



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

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

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

*Original Citation:*

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

*Availability:*

The webpage <https://hdl.handle.net/2158/233710> of the repository was last updated on 2017-05-14T11:16:21Z

*Publisher:*

Giunta Regionale Toscana

*Terms of use:*

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

*Publisher copyright claim:*

La data sopra indicata si riferisce all'ultimo aggiornamento della scheda del Repository FloRe - The above-mentioned date refers to the last update of the record in the Institutional Repository FloRe

(Article begins on next page)

# **P**IANO DI **I**NDIRIZZO **T**ERRITORIALE le regole e le strategie

a cura di Giuseppe De Luca



Pubblicazione a cura di  
**Giuseppe De Luca**

Con la collaborazione  
dell'Area Pianificazione del Territorio  
e dell'Area Sistema Informativo Territoriale e Cartografia  
del Dipartimento delle Politiche territoriali e ambientali  
**Regione Toscana - Giunta Regionale**

I testi sono stati scritti da  
**Lando Bortolotti**, 2.2, 2.4  
**Raffaello Lugli**, 2.6  
**Donato Sabia**, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5  
e le schede delle pagg. 30, 54, 55, 57, 62, 64, 86, 136  
**Antonella Valentini**, 1.2, 2.3  
e le schede delle pagg. 20, 21, 74, 75  
**Giuseppe De Luca**, i rimanenti testi, schede e grafici

Foto di  
**Giancarlo Gonnelli**  
ad esclusione di quelle alle pagg. 12, 40, 51 (in basso),  
66, 94, 101, 104, 105, 106 (prima e quarta dall'alto),  
107 (seconda e terza dall'alto), 109 (terza dall'alto),  
128, 137

Progetto, realizzazione cartografica ed editing fotografico di  
**.lisa comunicazione visiva**  
info@lisaweb.biz

Catalogazione nella pubblicazione (CIP) a cura della  
Biblioteca della Giunta Regionale Toscana:  
Piano di indirizzo territoriale: le regole e le strategie  
I. Toscana. Dipartimento delle politiche territoriali e  
ambientali 1. Regione Toscana - Piani territoriali  
711.309455

**Edizioni Giunta Regionale**

Centro Stampa Giunta Regionale  
via di Novoli 73/a - 50127 Firenze

2003



## Indice

PRESENTAZIONE di Riccardo Conti	7
INTRODUZIONE	9
<hr/>	
<b>1. QUADRO CONOSCITIVO</b>	
1.1 Introduzione	15
1.2 La tutela paesaggistica	18
1.3 Lo Schema strutturale Firenze-Prato-Pistoia	26
1.4 La Direttiva della fascia costiera	30
1.5 Provvedimenti sul rischio idraulico	33
1.6 Piano regionale integrato dei trasporti	38
1.7 Altri piani e programmi	43
1.8 Caratteri economici regionali	48
<b>2. MODELLO TERRITORIALE REGIONALE</b>	
2.1 Introduzione	69
2.2 L'identità regionale nella storia	71
2.3 La formazione del paesaggio	75
2.4 Le radici del modello	81
2.5 I principi orientativi	84
2.6 Componenti e invarianti strutturali	87
<b>3. REGOLE E STRATEGIE DEL GOVERNO DEL TERRITORIO</b>	
3.1 Introduzione	97
3.2 Città e insediamenti urbani	99
3.3 Il territorio rurale	103
3.4 Infrastrutture per la mobilità	110
3.5 Disciplina per le Quattro toscane	113
<b>4. VERSO IL NUOVO PIANO REGIONALE</b>	
4.1 Introduzione	131
4.2 Il nuovo Piano di Indirizzo Territoriale	134
4.3 Il Programma regionale di sviluppo 2003-2005	138
<hr/>	
INDICI	143



## Presentazione

L'idea di presentare in forma discorsiva ed illustrata il Piano di indirizzo territoriale – ricomponendo gli argomenti e le giustificazioni su cui poggiano le possibili interconnessioni che queste hanno stabilito con gli scenari della programmazione regionale e più in generale con il sistema economico toscano – nasce dall'esigenza di far conoscere all'interno e all'esterno dello spazio regionale un'esperienza concreta di riformismo attivo ed efficiente. Riformismo che ha prodotto un proprio modello di governo toscano. Un modello che si è fortemente riflesso nel governo del territorio regionale sempre più visibile e riconoscibile, che rende la Toscana unica nel panorama nazionale ed europeo. Modello che trova le sue radici nel considerare il territorio e il paesaggio quale principale risorsa dello sviluppo sostenibile, nel tutelare e valorizzare il territorio rurale ed il suo ricco patrimonio artistico e culturale, ma si collega anche alle sue città, al più esteso sistema insediativo multipolare e ai suoi più recenti sistemi locali di piccola impresa ormai inseriti nel patrimonio genetico della Toscana, ed inoltre, ma non ultimo, alla dimensione di Firenze e di buona parte del paesaggio regionale, che fanno parte dell'immaginario collettivo a scala mondiale.

Governare questo territorio significa, quindi, non solo avere la capacità di estrapolare dalle tradizioni, dai modi di vivere, dalle strutture fisiche dei paesaggi, i principi e i valori civili che devono essere difesi e tutelati, ma anche avere la forza di governarne l'evoluzione delle traiettorie dello sviluppo economico e sociale garantendone al contempo la coesione sociale. Significa definire politiche e azioni come processi volti all'integrazione delle aspettative e delle opportunità individuali in uno sfondo di coerenze e di occasioni comuni. Rafforzare questa caratteristica intrinseca nella storia regionale con i mutamenti globali in corso significa trovare il punto di raccordo politico alto tra il comune sentire – le plurime immagini individuali dei luoghi del vivere e del produrre – e l'assoluta necessità di giungere ad un progetto complessivo di respiro territoriale che in qualche modo rinnovi e rilanci lo spirito regionalista originario della Toscana.

La revisione del Titolo V della Costituzione facilita il percorso, perché si tratta di ricondurre ai principi propri del governo del territorio non solo materie e strumenti, ma anche procedimenti e percorsi decisionali, nonché scelte, il cui esito operativo induce effetti e trasformazioni significative sul territorio e sulle sue risorse e che, ad oggi, risultano troppo spesso gestiti con procedimenti e criteri in vario grado separati, estranei, talvolta conflittuali, rispetto ad obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale,

economica. Abbiamo bisogno, in altre parole, di uno sviluppo sostenibile e coeso. Governare non per dirigere, quanto per coordinare e rendere coerente l'intenzionalità dei programmi politici con le politiche del territorio e con quelle della programmazione e questa con i programmi di sviluppo e i soggetti locali. Un'azione collaborativa e interistituzionale che coinvolga, stabilmente, le Province e i Comuni e che si apra alla democrazia partecipativa e sostantiva dal basso dei cittadini.

Si ha bisogno di percorrere, quindi, la strada che introduca verso un'idea di sostenibilità positiva, concreta e condivisa, dello sviluppo, accanto ad un'idea, altrettanto positiva, ma dinamica, del recupero della struttura profonda del territorio: cultura, reti, paesaggi, cioè la Toscana e con essa il modello del vivere regionale. Il territorio è oggi l'elemento chiave per governare i tempi contraddittori dell'economia contemporanea, ma anche quello più sensibile, perché le istituzioni e le amministrazioni del territorio non si sentano sole nei confronti della forza del capitale finanziario. Da qui l'esigenza di un progetto territoriale strategico che affondi le radici nella territorialità della tradizione e delle caratteristiche regionali. Progetto che spinga all'innovazione nel governo della principale risorsa in mano pubblica: il territorio, le sue regole, i suoi principi. L'idea politica è quella di mettere in campo ampi schieramenti plurali, di interessi e di valori riformisti. Insomma, quell'ispirazione che permise l'ingresso forte del nonno mezzadro che divenne imprenditore, artigiano, presidente di case del popolo, di circoli cattolici, amministratore pubblico, e che si trasmise in un certo continuum sub-culturale al padre operaio, tecnico specializzato, diplomato, più scolarizzato, più cosmopolita, ma sempre legato a quel mondo di coesione e di solidarietà democratico-locali, può e deve trasmettersi, ma in forme nuove, con nuove modalità e nuove culture politiche, e non solo politiche, ai nipoti di oggi, scolarizzati, cosmopolitissimi, informati e informatizzati.

Qui sta il nocciolo del nuovo progetto riformista, qui sta la capacità di predisporre un progetto di governo del territorio, che non può essere solo urbanistico, ma politico e territoriale insieme. Proprio per questo lo strumento regionale, il Piano di indirizzo territoriale, è uno strumento lontano dalla classica tradizione italiana, lontano dai piani disegnati, lontano dai piani che progettavano rigidamente territori per lunghi periodi, lontano dai piani che avevano la pretesa di stabilire misure e indicare parametri, e vicino ad un piano territoriale strategico che elenca politiche valoriali come regole e strategie regionali, affidandone, tuttavia, l'effettiva applicazione, in un dialogo aperto, alla strumentazione locale.

**Riccardo Conti**

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

## Introduzione

La Regione Toscana, con la legge regionale del 16 gennaio 1995, n. 5, ha profondamente riorganizzato i modi, i tempi e gli strumenti per il controllo delle trasformazioni territoriali. I punti focali, intorno ai quali è ruotata la riorganizzazione, sono:

- ▶ il riferimento alla nozione della sostenibilità dello sviluppo territoriale
- ▶ il mettere, quindi, in primo piano le risorse del territorio, ed il territorio stesso inteso quale principale risorsa, richiamando indirettamente il principio di precauzione
- ▶ la necessità di superare i settorialismi in un approccio unitario rispetto alle risorse e al loro governo
- ▶ l'assunzione del principio di responsabilità per tutti gli enti territoriali che si autoapprovano gli strumenti urbanistici e territoriali che progettano
- ▶ la concertazione interistituzionale (soprattutto attraverso il coinvolgimento delle strutture e degli apparati tecnici interni che devono operare in stretto rapporto di collaborazione e sinergia), e indirettamente sociale, già dalle fasi di avvio e fino alla fase di approvazione di qualsiasi atto di pianificazione, sottolineando l'indivisibilità del processo di pianificazione.

La riorganizzazione è stata tanto vasta da giustificare il titolo della legge: *Norme per il governo del territorio*. Dunque non un semplice dispositivo urbanistico, ma un provvedimento di più ampia portata.

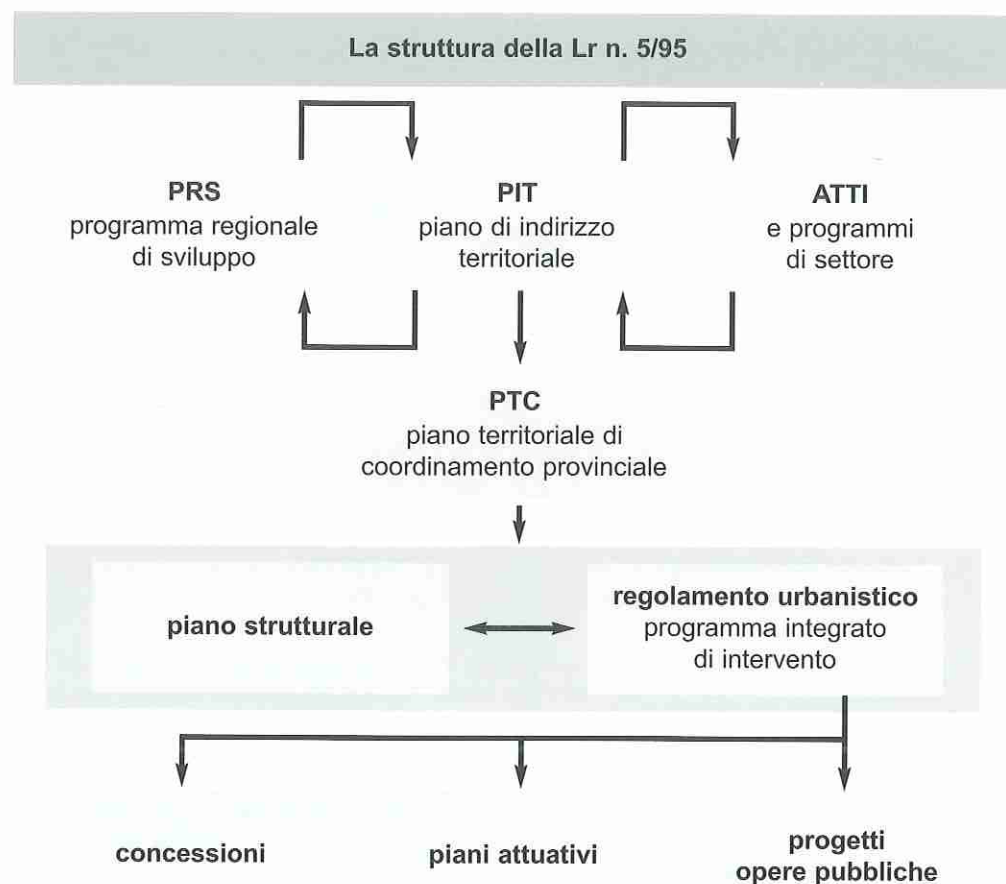
Della nuova architettura istituzionale, lo strumento di livello regionale entro cui trovano riferimento e coesione sia le politiche territoriali che quelle urbane è il **Piano di Indirizzo Territoriale (PIT)**.

Il PIT ha le connotazioni di un atto di governo territoriale con il quale la Regione:

- ▶ **stabilisce gli orientamenti per la identificazione dei sistemi territoriali**
- ▶ **indirizza, ai fini del coordinamento, la programmazione e la pianificazione degli enti locali**
- ▶ **definisce gli obiettivi operativi della politica territoriale.**

La collocazione del PIT nel punto più alto è stata giustificata con la doppia scelta, operata proprio con la Lr n. 5/95, di:

- ▶ esaltare il ruolo degli enti locali fino ad affidare loro anche l'approvazione dei propri strumenti urbanistici
- ▶ abolire il ruolo sovraordinato della Regione svolto attraverso la Commissione regionale tecnico-amministrativa che, dal 1972,



aveva valutato e, di fatto, guidato contenuti, modalità e forma della strumentazione urbanistica e territoriale degli enti locali e, per gli atti di natura territoriale, anche della stessa Regione.

In assenza di modifiche legislative nazionali, per dare forza a quest'idea di decentramento senza far perdere di operatività al ruolo della Regione - che partecipa al processo di pianificazione del territorio solo e soltanto attraverso il proprio strumento - l'opzione più praticabile è sembrata quella di predisporre centralmente un atto con uno sfondo di governo, al fine di rendere espliciti gli obiettivi generali ed operativi delle politiche territoriali regionali.

Obiettivi organizzati in un Piano di indirizzi (da qui il nome dello strumento) in modo da orientare anche in forma prescrittiva (da qui la sua collocazione al vertice rispetto al sistema delle competenze istituzionali) le pianificazioni territoriali ed urbanistiche degli enti locali (Province e Comuni), istituzionalmente responsabili del governo del territorio.

**Il PIT è un atto normativo che posiziona, in una visione strategica, politiche territoriali e urbane nei differenti contesti del territorio regionale.** La forma richiama un testo di legge, suddiviso in titoli, capi, sezioni ed articoli (vedi CD allegato).

**Principi, procedure e contenuti della Lr n. 5/95**



Una novità di rilievo è la sinergia messa in piedi con il Programma regionale di sviluppo (PRS) - definito in parallelo al PIT - che ha permesso la costruzione di una comune interpretazione dello sfondo e dei contesti regionali, nonché della loro dinamica evolutiva e, soprattutto, una comune rappresentazione del territorio per grandi sistemi areali e sottosistemi territoriali locali.

La contestualità non è stata occasionale, ma decisa in un quadro di ridefinizione degli strumenti operativi inerenti il governo del territorio, ed ha permesso al PIT di non avere un ruolo derivato rispetto al PRS - così come accaduto nell'esperienza della programmazione italiana - quanto dello stesso livello gerarchico. Un atto, quindi, con una propria autonomia, tanto che nessuna prescrizione di natura territoriale contenuta in atti regionali settoriali, attuativi del PRS, è direttamente efficace se non è inserita, a sua volta, nel PIT. Questo pone certamente dei problemi di organizzazione delle azioni istituzionali e di feed-back sugli scenari del PIT, ma pone un certo freno alle tradizionali separatezze delle ricadute territoriali generate dai vari interventi settoriali e soprattutto rompe la subordinazione della pianificazione alla programmazione.

Una novità collegata è la geografia interpretativa dello spazio regionale, slegata dai confini storico-amministrativi del territorio ed affidata a quattro grandi Sistemi territoriali di programma (STP) che contraddistinguono altrettante "toscani", vale a dire:

- ▶ la **Toscana della Costa e dell'Arcipelago**
- ▶ la **Toscana delle Aree interne e meridionali**
- ▶ la **Toscana dell'Appennino**
- ▶ la **Toscana dell'Arno**.

Sono proprio questi nuovi ambiti areali che esprimono una sorta di "statuto" territoriale dal quale, e per il quale, è possibile definire un sistema organico di raccomandazioni e valori sotto forma di indirizzi, prescrizioni, azioni per il controllo e la definizione delle trasformazioni territoriali.

Gli indirizzi, le prescrizioni e le azioni - salvo quelle di stretta competenza regionale - trovano efficacia attraverso il progressivo adeguamento degli strumenti della pianificazione provinciale e comunale, nonché con il coordinamento delle politiche regionali di settore.

**I quattro grandi Sistemi territoriali di programma contengono al loro interno un'ulteriore suddivisione più piccola organizzata in Sistemi territoriali locali (STL), costituiti da articolazioni di comuni organizzati per aree omogenee. Essi derivano da approfondite letture socio-economiche della realtà regionale fatte all'interno del PRS, che hanno portato all'identificazione di sistemi economici locali intesi come unità territoriali-**



le minima in base alla quale orientare gli strumenti operativi e di supporto per le politiche di programmazione, nonché l'ambito territoriale per la valutazione degli effetti dei progetti territoriali e delle azioni finanziarie.

L'intera articolazione dello spazio regionale, così definita, è innervata nella trama dei Sistemi territoriali funzionali (STF), costituiti dai capisaldi delle funzioni e dei servizi, che contribuiscono all'interconnessione dei diversi territori, ma anche delle diverse azioni settoriali con le specificità di ogni singolo territorio locale. Essi sono quindi "strumentali" alla definizione di specifici obiettivi di organizzazione, riordino e infrastrutturazione delle funzioni, delle relazioni e della mobilità di persone, merci, servizi e informazioni sul territorio.

L'innovazione procedurale più interessante nella formazione, e approvazione, del PIT è il sistema di consultazione tra la Giunta regionale - che attiva il procedimento attraverso la predisposizione di un *Documento preliminare* - il Consiglio regionale e gli enti locali. Consultazioni organizzate territorialmente in maniera aperta e pubblica da ogni singola Provincia tramite apposite Conferenze di programmazione provinciali, cui partecipano i Comuni, le Comunità montane, gli altri enti locali ricadenti nell'ambito provinciale, nonché la Giunta regionale. Le consultazioni provinciali si chiudono con una Conferenza di programmazione conclusiva convocata direttamente dal Consiglio regionale. È proprio questo procedimento di consultazione esteso che legittima l'atto, dà forza ai suoi argomenti e condivisione alle sue azioni.

Con questa modalità organizzativa, **il PIT utilizza un approccio procedurale di natura strategica avendo come sfondo un'interpretazione delle conoscenze dello spazio regionale organizzate all'interno del Quadro conoscitivo entro cui prende corpo il piano.** Il Quadro conoscitivo raccoglie, sistematizza e riposiziona tutti gli atti a valenza regionale: cioè le conoscenze in materia territoriale rappresentate dal sistema dei dati acquisiti dalla Regione stessa nell'ambito della formazione delle azioni di pianificazione territoriale.

Il Quadro conoscitivo costituisce, così, fondamento e giustificazione sia delle politiche del PIT che delle sue azioni strategiche. Politiche ed azioni sono, poi, articolate sia in Sistemi territoriali di programma - cioè nelle Quattro toscane - che per categorie di risorse.

Sono categorie di risorse:

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

Infine, **per ogni risorsa sono state individuate apposite invariati strutturali del territorio regionale**, intese come funzioni e prestazioni ad esse associate riferite alle diverse tipologie di risorse del territorio. Le invarianti si identificano dunque con le prestazioni delle risorse (le città e gli insediamenti urbani, il territorio rurale, le infrastrutture per la mobilità), che debbono essere tutelate, "non potendo essere ridotte in modo significativo" come è prescritto dall'articolo 5 della stessa Lr n. 5/95. Dall'incrocio tra funzioni e prestazioni scaturiscono le azioni programmatiche del PIT articolate in due categorie:

- ▶ le **politiche puntuali da osservarsi negli strumenti della pianificazione** provinciale e comunale
- ▶ le **politiche per ogni Sistema territoriale di programma** cui debbono uniformarsi gli strumenti urbanistici degli enti locali.

L'articolato normativo del PIT definisce così le prescrizioni generali ed operative per l'intero territorio regionale, suddivise anch'esse tra le varie tipologie delle risorse individuate, ed articola tali prescrizioni, specificandole, per i quattro Sistemi territoriali di programma individuati, e cioè per: la Toscana della Costa e dell'Arcipelago, la Toscana delle Aree interne e meridionali, la Toscana dell'Appennino, la Toscana dell'Arno.

Il PIT è dunque un compendio sinottico entro cui sono state concatenate e riposizionate le auspicabili politiche territoriali e urbane per ogni ambito sistemico del territorio regionale. Così facendo si è prodotto anche una struttura di valori e di tutele non astratta, ma legata ad azioni positive.

La presente pubblicazione presenta in forma discorsiva ed illustrata l'intero PIT, ricomponendo i riferimenti, anche quelli impliciti, del Quadro conoscitivo e le interconnessioni che questo ha con gli scenari della programmazione regionale e più in generale con il sistema economico toscano, perché è stata questa interconnessione che ha prodotto il cosiddetto modello toscano di governo del territorio. Sono infatti riportate le indicazioni del Programma regionale di sviluppo e di altri documenti di programmazione regionale che nel PIT originario erano solo citate e non sviluppate. La pubblicazione, inoltre, si interroga sulla possibilità e sulla modalità di riposizionare lo sfondo argomentativo dello strumento facendogli assumere un più incisivo ruolo di produttore di regole e di strategie per il sistema decisionale regionale. Un ruolo di marcatore di identità territoriali collettive a livello regionale e vettore concreto per recuperare lo scarto ancora oggi esistente tra enunciati di principio e prassi, nella consapevolezza che il territorio è la principale risorsa in mano pubblica.

**L'idea finale è quella di tracciare una possibile strada per migliorare e aggiornare lo stesso PIT, facendogli assumere un più forte ruolo di progetto generale di territorialità.**