delle Infrastrutture, APAT ecc.), è rivolta alla progettazione urbana e territoriale, alla pianificazione intercomunale e provinciale, fino alla scala regionale e alle normative di nuova generazione, con particolare attenzione ai rapporti istituzionali, all'attivazione di pratiche incentrate sulla governance cooperativa e all'integrazione tra politiche territoriali e previsioni dei piani urbanistici di livello locale e sovralocale.*