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)

25 April 2024

3. L'URBANISTICA «INTEGRATIVA»

3.1 La ripresa del dibattito per una legge urbanistica

La conseguenza della transitorietà di molte leggi regionali in materia territoriale e l'assenza di una qualsivoglia forma di "griglia" di riferimento sovracomunale – più dettagliata rispetto al Programma regionale di sviluppo – entro la quale valutare le proposte di trasformazione contenute nei piani urbanistici locali, alla fine diventa il vero problema politico della nuova legislatura.

La "questione" urbanistica diviene, così, «impegno prioritario per la terza legislatura» [1], che risulta una delle più contrastate dell'esperienza regionale in Toscana tanto da avere avuto tre diversi governi, nonché il passaggio, nel maggio del 1983, del Presidente della Giunta dal gruppo socialista a quello comunista.

Il dibattito sulla politica territoriale in regione segue questo difficile andamento istituzionale, per concretizzarsi solo nella seconda metà della legislatura, ed ha come protagonista il consigliere comunista Giuliano Beneforti, prima in qualità di Presidente della VI[a] Commissione consiliare permanente, che si interessava di assetto e utilizzazione del territorio, e poi, con il monocolore comunista del 1983, come Assessore all'urbanistica.

Momento di riavvio del dibattito in regione è prima la divulgazione dei risultati di un lavoro di ricerca interno al Dipartimento programmazione sulle ricadute territoriali delle politiche settoriali operate dalla regione [2]; e poi la presentazione di un più ampio lavoro

[1] *Documento politico-programmatico presentato dai gruppi Pci e Psi per la elezione della Giunta regionale*, Firenze 21 luglio 1980, ora in Regione Toscana, *Il governo regionale...*, op. cit., p. 285. L'accordo prevedeva non solo l'approvazione «della legge di riforma e delega sull'uso del suolo», quanto anche un'attiva gestione amministrativa al fine di «esercitare il massimo impegno per la definizione del Quadro di riferimento territoriale quale sede di sintesi degli indirizzi programmatori segnatamente per quanto riguarda la compatibilità nello spazio delle determinazioni regionali, nonché la predisposizione di indicazioni immediatamente operative in fatto di destinazioni di uso del territorio, in primo luogo allo scopo di fornire certezze in materia di localizzazioni agli operatori privati e pubblici». Molto significativo il dibattito su questo documento cfr. Regione Toscana, III Legislatura, *Atti consiliari. Resoconti stenografici*, sedute nn. 2/A, 2/P e 2/N del 29 luglio 1980, pp. 24-121. La Giunta regionale sotto la presidenza di Mario Leone (Psi) è composta: dai comunisti Gianfranco Bartolini (vice-presidente e programmazione); Renato Pollini (bilancio); Lino Federigi (affari istituzionali); Dino Raugi (opere pubbliche e trasporti); Luigi tassinari (istruzione); Giorgio Vestri (sanità); e dai socialisti Fidia Arata (artigianato); Giacomo Maccheroni (urbanistica); Anselmo Menchetti (igiene ambientale).

[2] Per dare attuazione al Piano regionale di sviluppo, il Dipartimento programmazione istituisce un piccolo gruppo di ricerca (coordinato da Manlio Summer) con il compito di tracciare una prima sintesi delle connessioni territoriali delle diverse politiche regionali, cfr. Regione Toscana, Giunta Regionale, *Quadro di riferimento territoriale. Verifica delle scelte effettuate sull'uso del territorio. Schede sulle politiche condotte nei settori*, Firenze 1979. Gli argomenti trattati sono: piani zonali agricoli; politica forestale; riflessi sul territorio della

sull'analisi dello spazio regionale, commissionato dalla Giunta regionale all'Irpet[3]. Entrambe le ricerche confluiranno nel primo tentativo di riorganizzare tutte le politiche settoriali regionali in un sistema coordinato di valutazione[4] e in una mostra a Firenze, nella Fortezza da Basso, l'anno dopo[5].

La conclusione di questa attività di indagine incanala la riflessione sulla "questione" urbanistica lungo tre direttrici di riflessione[6]:

a. la consapevolezza circa la relativa efficacia degli strumenti urbanistici comunali a governare, da soli, i processi di sviluppo urbano-territoriale, a fronte di crescenti fenomeni di congestione, inquinamento, degrado ambientale, che caratterizzano oramai molte aree del territorio regionale, e che, al tempo stesso, divengono intralci allo sviluppo economico oltre a rappresentare fonte di generazione di diseconomie esterne;
b. il sostanziale esaurimento dell'esperienza delle Associazioni Intercomunali quale luogo e mezzo nel quale ricomporre l'azione di assetto territoriale di area vasta, anche in virtù del rilancio per motivi politico-costituzionali, a livello nazionale, del ruolo della Provincia;
c. la constatazione della crescente difficoltà a gestire piani di settore, sia di emanazione regionale che nazionale, in un contesto pianificatorio fortemente localistico e frammentato.

Dunque, gli esiti di dieci anni di politica regionale mettono in risalto, ancora una volta, un limite nell'esperienza regionale: l'assenza di una vera e propria legge organica per il governo del territorio che desse efficacia operativa e gestionale all'attività programmatoria innescata dal Piano Regionale di Sviluppo del 1979, in modo da rispondere anche al principio di un «pieno e razionale utilizzo delle risorse territoriali» che rappresentava l'opzione politica più forte di quel documento.

In questo scenario di partenza, la presenza di Giuliano Beneforti[7] sui temi dell'urbanistica e della pianificazione territoriale assume un ruolo dirompente, specie se confrontato con la gestione tutta politica che caratterizzava l'assessorato all'urbanistica, affidato ancora al

politica zootecnica; politica per l'irrigazione; parchi; uso turistico del territorio; politiche per l'edilizia residenziale; cave e miniere; politica per le aree produttive; politica dei trasporti; politica portuale e aeroportuale; politica dei servizi e delle attrezzature sociali.

[3] Proprio in funzione dell'avvio di una intensa fase di conoscenza del territorio regionale, la Giunta regionale aveva affidato, nel 1979, all'Irpet sei temi di ricerca: *Analisi della rete dei flussi*, finalizzata al controllo dell'efficienza della rete infrastrutturale e dei trasporti; *Identificazione della maglia informativa elementare*, per la costituzione di un sistema informativo regionale; *Analisi delle interazioni spaziali*, per la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali delle Associazioni Intercomunali; *Analisi della distribuzione territoriale dei servizi*, per descrivere i punti di forza territoriali; *Bilancio dell'uso del suolo nella regione*, per tracciare una prima sintesi delle caratteristiche di sviluppo dello spazio regionale; ed infine *Aree urbanizzate e sistemi urbani*, per aggiornare il modello interpretativo del territorio regionale.

[4] Cfr. Regione Toscana, Giunta Regionale, *Quadro di riferimento territoriale. Documentazione 80. Mosaico dei riferimenti territoriali*, Firenze 1980. Il volume è suddiviso in quindici fascicoli riguardanti: a. Sicurezza sociale; b. Istruzione e cultura; c. Sport; d. Distribuzione; e. Turismo; f. Edilizia residenziale; g. Trasporti; h. Energia; i. Risorse idriche; l. Risorse minerarie, cave, torbiere; m. Risorse ambientali; n. Agricoltura; o. Produzione: industria e artigianato; p. Strumentazione urbanistica e vincoli territoriali; q. Quadro demografico; contiene anche 27 cartine.

[5] Regione Toscana, Giunta Regionale, *Mosaico dei riferimenti territoriali. Primo bilancio dell'attività della Regione per la costruzione del Quadro di Riferimento Territoriale*, Firenze, aprile 1981.

[6] Idem, parte introduttiva.

[7] Il primo architetto-urbanista eletto in Consiglio regionale e con una lunga esperienza gestionale come assessore del Comune di Pistoia.

socialista Giacomo Maccheroni. Il risultato finale di questa presenza è tuttavia paradigmatico, perché inizia con lo schierarsi apparentemente a favore della lama "progettuale" lavorando per una proposta di legge che fosse organica, ampia e, soprattutto, definitiva, per approdare, alla fine, a sostenere un articolato legislativo particolarmente sensibile alla modifica delle procedure, con alcune innovazioni rilevanti, ma in sostanza schiacciato sulla lama "politico-normativa".

Non appena insediatosi alla presidenza della VI[a] Commissione consiliare, Giuliano Beneforti compie uno dei primi atti significativi verso una legge urbanistica regionale organica: recupera il progetto di legge della precedente legislatura dal titolo *Tutela e uso del territorio*, lo aggiorna e lo discute informalmente in una serie di incontri-studio con esponenti del mondo regionale, professionale, accademico, di categoria, coinvolgendo anche la Sezione Toscana dell'Istituto nazionale di urbanistica [8]. È una procedura nuova, perché per la prima volta l'iniziativa non partiva dalla Giunta, quanto dal Consiglio, e la discussione con l'esterno era preventiva e su un testo provvisorio e non a valle dopo aver approvato un testo ufficiale; allo stesso tempo era una iniziativa inusuale, perché il Presidente della VI[a] Commissione, pur essendo espressione del Consiglio, era comunque un esponente della stessa maggioranza regionale [9]. Ma è esplicativa del clima di attesa che una parte delle autonomie locali aveva nei confronti della Regione, ma anche del clima di scetticismo che parte del mondo professionale ed accademico riservava alla stessa Regione [10].

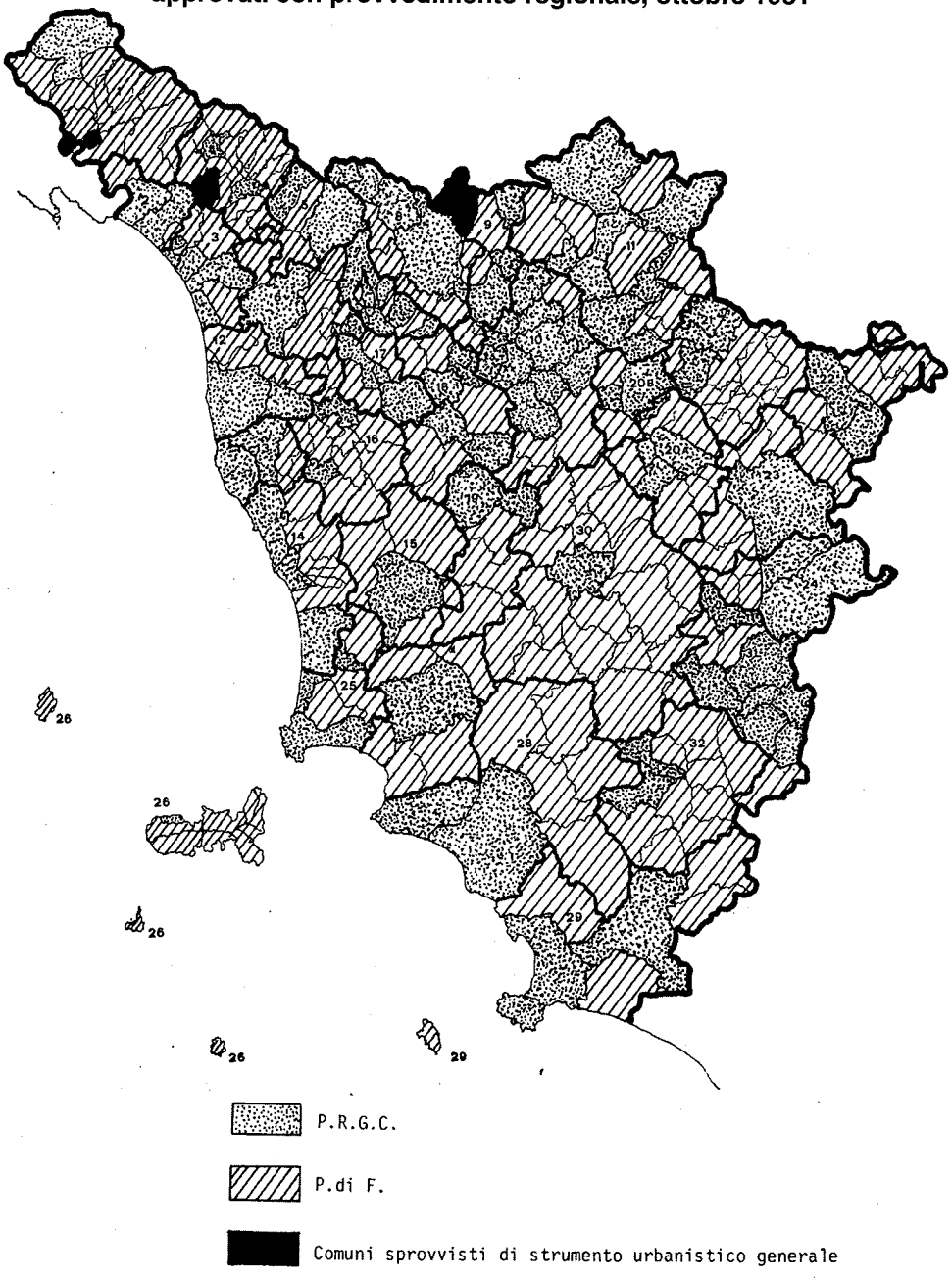
Il passo è comunque interessante per due motivi fondamentali: perché attiva per la prima volta una sorta di procedimento di consultazione preventivo (seppur sottoforma di incontri di studio); e perché si svolge nel massimo consesso della rappresentanza, il Consiglio regionale. Lo scopo finale era quello di contribuire a «riordinare, adeguare, integrare la normativa vigente, in modo da garantire un uso del territorio rispondente alle esigenze economiche

[8] È il progetto di legge n. 20 del 1980, che riprende, fin dal titolo, il progetto di legge 379/99 della precedente legislatura, sul quale – come abbiamo visto – era già stato attivato il procedimento della consultazione istituzionale. Il testo è solo aggiornato per far posto agli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 5 del 1980, e discusso nella VI[a] Commissione nelle sedute del 20 febbraio e 27 marzo del 1981. È sottoposto, poi, ad un giudizio di rappresentanti della cultura tecnica ed accademica in cinque incontri di studio nei mesi di aprile e maggio del 1981, cfr. Consiglio Regionale della Toscana, *Incontri di studio in preparazione della Legge urbanistica regionale*, Firenze 1981. Intervengono negli incontri: L. Airaldi, S. Bardazzi, A. Brambilla, P.A. Cetica, F. Cetraro, G. De Marchi, G. Di Pietro, M. Ghio, P. Giorgieri, F. Gurrieri, F. Lombardi, G. Maccheroni, Riccardo Mariani, Roberto Mariani, M. Massa, L. Montemaggi, G. Morbidelli, G. Piazza, G. Pizziolo, C. Pluti, G. Ramacciotti, L. Rupi, P. Sica, G. Stancanelli, N. Rauty, D. Sorace.

[9] «Ho vissuto la politica urbanistica regionale dall'interno, pur essendo all'esterno. Ma l'essere stato assessore a Pistoia mi ha permesso di valutare con più distacco sia le politiche regionali in materia sia le procedure che portavano all'approvazione degli strumenti urbanistici. La sottovalutazione delle ricadute sul territorio della pianificazione settoriale esistente era lampante, certo sia la Lr. 10/79 che la 5/80 funzionavano abbastanza, ma non erano inserite in contesti di azione ampia e lo stesso dibattito tra programmazione e pianificazione sembrava essere fatto più per rinviare una legge che per farla. Così sentivo personalmente il peso dell'assenza di una legge regionale e dal posto che occupavo dovevo iniziare a fare qualcosa in quella direzione. Da politico atipico, mi interessa più fare le cose che discutere all'infinito su di esse, ho pensato a dei seminari di studio. Mi ha aiutato in questo anche il consenso e l'aiuto diretto del Presidente del Consiglio [allora Loretta Montemaggi Sandonnini (Pci), sostituita nel 1983 da Giacomo Maccheroni nda] e l'unanime via libera da parte del membri della Commissione», *Intervista registrata* con Giuliano Beneforti, Assessore all'urbanistica (1983-1986), Pistoia 20 maggio 1998. Riferendosi a questa iniziativa Maccheroni così commenterà: «Beneforti portava, come Presidente della VI[a] Commissione, esigenze tecniche che erano più della sua professione che della politica», *Intervista registrata* con G. Maccheroni, cit.

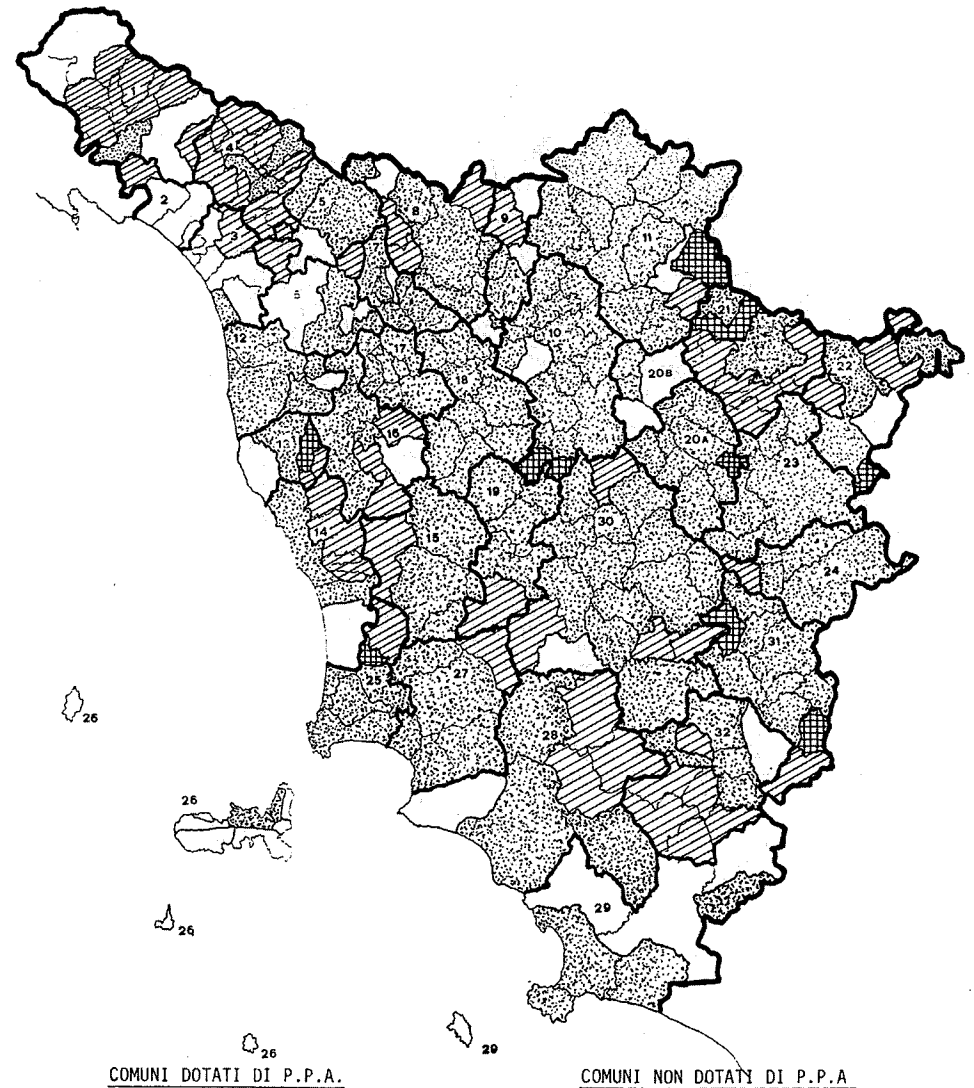
[10] Rinviamo alle relazioni provenienti dal mondo professionale e da quello accademico in Ordine degli architetti della Toscana, *Normativa urbanistica ed edilizia. Esperienze e problemi nella Regione Toscana*, seminari di aggiornamento, dicembre 1980-aprile 1981.

PIANI REGOLATORI GENERALI - PIANI DI FABBRICAZIONE
approvati con provvedimento regionale, ottobre 1981



da: Regione Toscana, Giunta Regionale, *Programma regionale di sviluppo 1982-1984*, Relazione sullo stato del territorio.

PROGRAMMI PLURIENNALI DI ATTUAZIONE
ottobre 1981



da: Regione Toscana, Giunta Regionale, *Programma regionale di sviluppo 1982-1984*, Relazione sullo stato del territorio.

e sociali, con un assetto ordinato e funzionale, attento ai caratteri dell'ambiente preesistente e alla massima valorizzazione delle risorse» [11].

Gli incontri portano ad isolare alcuni argomenti e temi di un certo rilievo, che qui richiamiamo.

I soggetti istituzionali della pianificazione erano individuati nella Regione e nei Comuni, singoli o consorziati attraverso le loro Associazioni. Gli strumenti erano il Quadro di riferimento territoriale per la Regione, i Piani territoriali riservati ai Comuni in forma associata o i tradizionali Piani regolatori generali per quelli che avrebbero operato singolarmente.

Il ruolo di indirizzo preventivo e programmatico era riservato alla Regione, sgravata dal compito dell'approvazione della strumentazione urbanistica comunale a favore delle Province. L'Ente regionale doveva quindi con più forza dedicarsi ad emanare norme di programmazione territoriale in parallelo alla programmazione economica, riprendendo in questo la raccomandazione di Mario Ghio secondo cui: «si dà generalmente per scontato che "pianificare" e "programmare" non siano e non debbano essere funzioni distinte, ma subfunzioni di una funzione sola, che è governare e amministrare con l'intento di avvicinarsi ad obiettivi scelti ex-ante, disponendo di risorse finanziarie scarse» [12]. Inoltre doveva costruire stabili strutture conoscitive delle trasformazioni territoriali, nonché la predisposizione di manuali, regolamenti e convenzioni tipo tali da portare alla unificazione di procedure e di metodi tecnici per costruire i piani.

L'approvazione della strumentazione urbanistica attuativa (lottizzazioni, piani particolareggiati, peep, piani di insediamenti produttivi, ecc.) era delegata ai Comuni, in quanto strumenti che davano corso alle indicazioni del piano territoriale o del piano regolatore generale.

Si indicava, poi, il superamento del concetto di quantità minime di standard da rispettare a favore di meccanismi locali più dinamici che integravano e conciliavano le diverse esigenze delle attività, delle strutture organizzative, delle procedure, dei metodi, delle problematiche di ciascun settore. Ed infine una limitazione al ricorso delle varianti da parte dei comuni, nonché l'eliminazione della Crta regionale. Su questo argomento torneremo poi.

Alla fine viene abbozzata una nuova proposta di legge con il nuovo titolo *Esercizi e funzioni d'uso del territorio* discussa nella VI[a] Commissione che vi dedica tre sedute [13]. Un testo molto diverso rispetto a quelli elaborati fino ad allora in Regione dove le competenze primarie di pianificazione, programmazione locale e gestione dell'uso del suolo e degli edifici erano dei Comuni; mentre le finalità della pianificazione erano esercitate in maniera coordinata tra Regione e Comuni [14].

[11] G. Beneforti, «Appunti per una discussione sulla legge regionale di tutela ed uso del territorio», in Consiglio Regionale della Toscana, *Incontri di studio...*, p. 6.

[12] Relazione di M. Ghio, «Governare trasformazioni di sistemi insediativi: obiettivi, strumenti, poteri», in Consiglio Regionale della Toscana, *Incontri di studio...*, p. 1.

[13] È iscritta all'ordine del giorno dei lavori della VI[a] Commissione regionale permanente nelle sedute del 19 gennaio, 17 febbraio e 2 marzo del 1982.

[14] Così recita l'art. 2 della proposta di legge: «La Regione e gli enti locali delegati esercitano le funzioni di cui alla presente legge coerentemente con i disposti dell'art. 5 dello Statuto per il conseguimento dei seguenti obiettivi:

a. contribuire alla formazione del Prs, attraverso la definizione degli obiettivi di organizzazione territoriale coordinati con gli obiettivi della programmazione;
b. promuovere la riunificazione degli aspetti economici e sociali con quelli territoriali, emergenti dalle diverse

LA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

Art. 2 *Finalità della pianificazione territoriale*
La Regione e gli Enti locali delegati esercitano le funzioni di cui alla presente legge coerentemente con i disposti dell'art. 5 dello Statuto per il perseguimento dei seguenti obiettivi:
a. contribuire alla formazione del Piano regionale di sviluppo, attraverso la definizione degli obiettivi di organizzazione territoriale coordinati con gli obiettivi della programmazione;
b. promuovere la riunificazione degli aspetti economici e sociali con quelli territoriali, emergenti dalle diverse realtà sub-regionali per concorrere al superamento degli squilibri socio-economici e settoriali nell'ambito della Regione, anche attraverso il coordinamento degli investimenti pubblici e privati;
c. salvaguardare e valorizzare la qualità della vita, il patrimonio naturale, i beni ambientali e culturali;
d. assicurare un'efficace utilizzazione delle risorse e del patrimonio insediativo ed infrastrutturale esistente.

La Regione attua gli obiettivi di cui al comma precedente in armonia con le linee fondamentali dell'assetto territoriale nazionale, formulate in attuazione dell'art. 81, primo comma, lettera a), del DPR 24 luglio 1uglio 1977, n. 616, e con il concorso degli enti locali e delle componenti sociali, secondo le modalità dello Statuto e della presente legge.

Art. 3 *Soggetti della pianificazione territoriale*
I soggetti della pianificazione del territorio sono:
— i Comuni, direttamente e attraverso le loro Associazioni, di cui alla Lr. 17 agosto 1979, n. 37.

Art. 4 *Livelli e strumenti di pianificazione*
Sono strumenti di pianificazione per l'organizzazione e la disciplina d'uso del territorio:
— a livello regionale, il Quadro di riferimento territoriale di cui al successivo art. 5 e seguenti;
— a livello sub-regionale, i Piani territoriali riferiti a territori di competenza di una o più Associazioni intercomunali, di cui al successivo art. 7 e seguenti;
— a livello comunale, i Piani regolatori comunali, aventi per oggetto il territorio di un singolo comune, o di più comuni, ed i relativi strumenti di attuazione, di cui al successivo art. 10 e seguenti.

Costituiscono, inoltre, strumenti di pianificazione i piani di intervento settoriale di cui all'art. 50 dello Statuto regionale.

Art. 6 *Formazione, efficacia, attuazione della pianificazione regionale*
Gli atti costituenti il Quadro di riferimento territoriale, con i contenuti di cui al precedente art. 5, sono approvati con deliberazione del Consiglio regionale su proposta della Giunta.
Prima dell'approvazione da parte del Consiglio regionale le Province e i Comuni direttamente o attraverso le Associazioni intercomunali sono invitati ad esprimere il proprio parere sugli atti suddetti.
Nel periodo intercorrente tra la proposta della Giunta e l'approvazione consiliare i Sindaci dei Comuni interessati sono tenuti a sospendere, con provvedimento motivato da notificare al richiedente, ogni determinazione sulle domande di concessione e sugli altri atti che contrasti con le destinazioni d'uso ed i vincoli di salvaguardia contenuti nelle proposte della Giunta regionale.
Agli effetti di cui al precedente comma la Giunta regionale dispone l'immediata trasmissione delle proposte agli Enti interessati e provvede alla pubblicazione delle stesse sul Bollettino ufficiale della Regione. Copia di tali proposte è inoltre trasmessa alle Amministrazioni statali attraverso il Commissario di Governo.
Per i progetti delle Amministrazioni dello Stato e delle Aziende pubbliche a carattere nazionale, qualora i progetti stessi rivestano una particolare rilevanza e comportino varianti agli strumenti urbanistici vigenti, l'intesa di cui all'art. 81 del Dpr 616/77 si realizza con il recepimento nel Quadro di riferimento territoriale attraverso le procedure disciplinate dal presente articolo.

da: Bozza proposta di legge *Esercizi e funzioni d'uso del territorio*, 1982.

Il punto di osservazione da cui parte Beneforti è certo quello locale, perché proprio a questo livello l'intenzionalità della progettazione urbanistica trova esplicazione, ma l'obiettivo è quello di contribuire a rafforzare il ruolo della disciplina e la pratica di una programmazione coerente in ogni livello del sistema decisionale inerente il governo delle trasformazioni [15].

Il testo, definito nel marzo '82, non è mai presentato in Consiglio, né trasmesso alla Giunta, attiva tuttavia non poche preoccupazioni all'interno della maggioranza e soprattutto l'ostilità dell'Assessore all'urbanistica, secondo il quale «sull'urbanistica non si può sostenere, né scientificamente né politicamente, una visione rigida del territorio. Questo non significa che si debba portare avanti la politica della variante che si aggiunge alla variante in un interminabile gioco degli specchi. Sta di fatto che una mentalità programmatoria del territorio incontra notevoli difficoltà a procedere e questo problema va ricondotto alla responsabilità complessiva di tutte le forze politiche che governano la Toscana: nei comuni di sinistra si fanno le varianti sulle varianti, come nei comuni democristiani» [16]. Il nodo problematico era un altro: «l'aver, senza volerlo, scavalcato l'autonomia propositiva della Giunta e al contempo aver fatto dialogare preventivamente i vari gruppi politici presenti nella VI[a] Commissione, dove lo spirito di "corpo" era talmente sentito da sfidare molte volte la stessa appartenenza di partito» [17].

Alla fine Beneforti, nel giugno '82, tre mesi dopo la definizione di un possibile articolato normativo di legge urbanistica, si dimette da Presidente della VI[a] Commissione permanente per "incarichi di partito" (viene eletto vice-capo gruppo in Consiglio regionale). Ufficiosamente questo ennesimo stop si spiega nella scelta, tutta politica, di affidare il processo di programmazione alla negoziazione tra le istituzioni e gli enti pubblici, nonché alla contrattazione con le forze economiche e sociali, scelta che strideva fin dalle fondamenta con l'esigenza di una legislazione urbanistica autonoma rispetto alle procedure tracciate dalla programmazione, almeno nell'immediato.

La nuova impostazione programmatica, formalizzata in un documento [18], modifica l'agenda politica e le priorità, che adesso riguardano l'unificazione delle leggi di spesa; la verifica

realtà sub-regionali per concorrere al superamento degli squilibri socio-economici e settoriali nell'ambito della Regione anche attraverso il coordinamento degli investimenti pubblici e privati;

c. salvaguardare e valorizzare la qualità della vita, il patrimonio naturale, i beni ambientali e culturali;

d. assicurare un'efficace utilizzazione delle risorse e del patrimonio insediativo ed infrastrutturale esistente.

La Regione attua gli obiettivi di cui al precedente comma in armonia con le linee fondamentali dell'assetto territoriale nazionale (..) e con il concorso degli enti locali e delle componenti sociali (..)».

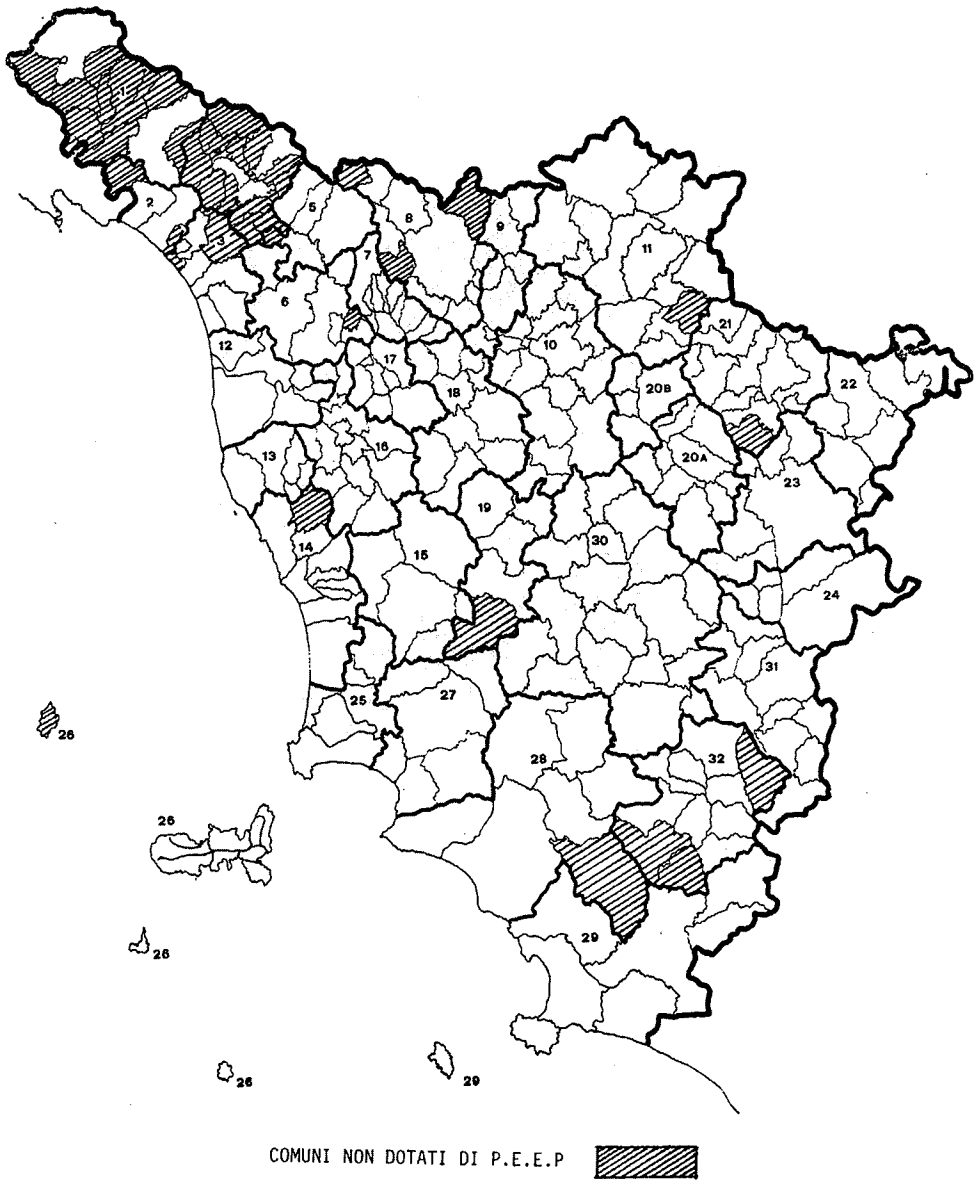
[15] «L'urbanistica è una disciplina con alto grado di autonomia tecnica e scientifica ma che riferisce le sue risposte a precise necessità espresse dal complessivo sviluppo della società (committenza)», G. Beneforti, «Intervento» al dibattito sull'aggiornamento del Prs, in Regione Toscana, III Legislatura, *Atti consiliari. Resoconti stenografici*, seduta n. 19/P del 20 gennaio 1981, p. 197; ed ancora «ogni programmazione delle attività economiche e sociali deve contenere gli aspetti urbanistici», p. 198. L'intervento può essere considerato come una piattaforma programmatica del suo impegno regionale.

[16] «Intervento» di G. Maccheroni al dibattito sul «Piano regionale di sviluppo 1982-1984», ora in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 6, 1982, p. 172.

[17] *Intervista registrata* a G. Beneforti, cit. che così continua: «avevo una visione dell'urbanistica diversa da quella dominante in Regione, sostenevo sì la tesi che bisognava legarla alla programmazione economica, ma non in modo subordinato, quanto di dialogo reale, dove l'urbanistica aveva una sua autonomia intrinseca mentre la sua gestione reale coincideva largamente con l'ente locale più piccolo, il Comune. Questo concetto in Commissione si riuscì ad applicarlo, al di fuori è stato, diciamo, poco capito».

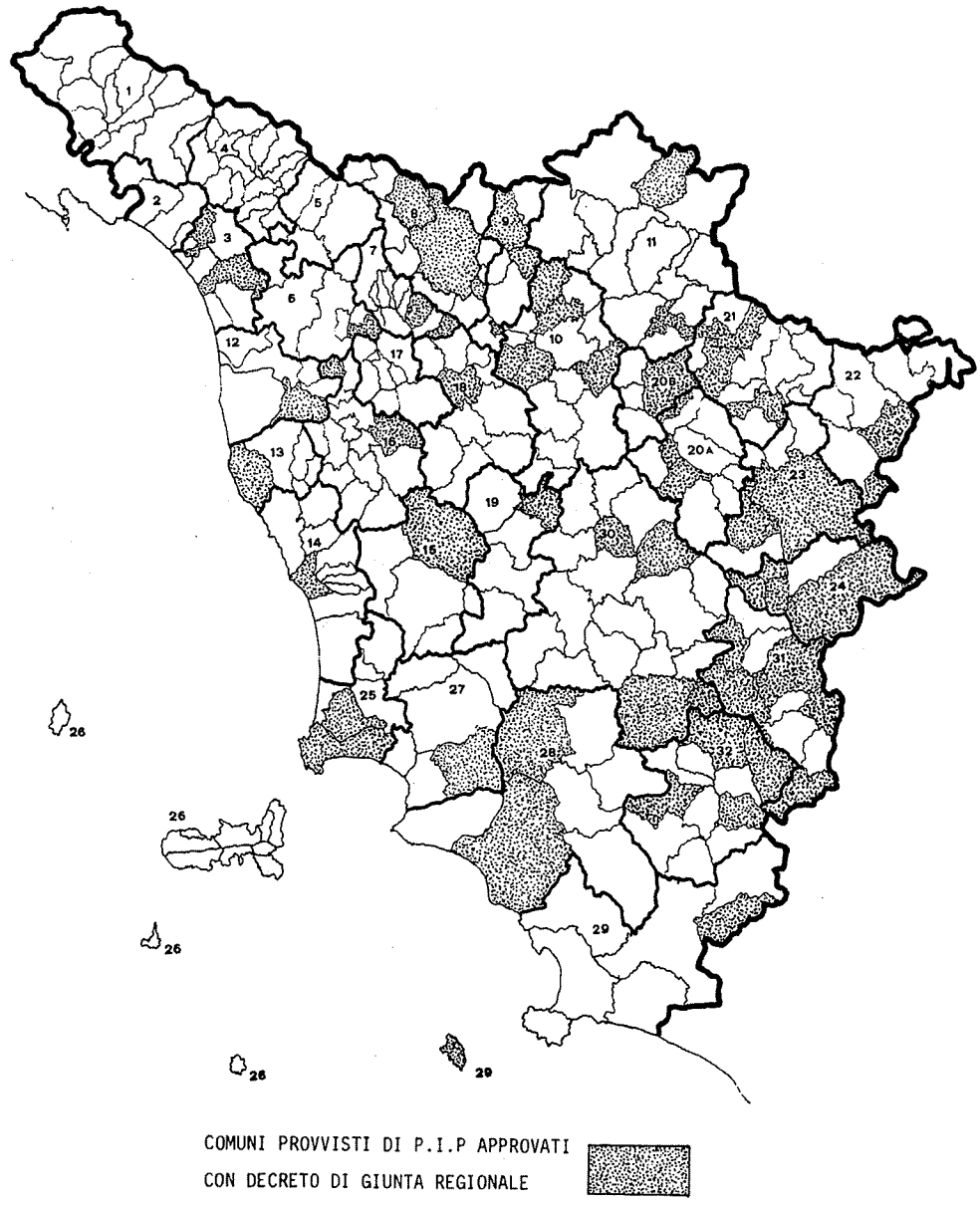
[18] Cfr. *Documento di lavoro per le questioni istituzionali*, redatto e sottoscritto dal Comitato d'intesa Regione Toscana, Anci, Uncem, Urpt, a Firenze nel giugno del 1982, sotto gli auspici del vicepresidente della Regione Gianfranco Bartolini, ora in Archivio Summer.

PIANI DI EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE
ottobre 1981



da: Regione Toscana, Giunta Regionale, *Programma regionale di sviluppo 1982-1984*, Relazione sullo stato del territorio.

PIANI INSEDIAMENTI PRODUTTIVI
ottobre 1981



da: Regione Toscana, Giunta Regionale, *Programma regionale di sviluppo 1982-1984*, Relazione sullo stato del territorio.

APPUNTO PER LA LEGGE URBANISTICA
di Pier Luigi Giovannini

L'angolatura dalla quale si sono affrontati i temi della pianificazione in Regione Toscana (vedi fondamenti dell'idea di Qrt ed approfondimenti successivi) caratterizzata dalla cosciente (perché ritenuta realmente necessaria) volontà di attivare ad ogni livello ed in ogni momento decisionale ed attuativo del processo di sviluppo uno stretto rapporto fra pianificazione territoriale e programmazione socio-economica, può essere consolidata e diventare utile norma di comportamento a breve scadenza solo a precise condizioni.
Programmazione e pianificazione sono "azioni" caratterizzate (agli effetti che interessano l'azione di governo) da connotazioni profondamente diverse sul piano concreto (competenze, operatività, effetti conseguibili, certezza delle rispettive sfere di influenza, strumenti attuativi, soggetti, grado di variabilità nel tempo degli obiettivi, permanenza degli effetti, ecc.) specialmente in termini di capacità di reale consolidamento operativo degli obiettivi assunti. Poiché sono entrambe azioni fondamentali e concorrenti del definire e consolidare le linee di sviluppo (il "modello" buono, cattivo o doverso che sia) questo diverso grado di concretezza costituisce obiettivamente un problema che in passato si è pensato di risolvere privilegiando (ma che altro c'era) l'aspetto urbanistico.
Non c'è dubbio che la pianificazione presenta ancora oggi rispetto alla programmazione (il fatto magari è contingente ed è auspicabile che lo sia pur se tutto lascia pensare che permarrà ancora a lungo) un grado si traduzione concreto delle scelte che le competono incomparabilmente più marcato.
Se è un dato negativo da recuperare il permanere di questo squilibrio di concretezza fra due azioni che dovrebbero essere sincrone e concorrenti, il problema reale è quello di non aggravare ancor più la situazione. Un aggravamento è facilmente ottenibile tentando di subordinare la pianificazione alla programmazione equivocamente confondendo quest'ultima con il modello di sviluppo e, quindi, depotenziando e rendendo incerta negli obiettivi, contingente e frammentaria nelle scelte, più di quanto già sia, una delle poche concrete leve manovrabili, con limitazioni tutto sommato scarse, dalla mano pubblica. Al contrario si può avere un deciso miglioramento della situazione usando meglio e pienamente gli spazi di competenza disponibili su cui esercitare una azione di pianificazione (e quindi non solo di "urbanistica") guidata da una più attenta scelta degli obiettivi da conseguire, obiettivi che in larga misura possono ancora essere desunti da una attenta lettura nel territorio, visto come risorsa naturale da gestire (magari prudenzialmente in attesa che anche per altre vie si decida l'uso più opportuno), da una evidente richiesta di miglioramento qualitativo dell'ambiente di vita, dall'attuazione di criteri di limitazione nel consumo degli spazi, nell'affermazione di un recupero dei patrimoni strutturali ed infrastrutturali esistenti, da un modo di intervenire più rispettoso di tecniche e tecnologie generali e specifiche che meno concedendo alla casualità cialtronesca ed agli interessi di settore, meno genereranno dissesti. (..)
L'indirizzo fin qui delineato (Qrt) si fa carico di questo tema dei rapporti rispettosi delle reciproche competenze, fra programmazione e pianificazione e nelle premesse lo risolve correttamente, anche se saranno necessari molti e non facili approfondimenti per evitare deragliamenti. (..)
Tutto ciò per affermare il principio che in questo momento è urgente varare una legge che risolva in termini culturalmente validi i temi della pianificazione e dei suoi rapporti con la programmazione socio-economica evitando l'errore (già altrove compiuto, vedi ad esempio la legge sulle aree agricole) di voler contestualmente risolvere i problemi procedurali e di contenuto della programmazione.

Da: *Appunti per la legge urbanistica*, documento di lavoro, novembre 1982.

della legislazione delle deleghe agli enti locali sub-regionali; la nuova legge urbanistica regionale da "armonizzare" al nuovo assetto istituzionale finalizzato alla programmazione. Per ogni tema viene formato un gruppo di lavoro interno all'apparato regionale, scavalcando l'ambito politico istituzionale regionale [19].

Il progetto di lavoro del Beneforti cozza, così, sugli scogli del dibattito su una riforma istituzionale dell'intero apparato regionale, riforma che porta a rivedere lo stesso Programma regionale di sviluppo, tanto da definirne uno nuovo per il triennio 1983-1985, permettendo all'Assessore all'urbanistica in carica di dire che: «Il salto qualitativo da compiere è la definizione di procedure, metodi, strumenti e competenze in grado di attivare un vero e proprio processo di pianificazione del quale l'urbanistica, strettamente intesa, è solo l'aspetto normativo e gestionale. (..) È evidente che una reale azione di governo del territorio, inteso come risorsa, deve avvalersi di strumenti che stanno a monte della definizione urbanistica, la cui revisione normativa deve quindi collocarsi inevitabilmente in un quadro di pianificazione strettamente correlato con la programmazione, non solo in relazione agli obiettivi, ma ancor prima per quanto riguarda le funzioni e le competenze dei diversi soggetti istituzionali» [20].

Ma anche per questa strada non si va tanto avanti: proprio durante questa discussione si consuma una pesante rottura [21] tra i due partiti della sinistra, Pci e Psi, che fino ad allora avevano governato la Regione insieme. Ne nasce prima una Giunta monocolore comunista, con alla Presidenza Gianfranco Bartolini [22], e cinque mesi dopo una Giunta di sinistra allargata al Pdup e alla Sinistra indipendente, che porta anche ad un riassetto riorganizzativo degli uffici regionali e del lavoro della stessa Giunta, che si struttura in aree funzionali [23].

[19] *Delibera* della Giunta Regionale del 20 luglio 1982. Il gruppo per la legge urbanistica, coordinato dal Dipartimento di Assetto del territorio, è formato da Arcadio De Zordo, Pier Luigi Giovannini, Piero Gotti, Stefano Pieracci, Paolo Ritzu, e Manlio Summer. Doveva concludere i lavori entro il mese di settembre. In realtà si andò oltre, dopo aver predisposto un documento dal titolo *Note per la legge regionale uso e tutela del territorio,* nel novembre 1982, proposto dai membri del Dip. Assetto del territorio, elaborò una proposta di legge regionale che consegnò alla Giunta, ma l'iniziativa tutta interna alla Regione non decollò. La costituzione del gruppo di lavoro è una via in qualche modo obbligata stante anche la continua sottolineatura delle opposizioni, specialmente dopo il blocco dell'iniziativa di Beneforti. Dice, infatti, P. Ralli (Dc, componente della VI[a] Commissione): «Intanto continua inevitabilmente l'ordinaria amministrazione, la distribuzione a pioggia delle pur limitate risorse, ma non tanto limitate, e per i servizi, senza chiari obiettivi di funzionalità e di efficienza, e per gli investimenti senza un 'aleggibile', né tanto contrattata, politica economica capace di effetti concreti nel territorio. Un territorio alla mercé di una strumentazione urbanistica che procede per varianti e varianti delle varianti degli strumenti urbanistici esistenti, senza obiettivi. E quello che è più grave, spesso senza certezza del diritto da parte dei cittadini e degli operatori. Questa è la condizione dell'urbanistica toscana in questo momento», in Regione Toscana, III Legislatura, *Atti consiliari. Resoconti stenografici*, seduta n. 77/P del 19 aprile 1982, p. 1226.

[20] «Intervento» di G. Maccheroni al dibattito sul Programma regionale di sviluppo 1983-85, Regione Toscana, III Legislatura, *Atti consiliari, Resoconti stenografici*, seduta n. 129/P del 19 aprile 1983, p. 1431.

[21] Innescate dalle dimissioni del Presidente della Giunta, Mario Leone, per presentarsi candidato alle elezioni politiche anticipate. In realtà espressione di un dissidio più profondo legato alle alleanze nazionali che avevano già portano alle tornata elettorale del 1983 e porteranno poi al primo Governo Craxi nell'agosto dello stesso anno.

[22] La nuova Giunta, un monocolore, si insedia il 31 maggio 1983, è composta da Gianfranco Bartolini (Presidenza e programmazione); Giuliano Beneforti (urbanistica); Emo Bonifazi (agricoltura); Lino Federici (difesa del suolo, ambiente, trasporti); Menotti Galeotti (Bilancio); Marco Mayer (istruzione); Delia Meiattini (artigianato); Giorgio Vestri (sanità).

[23] L'11 ottobre 1983 viene eletta una nuova Giunta, organizzata in aree funzionali, così composta: Gianfranco Bartolini (Presidenza e programmazione), Guido Biondi (affari generali), e Menotti Galeotti (Bilancio), organizzati insieme nell'area affari istituzionali e programmazione; Giuliano Beneforti (urbanistica, difesa del suolo, pianificazione territoriale, casa) e Lino Federici (opere pubbliche, trasporti), che insieme sovrintendevano al

Una di queste aree era appunto il "territorio" facente capo al Dipartimento di Assetto del territorio, sulla quale sovrintendevano collegialmente due diversi assessorati: quello sulla Difesa del suolo e dell'ambiente, urbanistica, pianificazione territoriale e casa, affidato a Giuliano Beneforti; e quello sulle Opere pubbliche, trasporti, comunicazioni e protezione civile, affidato a Lino Federici [24].

Prima di analizzare gli effetti di questo nuovo assetto istituzionale, facciamo un piccolo passo indietro.

3.2 Il consolidamento della fase manageriale

L'avvio del dibattito sulla nuova legge urbanistica, attivato dalle iniziative della VI[a] Commissione, si sviluppa parallelamente alla riorganizzazione della programmazione regionale e della stessa macchina amministrativa in attuazione dei poteri trasferiti o delegati dallo Stato. I due momenti corrono separatamente e sembrano non incrociarsi affatto.

La vana attesa dell'applicazione delle direttive di programmazione nazionale fissate nel Piano triennale nazionale 1979-81, e dal cosiddetto «Piano Pandolfi», cui segue l'abbandono di ogni illusione su un cambio di prospettiva nel breve periodo, porta ad un radicale cambio di rotta nella definizione degli obiettivi e delle strategie della programmazione in Toscana. Il Prs è sì un documento politico posto al centro di ogni azione amministrativa, ma la sua verifica e quindi anche il suo aggiornamento viene fatto ogni anno, in occasione dell'approvazione del bilancio annuale. È una sottolineatura non marginale, sia perché si discosta dalla prassi attuata da altre regioni [25], sia perché porta ad una logica pubblica imperniata sul far fronte alle situazioni "sul momento", cioè a trovare le compatibilità sociali, economiche, territoriali nei momenti opportuni e nei contesti possibili. Chiare a questo proposito le parole di Alberto Brasca: «I tempi, i modi, i luoghi, le specificazioni operative attraverso cui dare corpo agli obiettivi sono presenti nel programma [regionale di sviluppo, nda] solo come indicazioni di massima. Sono in generale affidati ad altri strumenti, che devono avere ed hanno un rapporto stretto con il programma regionale, ma che non si esplicitano al suo interno, non si definiscono una volta ogni tre o cinque anni, ma si costruiscono, si aggiornano, si contrattano e si concertano mano a mano che maturano le situazioni, che si superano i ritardi, che si realizzano le condizioni per la loro attuazione. Questi strumenti sono i programmi di settore e i progetti, sono il bilancio pluriennale e il bilancio annuale, sono le iniziative legislative e gli atti amministrativi, sono le conferenze di programmazione e le attività di ricerca, in una parola sono la nostra attività quotidiana.

Dat; Emo Bonifazi (agricoltura e parchi), e Delia Meiattini (attività produttive), organizzati insieme nell'area economia; Marco Mayer (scuola, università) e Roberto Teroni (lavoro) che insieme sovrintendevano al Dipartimento Istruzione e cultura; Giorgio Vestri (igiene) e Roberto Benigni (sicurezza sociale) organizzati insieme nell'area della sicurezza sociale.

[24] In una delle tante conversazioni avute, di cui conserviamo gli appunti, Pier Luigi Giovannini dice «Ciò crea una certa difficoltà di gestione per i differenti pesi delle due persone, ma è il chiaro sintomo delle difficoltà nelle quali si opera dopo la rottura tra le due anime della sinistra. Oltretutto il Dat era stato privato dei problemi dei parchi e delle aree verdi, affidate ad altro assessore. Il significato sembrava essere una sorta di tutela e di controllo da parte della Giunta sull'intera area e sul nuovo assessore all'urbanistica».

[25] Su questo cfr. G. Bianchi, a cura di, *I piani regionali oggi. Messaggi politici o atti di governo?*, Le Monnier, Firenze 1987. Per lo specifico regionale cfr. M. Badii e G. Rossini, «Problemi attuali: programmazione regionale in Toscana», in *Economia pubblica*, nn. 1-2, 1989; e con lo stesso titolo una più ampia riflessione in Aa.Vv., *Materiali per un'interpretazione dello sviluppo economico della Toscana*, Irpet, Firenze 1989; nonché S. Merlini, «La programmazione», cit.

LA PROGRAMMAZIONE «CONCORDATA E CONTRATTATA»
di Gianfranco Bartolini

Di fronte al settorialismo e al localismo, che poi sono un risultato della situazione di crisi; di fronte allo sconcerto e alla rabbia; di fronte alle corporazioni, che sempre più frequentemente levano la voce, noi ci siamo proposti di lavorare per aggregare per valorizzare le competenze, per limitare e superare i danni della disgregazione. Ci siamo mosso per costruire un rapporto di operatività a livello delle amministrazioni pubbliche, ma anche nuove corrette relazioni con i privati.
Non ci siamo limitati alla elaborazione di nuovi atti legislativi o amministrativi che andassero in quella direzione, ma abbiamo lavorato per dare concretezza a questo coordinamento. Gli incontri con varie realtà toscane, che proseguiremo nei prossimi mesi, conducono sempre ad intese di grande importanza, con le quali definiamo comuni interessi, le priorità e i collegamenti da attivare. Attese anche lontane, contrasti di lunga data, trovano una loro soluzione all'interno di un grande sforzo di operatività. Dal «progetto speciale», che dalla Regione calava sulle diverse aree territoriali, siamo passati ad uno sforzo di programmazione che punta ad attivare un ruolo delle amministrazioni provinciali.
I programmi e la nuova legislazione di spesa divengono gli strumenti aggreganti di questo impegno. La programmazione contrattata vede aprirsi all'interno dei progetti spazi più ampi per i privati. Le intese realizzate, mi riferisco alle convenzioni, ai protocolli, ad azioni di varia natura, come quelle che vanno perfezionandosi con il Cnr e le università, le stesse che abbiamo attivato con la Conferenza episcopale toscana, con il Comando militare tosco-emiliano, realizzano finalmente su questioni di grande interesse un comune comportamento.
Altro che isolamento! Non avevo mai visto attorno alla Giunta regionale una così fitta rete di rapporti, che dà luogo a confronti e a ricerche che risaltano anche per la loro trasparenza; che dà luogo ad accordi, atti certi e concreti.
(..) Questa esigenza di un rapporto pubblico-privato non l'abbiamo vista soltanto fra livelli istituzionali, o fra istituzioni e rappresentanze delle forze sociali organizzate, ma anche come ricerca nella grande area dell'associazionismo e della cooperazione che, in una realtà come quella di oggi, assumono un rilievo crescente: come sollecitazione di nuovi bisogni, ma anche come presenza nella gestione di servizi importanti.

da: «Intervento» di G. Bartolini nel dibattito sull'aggiornamento del Programma regionale di sviluppo, 5 aprile 1984, ora in G. Bartolini, *Il governo regionale*, Firenze 1995.

Si corre il rischio di una eccessiva flessibilità? Può darsi. Ma è un rischio inevitabile e d'altra parte il rischio della flessibilità non è più grave del rischio dell'inadempienza» [26].

In applicazione a questo modello programmatorio, l'iniziativa regionale si muove a "frammenti possibili" che, globalmente allineati, possono sembrare assai disarticolati e distanti gli uni dagli altri, nella realtà sono le azioni contingenti che in quel frangente e in quei contesti hanno reso possibile l'azione regionale.

L'area della pianificazione territoriale non sfugge a questa logica e mentre i Comuni continuavano ad usare gli *Orientamenti di politica transitoria* del 1973 per dotarsi o variare i piani urbanistici locali, oppure fanno appello alla normativa settoriale; la Regione opera per singoli obiettivi o per temi senza una apparente strategia di coerenza territoriale a livello di spazio regionale. Fino alla rottura dell'alleanza di governo tra socialisti e comunisti vengono approvate tredici importanti leggi regionali [27] che hanno effetti di un certo peso sia sul territorio che sulle modalità di confezionamento dei piani urbanistici: dalle cave e torbiere (1980) fino alla programmazione territoriale degli interventi di edilizia residenziale pubblica (1983), e di queste sono una, quella sulla formazione del sistema delle aree protette, dei parchi e delle riserve naturali (Lr. 52/82), ha il respiro normativo di un intervento risolutore e chiaro per l'intero spazio regionale.

La legge anticipa l'indirizzo nazionale che porterà prima ai cosiddetti decreti Galasso nel 1984 e l'anno seguente alla legge nazionale sulla tutela delle zone di particolare interesse ambientale (L. 431/85). Ed è questa la chiave di lettura della normativa regionale, perché «fu fatta prima di tutto per riaffermare il potere regionale su quello statale anticipando la probabile legge nazionale che avrebbe svuotato una delle deleghe previste dal decreto 616» [28] e poi per gestire in maniera ordinata la questione del vincolo paesaggistico, quindi «invece di costruire di volta in volta un elenco di cose e di situazioni particolari, da sottoporre alle procedure complesse di formazione del vincolo paesaggistico previste dalla legge 1497, si è preferito affrontare le situazioni in termini globali (..) ed è servita anche per superare l'episodicità delle iniziative sui parchi, che si risolveva in un "francobollare", sempre con la stessa legge, situazioni diverse» [29].

Il Sistema delle aree protette giunse ad identificare 110 aree da tutelare, per una superficie di circa 800 mila ettari, pari al 35% del territorio regionale. Aree comprendenti, tuttavia, 96 biotopi e 25 riserve naturali già istituite con provvedimento governativo.

Proprio questa legge, che da più parti viene indicata come il punto di arrivo di una precisa scelta politica regionale – il cui inizio era rappresentato dall'individuazione di alcuni parchi regionali fin dalla prima legislatura – costituisce a nostro avviso lo "spartiacque" culturale e programmatorio di tutta l'azione amministrativa regionale fino ad allora seguita.

[26] A. Brasca [coordinatore del Dipartimento programmazione], «Il piano regionale di sviluppo della Toscana, con particolare riferimento agli aspetti istituzionali», in G. Bianchi, a cura di, *I piani regionali oggi...*, cit., p. 7.

[27] Sono, in ordine, le leggi: 84/80 e 44/81 sulla disciplina transitoria per cave e torbiere; la 52/81 sulla ridelimitazione delle Comunità montane e delle Associazioni intercomunali; la 61/81 sulla disciplina della fauna; la 79/81 sui campeggi e villaggi turistici; la 52/82 sul sistema della aree protette; la 61/82 sui punti vendita di giornali e riviste; la 77/82 sull'acquacoltura; la 88/82 sulle costruzioni in zone sismiche; la 3/83 sulla cartografia regionale; la 16/83 per la costruzione di alloggi da assegnare ad equo canone; ed infine la 26/83 sulla programmazione dell'edilizia residenziale.

[28] *Intervista registrata* ad Antonello Nuzzo, cit.

[29] «Intervista a Antonello Nuzzo» di Paola Jervis, in Regione Toscana, Giunta Regionale, *Trasformazioni e governo...*, cit., p. 82. Sulla prima attuazione della normativa cfr. «Le aree protette in Toscana: a che punto è l'attuazione della legge», in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 13, 1983.

La Giunta, infatti, con solerzia sembra seguire la strada del governo, sia attraverso la tutela o la conservazione delle risorse, in tutti quei territori "debolmente" urbanizzati dove la forza del mercato era più contenuta, o negli ambiti urbanizzati dei centri storici, dove al contrario "l'eccessiva" forza del mercato rischiava di comprometterne definitivamente le caratteristiche ambientali, storiche e sociali; mentre affida alla "libera" determinazione degli enti locali quelle che possono definirsi le "aree porose e molli" del restante urbanizzato.

In quest'ottica divisoria deve leggersi la legislazione regionale settoriale, anche quella sulla casa, e nell'ottica quantitativa deve cogliersi (in genere) la cospicua attenzione che ogni Assessore all'urbanistica ha riservato alla Crta, che, pur avendo una funzione di consulenza obbligatoria nei riguardi della Giunta e dello stesso Consiglio, in realtà ha sempre rappresentato il luogo di compensazione tra le "esigenze" localistiche ed il funzionamento dell'apparato "politico-amministrativo" regionale. I suoi componenti, infatti, sono stati gli unici a produrre realmente una politica di assetto regionale, seppur di natura valutativa e indiretta (attraverso i piani locali).

Il ruolo non sfugge agli stessi membri della Commissione: «in assenza di indirizzi appare necessaria l'esistenza di un istituto regionale che, compiendo autonomamente un'operazione di riconoscimento degli indirizzi da quelle che si sono definite "sperimentazioni regionali di varia natura", valuti ancora la congruità degli strumenti urbanistici locali agli indirizzi regionali così interpretati; ed è chiaro che, in questo caso, la funzione di questo istituto regionale è più incisiva e meno rinunciabile, nella misura in cui esso è chiamato anche a supplire a carenze e a mancate prese di posizione su problemi generali o particolari» [30]. Il ruolo centrale della Crta nella politica territoriale in regione è confermato anche dai dati: «ad oggi [maggio 1981, nda] la Crta ha espresso parere su circa 5.000 strumenti urbanistici, una media di 15 strumenti urbanistici per ciascun comune. (..) Questi 5.000 pareri della Crta sono stati conformemente deliberati dalla Giunta regionale Toscana eccettuato due, riguardanti Pisa, nella prima legislatura, e Orbetello, nella seconda» [31].

La "questione" urbanistica in Toscana è dunque chiara: da un lato abbiamo leggi settoriali che intervengono pesantemente sulla normativa urbanistica, dall'altra la funzione di controllo, verifica e coordinamento «prende forma in ragione del fatto banale che la *Crta vede tutti gli strumenti urbanistici di tutti i Comuni*, per cui è messa nelle condizioni migliori per confrontarli e valutarne la congruenza reciproca. Tali condizioni sono tuttavia necessarie ma non sufficienti, come si dice, perché in questo caso l'assenza di indirizzi scritti relativi ai criteri generali di localizzazione, alle modalità della pianificazione, alle quantità ammesse per ciascuna categoria di destinazione, a metodologie e normative tipo, eccetera, oltre che alcune carenze organizzative, che risiedono soprattutto nel sistema informativo e nell'istrut-

[30] Relazione di L. Airaldi [membro della Crta, di area comunista], «Autonomia locale e controllo regionale in materia di pianificazione urbanistica in Toscana. Il ruolo della Commissione regionale tecnico-amministrativa», in Consiglio Regionale della Toscana, *Incontri di studio...*, cit. p. 4. Così continua: «mi sembra di poter dire che anche i provvedimenti assunti dalla Crta, la maggior parte se non tutti, sono stati necessari e hanno conseguito risultati positivi. (..) Ebbene, è da rilevare, a questo proposito, che non soltanto i Comuni, diciamo così "colpiti" da questi provvedimenti li hanno accettati, generalmente senza traumi, ma addirittura che, in alcuni casi, hanno collaborato attivamente alla definizione di tali provvedimenti, essendosi resi coscienti della loro opportunità (è il caso, per esempio, di Pisa, di Cavriglia, di Siena, di Forte dei Marmi, di Montignoso, di Livorno). Infine, la politica urbanistica che questi provvedimenti aveva suggerito è diventata patrimonio di molti fra quegli stessi Comuni, che ora la esercitano in proprio con grande attenzione», pp. 9-10. Una funzione "educativa", quindi.

[31] Relazione di L. Rupi [membro della Crta, di area democristiana], «La legge e la prassi nell'esperienza della Crta», in Consiglio Regionale della Toscana, *Incontri di studio...*, cit. p. 6.

GLI EFFETTI DEL "CONTROLLO"
di Luigi Airaldi

Ai tempi in cui il controllo degli strumenti urbanistici veniva esercitato dallo Stato attraverso la Sezione urbanistica del Consiglio superiore dei LL.PP., esattamente l'istituto al quale si è sostituita la Crta in virtù del trasferimento dei poteri in materia urbanistica dallo Stato alle Regioni, anche allora la sensazione di scontentezza nei Comuni era rilevante, prima di tutto per i tempi di approvazione, anche sei-sette anni, ma poi anche per casi non infrequenti di sopraffazione e perfino di favoritismi nei confronti di grossi operatori privati: famoso il caso del Prg di Genova, che si trovò disegnati alcuni grattacieli sulla costa di Nervi, inseriti a titolo di prescrizione.
Tuttavia si ricordano non pochi provvedimenti del Consiglio superiore dei Lavori pubblici che non giudicherei estranei alle finalità che abbiamo visto: tra questi ne ricorso alcuni che riguardano la Toscana, come gli stralci delle previsioni insediative sul litorale di Pisa, a ridosso della pineta di Tombolo, e gli stralci sull'Isola del Giglio. Come esempio emblematico, anche se non toscano, mi sembra che si possa ricordare l'inchiesta di Agrigento.
Certo, oggi siamo a 15 anni dai fatti di Agrigento e a circa 10 anni dall'istituzione delle Regioni, oltre che il presenza di una più soddisfacente e agguerrita normativa urbanistica, nazionale e regionale, e di una più estesa cultura del territorio.
Tuttavia mi sembra di poter dire che anche i provvedimenti assunti dalla Crta, la maggior parte se non tutti, sono stati necessari e hanno conseguito risultati positivi. Ne ricordo qualcuno:
— anche la Crta ha dovuto effettuare stralci sul litorale di Pisa;
— di fronte alle massicce distruzioni effettuate dall'Enel a Cavriglia, l'obbligo per l'Enel di stipulare convenzioni con il Comune relative alle proprie procedure di escavazioni e all'uso delle aree una volta effettuate le escavazioni;
— ha effettuato stralci di zone turistiche a Capalbio, stralci di zone edificabili a Piombino, stralci all'Isola del Giglio e a Giannutri, stralci a Orbetello, stralci sul Montenero a Livorno;
— ha espresso parere negativo anche sulla zona turistica di Rispescia, a Grosseto.
Ma interventi di questo tipo si contano a centinaia: nella Lunigiana, nella Garfagnana, nella Versilia (ricordo il rifacimento quasi totale dei Prg di Forte dei Marmi e di Montignoso), nella Lucchesia, nel Mugello (dove non siamo riusciti ad impedire o quanto meno a controllare la costruzione dell'autodromo), nel Casentino, e poi a Montepulciano, a Montalcino, a Siena, nella stessa Firenze, eccetera.
Ebbene, è da rilevare, a questo proposito, che non soltanto i Comuni, diciamo così, "colpiti" da questi provvedimenti li hanno accettati, generalmente senza traumi, ma addirittura che, in alcuni casi, hanno collaborato attivamente alla definizione di tali provvedimenti, essendosi resi coscienti della loro opportunità (è il caso, per esempio, di Pisa, di Cavriglia, di Siena, di Forte dei Marmi, di Montignoso, di Livorno). Infine, la politica urbanistica che questi provvedimenti aveva suggerito è diventata patrimonio di molti fra quegli stessi Comuni, che ora la esercitano in proprio con grande attenzione (..). Forse andrebbe notato invece, a questo proposito, che la Crta ha ecceduto talora in realismo su questioni che gli stessi Comuni interessati avrebbero poi superato, non mancando qualche volta di imputare alla Crta un eccesso di remissività. (..)

da: L. Airaldi, «Autonomia locale e controllo regionale in materia di pianificazione urbanistica in Toscana. Il ruolo della Crta», in Consiglio regionale della Toscana, *Incontri di studio in preparazione della legge urbanistica regionale*, Firenze 1981.

toria, riducono spesso la funzione del coordinamento al mero volontarismo e alle capacità mnemoniche dei singoli membri della Crta» [32].

Gli esiti finali del controllo, della verifica, e del coordinamento lasciati al «mero volontarismo e alle capacità mnemoniche» sono alla fine sconcertanti [33]. Una ricerca su tutti i comuni della regione condotta dal Dipartimento Programmazione ha calcolato al in 81.781.900 mc la volumetria residenziale prevista nei vari strumenti urbanistici vigenti fino al 1987, la maggior parte dei quali approvati durante la prima legislatura regionale. Se ci riferiamo ad uno standard medio di 120 mc per abitante, la previsione porta una popolazione aggiuntiva di oltre 681.000 abitanti, il 19% in più di quella residente al 1981, ammontante a 3.570.137 persone. Con una piccola differenza: quest'ultima era in costante calo, tanto che al 1991 risulta complessivamente diminuita di circa 60.000 persone.

Il dato più pesante è, però, il raffronto che emerge tra superficie urbanizzata, pari a 67.626 ettari, di cui 54.883 residenziali, e superficie di espansione prevista dai piani, calcolata in altri 14.733 ettari: il 22% in più. Un volume di crescita rilevante, che ha costituito un vero e proprio "blocco" negli equilibri tra centri urbani e territorio circostante, nonché tra aree forti della regione ed aree deboli, proprio quando si dichiarava di voler percorrere una strada del tutto diversa, di "riequilibrio" nel corso della prima legislatura, "programmatico" nella seconda, di "miglioramento " nella terza.

Il tutto porta a dire che «l'intesa attività urbanistica dei comuni toscani per tutti gli anni '70 non sembra aver portato ad un miglioramento complessivo dello stato del territorio per almeno due ordini di motivi:

— il primo perché l'attività di costruzione di una politica urbanistica locale comincia in un periodo di rilevante espansione economica, che sembrava ancora garantire una fase sufficientemente lunga di crescita illimitata. La quasi totalità dei piani comunali nella regione vengono adottati tra il 1970 e il 1974, il che significa, considerando i tempi estremamente lunghi di gestazione e di preparazione, che le analisi su cui poggiavano le previsioni erano "più vecchie" di almeno due anni, quando ancora non si intravedeva nessuna possibile crisi energetica internazionale, né tantomeno l'emergere di una coscienza ambientale diffusa;
— il secondo, conseguenza immediata delle motivazioni prima richiamate, è il sovradimensionamento delle previsioni di crescita, sia residenziali che produttive, in tutti gli strumenti comunali. Il riflesso determina una pesante ipoteca economica (in termini di stato di diritto) su porzioni di territorio oggettivamente numerose e la possibilità concreta che l'effetto urbano coinvolgesse parti di territorio anche lontane dai centri abitati principali.

In questo contesto la tendenza al ricorso alle varianti (organiche, parziali, di area, di settore, ecc.) è divenuto quasi una strada amministrativa 'obbligata', sia in relazione alla promozione effettuata, di fatto, da alcune leggi di settore, sia soprattutto in relazione al fatto che sempre più il piano è stato "svilito" nel suo ruolo di organizzatore della politica territoriale ed urbana.

[32] Relazione di L. Airaldi, cit., p. 14 (il corsivo è nel testo).

[33] Un accenno di riflessione sugli esiti si trova nella prima «Relazione sullo stato del territorio» allegata al *Programma regionale di sviluppo 1982-1984*, pubblicato sul *Bollettino Ufficiale della Regione Toscana*, Supplemento ordinario n. 37 del 29 giugno 1982, specialmente le pp. 99-105; una riflessione più ampia, di taglio quantitativo, in Regione Toscana, Giunta Regionale, Dipartimento Programmazione, Quadro di riferimento territoriale, *Aree urbanizzate. Stato attuale e previsioni degli strumenti urbanistici*, Firenze 1985; poi aggiornata e ripubblicata due anni dopo con il titolo *Ricerca sugli strumenti urbanistici vigenti dei comuni della Toscana,* Firenze 1987.

Aree urbanizzate: stato attuale (1987) e previsioni degli strumenti urbanistici

Dati comunali aggregati per Associazione intercomunale - Dipartimento Programmazione - Regione Toscana

	Popolazione residente	Superficie territoriale (ha)	Stato attuale (1987)			Previsioni strumenti urbanistici			
			[a] Sup. prevalente resid. (ha)	[b] Sup. prevalente produtt. (ha)	[a + b] Sup. urba-nizzata (ha)	[c] Sup. prevalente resid. (ha)	[d] Sup. prevalente produtt. (ha)	[c + d] Sup. urba-nizzata (ha)	Volumetria resi-denziale (mc)
Lunigiana	55.756	92.218	1.240	103	1.343	237	217	454	2.431.200
Area di Massa/Carrara	146.554	23.391	2.404	879	3.283	1.037	67	1.104	9.234.000
Versilia	158.827	35.592	3.776	408	4.184	316	175	491	2.935.400
Garfagnana	32.437	53.377	777	75	852	121	51	172	1.104.300
Media Valle del Serchio	31.829	37.190	808	178	986	82	68	150	1.203.800
Area Lucchese	158.518	51.115	2.573	439	3.012	389	319	708	6.328.200
Valdinievole	104.824	26.603	1.629	231	1.860	180	126	306	2.891.200
Area Pistoiese	160.085	69.895	2.403	391	2.794	357	173	530	2.659.300
Area Pratese	204.617	34.237	1.958	985	2.943	485	471	956	4.318.800
Area Fiorentina	722.355	100.018	6.802	1.164	7.966	811	811	1.622	6.576.900
Mugello-Val di Sieve	86.696	152.792	1.664	269	1.933	208	203	411	2.629.300
Area Pisana	188.703	47.751	3.136	561	3.697	311	361	672	5.133.200
Area Livornese	193.621	28.591	1.787	1.003	2.790	100	362	462	1.327.500
Bassa Val di Cecina	72.581	60.087	1.587	415	2.002	307	155	462	1.307.300
Val di Cecina	26.978	72.455	362	182	544	48	38	86	1.569.300
Val d'Era	92.610	60.899	1.290	334	1.624	206	194	400	2.917.900
Valdarno Inferiore	87.524	30.117	1.514	334	1.848	593	317	910	2.260.500
Bassa Val d'Elsa	130.701	67.041	1.510	393	1.903	156	183	339	2.793.900
Alta Val d'Elsa	53.567	58.293	797	350	1.147	109	471	580	752.500
Valdarno Sup. Sud	82.833	56.907	1.120	228	1.348	106	113	219	1.320.400
Valdarno Sup. Nord	37.432	27.363	511	127	638	28	64	92	332.200
Casentino	34.388	70.109	1.205	175	1.380	89	78	167	960.900
Val Tibertina	31.712	67.283	616	187	803	24	25	49	1.476.000
Area Aretina Nord	115.782	72.592	2.278	392	2.670	532	159	691	3.260.000
Area Val di Chiana Est	46.542	56.304	1.137	127	1.264	101	66	167	1.328.100
Val di Cornia	63.856	47.169	960	1.127	2.087	276	94	370	1.139.600
Isola Elba e Capraia	27.684	26.292	966	54	1.020	51	20	71	527.100
Colline Metallifere	45.114	79.494	686	274	960	187	321	508	2.080.600
Area Grossetana	101.058	175.752	1.894	164	2.058	132	117	249	1.981.400
Colline dell'Albegna	54.516	139.880	1.097	264	1.361	143	46	189	1.607.600
Area Senese	121.599	203.530	2.351	375	2.726	163	375	538	2.577.600
Val di Chiana	62.794	81.407	1.232	278	1.510	133	189	322	1.729.200
Monte Amiata	36.044	93.366	813	277	1.090	166	120	286	1.086.700
Totale Toscana	**3.570.137**	**2.299.110**	**54.883**	**12.743**	**67.626**	**8.184**	**6.549**	**14.733**	**81.781.900**

LA COMMISSIONE REGIONALE TECNICO-AMMINISTRATIVA

di Giuliano Beneforti

La Crta è un organismo che deriva da leggi nazionali, dalla 1150, in quanto sostituisce il Consiglio superiore dei Lavori pubblici nell'espressione del parere sugli strumenti urbanistici e gli organi decentrati dello Stato, il Provveditorato regionale alle opere pubbliche della Toscana. Quindi un organismo formalmente definito nelle sue funzioni, nella sua composizione, nelle sue procedure dalla legge regionale.
La Crta esprime dei pareri che concorrono alla formazione di un atto complesso, il piano regolatore, che ha valore normativo forte, che ha valore di vincolo e di regolare l'impostazione dell'attività dei privati. Il parere della Crta quindi, non può essere viziato da nessun elemento di difformità rispetto alla procedura prevista come potrebbe apparire la presenza di membri non espressamente indicati, né nella composizione della Commissione, né fra coloro che possono o debbano essere invitati ai lavori della Crta, precisamente indicati dalla legge. (..) la proposta di sostituire la VI[a] Commissione alla Crta nella espressione del parere richiesto, mi pare singolare, perché comporta il pericolo di uno stravolgimento istituzionale e di un uso anomalo, improprio delle Commissioni consiliari.
La Crta è un organismo prevalentemente (dico prevalentemente ma potrei dire esclusivamente, perché la presenza dell'Assessore come Presidente è un fatto più organizzativo, procedurale, istituzionale, che non di merito) tecnico che esprime pareri squisitamente tecnici, con valutazioni anche discrezionali, fortemente penetranti, di merito, sulle questioni sottoposte all'esame. A me non pare che la VI[a] Commissione abbia né potrebbe averli, perché non è di sua competenza, i requisiti e le competenze necessari per fare ciò né titolo istituzionale per assumersi tale funzione. (..)
Io credo intanto che si debba rilevare il sostanziale ruolo positivo che ha svolto. Questo organismo ci ha consentito di controllare la strumentazione urbanistica regionale in tutti questi anni di trasformazione decisiva del territorio, con competenza e precisione tanto più apprezzabili in quanto espresse in quantità rilevanti e senza un quadro rigoroso di obiettivi e di metodologie di analisi e valutazioni concordate sul territorio.
Oggi si pone l'esigenza di un salto di qualità: introdurre nel metodo artigianale alcuni elementi di organizzazione industriale. (..) Perciò è necessario passare da una istruttoria affidata al relatore scelto nella Commissione ad un'istruttoria prevalentemente svolta dal Dipartimento, che quindi fornisca dati omogenei, che abbia rapporti con il Comune istituzionalmente più corretti e precisi. (..)
E' necessario un ripensamento sul ruolo della Crta. E' stato posto in varie sedi (e perché non discuterne qui) il problema della stessa opportunità della sua sopravvivenza, se cioè non sia maturo il superamento di questo organismo, attraverso la sua abolizione (con la sostituzione degli uffici interni del Dipartimento che assumerebbero la doppia funzione di istruire il provvedimento e di esprimere il parere consultivo), o attraverso la sua trasformazione nel senso che il Dipartimento compie l'istruttoria e la Crta esprime, su quella base, il proprio parere. In questo modo cambierebbe la natura di questo organismo.

da: «Intervento» di G. Beneforti nel dibattito sulla Mozione n. 159, Passigli-Morelli, sul problema dell'accesso alla Crta, Regione Toscana, III Legislatura, *Atti consiliari. Resoconti stenografici,* seduta n. 209/P del 15 gennaio 1985 (stralci).

Ciò ha portato, per esempio, all'accavallamento di decine e decine di varianti (tipico il caso di Lucca e Firenze), facendo perdere anche il senso dell'unitarietà e della organicità al piano regolatore comunale, e ad aumentare a dismisura, al di fuori di ogni logica razionale di piano inteso nella sua unità, la capacità insediativa degli strumenti urbanistici comunali. Si può anche affermare che il ricorso alle varianti, o la politica delle varianti, diventa il metodo sistematico di una 'attuazione' urbanistica che contesta ogni riferimento generale di piano, tanto da diventare il nuovo mezzo di sovradimensionamento delle previsioni»[34].

La logica della politica territoriale cui faceva riferimento la discussione attivata nella VI[a] Commissione fin dal 1981 era di tutt'altra natura ed ambiva ad altre prospettive di riforma. Per questo appare con più nettezza il contrasto e la distanza tra la pratica amministrativa regionale fatta di frammenti e le indicazioni che venivano da quel dibattito.

3.3 Verso una legge urbanistica integrativa

Non appena insediatosi alla guida dell'assessorato all'urbanistica, Giuliano Beneforti riprende l'iniziativa per una nuova legge urbanistica regionale. Dopo aver predisposto un nuovo e breve testo base dal titolo *Prima proposta di legge regionale concernente principi e procedure per la pianificazione urbanistica territoriale*, nelle prime settimane di giugno – quindi qualche settimana dopo l'insediamento della Giunta – chiede ed ottiene un mandato per avviare consultazioni con le rappresentanze degli enti locali[35]. Il riavvio dell'iniziativa incrocia da una parte la riformulazione della legge sulle Associazioni Intercomunali e dall'altro la nuova normativa regionale per la edificabilità dei suoli, cioè la formazione dei Programmi pluriennali di attuazione e la possibilità di esproprio[36].

Ma incrocia, e vi trova alimento strutturante, la forte opzione politica, impersonificata dal nuovo Presidente della Giunta regionale, di indirizzare le scelte della programmazione

[34] G. De Luca, «Le politiche di settore», in Id., a cura di, *La pianificazione regionale in Toscana 1984-1990*, Quaderni di urbanistica informazioni, n. 10, 1992, pp. 26-27. Sulle tipologie di piani prevalenti in questa fase cfr. M. Massa, C. Dozzi, «Pianificazione urbanistica in Toscana negli anni '70: schede di piani-campione», in *Atti dell'Istituto di Ricerca Territoriale e Urbana*, 1983.

[35] L'iniziativa ufficiale è datata 4 luglio, le consultazioni convocate per il 18 dello stesso mese. L'operazione viene contestata in aula dal precedente Assessore all'urbanistica Maccheroni, cfr. «Le consultazioni sulla bozza di proposta di legge urbanistica», in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 13, 1983; e poi ribadita con la presentazione di due «Interrogazioni Orali», numeri 664 e 665, rispettivamente dei consiglieri Pezzati (Dc), e Benelli, Maccheroni, Banchelli (tutti del Psi). I testi e la relativa risposta sono in Regione Toscana, III Legislatura, *Atti consiliari. Resoconti stenografici*, seduta n. 143/P del 20 settembre 1983, pp. 2918-2923. L'affidamento dell'assessorato a Beneforti è così spiegato da lui stesso: «il rapido cambio di alleanza politica poneva un problema di rappresentanza delle diverse realtà territoriali e, al contempo, un problema istituzionale. Sotto l'assessore vi era il presidente della VI[a] Commissione, Raugi si era insediato da qualche mese e non potevo sostituirlo io perché mi ero dimesso da quell'incarico. Combinando questi due fattori e considerando le persone a disposizione fui indicato io», *Intervista registrata* a G. Beneforti, cit.

[36] Il progetto di legge in discussione – riflesso della legge nazionale 94/82, predisposta dall'allora Ministro Franco Nicolazzi che introdusse il silenzio-assenso sulle domande di autorizzazione e concessione e il parziale abbandono del Programma pluriennale di attuazione – prevedeva l'approvazione, contestualmente al bilancio comunale, di un programma operativo delle opere e degli interventi comunali al fine di migliorare la gestione degli interventi finanziari in materia di opere pubbliche, limitando gli espropri delle aree solo in caso di mancata attuazione dei Ppa. Inoltre a disciplinava gli interventi nelle aree non comprese nei PPA stessi. Dice il nuovo Assessore all'urbanistica: «dal 1977 vi è stato un mutamento profondo nel quadro legislativo che ha portato al crollo della legge 10, essendosi vanificati i suoi presupposti (equo valore delle aree e loro disponibilità) legati al costo di costruzione, scremato dalla rendita fondiaria. L'attuale situazione di caos non dà alcuna certezza operativa: lo stesso PPA ha perso la valenza di strumento per concedere il diritto ad edificare e conserva solo quella di

regionale verso un miglioramento del sistema economico esistente, in modo da facilitare le condizioni dello sviluppo stesso e così rigenerare, conseguentemente, una crescita delle attività economiche [37]; al contempo incrocia, seppur a distanza di qualche mese, l'accordo politico all'interno dell'area comunista di avviare una nuova stagione di riforme istituzionali e settoriali. Dirà, a tal proposito, Marco Marcucci, presentando la mozione per l'elezione della seconda Giunta a guida comunista: «ci proponiamo di avviare un processo che per la prima volta in modo organico dislochi il complesso delle Amministrazioni provinciali su un terreno rilevante, quello di una collaborazione concreta con poteri reali alle politiche settoriali ed alla programmazione regionale» [38]. Ed ancora: «Altrettanto tesa in avanti mi sembra è la riflessione che in questi mesi si è avviata sulle politiche urbanistiche regionali. Noi abbiamo compreso che su molti fronti diventa crescente la necessità di politiche di direzione del territorio che vadano oltre e arricchiscano una funzione tradizionale di controllo sulle potestà amministrative degli Enti locali. Nel far crescere tale esigenza noi abbiamo notevolmente contribuito con la legislazione e l'elaborazione in materia di aree verdi, in parte di aree extraurbane, di strutture turistiche, di cave. Un'altrettanto notevole spinta ci è venuta e ci viene dalla legislazione nazionale e per alcuni aspetti anche nostra in materia di ambiente, di viabilità, di trasporti, di zone sismiche. Siamo dunque dinanzi all'esigenza, certo, di fare una legge e ci sembra che il contributo che abbiamo dato acceleri un confronto concreto su questo, ma poi siamo soprattutto dinanzi all'esigenza di delegificare un'ampia e più organica attività di indicazioni di assetto territoriale ed anche di eliminare passaggi ed appesantimenti burocratici nel rapporto con gli Enti locali e di spingere gli Enti locali anche su questo terreno a nuove forme di coordinamento» [39].

Questi, d'altronde, erano gli obiettivi generali su cui ruotava il *Programma regionale di sviluppo 1982-84*, che indicava nella pratica di una programmazione «concordata e contrattata» e in una visione della pianificazione di natura "dialogativa", tra gli strumenti, tra i soggetti, tra i territori l'azione politica da perseguire. Per il Prs, infatti: «gli strumenti tradizionali dell'urbanistica determinano rallentamenti (..), mentre crescono l'esigenza e il ri-

programmazione temporale di utilizzazione delle aree. La legge in discussione esalta questo ruolo programmatorio collegando le risorse finanziarie regionali, il programma regionale di sviluppo, le leggi di spesa ed i meccanismi di allocazione delle risorse sul territorio. Questa operazione è consentita con l'introduzione del "programma operativo" collegato ai bilanci dei comuni. In questo modo il provvedimento realizza una parte importante delle procedute di programmazione», «Intervento» di G. Beneforti durante il dibattito sulla nuova normativa regionale per la edificabilità dei suoli, ora in sintesi su *Toscana Consiglio Regionale*, n. 6, 1984, p. 184.

Il "problema" delle Associazioni Intercomunali si può sintetizzare con le parole di G. Matulli (Dc): «sono divenute un nuovo livello istituzionale che ha finito, da un lato, col privare sostanzialmente di non poche funzioni i Comuni, mentre, dall'altro, costituiscono un corposo inciampo nella vita e nella prospettiva delle Province. La loro derivazione da un'elezione di secondo grado si è unita all'esistenza di un esecutivo proprio dei livelli di governo, cioè fondato su una maggioranza, sindaci o non sindaci, sotto questo aspetto è irrilevante, perché è ancora più mostruoso che in un esecutivo di un'Associazione Intercomunale ci siano sindaci a fare la minoranza. Finisce tutto questo con l'alterare profondamente la rappresentatività democratica del sistema delle autonomie nella nostra Regione», giudizio espresso durante il dibattito per l'elezione della seconda Giunta Bartolini, Regione Toscana, III[a] Legislatura, *Atti consiliari. Resoconti stenografici*, seduta n. 146/P dell'11 ottobre 1983, p. 3233.

[37] Cfr. «Dichiarazione» di G. Bartolini per l'elezione della nuova Giunta regionale, Firenze 31 maggio 1993, ora in G. Bartolini, *Il governo regionale*, a cura di M. Badii, F. Gigli, e P. Ranfagni, Regione Toscana, Firenze 1995, pp. 21-23. Il volume è una raccolta postuma dei principali discorsi e scritti.

[38] *Documento politico-programmatico per l'elezione del Presidente della Giunta Regionale e della Giunta*, presentato sotto forma di «Mozione» di M. Marcucci, cfr. Regione Toscana, III Legislatura, *Atti consiliari. Resoconti stenografici*, sedute nn. 146/A, 146/P dell'11 ottobre 1983, p. 3224.

[39] Idem, p. 3225.

corso a una pratica di urbanistica contrattata fra gli operatori economici e sociali da un lato e i Comuni e la Regione dall'altro»[40]. La Regione assume, quindi, questa opzione come rilevante anche per il pensare e il fare pianificazione territoriale e urbanistica; continua infatti il documento: «la crisi dell'urbanistica si manifesta sotto un duplice aspetto: le procedure determinano rallentamento anche nell'attuazione delle decisioni contrattate, mentre riescono ad evitare solo marginalmente forme di uso e di gestione del territorio legate a interessi particolaristici o di breve periodo»[41]. La conclusione di questa opzione porta da un lato alla cosiddetta "semplificazione amministrativa" agendo sulle procedure di validificazione della strumentazione urbanistica; dall'altro a chiudere definitivamente con l'idea sia di leggi urbanistiche ampie e risolutorie che di strumenti regionali innestati nella tradizione territorialista italiana, così come questa si era venuta configurando dopo il 1942[42]. Una pianificazione regionale più aperta e più flessibile, da sottoporre a verifica triennale con una *Relazione sullo stato del territorio*, da allegare al Programma regionale di sviluppo.

Lo scenario, dunque, muta significativamente: da allora la programmazione regionale non avrà tanto il compito di generare nuovi assetti economici e sociali, rimandando a successive azioni la territorializzazione delle indicazioni, quanto sarà essa stessa la sintesi dell'azione diretta sul territorio: la Regione diventerà attore tra altri attori. Dice, infatti, Gianfranco Bartolini: «in Toscana abbiamo posto al centro della programmazione la volontà di costruire un sistema capace di attivare un coordinamento fra gli enti pubblici ed una contrattazione con i privati. L'abbiamo definita "programmazione concordata e contrattata": è l'incontro con gli enti pubblici, nell'ambito di progetti e programmi definiti attraverso un sia pur faticoso processo di coordinamento. È anche l'incontro degli enti pubblici con il privato, all'interno di progetti che hanno elementi di contrattazione»[43].

Sul lato territoriale è l'Assessore Beneforti che ne sottolinea il cambiamento: «gli obiettivi che la Giunta si è data per la pianificazione del territorio da realizzare entro la fine legislatura partono ad alcune considerazioni di fondo. La pianificazione territoriale ha attraversato un periodo difficile sia perché sono oggettivamente entrati in crisi i suoi valori, i suoi parametri ed i suoi strumenti, sia perché è stato portato ad essa un attacco violento attraverso la vanificazione della legge sul regime dei suoli, con la conseguenza che è risorta la rendita fondiaria, si sono amplificati i costi degli espropri ed è contemporaneamente entrata in crisi l'edilizia. (..) Oggi occorre rilanciare una pianificazione urbanistica legata ai bisogni, snella, propositiva. In questo contesto, con il Comune come soggetto principale ed unico di gestione attraverso l'uso del piano regolatore generale, che deve essere migliorato partendo dalla realtà attuale, la Regione deve rappresentare un momento non solo di controllo a posteriori ma soprattutto di elaborazione e proposizione di obiettivi e di strategie, ai quali riferirsi nelle scelte concrete. In questo senso la nuova legge urbanistica regionale, che

[40] *Programma regionale di sviluppo 1982-84*, cit., p. 94.

[41] Idem. Su questa stagione rimandiamo alle (polemiche, ma lucide) affermazioni contenute in R. Viviani, *Aspetti di relativismo e inquietudini collettive nell'urbanistica pratica toscana della seconda meta degli anni ottanta: dallo sviluppo lineare al caos, la crisi dell'ottimismo rivoluzionario*, S. Marco Litotipo, Lucca 1993, e, per contrasto nazionale ad A. Balzani, *La fantasia negata: urbanistica a Milano negli anni Ottanta,* Marsilio, Venezia 1995.

[42] Per un confronto su cosa avveniva in altre regioni del centro-nord cfr. V. Erba e L. Pogliani, «Il fallimento della pianificazione regionale», in G. Campos Venuti e F. Oliva, a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari 1993.

[43] G. Bartolini, «La scelta e le strategie della programmazione», relazione al Convegno nazionale *Programmare il ruolo e le esperienze delle Regioni*, L'Aquila 30 settembre 1983, ora in G. Bartolini, *Il governo regionale*, cit., p. 34.

giungerà all'approvazione in Consiglio tra breve, conterrà una serie di direttive generali che costituiscono in pratica il quadro di riferimento e di coordinamento per le scelte urbanistiche dei Comuni, che a loro volta dovranno trovare i dovuti raccordi a livello sovracomunale. (..) anziché pensare ad un piano regionale per l'uso del territorio, è essenziale giungere ad un coordinamento tra i diversi piani di settore regionali (per i porti, per le cave, per le aree protette, per i mercati, per lo smaltimento dei rifiuti solidi, per i trasporti, per la sanità) in modo da verificarne gli effetti sul territorio» [44].

Sono le linee fondamentali del progetto di legge n. 420 recante «norme urbanistiche integrative» che non avrà più la pretesa di essere una legge di principi, né sull'uso del suolo, quanto più semplicemente una normativa migliorativa della prassi politico-gestionale allora in atto e soprattutto un luogo di ricomposizione di un ritrovato nuovo ruolo di coordinamento della Regione, almeno per quanto riguarda le "aree-chiave" dello sviluppo: «nelle quali sia la strumentazione comunale sia la verifica sovracomunale si manifestano chiaramente come insufficienti a garantire un minimo di coordinamento e di lineamenti di assetto del territorio» [45], cioè le conurbazioni di Firenze-Prato-Pistoia e di Pisa-Livorno, la Versilia e la costa meridionale, sostanzialmente l'intera "polpa" della Toscana.

Il progetto di articolato, però, stenta a ricomporre la duplice lama della politica regionale. Pur attivando l'iter di formalizzazione in VI[a] Commissione consiliare nel dicembre del 1983, viene licenziato e trasmesso al Consiglio per la definita approvazione solo nel settembre dell'anno successivo. Un testo che dalle opposizioni è definito «modesto». Dice P. Ralli: «c'è stata una rinuncia apprezzabile da parte della Giunta regionale a testi di legge onnicomprensivi e quindi velleitari e la presentazione di una proposta di legge più modesta, la n. 420, partita pur essa con un titolo ambizioso "Principi e procedure per la pianificazione urbanistica territoriale" e diventata più modestamente e saggiamente "Norme integrative urbanistiche"» [46]. Fa eco Paolo Benelli «questa legge che si è voluto intitolare, con un under statement un po' anglosassone "Norme urbanistiche integrative", di per sé è la constatazione che si è rinunciato a mirare alto, a fare una grande operazione di incidenza sul territorio (..) della programmazione a tutto tondo ma che noi riteniamo debba essere invece il livello, il profilo su cui puntare per affrontare in modo serio i problemi della pianificazione urbanistica» [47]. E chiosa Stefano Passigli: «quello che a noi sembra l'aspetto più negativo è quello rappresentato in fondo da una rinuncia della legge a compiere in prima persona, a far compiere alla Regione in prima persona alcune grandi scelte territoriali di fondo, è sostanzialmente una legge di procedure urbanistiche, detta delle norme urbanistiche, assegna delle competenze, ma mi sembra che la legge sostanzialmente sia una legge che identifica quali soggetti possono fare cosa, ma dimentica quello che a nostro avviso è un punto fondamentale, che la Regione oltre a stabilire le regole del giuoco deve anche giuocare al tavolo della pianificazione urbanistica, deve compiere delle scelte fondamentali» [48].

[44] «Intervento» di G. Beneforti nel corso del dibattito su Piano regionale di sviluppo 1984-86, Regione Toscana, III Legislatura, *Atti consiliari. Resoconti stenografici*, seduta n. 172/P del 4 aprile 1984, p. 1469. In sintesi anche in «Scelte, strumenti ed azioni della programmazione regionale nella situazione economica e sociale della Toscana», *Toscana Consiglio Regionale*, n. 7, 1984.

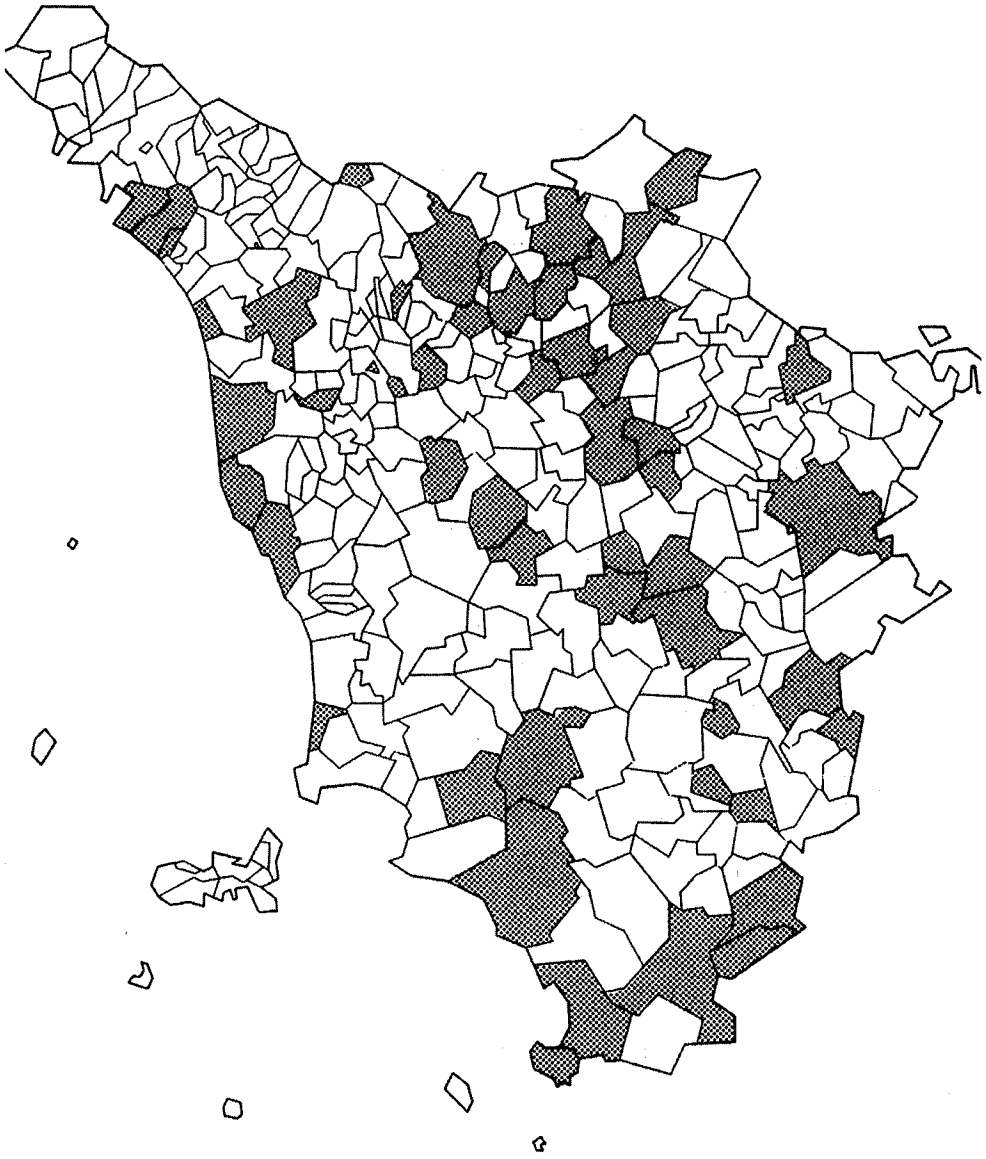
[45] Idem, p. 1474.

[46] «Intervento» di P. Ralli (Dc) nel dibattito di approvazione di quella che sarà la legge regionale 74/84, Regione Toscana, III Legislatura, *Atti consiliari. Resoconti stenografici*, seduta n. 198/P del 30 ottobre 1984, p. 4044.

[47] «Intervento» di P. Benelli (Psi) in Idem, p. 4047. Si ribaltano così le posizioni politiche, è il gruppo socialista, che aveva gestito l'assessorato per otto anni a chiedere un intervento legislativo innovativo.

[48] «Intervento» di S. Passigli (Pri) in Idem, p. 4051.

L'ATTUAZIONE DELLA Lr. 74/84
comuni con strumenti urbanistici da rinnovare (in grigio)



da: P. Jervis, a cura di, *Trasformomazioni e governo del territorio in Toscana 1971-1987*, Regione Toscana, Giunta Regionale, Firenze 1989.

L'ormai vistosa lacuna di una normativa di governo per il territorio regionale, che superasse l'impostazione solo regolamentativa della «risoluzione» del 1973, è così colmata con l'approvazione del progetto di legge 420 che diventa la legge regionale n. 74/84. Una normativa più laconica, rispetto alle attese destate dall'attivismo di inizio legislatura, con una forte impostazione procedurale, ma comunque attenta ad un riassetto delle competenze territoriali che porta ad un rafforzamento del livello comunale: da qui l'aggettivo «integrativa» del titolo [49].

Come dice in aula lo stesso Beneforti: «si valorizzano fondamentalmente le competenze regionali e quelle comunali (..). Il Comune rimane, e non può essere diversamente, se qualcuno avesse in mente qualcosa di diverso sbaglierebbe di grosso e manderebbe al fallimento qualunque tentativo pianificatorio. I Comuni rimangono il punto di riferimento centrale, il soggetto principale, il piano regolatore rimane l'unico strumento di pianificazione del territorio. Non abbiamo voluto individuare un nuovo soggetto intermedio né nella Provincia né nell'Associazione, non abbiamo voluto individuare un nuovo strumento urbanistico intermedio né nel Piano intercomunale né nel Piano comprensoriale, né nel Quadro di coordinamento. (..) Noi vogliamo andare ad un miglioramento del Piano regolatore con il Comune, immettendo in quel Piano regolatore metodi, procedure, meccanismi diversi, anche di carattere sovracomunale o intercomunale» attraverso il meccanismo dell'autocoordinamento locale [50].

Pur avendo come finalità centrale quella di favorire, attraverso la sistematica conoscenza del territorio e dei suoi caratteri fisici ed ambientali, il miglioramento qualitativo degli atti di pianificazione territoriale [51] ed il loro organico coordinamento con gli obiettivi dello sviluppo socio-economico, diventa il perno centrale intorno al quale è stato successivamente ri-costruito l'intero impianto della politica territoriale regionale. Soprattutto perché, rinviando i contenuti di questa politica alla definizione di "atti" ulteriori, ha aperto un periodo fervido di iniziative normative e programmatorie tese alla ricomposizione e al coordinamento delle politiche settoriali, alla riqualificazione della strumentazione urbanistica comunale e, soprattutto, al suo coordinamento.

Secondo G. Morbidelli: «la legge segna una svolta nella metodologia di disciplina del territorio della Regione Toscana. In precedenza la disciplina territoriale era affidata a leggi, e come tali inevitabilmente generali e non sempre adeguate alla frastagliata realtà; o al riesame dei singoli piani comunali e come tale di carattere episodico. Con la Lr. 74 la Re-

[49] Il termine non è nuovo, perché già nella relazione introduttiva agli incontri di studio del 1981 si parlava di «integrare la normativa vigente» (vedi nota 11) seppur in un'ottica di globale ridefinizione di competenze, ruoli e significati della disciplina. Sentiamo il proponente: «la scelta dell'integrazione è stata una necessità politica, perché non si poteva continuare a rimandare un provvedimento generale proprio quando l'intera area della sinistra comunista governava la Regione; e al contempo una necessità pratica, per l'insufficienza della cultura urbanistica e della stessa ricerca in materia a definire in maniera chiara e netta il nocciolo della disciplina. Negli incontri di studio è emerso chiaramente che mancava un riferimento teorico forte e la stessa pratica, osservabile in ambito regionale, lasciava molto insoddisfatti. Si faceva urbanistica per gestire, non urbanistica per programmare e definire strategie territoriali autonome. Quindi prima di andare incontro ad un'altra delusione si è accettata una soluzione interlocutoria, seppur molto avanzata perché poneva un problema di formazione culturale», *Intervista registrata* con G. Beneforti, cit.

[50] «Intervento» di G. Beneforti nel dibattito di approvazione di quella che sarà la legge regionale 74/84, cit. p. 4065.

[51] Che porta alla deliberazione n. 5633 del 16 giugno 1986 recante *Istruzioni tecniche per la formazione degli strumenti urbanistici generali,* a norma dell'art. 5 della Lr 74/84. Emanata con un duplice obiettivo: unificare i criteri metodologici e di analisi dei dati territoriali per la formazione e la gestione della strumentazione urbanistica; e fornire criteri orientativi omogenei in modo da rendere l'attività pianificatoria locale e sovracomunale congruente con gli indirizzi della politica territoriale regionale.

gione intende disciplinare direttamente il territorio, tramite piani e provvedimenti amministrativi» [52]. Secondo altri «si tratta di un provvedimento in qualche misura controverso: da un lato criticato perché riduce la pianificazione urbanistica generale al solo livello comunale anche se con il correttivo del coordinamento sovracomunale e per una notevole complessità procedurale; dall'altro lato apprezzabile per aver finalmente definito chi "fa che cosa" ai livelli sub-regionale e regionale, per quest'ultimo in coerenza con gli indirizzi di programmazione già stabiliti alcuni anni prima» [53].

La legge, pur senza esplicitarlo chiaramente, mette in risalto l'estrema eterogeneità del territorio regionale e il bisogno di una gestione differenziata secondo caratteristiche areali nonché le aspettative e le esigenze delle comunità locali. Infatti, volendo definire il contesto che dovrebbe caratterizzare una rinnovata politica per il territorio, la legge distingue gli aspetti di contenuto da quelli istituzionali e procedurali, anche se fra i due c'è, ovviamente, interazione.

Dal lato dei contenuti la legge pone la questione dell'unificazione della «pianificazione territoriale» con la «tematica ambientale», riconducendo al sistema pianificatorio buona parte delle tematiche 'disseminate' a vari livelli istituzionali, in modo da inserire più pienamente e compiutamente la dimensione ambiente-territorio nella pianificazione. Un ambiente non considerato nella sua forma astratta di contenitore, nel quale fare confluire singoli progetti, ma quell'insieme di risorse fisiche irriproducibili, di infrastrutturazioni e di sedimentazioni storiche e culturali. Così facendo la legge tenta di dare una prima risposta alla "questione" urbanistica – come noi l'abbiamo fin qui intesa – attraverso una proposta, non certo originale, ma interessante di superamento dei semplici «vincoli amministrativi», per sviluppare in modo più coerente un sistema pianificatorio legato alle risorse presenti sul, e nel, territorio, ridando unità a ciò che era stato artificiosamente separato. Essa quindi assume così anche la funzione di centro di ricomposizione della politica territoriale in un'ottica non rigida e senza l'emanazione di un codice comportamentale precostituito.

Proprio quest'ultima sottolineatura richiama il problema del controllo della strumentazione urbanistica locale. È vero che il provvedimento sposta dalla Giunta al Consiglio l'approvazione dei piani urbanistici, oltre a rafforzare il potere di indirizzo, di coordinamento e di promozione, ma non risolve il nodo della Crta. Anzi, la Commissione vede rafforzato il suo ruolo, perché la Sezione urbanistica viene estesa fino a comprendere anche i beni ambientali e, alle funzioni già attribuite, viene aggiunto anche il compito di esprimere parere sugli atti che compongono il Qrct. In verità l'Assessore Beneforti presenta, a nome della Giunta, un emendamento rafforzativo per la Commissione prevedendo anche un ruolo di consulenza tecnica a richiesta dei Comuni. La Commissione, infatti, è sempre stata presentata come uno «strumento garantista» nei confronti della maggior parte dei gruppi consiliari e fin dalla sua istituzione considerata – secondo Beneforti – con una «funzione molto rilevante e centrale», perché «l'istruttoria interna del Dipartimento è una prescrizione». Continua ancora l'Assessore: «credo che noi si possa trovare il modo di valorizzare la commissione ancora

[52] G. Morbidelli, «Urbanistica», cit., p. 459. Tra l'altro la legge attribuisce al Consiglio e alla Giunta poteri di indirizzo, di coordinamento e di promozione, prevedendo tutta una serie di atti (prescrizioni, vincoli, direttive) con effetti sul piano giuridico; mentre affida al Consiglio l'approvazione dei nuovi strumenti urbanistici generali e delle varianti generali (vedi nota 49, cap. 2).

[53] R. Innocenti, F. Lombardi, A. Nuzzo, «Trasformazioni e governo del territorio in Toscana nel periodo 1971-1985», *Atti dell'Istituto di Ricerca Territoriale e Urbana*, 1986-1987. Al quale si rimanda per il primo tentativo di sistematizzare l'evoluzione dell'esperienza della Regione Toscana nel campo territoriale. Vedi anche F. Lombardi, «Toscana: la nuova legge urbanistica regionale», in *Urbanistica Informazioni*, n. 79, 1985.

LA PIANIFICAZIONE REGIONALE DOPO LA LR 74/84

Art. 2 *Quadro regionale di coordinamento territoriale*
1.La Regione stabilisce gli indirizzi ed i contenuti della pianificazione urbanistica del territorio in attuazione degli obiettivi del Programma regionale di sviluppo.
A tal fine la Regione emana le prescrizioni e le direttive di cui all'art. 4.
Le prescrizioni, i vincoli e le direttive possono trovare espressione coordinata in piani relativi a determinati settori di intervento e/o a determinate zone del territorio regionale.
2. Il sistema degli atti e dei piani di cui al comma precedente costituisce il Qrct.
3. In sede di approvazione del Prs, il Consiglio regionale indica gli atti di Qrct che debbono essere adottati o aggiornati e coordinati per l'attuazione degli obiettivi e degli indirizzi stabiliti nel Prs stesso definendo gli ambiti, gli obiettivi, i criteri e i tempi.
4. Oltre alle funzioni attribuite dalla legislazione vigente, la Commissione regionale tecnico-amministrativa, sezione urbanistica e beni ambientali, esprime parere tecnico preventivo sugli atti regionali di cui al presente articolo.

Art. 3 *Prescrizioni e vincoli*
1. La Regione stabilisce, in riferimento alle determinate zone del territorio regionale interessate, particolari prescrizioni urbanistiche e specifici vincoli necessari al conseguimento di obiettivi nazionali o regionali indicati da leggi o atti di programmazione statali o regionali in materia di difesa del suolo, conservazione, tutela e utilizzazione delle risorse naturali, ambientali e culturali, di localizzazione di infrastrutture, attrezzature e servizi di interesse generale.
Le prescrizioni ed i vincoli, approvati dal Consiglio regionale con la procedura di cui al presente articolo, sono direttamente efficaci nei confronti di terzi e prevalgono sulle previsioni degli strumenti urbanistici.
2. Il Consiglio regionale delibera l'adozione delle prescrizioni e dei vincoli di cui al presente articolo, sentiti i Comuni territorialmente interessati, i cui Consigli hanno il diritto di esprimersi al riguardo con propria deliberazione da far pervenire al Consiglio regionale entro 40 giorni dal ricevimento della richiesta del parere; sono altresì consultate le organizzazioni di categoria dei lavoratori e degli imprenditori, nonché le associazioni culturali, naturalistiche, professionali riconosciute interessate.
(..)
5.Il Consiglio regionale decide in merito alle osservazioni, alle proposte e alle deduzioni trasmesse dai Comuni e delibera in via definitiva le prescrizioni urbanistiche e i vincoli. La delibera è pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione ed entra in vigore dal giorno della pubblicazione.

Art. 4 *Direttive*
1. Allo scopo di orientare e coordinare l'attività urbanistica nel territorio regionale, la Regione emana direttive alle quali sono tenuti ad uniformarsi i Comuni nella formazione, l'adeguamento e la gestione dei propri strumenti urbanistici.
Le direttive, anche relative a determinate parti del territorio regionale:
individuano i criteri per determinare gli obiettivi economico-sociali, in attuazione del Prs, ai quali devono uniformarsi gli indirizzi ed i contenuti della pianificazione territoriale;
dettano criteri e indirizzi per il coordinamento degli strumenti urbanistici di cui all'art. 8;
dettano criteri e indirizzi per l'effettuazione di specifiche analisi settoriali dei sistemi fisico-ambientale, produttivo primario, secondario e terziario, residenziale, infrastrutturale e delle attrezzature e servizi di pubblico interesse, ai fini della determinazione e dell'adeguamento delle previsioni degli strumenti urbanistici concernenti la localizza-

zione, il dimensionamento e l'organizzazione nel territorio degli spazi destinati agli usi anzidetti, specificando in particolare il rapporto tra le aree da destinare ad intervento pubblico e ad intervento provato;

dettano criteri ed indirizzi per garantire il coordinamento della normativa tecnica e di attuazione degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi comunali;
dettano criteri ed indirizzi per la verifica della realizzabilità, della efficacia e dell'attuazione delle previsioni degli strumenti urbanistici e per la loro periodica revisione;
dettano disposizioni in riferimento alle zone omogenee, di cui all'art. 2 del DM 2 aprile 1968, n. 1444, nonché relativamente ai rapporti tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici e riservati alle attività collettive di cui agli artt. 3, 4 e 5 del citato decreto ministeriale.
2. Le direttive sono approvate con apposita deliberazione del Consiglio regionale sentiti i Comuni e le Province interessati i cui Consigli si esprimono entro il termine perentorio di 30 giorni dal ricevimento della richiesta di parere.
Sono altresì consultate le organizzazioni di categoria dei lavoratori e degli imprenditori, nonché le associazioni culturali, naturalistiche e professionali riconosciute interessate.
3. Le deliberazioni sono pubblicate nel Bollettino ufficiale della Regione e acquistano efficacia dalla data di pubblicazione

Art. 5 *Istruzioni tecniche*
1. Al fine di unificare i criteri tecnici, metodologici e di analisi dei dati territoriali, applicati dai singoli Comuni nella formazione e nella gestione degli strumenti urbanistici, la Giunta regionale può impartire istruzioni tecniche intese in particolare:
a determinare le modalità ed i criteri da seguire per il rilevamento e l'analisi dello stato delle risorse territoriali e della domanda ad essa relativa;
a stabilire i metodo formali di redazione degli strumenti urbanistici e delle relative rappresentazioni cartografiche.
2. La Giunta regionale approva le relative deliberazioni previa consultazione dei Comuni, i cui Consigli si esprimono nel termine perentorio di 30 giorni dal ricevimento della richiesta della Giunta.
Le deliberazioni sono pubblicate nel Bollettino ufficiale della Regione ed acquistano efficacia dalla data di pubblicazione.

da: Lr. 31 dicembre 1984, n. 74 *Norme urbanistiche integrative.*

di più, sia nell'approvazione degli strumenti urbanistici comunali sia nel parere da esprimere sugli atti territoriali regionali sia in questi rapporti consultivi sia anche in una riconduzione delle competenze in materia ambientale all'interno di questa commissione per realizzare un obiettivo che a mio parere è fondamentale. (..) Io non credo che noi possiamo continuare ad amministrare il territorio con due metodologie e strutture diverse e divise, una per l'estetica, per la natura, per le bellezze ambientali, l'altra per l'urbanistica» [54].

La discussione su questo punto prende il via a seguito all'abbinamento, nel dibattito, di una mozione presentata da Stefano Passigli (Pri) [55] tendente, tra l'altro, a non portare le competenze dei beni ambientali all'interno della Crta, ma di lasciarle alle esistenti Commissioni beni ambientali. In realtà l'argomento rilanciava un più vecchio dibattito sui lavori e sulla gestione della Crta innescato dallo stesso Passigli l'anno prima, in merito all'approvazione del Piano regolatore di Chiusi [56]. Dibattito che porta alla presentazione della più conosciuta «mozione 159», sempre di Passigli. Nel testo si legge: «Il Consiglio regionale:

— preso atto della mancanza di un piano generale di assetto del territorio della regione, e della mancata approvazione di una legge quadro regionale in materia urbanistica;
— considerato che le competenze regionali in materia di controllo degli strumenti di governo del territorio sono tuttora incentrate esclusivamente nella sola Giunta regionale coadiuvata dalla Crta;
— considerato altresì che tale organo consultivo non è chiaramente disciplinato quanto alla sua scadenza e rappresenta pertanto qualcosa di sostanzialmente diverso da un collegio di consulenti configurandosi di fatto come un organo con un ampio ruolo nella gestione della politica urbanistica regionale;
— rilevata la totale mancanza di rapporti istituzionali tra Consiglio regionale e Crta;

impegna la Giunta regionale a:

— assicurare l'invio a tutti i consiglieri regionali con un anticipo di almeno 5 gg dell'ordine del giorno della Crta;
— assicurare a tutti i consiglieri regionali il diritto d'accesso ai lavori della Crta;
— presentare entro 60 giorni dalla data odierna proposte di modifiche legislative tali da permettere che qualora ne venga fatta richiesta da almeno 5 consiglieri o da almeno 2 gruppi consiliari la trattazione degli affari demandati alla Crta sia trasferita in sede di VI[a] Commissione consiliare». La mozione non viene, comunque, discussa nel merito e rimandata ad altra data, ma porta poi alla legge regionale n. 3/84 che modifica la Crta, definisce l'incarico temporale (legato alla legislatura) dei suoi membri, e rende obbligatoria la presentazione di una relazione annuale sul lavoro svolto [57].

[54] «Intervento» di G. Beneforti nel dibattito di approvazione di quella che sarà la legge regionale 74/84, cit., pp. 4068-9.

[55] Per i contenuti sintetici, cfr. *Mozione del consigliere Passigli sul funzionamento della Commissione regionale beni ambientali*, n. 149, Regione Toscana, III Legislatura, *Atti consiliari, Resoconti stenografici*, seduta n. 198/P del 30 ottobre 1984.

[56] Cfr. Regione Toscana, III Legislatura, *Atti consiliari. Resoconti stenografici*, seduta n. 122/P dell'8 marzo 1983, pp. 727-745. Alla mozione Passigli, intanto, si era associata la firma del consigliere liberale Raffaello Morelli, cfr. Regione Toscana, III Legislatura, *Atti Consiliari. Resoconti stenografici*, seduta n. 139/A del 5 luglio 1983, che riporta il relativo dibattito pp. 2410-2425. Nell'intervento di Beneforti è spiegato il meccanismo di funzionamento interno della Crta.

[57] Interessante il dibattito che porta alla legge regionale, cfr. Regione Toscana, III Legislatura, *Atti consiliari. Resoconti stenografici*, seduta n. 154/A e P del 6 dicembre 1983, pp. 3980-4 e 4007-4012.

Il nuovo dibattito in aula, tuttavia, non porta ad un voto finale, si affida la discussione specifica sulla Crta, il suo modo di operare, la sua utilità ad un esame nella VI[a] Commissione permanente, competente per materia, ma porta alla modifica della Crta[58].

I lavori della VI[a] Commissione non portano ad innovazioni significati se non nel raccomandare un più intenso rapporto, anche preventivo, tra la Crta e gli Enti locali. La posizione viene sostenuta, e praticata in modo esplicito e netto dalla gestione Beneforti.

3.4 Dal riferimento territoriale al coordinamento territoriale

Accantonato definitivamente un piano regionale e lasciata cadere l'impostazione di costruire un quadro di riferimento territoriale, entro il quale allineare le indicazioni utili per progettare politiche di trasformazione sub-regionali e locali, qual era il ruolo dell'azione regionale? Ricorrendo ai presupposti del programma regionale di sviluppo che delineava una logica pubblica imperniata sul far fronte alle situazioni "sul momento", cioè a trovare le compatibilità sociali, economiche, territoriali nei momenti opportuni e nei contesti possibili. Dunque l'azione regionale non poteva non essere dinamica e, visto che doveva esplicarsi sul territorio, non poteva non essere di coordinamento. Da qui il *Quadro Regionale di Coordinamento Territoriale* (Qrct), che si sostanzia di un insieme di atti (prescrizioni, vincoli, direttive) e di piani (settoriali o di area) che esplicitano i contenuti e gli indirizzi che il governo regionale intende dare alla pianificazione territoriale in attuazione del programma regionale di sviluppo.

Al Prs spetta stabilire quali atti e quali piani comprendere nel Qrct e a quest'ultimo spetta organizzarli in una visione territoriale dando loro sia efficacia territoriale che efficacia urbanistica. Il Qrct è, quindi, il risultato di un processo cumulativo e riflessivo che, almeno nelle intenzioni, doveva consentire integrazioni e verifiche sia dei piani settoriali già definiti, sia il raccordo con le azioni regionali e quelle degli enti locali.

Alla definizione delle scelte generali da inserire nel Qrct concorrono le Province. È una delle novità in questa nuova stagione di dialogo tra le istituzioni. Dialogo che poteva partire anche dal basso, come espressione di volontà autonoma dei comuni, che volontariamente potevano demandare ad una azione sovracomunale la definizione della politica di area concertata, rientrando nelle loro funzioni sia la definizione dell'ambito territoriale di coordinamento, che dei contenuti dell'atto di coordinamento[59]. Ovviamente gli orientamenti generali vengono elaborati dalla Regione, proprio tramite quegli atti che vanno a costituire appunto il Qrct. All'iniziativa regionale resta solo la prerogativa, comunque da giustificare, di promuovere atti e/o momenti di coordinamento di area vasta per settori e/o zone territoriali in relazione ad obiettivi di carattere generale, sotto forma di *Conferenze di area*.

È, dunque, un tentativo di rinnovamento disciplinare, dal lato della norma, e un rinnovamento delle politiche regionali, dal lato dell'attività programmatoria pubblica; tentando in entrambe le situazioni di salvaguardare la complessità e la diversificazione del territorio stesso. Il ruolo della politica urbanistica non viene tuttavia modificato, rimane quello di

[58] Lr. 3/84 che integra nella parte costitutiva della Crta la Lr. 17/72.

[59] Su questo il Dat finanzia anche una ricerca alla Facoltà di Architettura di Firenze per individuare criteri e procedure per il coordinamento dei piani locali, affidandone il coordinamento ad Alberto Pedrolli, cfr. «Il coordinamento intercomunale degli strumenti urbanistici», *Atti dell'istituto di Ricerca Territoriale e Urbana*, 1986-1987.

"gestore" e messa a sistema sul territorio delle decisioni politiche e programmatiche come riconoscerà lo stesso Beneforti: «l'urbanistica fornisce schemi organizzativi spaziali delle attività economiche e sociali sul territorio, ne favorisce la funzionalità. Non è capace di suscitare sviluppi, ma solo di comporre assetti, al massimo di suggerire utilizzazioni del suolo tali da valorizzare pienamente i suoi caratteri oggettivi» [60].

La funzione della Regione è, pertanto, quella di stabilire gli indirizzi e i contenuti della pianificazione urbanistica in attuazione degli obiettivi del Prs, emanando prescrizioni, vincoli e direttive, che trovano espressione coordinata sia all'interno di piani di settore che di piani riferiti a zone determinate del territorio regionale.

Siamo, in sostanza, di fronte a due differenti azioni, con valenze e significati diversi: le prescrizioni e i vincoli, da un lato, e le direttive, dall'altro. I primi due sono atti impositivi, nel senso che esplicano i loro effetti nel momento stesso della loro approvazione, perché «direttamente efficaci nei confronti di terzi» e immediatamente prevalenti «sulle previsioni degli strumenti urbanistici». Sono atti considerati «necessari» al conseguimento di obiettivi nazionali o regionali indicati da leggi o azioni di programmazione e possono concernere le materie della «difesa del suolo, conservazione, tutela e utilizzazione delle risorse naturali, ambientali e culturali, localizzazione delle infrastrutture, attrezzature e servizi di interesse generale». Essi sono approvati dal Consiglio regionale, in esito ad una complessa procedura, dopo aver sentito gli enti territoriali, le associazioni di categoria, le organizzazioni, e così via.

I secondi sono atti dialogativi, nel senso che hanno come obiettivo quello di orientare e coordinare l'attività urbanistica dei comuni definendo i criteri e gli indirizzi, in quanto anche loro hanno delle caratteristiche prescrittive indirette, nel senso che i comuni sono tenuti ad uniformarvisi «nella formazione, nell'adeguamento e nella gestione dei propri strumenti urbanistici».

La differenza vera, tra questi due tipi di atti, non è pertanto nel risultato finale, quanto nel processo cui giungere all'obiettivo che può essere sintetizzato in questi due postulati: *così è* per prescrizioni e vincoli e *così dev'essere* per le direttive. Questi atti trovano espressione coordinata e formano il Qrct, che diviene il luogo principale entro cui l'attività della modifica e quella del controllo del territorio trovano più alta composizione.

3.4.1 Il coordinamento urbanistico dell'area metropolitana centrale

Uno dei primi momenti di applicazione della nuova impostazione programmatoria in regione è quella attivata nell'area chiave: la piana tra Firenze e Pistoia, nella quale la Giunta investe gran parte del prestigio politico e rilevanti risorse finanziarie ed umane usando lo strumento della Conferenza d'area, con il fine dichiarato di migliorare le condizioni strutturali dello sviluppo e guidare la transizione, allora spontanea, da un'economia di tipo urbana ad una di tipo metropolitano.

[60] «Intervento» di G. Beneforti al Convegno regionale *La pianificazione territoriale delle aree extraurbane*, Castiglion della Pescaia 28-30 giugno 1984, ora in Archivio Cerreti. Secondo M. Summer: «Forse si poteva fare di più, dopo un decennio di discussioni e di dibattiti; ma il nodo rimaneva sempre il rapporto tra la programmazione e la pianificazione. Non aver sciolto il nodo ha voluto dire, alla lunga, la prevalenza della prima sulla seconda e la riduzione di quest'ultima a momento applicativo delle strategie economiche e finanziarie. Tuttavia approvando una legge non rigida e più aperta all'azione regionale di quanto non si credeva ha permesso, successivamente, di riempire di contenuti il Qrct e quindi dare credibilità all'intervento regionale», appunti dalle conversazioni.

IL GOVERNO DEL TERRITORIO IN TOSCANA

di Pietro Ralli

Parliamo allora della politica urbanistica e, se la parola desta sospetti, delle politiche sul territorio della Regione Toscana (..). Ebbene, questa politica si è sempre caratterizzata per una ricorrente oscillazione tra le velleità programmatiche globali, merce questa residua dell'ideologia marxista e del '68, e la gestione più banale, al seguito più pedissequo e passivo delle tendenze spontanee, senza nessun coraggio di fronte alle spinte delle aree congestionate, senza nessuna seria o almeno riuscita iniziativa a favore delle zone deboli.
Bisogna dire che recentemente di questa doppia politica la Giunta regionale ha accentuato la seconda, tentando con molte contraddizioni di annacquare fortemente la prima.
E' doveroso ricordare che la minoranza della Dc, che si è contrapposta alla Giunta regionale con continuità sui due fronti, ha certo colto, sia pure troppo tardivamente e non per colpa sua, notevoli successi nello spuntare i vecchi massimalismi prima maniera, di meno è riuscita a ricondurre la politica regionale ad una visione strategica del territorio, di tutela, di decongestionamento, di riequilibrio, di sviluppo.
Se è stato quindi positivo che la Giunta regionale abbia buttato a mare un certo bagaglio ideologico – basti pensare alla legge ora vistata dal Governo sulle norme integrative urbanistiche e confrontata con le vecchie proposte della maggioranza – quello che è rimasto non è però esaltante. (..)
Con la citata legge sulle norme integrative (..) si è abbandonato, ancora sotto la spinta e le argomentazioni del nostro gruppo, alcuni chiodi fissi dell'urbanistica, prima intesa come momento di programmazione globale, se non, almeno inizialmente, di ribaltamento del sistema, tutta incentrata sull'Ente pubblico, con la mortificazione se non esclusione del privato. (..)
Il rifiuto di una politica strategica del territorio (..) ha portato – un'osservazione interessante sulla quale non si pone mente – al risultato di proposte non politiche con la lettera maiuscola, ma soprattutto di procedere.
Di fatto, defunta o quasi l'ideologia, rifiutata o quasi – non si capisce bene se per non conoscenza o incultura o per convenienza – la strategia, restano le procedure.
Per questo le proposte di legge e il dibattito sono stati portati dalla Giunta regionale su defatiganti leggi di procedure che servono a nascondere il vuoto dell'ideologia e rifiuto delle scelte.
Di fatto, cosa ne emerge? Poco governo, molta gestione, anche perché nella defatingante gestione con l'intreccio e sovrapposizione di enti diversi, la burocrazia fedele premia e condanna, fa gioire o disperare e comunque fa sentire, diciamocelo, la forza del partito.
Le leggi più varie (..) sono soprattutto leggi procedurali, interessano soprattutto i rituali, i rituali della gestione. I veri temi, per esempio della tutela, la tutela dei fiumi, la tutela delle coste, si rimandano a tempi successivi oppure si affrontano solo nelle procedure, procedure che si gonfiano, e in questa logica si inventano e si giustificano nuovi enti – perché non ricordare, lo faremo fino alla noia, la paradossalità della situazione delle Associazioni intercomunali? – che si sono coinvolte nelle diverse gestioni perdendo con esse il segno di qualche precisa finalità. (..)

da: «Intervento» di P. Ralli nel dibattito sull'aggiornamento del Programma regionale di sviluppo per il triennio 1985-87, Regione Toscana, III Legislatura, *Atti consiliari. Resoconti stenografici*, seduta n. 209/P del 15 gennaio 1985 (stralci).

Nonostante la presenza di questa realtà territoriale fosse da tempo riconosciuta come una caratteristica dell'area centrale della Toscana [61], nessuna politica concreta di pianificazione territoriale a livello di area vasta era stata progettata in Regione. Nel 1982 il Consiglio dei Ministri approva un disegno di legge per la riforma delle autonomie locali che prevede l'istituzione di un nuovo livello di governo: quello metropolitano [62]. Il mondo politico regionale non poteva, così, rimanere in attesa e, come fatto altre volte in nome dell'autonomia regionale, si tenta di "bruciare" sul tempo il Governo centrale. Dopo aver constatato che i connotati dello sviluppo dell'area centrale della Toscana erano in sostanza quelli «di uno sviluppo spontaneo che, ad innegabili benefici, affianca[va] tuttavia costi sociali rilevanti e, in termini territoriali, consumi e patologie difficilmente reversibili e sanabili», nel 1983, attiva una *Conferenza per il coordinamento degli interventi di pianificazione territoriale dell'area Firenze-Prato-Pistoia*, affidando il coordinamento dei lavori ad Edoardo Detti. Per la prima volta, l'intero bacino è guardato e studiato come un tutt'uno, seppur ancora non si parlava di area metropolitana e seppur l'ottica con la quale dovevano muoversi i lavori della Conferenza erano quelli di «individuare ed attuare azioni concordate con gli Enti locali rivolte a obiettivi di pianificazione e a concreti interventi di riassetto del territorio» [63]. Dunque una politica di miglioramento delle condizioni strutturali dello sviluppo – in linea quindi con la nuova impostazione della programmazione regionale – in una strategia indirizzata a guidare la transizione da un'economia fondata sulle tre città principali ad una di tipo metropolitano.

Anche questa volta ci si affida all'Irpet per dare argomentazione di ricerca all'attività regionale. La questione è approfondita, in particolare, da Giuliano Bianchi e Fabio Sforzi, che ricorrendo al concetto inglese di «metropolitan system», reinterpretano l'intero bacino interprovinciale come un «sistema di sistemi urbani». Così facendo mettono in risalto l'originalità della piana, caratterizzata da un sistema di piccole imprese e da una pluralità di centri, dove «sono minori gli effetti di dominanza del centro principale sui centri secondari [e dove] acquista, invece, un rilievo caratteristico il reticolo delle interdipendenze, derivante dalla specializzazione funzionale dei vari centri e dal mantenimento della loro identità socio-culturale oltre che demografico-territoriale» [64].

Un'area «sistema di sistemi» che già allora appariva «anche più ricca di articolazioni perfino rispetto a sistemi urbani più grandi: come, poniamo, quello di Torino (per il maggior

[61] Rimandiamo per questo al convegno organizzato dal Pci, Comitato regionale toscano, *L'impegno dei comunisti per un nuovo tipo di sviluppo economico e di assetto territoriale del comprensorio Firenze-Prato-Pistoia*, Firenze 18-19 dicembre 1971. Alcuni accenni anche in Democrazia cristiana. Comitato regionale toscano, *Problemi dell'assetto territoriale in Toscana*, Firenze 1973.

[62] Dove si consideravano aree metropolitane le zone del territorio nazionale con una popolazione residente non inferiore a 1 milione di abitanti, caratterizzate dalla aggregazione, intorno ad un comune di 400 mila abitanti, di più comuni i cui centri urbani avessero tra loro continuità di insediamenti e rapporti di integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi, alla vita sociale. Le aree metropolitane riconosciute dal disegno di legge erano quelle di Roma, Milano, Napoli, Torino e Genova. Tuttavia, con i dati definitivi del censimento generale della popolazione del 1981 (ancora non disponibili alla data del disegno di legge) potevano rientrare nella proposta, qualora fosse stata approvata dal Parlamento, anche tre altre città: Palermo, Bologna e, appunto, Firenze.

[63] Cfr. Aa.Vv., *Processo di urbanizzazione nell'area Firenze-Prato-Pistoia*, Uscher, Firenze 1984, p. 7.

[64] G. Bianchi, F. Sforzi, «Sistemi metropolitani medi e multicentrici. Genesi di una formazione metropolitana nella Toscana centrale: un processo a rischio», in Aa.Vv., *Il sistema metropolitano italiano*, F. Angeli, Milano 1987, p. 193. Il rischio cui accenna il libro sarebbe soprattutto quello che le potenzialità del sistema vengano imbrigliate (fra l'altro) dal «ritardo nel percepire l'unità sistemica dei tre plessi urbani, delle loro attività produttive, dei meccanismi che ne governano l'evoluzione», p. 217.

rilievo delle attività culturali e del turismo) o quello di Roma (per la maggiore caratterizzazione industriale dell'area fiorentina e, ancor più, del plesso Firenze-Prato)» [65]. Rafforzava, Paolo Giovannini, un paio d'anni dopo: «l'area rimane comunque fortemente articolata rispetto ad analoghi sistemi metropolitani in Italia, con un peso ancor forte dell'industria, e dell'industria tipica in particolare, e un processo in atto di specializzazione funzionale e di nuova divisione sociale. Se è vero che area pratese e fiorentina si assegnano rispettivamente industria e terziario, è pur vero che Prato città tende rapidamente a muoversi verso una prospettiva di centralizzazione e autonomia dei servizi, delegando ad altre aree limitrofe le più dirette attività produttive. L'area pistoiese è forse quella più dipendente dall'evoluzione del sistema metropolitano complessivo e dei suoi centri maggiori: non a caso, ciò che conserva e anzi accentua come sua peculiarità sociale e professionale è quella particolare attività agricola che è il florovivaismo» [66].

L'evoluzione di Prato, da città tessile a città terziaria, con consistenti livelli di autonomia nella gamma delle funzioni e dei servizi rari, copre il distacco, formale, tra questa città e gli altri due capoluoghi di provincia [67]. Così come significativa sembra essere la mutazione che subisce la piana fiorentino-pratese dove si rilocalizzano importanti funzioni terziarie di livello sovracomunale.

In questo modo nella seconda fase dei lavori della Conferenza per il coordinamento degli interventi nell'area della piana – dal 1985 coordinati da Giovanni Astengo, dopo la morte di E. Detti – si sottolineano i caratteri, non solo geografici, dell'unitarietà dell'area, quanto soprattutto il carattere economico e sociale unico per le strette interrelazioni oramai esistenti nel reticolo insediativo e nella specializzazione funzionale. Solidificano questa lettura anche i dati sui mercati di lavoro locale che «documentano livelli elevatissimi [nell'area] di autocontenimeno, vale a dire le quote di domanda e di offerta di lavoro che trovano la corrispondente offerta e domanda all'interno del sistema» [68].

La Regione, a questo stato di approfondimento delle analisi sul bacino interprovinciale, riconosce l'esistenza di una specifica area metropolitana della piana nel *Piano regionale di sviluppo 1987-88*, e si impegna ad approvare un apposito strumento di pianificazione territoriale.

Ma di questo parleremo nel prossimo capitolo.

[65] Idem, p. 195.

[66] P. Giovannini, *Mutamento sociale e trasformazioni culturali in Toscana (1971-1987)*, F. Angeli, Milano, 1988, p. 55.

[67] Anche il mondo politico ed amministrativo pratese, con la riduzione delle distanze da Firenze e con il pratico affossamento dell'esperienza del Piano intercomunale fiorentino, prende atto della formazione in corso di un'area metropolitana. A Prato, infatti, si tiene il convegno dal titolo *Innovazioni tecnologiche e trasformazioni ambientali. L'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia* il 25 ottobre 1986, organizzato dall'Istituto di urbanistica dell'Università di Firenze. La storia è ormai troppo nota per sintetizzarla, rimandiamo a L. Bortolotti e G. De Luca, *Come nasce un'area metropolitana. Firenze-Prato-Pistoia 1848-2000*, Alinea, Firenze 2000.

[68] G. Bianchi, «Un passaggio rischioso», in *Il Ponte*, nn. 1-2, 1988, p. 142. Riflessione che sintetizza, per l'area, un importante studio condotto dall'Istat e dall'Irpet sui mercati del lavoro per l'identificazione della regionalizzazione funzionale in Italia, cfr. Istat-Irpet, *I mercati del lavoro in Italia*, Istat, Roma 1986.

4. LA STAGIONE DEGLI «SCHEMI STRUTTURALI»[1]

4.1 Integrativa, ma non solo: l'implementazione della legge 74/84

L'implementazione della legge regionale 74/84 avviene nel corso della quarta legislatura, che risulta nel complesso una delle più stabili anche per la ricomposizione dell'alleanza tra le componenti della sinistra[2]. Una lettura "tradizionale", purtroppo assai consolidata, ha guardato alla legge regionale solo dal lato procedurale, che è solo un aspetto, seppur prioritario, del dispositivo normativo; una lettura più "benevola" ha preferito considerarla una legge di transizione, in attesa ancora di una normativa regionale organica; qualcun altro si è "spinto" a vedere in essa solo «un modesto invito al coordinamento» e non altro.

In realtà, secondo noi, proprio perché debole nel suo costrutto, essa ha dischiuso le porte ad una visione regionale più ampia: infatti da una parte ha ricondotto al sistema pianificatorio buona parte delle tematiche settoriali disseminate ai vari livelli istituzionali; dall'altro ha permesso alla Regione, attraverso le Conferenze di area, di promuovere e gestire, per la prima volta direttamente, un intervento pianificatorio di area vasta assai pregnante per la politica urbana degli enti locali.

In fin dei conti, la non chiara definizione della effettiva sostanza degli atti del Quadro Regionale di Coordinamento Territoriale è certamente il punto più criticabile di tutta la normativa, ma ha permesso alla lama più propensa a disegnare un ruolo "progettuale" regionale una lettura estensiva dell'articolato. Reinterpretazione estensiva fatta in primis "sul campo" durante i lavori della Conferenza dell'area Firenze-Prato-Pistoia che ha generato un disvelamento riformatore, per molti versi imprevisto, di quelle che erano semplicemente «norme urbanistiche integrative». La sua debolezza, dunque, ha rappresentato l'interstizio all'interno del quale è stato poi possibile individuare e tracciare significati polisemici che hanno sostanzialmente mutato il carattere procedurale.

[1] Questo capitolo riprende alcune impostazioni già presentate in G. De Luca, a cura di, *La pianificazione regionale in Toscana...*, cit.

[2] La Giunta è formata dal Pci, Psi, Psdi, sotto la presidenza di Gianfranco Bartolini (Pci), con delega anche alla programmazione. Gli altri assessori sono i comunisti Giuliano Beneforti (pianificazione territoriale e urbanistica), Bruno Benigni (sicurezza sociale), Emo Bonifazi (agricoltura), Franco Camarlinghi (cultura), Marco Mayer (artigianato), Marco Marcucci (ambiente), Alì Nannipieri (affari generali); i socialisti Paolo Benelli (vicepresidente e bilancio), Francesco Colucci (turismo), Alberto Magnolfi (casa e trasporti), Anselmo Menchetti (sanità); ed il socialdemocratico Claudio A. Carosi (industria).

Due sono stati i modi più significativi e innovativi di implementazione della legge 74/84:

1. attraverso le Conferenze di area promosse dalla Regione per gli ambiti territoriali più problemati dello sviluppo regionale, quelle cioè considerate "chiave" per il traino che avevano, socialmente, politicamente, ed economicamente, sul resto della regione: l'area Firenze-Prato-Pistoia e l'area Pisa-Livorno;
2. attraverso il coordinamento della politica territoriale di area, autogestito dai comuni, che ha permesso di introdurre regole concordate, sotto la forma di "patto" dialogativo esplicito fra più soggetti istituzionali, con lo scopo di creare una trama non più gerarchica, ma concordata, alla quale raccordare le ipotesi di sviluppo e trasformazione delle comunità locali.

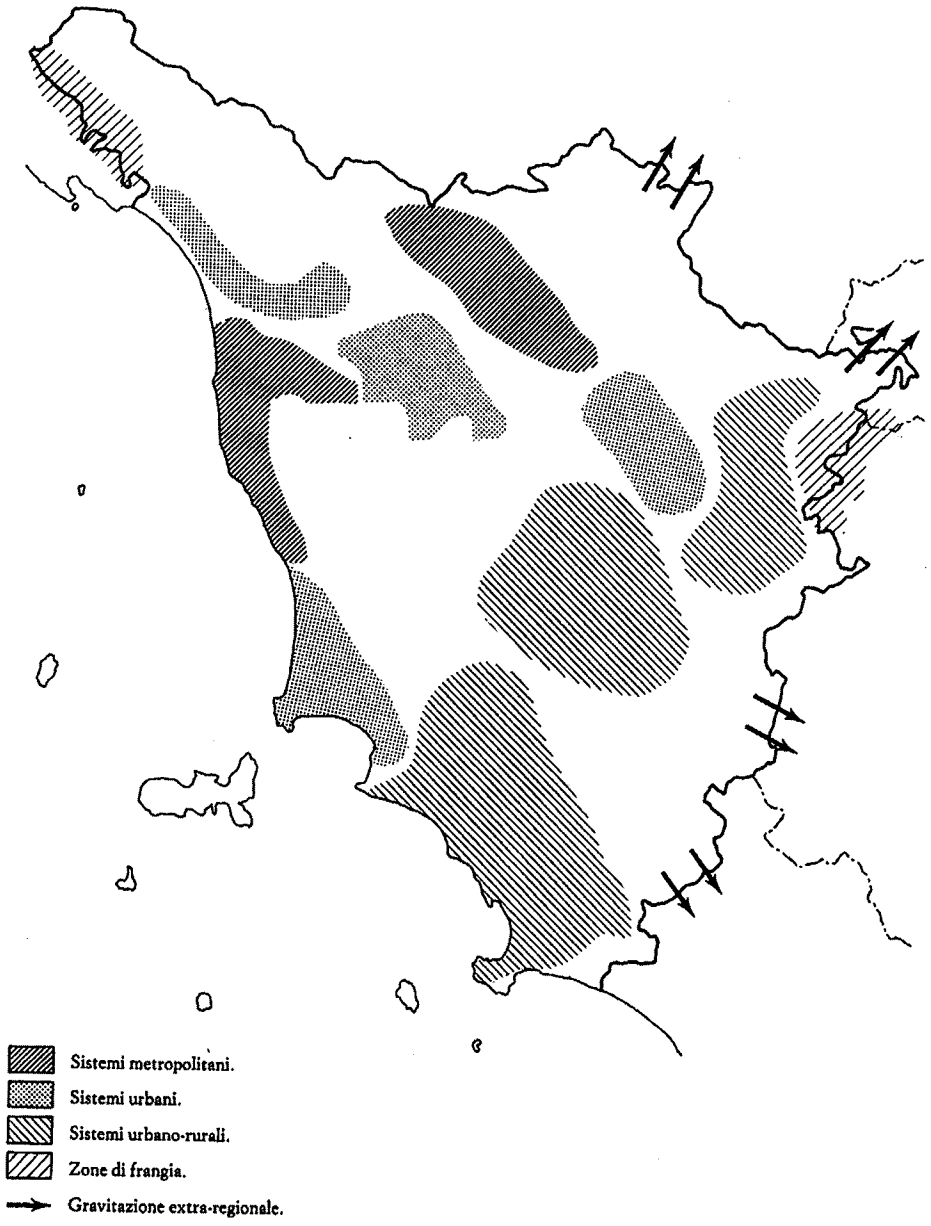
Questo doppio percorso di implementazione della legge ha portato da una parte al superamento completo del livello istituzionale intermedio rappresentato fino ad allora dalle Associazioni Intercomunali – sostanzialmente ridimensionate con la Lr. del 24 marzo 1986, n. 12 – e, dall'altra, a far germogliare una nuova, e per molti versi poco studiata e soprattutto interpretata, territorializzazione dello spazio regionale. L'idea di fondo è stata quella di spostare l'attenzione della pianificazione e della programmazione verso un livello concettuale coincidente con un'area problema, lasciando cadere i vincoli territoriali amministrativi. Un radicale mutamento indotto principalmente dalla geografia dello sviluppo economico che aveva prodotto similarità nella struttura produttiva, nelle risorse disponibili, nelle condizioni sociali, nei problemi, fino a delineare veri e propri ambiti territoriali chiaramente identificabili.

Come dice Giuliano Bianchi: «sistema metropolitano della Toscana centrale e, più ipotetico ma non impossibile, sistema metropolitano della costa (Pisa-Livorno-Pontedera) sono le emergenze economico-territoriali più significative della fase successiva al processo regionale di industrializzazione, del quale rappresentano, e non solo temporalmente uno degli esiti più originali, almeno per quel che riguarda la *Mitteltoskana*. In effetti i fenomeni demografici e le modificazioni nella struttura economico-produttiva del decennio hanno agito *su* ed hanno interagito *con* le formazioni territoriali generate dal modello toscano di sviluppo: la campagna urbanizzata, le aree turistico-industriali, le aree urbane, la campagna. Il disegno delle "quattro Toscane" si è complicato nell'immagine territoriale della "nuova geografia dello sviluppo". Ulteriore crescita industriale in alcune parti, impetuoso sviluppo delle attività produttrici di servizi in altre ancora, il rallentamento o l'accelerazione (più rara) dei processi di urbanizzazione hanno specificato in Toscana un sistema di figure territoriali nuove anche se non occultamente imparentate alle precedenti» [3].

In questa nuova geografia dello sviluppo, e nel mutato atteggiamento verso l'azione regionale, la "fresca" legislazione urbanistica viene reinterpretata e ritematizzata tanto che la IV[a] legislatura regionale toscana, nel campo della pianificazione territoriale, può essere definita come un periodo durante il quale si è andati alla formulazione, sempre più puntuale e dettagliata, di una sorte di programma di lavoro e di ricerca sperimentale sul campo che solo alla fine del quinquennio ha dischiuso una proposta operativa chiara e concreta di

[3] G. Bianchi, «"Maturità precoce": una modernizzazione a rischio», cit., pp. 982-985 (il corsivo è nel testo). Le aree chiave indicate, oltre ai due sistemi metropolitani, sono: i sistemi urbani di Lucca, della Versilia, della Valdelsa, del Valdarno superiore, della Val di Cornia; i sistemi urbano-rurali di Arezzo-Siena-Grosseto; le aree di frangia interregionale fra Toscana ed Emilia e fra Toscana e Umbria.

LA NUOVA GEOGRAFIA DELLO SVILUPPO ECONOMICO NEGLI ANNI OTTANTA



da: G. Bianchi, «"Maturità precoce": una modernizzazione a rischio», in G. Mori, a cura di, *Storia d'Italia - Le Regioni dall'Unità ad oggi - La Toscana*, Einaudi, Torino 1985.

intervento sul territorio. L'uso di questa coppia di termini (lavoro/ricerca) non è casuale, ma contraddistingue un quinquennio nel quale molte delle operazioni "ordinarie" sono state usate come luogo di ricerca e di studio non tanto e non solo per dare forma e contenuto alla normale prassi pianificatoria territoriale e urbanistica, quanto per l'ostinato tentativo di andare oltre, di spostare il confine dialettico dell'apparato normativo disponibile, sfruttandone soprattutto gli interstizi che questo lasciava aperti. Si è avuta, cioè, la capacità di muoversi in un contesto di normativa regionale, fatta di spezzoni spesso incoerenti e comunque nati in epoche e con obiettivi diversi, reinterpretandolo, ridefinendolo e, soprattutto, ritematizzandolo.

Questa è la caratteristica del quinquennio. Caratteristica che stride con il nuovo corso della stagione politica nazionale in campo territoriale, in larga parte coincidente con la gestione del Ministero dei Lavori pubblici affidata a Franco Nicolazzi, che si adopera per un vasto programma di riordino amministrativo con ricadute problematiche sul sistema pianificatorio pubblico. Si pensi all'idea di fondo veicolata dalla legge sulla prevenzione, repressione e recupero dell'abusivismo del 1985 che riconduce a sanzione amministrativa un problema gestionale di politica territoriale ed urbanistica.

In Toscana, invece, i temi della pianificazione territoriale si incrociano con il ruolo dell'Ente regione nella progettazione del "suo" territorio; con i temi della politica urbanistica locale coordinata in forma volontaria ad un livello sovracomunale; con una programmazione concordata e concertata per superare gli interventi settoriali, o di mera programmazione finanziaria, tale da definire proposte territoriali-guida cui agganciare qualsiasi altra decisione; con l'irrompere del capitale finanziario nel proporre e sostenere grandi investimenti di trasformazione territoriale partendo da porzioni urbane relativamente piccole.

Sono questi gli argomenti trattati nel corso della legislatura regionale che alla fine portano a modificare e integrare la legge n. 74/84, tanto da mutarne completamente la fisionomia originaria e la portata.

4.2 Tra Conferenze di area e coordinamento volontario: la reinterpretazione della legge regionale

Il riavvio dell'iniziativa politica inerente la pianificazione territoriale, dopo le elezioni amministrative e la formazione della nuova Giunta, può coincidere con due momenti che avvengono nell'autunno del 1985: il primo un dibattito innescato da un documento di lavoro sul riavvio della Conferenza d'area Firenze-Prato-Pistoia; il secondo è il convegno sulla Pianificazione territoriale regionale. Pur rispondendo a temi diversi e pur partendo da logiche argomentative differenti avranno ripercussioni rilevanti per tutto il quinquennio.

Il primo è un documento di lavoro, scritto da Giovanni Astengo – subito dopo la sua nomina a Consulente generale alla guida della Conferenza di coordinamento dell'area – nel quale per la prima volta viene proposta una lettura aperta della legge regionale, almeno nella parte riferita al livello territoriale: «la legge 74, pur non fornendo precise indicazioni sugli obbiettivi e sull'operatività degli atti regionali di coordinamento, non ne precisa né i contenuti tecnici né le modalità di formazione, all'evidente scopo di lasciare all'amministrazione regionale un largo margine discrezionale di scelta per la loro caratterizzazione pratica. Lo strumento che si propone a tal fine col presente documento è qui denominato "Schema strutturale" per rendere evidente che esso non si pone come un "piano" territoriale

a senso compiuto, in cui cioè tutti gli elementi costitutivi di un piano siano in esso presenti per ogni area e definiti a tempo indeterminato, ma solo come soluzione d'insieme di quegli interventi-chiave, che abbiano efficacia caratterizzante sulla struttura insediativa, economica e sociale dell'area presa in esame e la cui attuazione, prevista e programmata in tempi determinati, sia soggetta a verifiche continue»[4].

Dieci mesi dopo l'approvazione della legge regionale si pone subito il problema di dare operatività strumentale all'azione regionale proprio in un'area chiave dello sviluppo: la piana centrale. L'arrivo del documento è in qualche modo dirompente. Vi era ormai sufficiente consenso nel mondo politico regionale, e parzialmente in quello comunale, che le gravi situazioni di congestione e degrado presenti nell'area stavano divenendo delle vere e proprie diseconomie esterne sia per i settori produttivi che per la stessa pubblica amministrazione. Ma non vi era nessuna idea concreta su come trasferire questa preoccupazione in apparati strumentali. I sostanza – per dirla con le parole di Edoardo Detti – si poneva il problema reale di «iniziare un processo di correzione e di evoluzione qualitativa non solo di progetto, ma anche di governo che romp[esse] l'isolamento degli Enti locali di fronte ai problemi che invest[ivano] il territorio nella sua intierezza»[5].

Il documento trova «impreparato l'apparato politico regionale» che tuttavia si adegua «sia per la forte personalità del proponente sia perché non parlando di piano, la distanza terminologica dal Quadro regionale di coordinamento non sembrava un problema»[6]. Ma trova adesione all'interno della lama "progettuale" che già stava muovendosi lungo un sentiero simile: «l'obiettivo perseguito dalla Regione con l'avvio della Conferenza è infatti quello di indirizzare il processo di pianificazione nell'area predisponendo le necessarie indicazioni di riferimento ed azioni di coordinamento di livello sovracomunale» giungendo «eventualmente a definire un atto fatto di prescrizioni e vincoli, utilizzando l'art. 3 della Lr 74/84»[7].

In poco tempo viene formalizzato un programma operativo di riordino e rivitalizzazione delle attività produttive dell'area e successivamente un programma di lavoro per la costruzione di uno Schema strutturale, con la costituzione anche di un apposito gruppo operativo all'interno della struttura della Regione[8].

Il secondo, invece, è un convegno sulla pianificazione territoriale in Toscana[9] che rappresenta il momento di avvio ufficiale per applicare la nuova normativa urbanistica nel sistema delle autonomie locali. Tre sono le novità intorno alle quali si sofferma il dibattito: il concorso

[4] G. Astengo, *Processo formativo di uno "Schema strutturale" per l'area Firenze-Prato-Pistoia*, novembre 1985, ora pubblicato in F. Indovina, a cura di, *La ragione del piano. Giovanni Astengo e l'urbanistica italiana*, F. Angeli, Milano 1991.

[5] E. Detti, «Gli effetti della centralità dell'area e alcuni fondamentali problemi di struttura da decidere con priorità», in Aa.Vv., *Processo di urbanizzazione nell'area...*, cit., p. 13.

[6] *Intervista registrata*, con G. Beneforti, cit.

[7] Regione Toscana, Giunta Regionale, *Conferenza per il coordinamento degli interventi di pianificazione territoriale nell'area Firenze-Prato-Pistoia: bilancio dell'avvio della seconda fase di attività nel processo della programmazione regionale*, a cura del Servizio Politiche territoriali, Firenze settembre 1985, p. 2.

[8] Ma su questo rimandiamo alla ricostruzione fatta da G. De Luca, M. Summer, «Lo Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia», in F. Indovina, a cura di, *La ragione del piano...*, cit.; nonché M. Summer, «Lo "Schema strutturale" per la "Regione" Firenze-Prato-Pistoia», *Archivio di studi urbani e regionali*, nn. 38-39, 1990. Per il progetto finale cfr. *Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia*, Quaderni di urbanistica informazioni, n. 7, 1990.

[9] Regione Toscana, Giunta Regionale, Unione regionale province toscane, *La pianificazione territoriale in Toscana. Attuazione della legge regionale 74/1984*, Arezzo, 6 dicembre 1985.

facoltativo della Provincia a promuovere, con apposite proposte deliberate dal Consiglio provinciale, la specificazione e l'integrazione degli atti che rientrano nel Qrct; il meccanismo di coordinamento volontario dei Comuni nel coordinare la coerenza dei rispettivi strumenti urbanistici generali (e non) fra loro e con le esigenze e gli obiettivi degli atti regionali; infine la bozza di lavoro riportante le *Istruzioni tecniche per la formazione degli strumenti urbanistici.* Il convegno è l'approdo naturale di una fase di divulgazione tecnico-culturale delle nuove norme regionali, fase iniziata nel gennaio dello stesso anno con un apposito Corso di aggiornamento per tecnici urbanisti [10], ma è anche l'inizio di «un processo di collaborazione stretta tra gli uffici del Dat e gli enti locali territoriali. Proprio la spiegazione della legge, la redazione di apposite istruzioni tecniche, l'interpretazione della nuova normativa con le contestuali leggi nazionali – prima fra tutte la legge sull'abusivismo e quella sui piani paesistici – modificano il ruolo degli uffici che da controllori a valle, si tramutano via via in collaboratori a monte» [11].

Sono proprio le istruzioni tecniche che assolveranno al ruolo di connettore tra l'interno e l'esterno, contribuendo ad omogeneizzare la pratica professionale e migliorare anche la qualità dei prodotti comunali. Pur essendo pensate con una impostazione teorica assai tradizionale legata ad una divisione in fasi dell'azione urbanistica – prima le analisi, le letture, i rilievi, poi il progetto – finiranno per dare contenuto alla stessa legge regionale, riposizionando temi, argomenti e problemi [12].

Il Convegno finisce per sottolineare, con forza, il ruolo di coordinamento della Regione e la pratica dell'auto-coordinamento dal basso il principale sentiero indicato agli Enti locali.

Su questa attività di rilancio dei temi della pratica territoriale, dal "basso" con l'indicazione della strada verso il coordinamento volontario; e poi "dall'alto" con un intervento deciso nell'area centrale per iniziativa della stessa regione, entra prepotentemente, e in maniera dirompente, la proposta di investimento da parte della Società La Fondiaria assicurazione e l'Agip Petroli – in gran parte proprietarie di una cospicua estensione di terreno ai margini dell'aggregato urbano di Firenze a ridosso dell'area ancora libera della Piana Fiorentina – del «più qualificante investimento edilizio in Firenze dalla seconda metà dell'800 ad oggi» [13]. Anche il Gruppo Fiat, subito a seguire, propone di riusare l'area dello stabilimento localizzato nel quartiere di Novoli, non distante dall'area interessata dal progetto LaFondiaria/Agip. Seppur differenti tra loro, le due proposte vengono affiancate in un'unica variante di piano urbanistico (1985) da parte del Comune di Firenze, prendendo il nome di «variante Fiat/Fondiaria», confondendole e rendendo difficile la loro contestualizzazione

[10] Regione Toscana, *Corso di aggiornamento sulla pianificazione urbanistica generale di livello locale*, Firenze, gennaio 1985. Secondo Beneforti: «la cultura tecnica presente negli Enti locali era mediocre, attenta più ai passaggi burocratici che ai contenuti, le Province poi erano del tutto impreparate, non avevano nemmeno significative figure tecniche nei loro organici. La stessa università non garantiva un insegnamento efficace. Con una legge nuova si è deciso quindi di lanciare un messaggio nuovo, che la fase della transitorietà era finita, da qui il Corso, unico del suo genere allora», *Intervista registrata*, cit.

[11] *Intervista registrata* con A. De Zordo, cit. Sul rapporto della nuova legge con la contestuale legislazione nazionale cfr. M. Gamberini, «Applicazione della legge regionale n. 74/84 dopo le leggi dello Stato n. 47/85 (abusivismo) e n. 431/85 (decreto Galasso)», in Convegno *La pianificazione territoriale in Toscana*, cit.

[12] Su questo rimandiamo a Regione Toscana, Giunta Regionale, *I piani regionali e le nuove istruzioni tecniche*, Seminari di informazione, a cura del Dipartimento Urbanistica, Firenze-Pistoia 1987. Nonostante l'impostazione tradizionale sono state considerate «tanto ragionevoli», in quanto propongono «un modo di lavorare», cfr. B. Secchi, «Verso una nuova legislazione urbanistica: l'esperienza della Regione Toscana», in G. De Luca, a cura di, *La pianificazione regionale...*, cit., p. 91.

[13] Centro documentazione Progetto Castello, *Il progetto Castello nell'area a nord-ovest di Firenze*, Firenze 1987, p. 11.

sia nella revisione del piano regolatore comunale – allora in fase di aggiornamento – sia nella più vasta azione di coordinamento della Conferenza d'area.

I grandi gruppi finanziari si sono sempre dedicati ad operazioni edilizie, ma nel corso degli anni '80 sono state intraprese alcune iniziative che, per la loro dimensione ed il loro valore emblematico, sembrano mettere in forte crisi l'apparato decisionale pubblico. Ne nasce un acceso dibattito che travalica i confini dell'area e che, di fatto, influenza qualsivoglia politica urbanistica e territoriale anche nei comuni limitrofi [14]. L'argomento finisce per "inquinare" tutta la politica regionale in campo territoriale e a "condizionarne" anche lo stesso dibattito politico [15].

La vicenda si conclude solo nel 1999, con la definitiva approvazione dei piani particolareggiati esecutivi delle due zone, ma con radicali modifiche rispetto alle impostazioni originarie.

4.2.1 Lo Schema strutturale per l'area metropolitana della Toscana centrale

Il dibattito sugli investimenti del grande capitale finanziario non bloccano l'azione regionale, tutt'altro. I lavori della Conferenza di area erano in uno stadio di avanzato approfondimento; l'idea di procedere alla predisposizione di uno strumento di governo stava prendendo corpo tra le istituzioni e nel mondo politico regionale e locale. La Regione intendeva la Conferenza come un luogo dialogativo fra le istituzioni dell'area e fra i diversi soggetti pubblici e privati e nello stesso tempo la considerava un "luogo" per la definizione progettuale di un governo possibile per l'intero bacino interprovinciale entro il quale poter valutare anche gli investimenti del grande capitale finanziario.

I lavori della Conferenza, d'altronde, consentivano subito di valutare lo stato del territorio ed i limiti della strumentazione urbanistica locale, e davano l'opportunità anche di indirizzare ed orientare gli atti di programmazione e le stesse politiche locali. Proprio il dibattito e le polemiche intorno alle proposte di investimento Fiat/Fondiaria rilanciano e danno autonomia alla Conferenza che conclude speditamente la seconda fase dei lavori (1986)

[14] La vicenda è troppo conosciuta per richiamarla qui, rimandiamo al numero monografico della rivista *Il Ponte*, nn. 1-2, 1988; a M. Massa, a cura di, *Firenze. Grandi progetti e politica urbanistica*, F. Angeli, Milano 1988; alla interessante ricostruzione di tutti i passaggi fatta in M. Morisi, «Chi decide il futuro di Firenze: pianificazione urbanistica e conflittualità politica nel progetto Fiat Fondiaria», in B. Dente et al., *Metropoli per progetti: attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*, Il Mulino, Bologna 1990; a P. Baldeschi et al., *La città di fine millennio: Firenze, Genova, Milano, Napoli, Torino*, F. Angeli, Milano 1991; ed infine a F. Indovina, a cura di, *La città occasionale: Firenze, Napoli, Torino, Venezia*, F. Angeli, Milano 1993.

[15] Espressione più diretta di questo argomento le dimissioni, nel giugno del 1986, dell'Assessore regionale all'Urbanistica Giuliano Beneforti, e la sua sostituzione con Mauro Ginanneschi (fino ad allora Presidente della VI[a] Commissione permanente consiliare). Dirà poi Beneforti: «Era un dibattito fra sordi, il Comune di Firenze aveva già deciso nel merito degli interventi edilizi ed il confronto la Regione partiva da una posizione già presa. Oltretutto nella stessa maggioranza regionale vi era chi guardava con una certa simpatia all'operazione, perché comunque rappresentava una iniziativa di forte respiro sul territorio regionale. Eppure la proposta urbanistica era problematica, la presenza di infrastrutture viarie e ferroviarie, l'aeroporto, gli elettrodotti, il confine amministrativo, tutto rendeva il tema problematico. L'area era poi l'unica ancora urbanisticamente libera del territorio comunale, ma i suoi effetti li generava sulle comunità locali più prossime. Oltretutto vi era in corso una azione regionale di coordinamento di natura metropolitana e solo a quel livello, eventualmente, si potevano trovare le compatibilità e le valutazioni necessarie. Aveva cioè una implicazione sull'intera area metropolitana, proprio allora in discussione. Attuare quel progetto senza una visione di area vasta avrebbe detto bloccare tutta l'azione della Regione. Io avanzavo queste perplessità, davanti alle quali non ebbi riscontro significativo. Da qui le mie dimissioni. Poi venne la telefonata di Occhetto», *Intervista registrata*, cit. Sull'argomento rimandiamo anche a «Territorio e urbanistica: dimissioni di Beneforti ed elezione di Ginanneschi», *Toscana Consiglio Regionale*, n. 13, 1986, pp. 335-337.

SCHEMA STRUTTURALE PER L'AREA METROPOLITANA FIRENZE - PRATO - PISTOIA

Aree periferiche e di frangia

Insediamenti produttivi

Aree prevalentemente destinate a funzioni terziarie e direzionali

Capisaldi del sistema terziario direzionale

Grandi impianti tecnologici

Parco fluviale

Parco territoriale

Verde urbano

Aeroporto

Direttiva aree del vivaismo

Stazioni, fermate e parchi ferroviari

Autostrade e raccordi autostradali

Viabilità di livello regionale

Viabilità locale

Rete ferroviaria

Svincoli

Fermate

Metropolitana leggera

Autostrada liberalizzata

Direttiva aree agricole della piana pratese

da: Quaderni di urbanistica informazioni, n. 10, 1991.

dove si presenta l'idea definitiva di uno strumento ordinatore della politica territoriale: appunto lo Schema strutturale. Strumento che doveva servire, contestualmente, ad indirizzare il coordinamento degli strumenti urbanistici locali e conferire efficacia urbanistica alle politiche regionali di settore. Migliorare l'assetto funzionale ed ambientale del sistema dell'area è dunque l'obiettivo generale dello Schema strutturale, che allo scopo definisce indirizzi, criteri e metodi per il coordinamento degli atti e degli interventi della pianificazione territoriale, locale e regionale, riferiti all'area.

Quindi la compresenza di un intricato insieme di problemi insediativi e infrastrutturali di grande rilevanza, per un cosciente processo di riassetto e di sviluppo interno all'area stessa, oltre alle implicazioni che questi necessariamente comportano a livello dell'intera regione, unitamente alla evidente impossibilità di poter giungere ad una loro soddisfacente soluzione unicamente a mezzo di singole iniziative locali, senza un superiore intervento di guida e di coordinamento hanno giustificato e legittimato pienamente il ricorso agli «atti e piani» previsti a tal scopo dalla Lr. 74, come elementi concorrenti alla formazione del Qrct.

Sono questi, d'altronde, gli obiettivi intorno al quale viene costruito il *Programma Regionale di Sviluppo 1988-90*, che ha come passaggio centrale la ricomposizione a livello più ampio di aggregazione le specificità locali e quindi lo spostamento dell'orizzonte dimensionale delle politiche regionali dal localismo all'area vasta [16], reinterpretando, in campo territoriale, la riflessione avviata fin dal convegno sulla Pianificazione regionale in Toscana, tenuto ad Arezzo nel dicembre 1985.

Solo che non c'era traccia nella legislazione regionale, né in quella nazionale, di uno strumento di tale natura. Non solo, in nessuna legge o provvedimento regionale era indicata, nemmeno indirettamente, una norma che potesse rendere effettiva una impostazione di uno strumento ordinatore come lo Schema, salvo non volerlo declassare a semplice direttiva regionale. Lo Schema, infatti, era stato progettato non «come uno strumento urbanistico complessivo sovraordinato o sostitutivo delle scelte e della strumentazione urbanistica locale, bensì [come] una "guida" al coordinamento dell'area, dotato di alcuni punti fermi e di un'ampia gamma di indirizzi dell'azione coordinata, essi pure da intendersi come vincolante direttiva ad un'azione coordinata ed omogeneamente finalizzata» [17].

Così definito giuridicamente, lo strumento esplicava una sua immediata efficacia, perché escludeva da eventuali approvazioni locali e regionali, progetti in contrasto con esso, salvo ricondurli al suo interno con una variante; tuttavia diventava effettivamente operante solo attraverso i successivi plurimi atti di adeguamento locale, che riguardavano non solo la messa a punto, in sintonia con lo Schema, degli strumenti urbanistici locali (già vigenti o in itinere) ma anche e soprattutto le iniziative di microurbanistica e di promozione economica, sociale e culturale, che dallo Schema erano ispirate, oltrechè dalle iniziative di prioritaria competenza regionale per la soluzione dei punti nodali e per l'incentivazione delle attività promozionali di area vasta. È dunque nell'onda a lungo raggio e a tempi lunghi di queste attività conseguenti che lo Schema prendeva corpo, assumendo reale efficacia ed operatività.

[16] Su questo è estremamente significativo l'«Intervento» di G. Bartolini al dibattito sull'approvazione del Programma regionale di sviluppo 1988-90: «Oggi, una strategia di sviluppo in Toscana non può rinunciare ad assumere come punto di riferimento essenziale le diversità storicamente consolidate, anche quelle più marginali, riaprendole però su scenari più vasti, in modo da riconquistare quella visione generale dei problemi che, anche a livello locale, ha saputo in passato reggere le sorti e sostenere lo sviluppo della Toscana», Regione Toscana, IV Legislatura, *Atti consiliari. Resoconti stenografici*, seduta n. 119/A del 13 aprile 1988, p. 1133-4.

[17] Regione Toscana, Giunta Regionale, *Proposta di Schema strutturale per l'area Firenze-Prato-Pistoia: relazione*, Firenze 1989, p. 17.

VERSO L'AREA METROPOLITANA

di Giovanni Astengo

L'area Firenze-Prato-Pistoia, vista sotto il profilo insediativo, infrastrutturale ed ambientale costituisce un bacino geografico unitario. Purtuttavia troppe cesure fisiche e istituzionali la intersecano e frammentano, dai confini comunali alle infrastrutture di viabilità e trasporti, alle sussistenti tendenze ad aggregare gli interventi in modo unicamente «polare» attorno ai tre centri principali, senza alcun coordinamento d'insieme. Eppure questa piana è una realtà unitaria evidente e le potenzialità che essa offre sono indiscutibili.

In questa situazione non è più utile, per lo sviluppo futuro dell'area, ragionare in termini di aggregazioni polari, con piani, programmi e interventi separati fra loro. E' ormai giunto il momento di aprire il discorso ad una visione complessiva, ampia e lungimirante, dell'area, intesa precisamente come un unico bacino di interscambi economici, sociali e culturali, dove possa realizzarsi il massimo di interazione e di mobilità e, quindi, di sinergismo.

E' questo l'obiettivo dello *Schema strutturale*, definito dalla Regione Toscana con il concorso degli Enti locali interessati. Esso infatti si pone come «guida» al coordinamento dell'area che riassume e schematizza (da qui il termine «schema»), in un quadro di riferimento unitario, tutti gli elementi e tutte le scelte strutturali (da qui l'aggettivo «strutturale») che caratterizzano gli assetti insediativi, economici, sociali ed ambientali di questa area metropolitana.

Visto in concatenazione storica nel quadro dei ripetuti tentativi falliti di pianificazione regionale degli anni '50 ed intercomunale degli anni '60-'70, gli uni e gli altri di iniziativa ministeriale, confrontato con i poco numerosi e, per la verità, anche poco operanti piani territoriali, andati recentemente in porto in alcune regioni, l'esperimento di coordinamento dell'area Firenze-Prato-Pistoia, posto in essere dalla Regione Toscana a partire dal 1983 ed ormai in fase di definitiva approvazione, assume una particolare valenza, disciplinare e politica, per precisi, selezionati obiettivi, per metodo di lavoro e per assidua azioni promozionale di governo.

(..) In sostanza, in che cosa consiste ora lo Schema strutturale? Si tratta di un insieme di proposte-guida della Regione, aperte ad atti successivi e coerenti di iniziativa locale e regionale, su di un vasto territorio, urbanizzato e non, a contorni ben definiti.

La cornice fisica entro cui si muove questo insieme di proposte è la cornice orografica dell'intera piana tra Firenze e Pistoia. Essa comprende ambienti naturali, esterni ed interni, che si intendono rimodellare con azioni consapevoli e coordinate, finalizzate alla realizzazione di un ambiente nuovo e complessivamente unitario e coerente, al duplice intento dell'uso sociale di ampie parti del territorio inedificato e di una attenta ricostruzione paesaggistica attorno al ed all'interno dell'urbanizzato. Dentro questa cornice così ricomposta lo Schema sollecita un vasto processo di omogeneizzazione ed integrazione delle aree urbane, centrali, periferiche e marginali, nei vari insediamenti residenziali, maggiori e minori dell'area, oltreché di ricupero funzionale ed ambientale degli insediamenti produttivi.

da: *Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia*, Quaderni di urbanistica informazioni, n. 7, 1990.

La sua innovazione era, quindi, anche la sua debolezza: non si identificava nemmeno con uno strumento della tradizione territoriale italiana (non voleva essere un piano territoriale di coordinamento, né un piano intercomunale), ma non era identificabile nemmeno con una semplice direttiva, perché indicava puntualmente ed per ambiti territoriali azioni che modificavano, anche sensibilmente, le caratteristiche fisiche dell'area.

La sua innovazione, poi, risiedeva da un lato nel percorso cui si era giunti a progettarlo, una Conferenza di area, dove la partecipazione istituzionale è stata esplicita e dove il metodo della programmazione concertata reso praticabile; dall'altro nella sua propria essenza progettuale e di gestione, realizzata dialogando con tutti gli strumenti urbanistici vigenti e/o in fase di rielaborazione, ponendosi come strumento di comunicazione e coordinamento, sia orizzontale che verticale, tra i vari livelli di governo. Esso, quindi, «non rappresenta[va] la conclusione di un processo di piano; stabilito il sistema degli obiettivi», le regole pattizie concordate in sede di Conferenza di area, «si apr[iva] la fase di sviluppo delle competenze comunali e cioè l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali e la gestione degli stessi alle indicazioni dello Schema, una fase nella quale il confronto dialettico fra gli attori della programmazione si trasferi[va] dalla dimensione metropolitana a quella locale, dalla definizione degli obiettivi alla verifica operativa degli stessi apportando tutti gli aggiustamenti eventuali e/o necessari alle stesse indicazioni dello Schema» [18].

Come fare? Modificando ed integrando la legge 74, una legge che già integrava essa stessa la normativa regionale esistente. In questo passaggio la "questione" urbanistica in Toscana si arricchisce di una nuova variante: l'innesto degli esiti di una esperienza di lavoro sul campo nel corpus legislativo esistente senza riscrivere il complesso delle norme. Da qui l'approvazione, sul finire della legislatura della Lr. 4/90.

4.2.2 L'azione di coordinamento dal basso

Le iniziative di coordinamento autogestito dai comuni rappresentano l'altro punto nodale del processo di rinnovamento della politica territoriale avviata dalla Lr. 74/84. La legge, infatti, pur riaffermando nel Comune il cardine fondamentale nella formazione e nella gestione degli strumenti urbanistici, indica nell'attività di coordinamento territoriale dal basso tra gli enti locali la politica il modo più pertinente per inquadrare, argomentare e costruire il piano urbanistico locale. Questo significa che in «via ordinaria i Comuni coordinano – con le procedure di cui all'art. 8 – i propri strumenti urbanistici, verificandone la coerenza e la sintonia con le esigenze e gli obiettivi di sviluppo economico e sociale risultante dagli atti di programmazione della Regione; e solo in via del tutto eccezionale ricorrere al Piano regolatore generale comunale prescindendo dalle procedure di coordinamento e di verifica» [19].

Ciò significa che per la prima volta si tenta di mutare radicalmente il tradizionale metodo di formazione del sistema decisionale in urbanistica: quello di partire dal locale per delineare delle strategie di trasformazione generale che travalicavano gli stessi confini comunali, sovraccaricando di significati e di competenze uno strumento di politica urbana come il piano regolatore generale.

[18] Idem, p. 16. Anche se poi questo passaggio viene reso problematico proprio dalle politiche urbanistiche locali, cfr. A. Pedrolli, «Le contraddizioni della pianificazione nell'area metropolitana fiorentina», *Bollettino del Dipartimento di Urbanistica e pianificazione del territorio*, n. 1, 1995.

[19] Appunti dalle conversazioni con Marco Gamberini. Sulla ricaduta di questa esperienza rimandiamo a R. Innocenti, «L'esperienza degli Schemi strutturali nella Regione Toscana», in M. Talia, a cura di, *La pianificazione territoriale negli anni Novanta*, Gangemi, Roma 1999.

Letto in questi termini, il coordinamento proposto dalla 74 diventa il perno centrale della costruzione di una politica locale armonizzata e concertata tra e istituzioni in un ambito areale ampio, rispetto ai confini comunali, e costituisce la più rilevante innovazione, culturale e disciplinare, di questa legge, perché tenta di mettere in moto un rapporto di reciprocità dialettica tra i vari comuni, in modo da predisporre le basi per una interazione concordata delle scelte territoriali. Così come strutturato nella stessa legge il procedimento è articolato su due livelli: uno strettamente urbanistico, o meglio tecnico-normativo, perché specificatamente rivolto alla «coerenza dei rispettivi strumenti urbanistici comunali fra loro»; l'altro programmatico, per dare efficacia urbanistica alle scelte regionali, cioè sintonia «con le esigenze e gli obiettivi di sviluppo economico e sociale risultanti dagli atti di programmazione della Regione». Forse non è stato colto immediatamente, ma lo spirito era indirizzato a rispondere «anche ai rilievi che la Crta muoveva in genere ai piani in sede di valutazione. Il coordinamento dal basso portava a smitizzare il ruolo della Commissione, di cui tutti avevano un gran terrore. (..) Ed era davvero mortificante, perché la Crta "incideva" sulla sovranità del Comune e penalizzava poi la stessa Regione perché » un rigetto parziale o meno dello strumento urbanistico «veniva timbrato dalla Regione e questo consideravano in definitiva gli amministratori locali» [20].

I Comuni, infatti, attraverso l'autocoordinamento non solo presentano una possibile politica territoriale concertata con gli altri enti territoriali più prossimi, ma creano anche una territorializzazione inedita nella storia regionale, legata più a problemi concreti che a presupposti istituzionali. In questo senso il coordinamento diventa il mezzo, oltreché il luogo, per dare "caratterizzazione fisica d'area" al raggruppamento di singoli comuni.

Ed è proprio questo aspetto innovativo che sembra ad essere accettato favorevolmente, almeno in questi ultimi anni e comunque dalla parte più avanzata della cultura professionale ed accademica più avanzata [21] soprattutto in quanto «il coordinamento lungi dal voler essere un atto onnicomprensivo esteso e risolvente tutta la problematica territoriale, si applica su alcuni temi forti, trainanti, sui quali si misurano l'assetto e l'uso del territorio, la valutazione dei processi di trasformazione avutisi fino ad oggi e la considerazione di quelli possibili per il futuro» [22].

Il coordinamento tra i Comuni diventa, così, una realtà assai significativa nella regione. La copertura territoriale, anche sulla spinta del finanziamento regionale, appare comunque abbastanza avanzata.

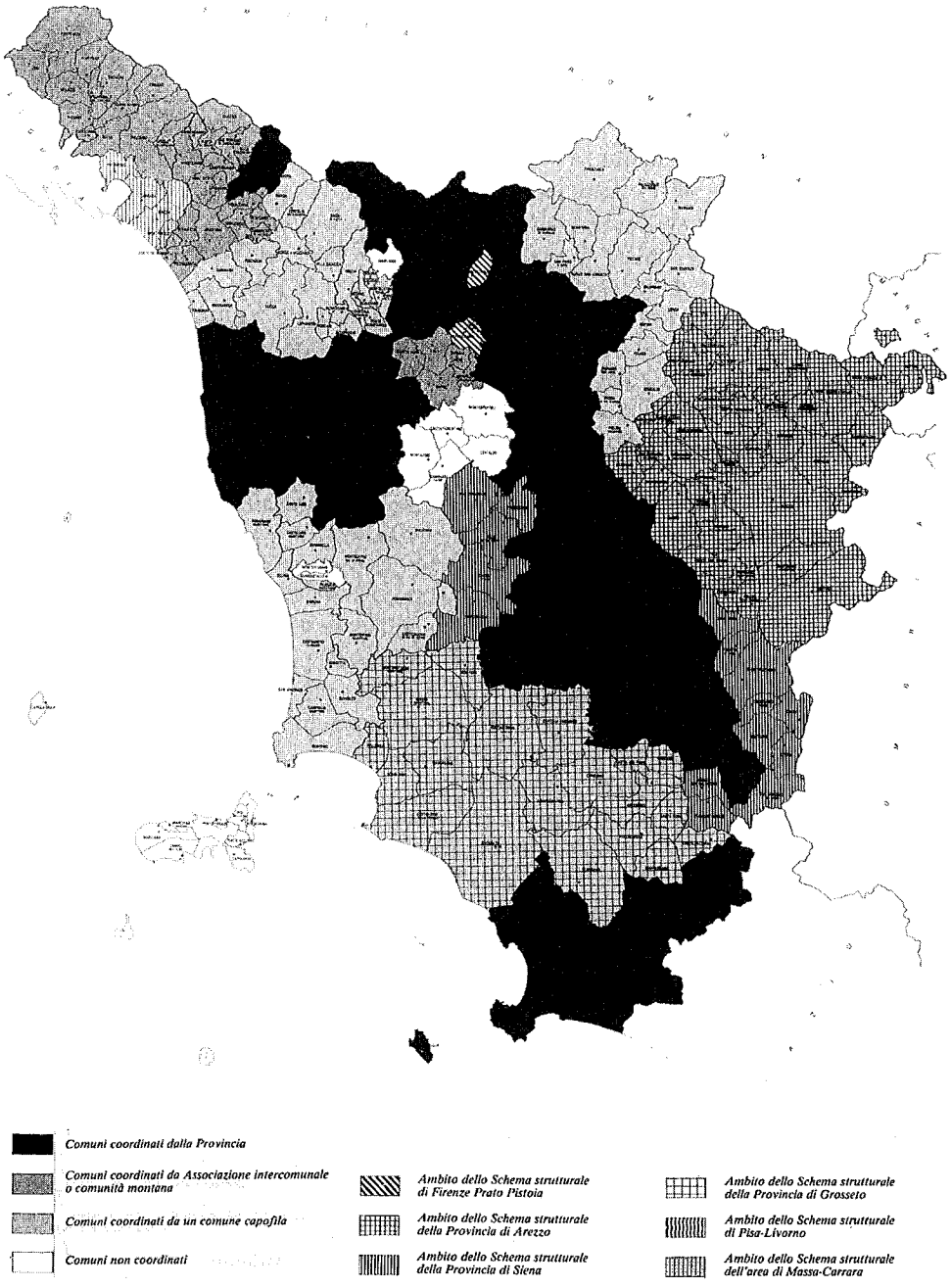
Lo stato di evoluzione estremamente diversificato delle iniziative locali non consente di formulare un bilancio – che oltretutto esulano dalla linea di questo volume – ma da una lettura dei documenti prodotti si può certamente affermare che questa strada sembra funzionare bene in quelle aree dove è già esistita una esperienza di pianificazione di natura sovracomunale; è stentata invece a decollare in tutte quelle aree dove le forme di localismo sono più radicate o i temi territoriali non sono unificanti.

[20] *Intervista registrata* con Mauro Ginanneschi, Assessore all'urbanistica (1986-1990), Firenze 1 marzo 1999. Sul lavoro della Commissione nel corso della IV[a] legislatura cfr. E. Giannella, *L'attività della Crta nell'evoluzione dei processi di pianificazione della normativa urbanistica*, relazione presentata al Convegno regionale *Verso la formazione del Quadro regionale di coordinamento territoriale e del testo unico della legislazione urbanistica*, Viareggio 22-23 marzo 1990.

[21] «Le intenzioni e gli atti avviati dal coordinamento costituiscono a mio avviso il più originale apporto concettuale/operativo agli obiettivi e ai contenuti della odierna pianificazione territoriale», R. Viviani, *Le inflessioni dei predicati*, relazione presentata al Convegno regionale *Verso la formazione del Quadro regionale...*, cit.

[22] Associazione intercomunale Val di Cornia, *Relazioni e documenti relativi alla prima fase dell'attività di coordinamento per l'adeguamento degli strumenti urbanistici generali*, Piombino, febbraio 1989, documento di lavoro, p. 3.

QUADRO DELLE INIZIATIVE DI COORDINAMENTO



da: Quaderni di urbanistica informazioni, n. 10, 1991.

IL COORDINAMENTO DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI

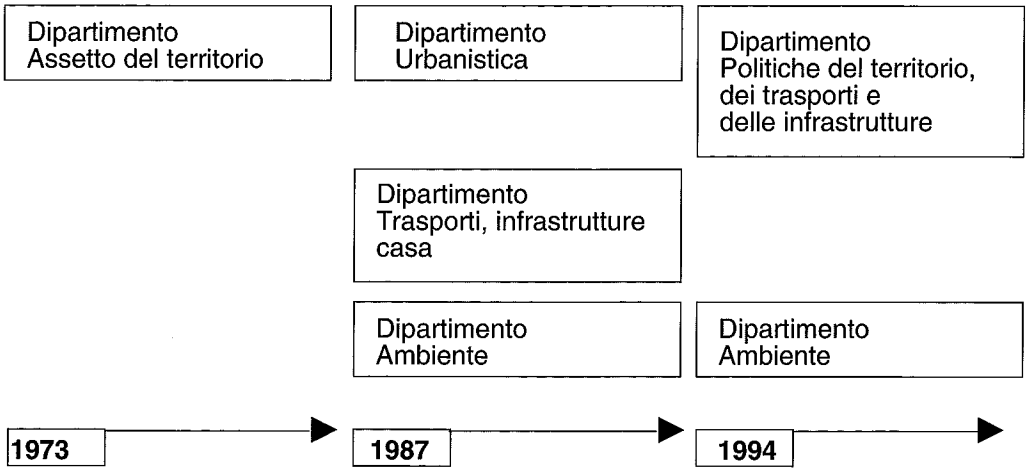
Il coordinamento delle azioni di pianificazione del territorio, secondo quanto previsto dalla presente legge, avviene in base ad atti diretti o indiretti della Regione o delle Province (che si riassumono nel Quadro regionale di coordinamento territoriale) ed in base alla attività autonoma dei Comuni.
Il coordinamento (..) integra (ma in pratica sostituisce) le possibilità contenute nell'art. 12 della L. 1150/42 relativo ai Piani regolatori generali intercomunali. In tal caso il legislatore prevedeva che l'iniziativa potesse essere assunta direttamente dalla Regione, mentre nelle disposizioni contenute nella Lr. 74 la facoltà è attribuita ai Comuni o dalle loro associazioni o emananzioni.
In entrambi i casi, l'attività di coordinamento si svolge tutta nell'ambito delle autonomie comunali.
Con la procedura di cui all'art. 8 i Comuni coordinano la coerenza dei rispettivi strumenti urbanistici (generali e non) fra loro e con le esigenze e gli obiettivi risultanti dagli atti di programmazione della Regione: questa disposizione costituisce l'interfaccia di quelle contenute nell'art. 4 relativo alle direttive e nell'art. 5 relativo alle istruzioni tecniche.
Il coordinamento si svolgerà, di norma, negli ambiti delle Associazioni intercomunali, ma potranno dai Comuni essere individuati ambiti diversi, più ampi o più ristretti o comunque diversamente determinati in base alle problematiche o agli elementi territoriali-morfologici che risulteranno emergenti secondo le finalità che il coordinamento di volta involta si porrà.
Ad esempio, in un'area in cui risultino fondamentali gli aspetti degli spostamenti delle merci e delle persone, il coordinamento sarà riferito al bacino di traffico che potrà anche interessare territori di più Associazioni intercomunali.
Il coordinamento, che può avere per oggetto anche singole tematiche specifiche, riguarda:

a) gli obiettivi cui sono finalizzati i piani vigenti nell'ambito dello sviluppo economico-sociale e la loro coerenza con quelli risultanti dalla programmazione regionale;
b) le quantità e le distribuzioni sul territorio dei pesi insediativi e delle infrastrutture, attrezzature e servizi "di interesse sovracomunale" (individuando d'altro canto implicitamente una specifica area di competenze strettamente locali);
c) le previsioni relative agli assetti delle aree extraurbane con particolare riguardo agli aspetti delle attività agricole e della forestazione (in raccordo con la tematica di piano di sviluppo agricolo), della difesa del territorio e dell'ambiente, alla regimentazione idraulica e all'uso delle risorse di cui il territorio dispone.

(..) Qualora il coordinamento, che per quanto auspicato ed incentivato, è pur sempre facoltà attribuita alla libera volontà dei Comuni, non abbia luogo su iniziativa dei Comuni stessi, spetta alla Regione valutare il dimensionamento e le scelte localizzative dei piani che sono sottoposti alla sua approvazione sulla base di un confronto con gli strumenti urbanistici vigenti dei Comuni che dalla Regione stessa saranno riconosciuti interessati.
Tale confronto di compatibilità e congruenza è specificatamente delimitato alle previsioni di cui alle lett. B) e c) del terzo comma del presente art. 8, e deve essere esplicitamente riportato nell'atto amministrativo di approvazione.

da: Dipartimento Assetto del territorio, *Nota esplicativa per l'applicazione della legge regionale n. 74/1984, Norme urbanistiche integrative*, Firenze, novembre 1985.

L'EVOLUZIONE DELLE STRUTTURE DIPARTIMENTALI RIGUARDANTI IL TERRITORIO 1973-1995



Lr 6 settembre 1973, n. 55 sull'ordinamento degli uffici regionali
Nasce il **Dipartimento Assetto del territorio**, con 43 impiegati

Lr 24 aprile 1984, n. 23
Struttura il Dipartimento in servizi. Questi sono:
- Raccordo con i dipartimenti funzionali
- Rilevazione e gestione dati territoriali e cartografici
- Pianificazione territoriale e tutela dell'ambiente
- Strumenti urbanistici
- Sistemazioni territoriali e prevenzioni dissesti
- Trasporti
- Infrastrutture e lavori pubblici
- Edilizia residenziale pubblica
- Normativa e procedure nelle materie di competenza del dipartimento

Al **Dipartimento Programmazione** è presente il servizio Politiche territoriali

Lr 26 agosto 1987, n. 48
Modifica la struttura organizzativa ed operativa degli uffici regionali in applicazione della Lr. 27 giugno 1985, n. 317, che aumenta il numero degli assessori della Giunta.
Il Dipartimento Assetto del territorio viene smembrato in tre tronconi:
1. il **Dipartimento Urbanistica**, con questi servizi:
- Raccordo con i dipartimenti funzionali
- Rilevazione e gestione dati territoriali e cartografici
- Pianificazione territoriale
- Strumenti urbanistici
- Normative e procedure in materia urbanistica

2. il **Dipartimento Trasporti, infrastrutture, casa**, con questi servizi:
- Raccordo con i dipartimenti funzionali
- Trasporti
- Infrastrutture per il trasporto
- Infrastrutture per il trasporto marittimo
- Edilizia residenziale pubblica
- Edilizia residenziale, socio-sanitaria e scolastica

3. il **Dipartimento Ambiente**, con i seguenti servizi:
- Raccordo con i dipartimenti funzionali
- Ambiente (già del Dipartimento Sicurezza sociale)
- Smaltimento rifiuti e fanghi
- Cave, torbiere, acque minerali e termali, miniere (già del Dipartimento Attività produttive)
- Tutela e valorizzazione del patrimonio di interesse ambientale
- Prevenzione dissesti territoriali e protezione civile
- Energia
- Coordinamento e finalizzazione delle ricerche e dell'informazione dell'ambiente

Lr 7 novembre 1994, n. 81
Riorganizza e ridefinisce gli uffici regionali.
I Dipartimenti Urbanistica e il Dipartimento Trasporti, infrastrutture, casa, vengono riaccorpari e nasce il: **Dipartimento delle Politiche del territorio, dei trasporti e delle infrastrutture**
Le competenze sono:
- Pianificazione territoriale
- Viabilità
- Infrastrutture civili e di trasporto
- Opere pubbliche
- Cartografia
- Sistema informativo territoriale

Rimane in vita il **Dipartimento dell'Ambiente***
Le competenze sono:
- protezione e valorizzazione delle risorse naturali e dei beni ambientali
- parchi
- Interventi di protezione civile.

* Con *Delibera* della Giunta del 20 gennaio 1997, n. 35 verrà soppresso e riaccorpato al Dipartimento delle Politiche del territorio, che muta il nome in **Dipartimento delle Politiche territoriali e ambientali**, e gli uffici strutturati in quindici aree: 1. Sistema informativo territoriale e cartografia; 2. Studi e valutazione di pianificazione strategica; 3. pianificazione del territorio; 4. riqualificazione degli insediamenti; 5. edilizia residenziale pubblica; 6. Trasporti; 7. Infrastrutture; 8. porti, aeroporti e centri intermodali; 9. tutela e valorizzazione delle risorse ambientali; 10. qualità dell'aria, industrie a rischio ed inquinamento acustico; 11. difesa del suolo e tutela delle risorse idriche; 12. rifiuti e bonifiche; 13. monitoraggio e riordino degli atti normativi in materia ambientale; 14. sviluppo della conoscenza dell'ambiente; 15. procedimento ed atti di valenza intersettoriale.

A tutt'oggi sono stati attivati 42 coordinamenti, la maggior dei quali affidati ad enti superiori, come le Comunità Montane e le Associazioni Intercomunali (23) o le Province (15). I temi principali scelti, almeno nei protocolli di intesa tra i Comuni aderenti sono: quelli dell'utilizzo delle risorse ambientali (20 coordinamenti), la valorizzazione dei territori ai margini degli aggregati urbani, tramite la specializzazione di alcune realtà turistiche o terziarie (10 coordinamenti), la costruzione di parchi (5), lo smaltimento dei rifiuti e la depurazione (6), la riconversione di aree produttive abbandonate o sottoutilizzate (4), la realizzazione di infrastrutture e il miglioramento della mobilità (15), la distribuzione dei carichi edilizi sul territorio (2).

Sembra quindi emergere una attenzione particolare a tutte quelle parti del territorio tradizionalmente non interessate dai piani regolatori e quelle tematiche che con difficoltà riescono a trovare spazio all'interno dei confini amministrativi comunali.

4.3 La fase del neo-regionalismo concertato

L'implementazione di quella che era una normativa integrativa sfocia in un robusto attivismo regionale che in breve tempo apre una fase nuova: quella di un neo-regionalismo concertato con gli Enti locali e le Province. È un aspetto inedito dell'azione regionale, sia perché interessa via via l'intero spazio regionale, sia perché sposta l'asse e gli interessi della politica territoriale in regione dalla tradizionale strumentazione urbanistica alla pianificazione territoriale.

Artefici di questo passaggio sono il nuovo Assessore all'urbanistica, Mauro Ginanneschi [23], e soprattutto il dirigente regionale Manlio Summer. Sono aiutati in questo passaggio sia dalla riorganizzazione interna degli uffici regionali che, smembrando il Dipartimento Assetto del territorio in tre tronconi, porta alla nascita del Dipartimento Urbanistica [24]; sia dalla nuova stagione della programmazione regionale indirizzata con più forza, rispetto a quanto già fatto, verso «la massima intesa sulle grandi opzioni con le autonomie e con le forze sociali», cioè il tentativo «di coordinare e orientare in modo univoco l'azione della Regione» in maniera preventiva [25].

[23] «Sono arrivato in un periodo di gestione della legge 74. Un periodo estremamente interessante e innovativo, prima di tutto perché era la prima vera legge regionale, secondariamente perché in quella legge c'erano dei semi, che furono poi ampliati soprattutto intorno al concetto di area vasta, poi per il clima di studio all'interno del Dipartimento Urbanistica», *Intervista registrata* con M. Ginanneschi, cit.

[24] La modifica organizzativa degli uffici è decisa dalla Lr. 317/85, ma diventa operativa con la Lr. 48/87. In questa riorganizzazione M. Summer, fino a quel momento responsabile del servizio «Politiche territoriali» presso il Dipartimento Programmazione, si trasferisce al servizio «Pianificazione del territorio» ed è nominato anche coordinatore del Dipartimento Urbanistica.

[25] «Intervento» di G. Bartolini al dibattito sul Programma regionale di sviluppo 1987-1989, ora in Id., *Il governo regionale*, cit. p. 264. Posizione che viene con forza contrastata dalle opposizioni, dice P. Ralli (Dc): «L'attenzione alle sole "aree forti" (Firenze-Prato-Pistoia, Pisa-Livorno, e della costa) appesantirà le attuali congestioni in quelle zone e renderà ancora più drammatica l'emarginazione dell'altra Toscana: la Toscana del Casentino e della Garfagnana, della montagna e della collina, dell'entroterra grossetano, senese ed aretino. (..) ricordate le tante speranze riposte, da più parti, su questa legge [si riferisce alla Lr. 74, nda] per una effettiva svolta nella politica regionale di governo del territorio (..) una novità, la costruzione cioè dopo anni di promesse del Quadro regionale di coordinamento territoriale. Un anno fa espressi all'allora Assessore Beneforti l'apprezzamento del gruppo Dc per questa novità: quest'anno incredibilmente è stato cancellato tutto e la Giunta si è liberata spregiudicatamente dell'unico strumento di programmazione che si era saputo compiutamente definire in 17 anni di storia regionale. A questo punto è chiaro che la programmazione è solo un impiccio, un elemento di disturbo: abbia almeno la Giunta il pudore di abrogare la legge 74», ora in «Obbiettivi e strategie di governo della Regione per la Toscana», *Toscana Consiglio Regionale*, n. 7, 1987, p. 182.

La reimpostazione della programmazione regionale poggiava su alcuni studi sulla realtà toscana che mostravano come l'accumularsi di problemi e spinte endogene ed esogene stavano rendendo sempre più problematico affrontare le questioni dello sviluppo e delle strategie di politica economica alla scala in cui era tradizionalmente dimensionato il policentrismo regionale [26]. I lavori portano ad una proposta di ridefinizione delle caratteristiche tipologiche dello sviluppo ed individuano sei sub-sistemi territoriali con proprie peculiarità:

a) il sistema delle aree montane dell'arco appenninico, che poteva sviluppare reti di relazioni con le zone contigue degli altri versanti, proponendosi unitariamente come punto qualificato di una nuova offerta turistica e ambientale;
b) il sistema delle zone interne – individuando fra queste quelle aree non collegate prevalentemente allo sviluppo della costa o del bacino dell'Arno – che si connotava con una forte qualificazione delle produzioni primarie e dove insistevano rilevanti centri urbani cosiddetti minori;
c) il sistema della costa settentrionale, che sembrava avere come strategia unificante quella della risoluzione degli annosi conflitti dell'uso dello spazio con le peculiarità paesaggistiche ed ambientali;
d) il sistema industriale del bacino dell'Arno, che presentava urgenze legate al miglioramento della rete infrastrutture, nonché problemi di difesa ambientale e miglioramento delle condizioni complessive di funzionamento delle varie sub-aree in cui era diviso;
e) le aree urbane complesse con caratteristiche metropolitane (Firenze-Prato-Pistoia e Pisa-Livorno) che dovevano innanzitutto raggiungere una forte integrazione dei sistemi infrastrutturali e dei servizi, in modo da accrescerne la funzionalità interna ed esterna;
f) la costa meridionale e l'arcipelago, fortemente legate ad una cospicua presenza agricola, con un territorio poco densamente abitato e turisticamente molto dotato.

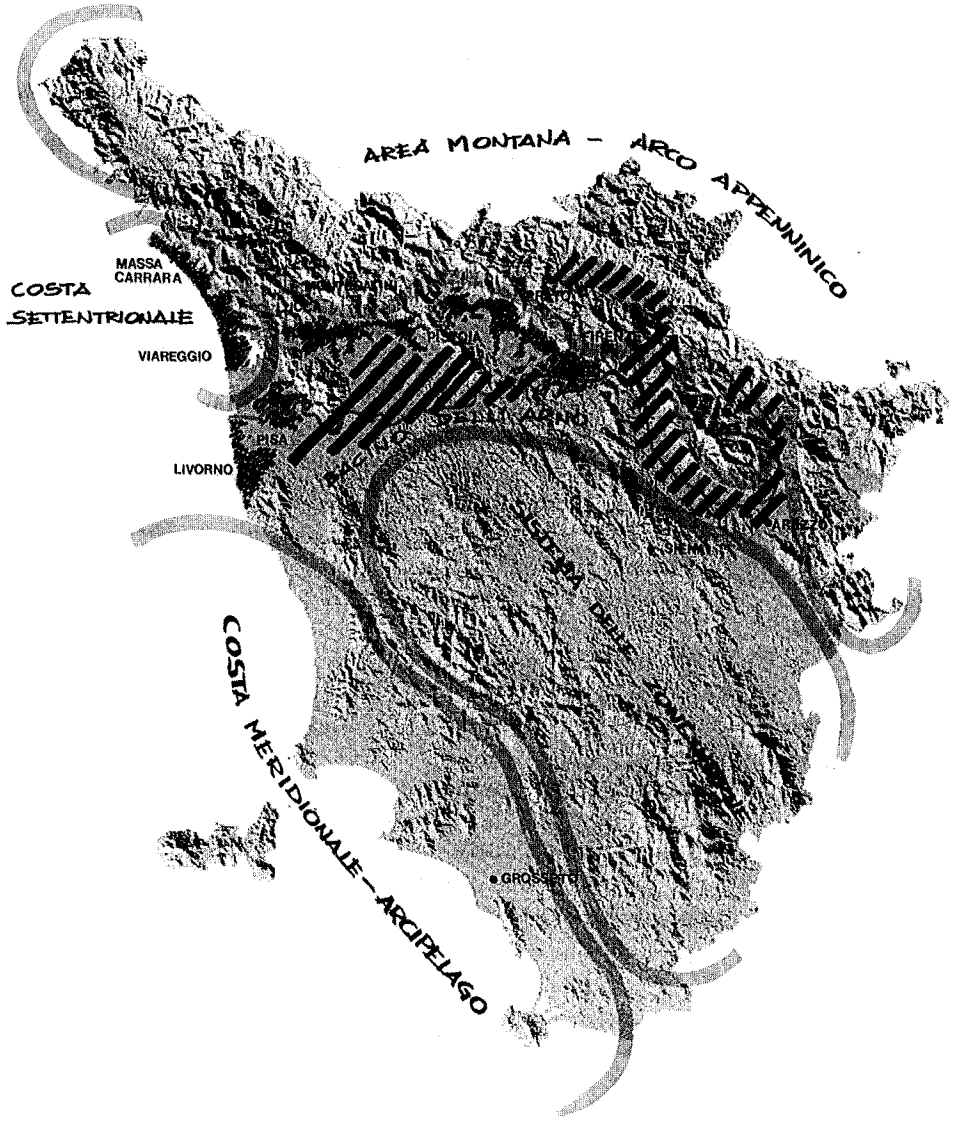
Questa in sintesi la griglia sub-regionale di base, che la programmazione regionale indicava, entro la quale applicare politiche socio-economiche, ma soprattutto territoriali, di area vasta. Tuttavia, mettere in piedi un sistema organico di politica di intervento di area vasta significava, prima di tutto, progettare un sistema di decisioni a livello regionale, ma anche a livello di area: da qui l'idea di estendere la pratica delle Conferenze di area – già previste da tempo dai documenti di programmazione – con quella di predisporre uno strumento di intervento operativo e sufficientemente aperto da adattarsi non solo alle diverse realtà spaziali, quanto ai diversi problemi ed obiettivi. Da qui l'idea di estendere l'esperienza in corso di conclusione nella Toscana centrale a tutto il resto del territorio.

La presenza di M. Summer all'interno del nuovo Dipartimento Urbanistica, ed in questo nuovo scenario di programmazione, è innovativa perché è portatore di un approccio più vicino alla programmazione e alle politiche del territorio, che non al tradizionale controllo dei piani e della politica urbanistica. Non solo, ma avendo in prima persona curato la trasposizione delle indicazioni territoriali in documenti da allegare, o fare seguire ai vari programmi regionali di sviluppo, tenta dalla nuova postazione di trasferirla alla prassi degli Enti locali, prima di tutto, e dello stesso Dipartimento, poi.

L'implementazione della legge 74 significava, soprattutto, far si che potesse essere applicata alla Conferenza dell'area Firenze-Prato-Pistoia e all'ipotesi di uno Schema strutturale, in modo da dare operatività territoriale concertata alle strategie e agli obiettivi della programmazione regionale. Ed è quello che avvenne.

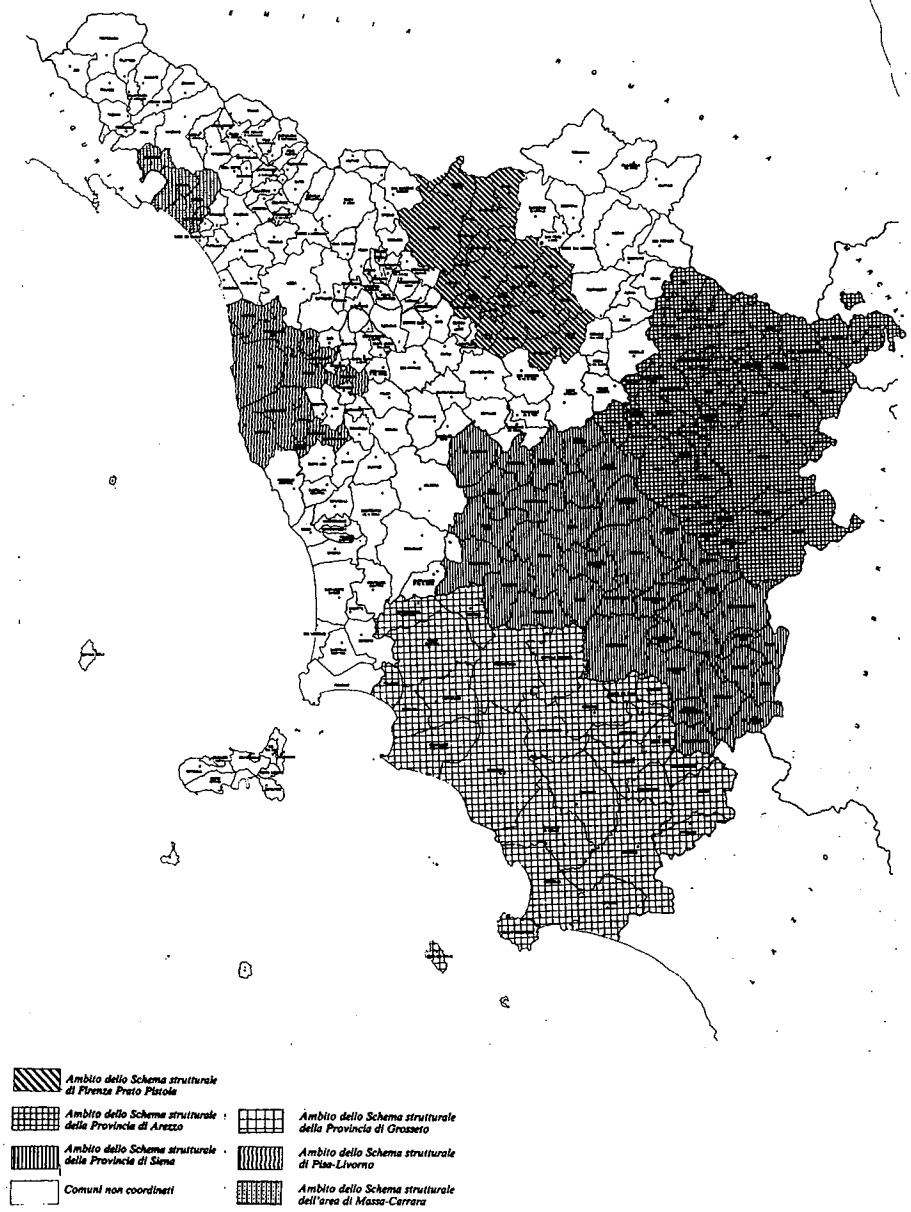
[26] Cfr. M. Badii, G. Rossini, «Problemi attuali: programmazione regionale in Toscana», cit.

LA RIDEFINIZIONE DELLE CARATTERISTICHE TIPOLOGICHE DELLO SVILUPPO REGIONALE



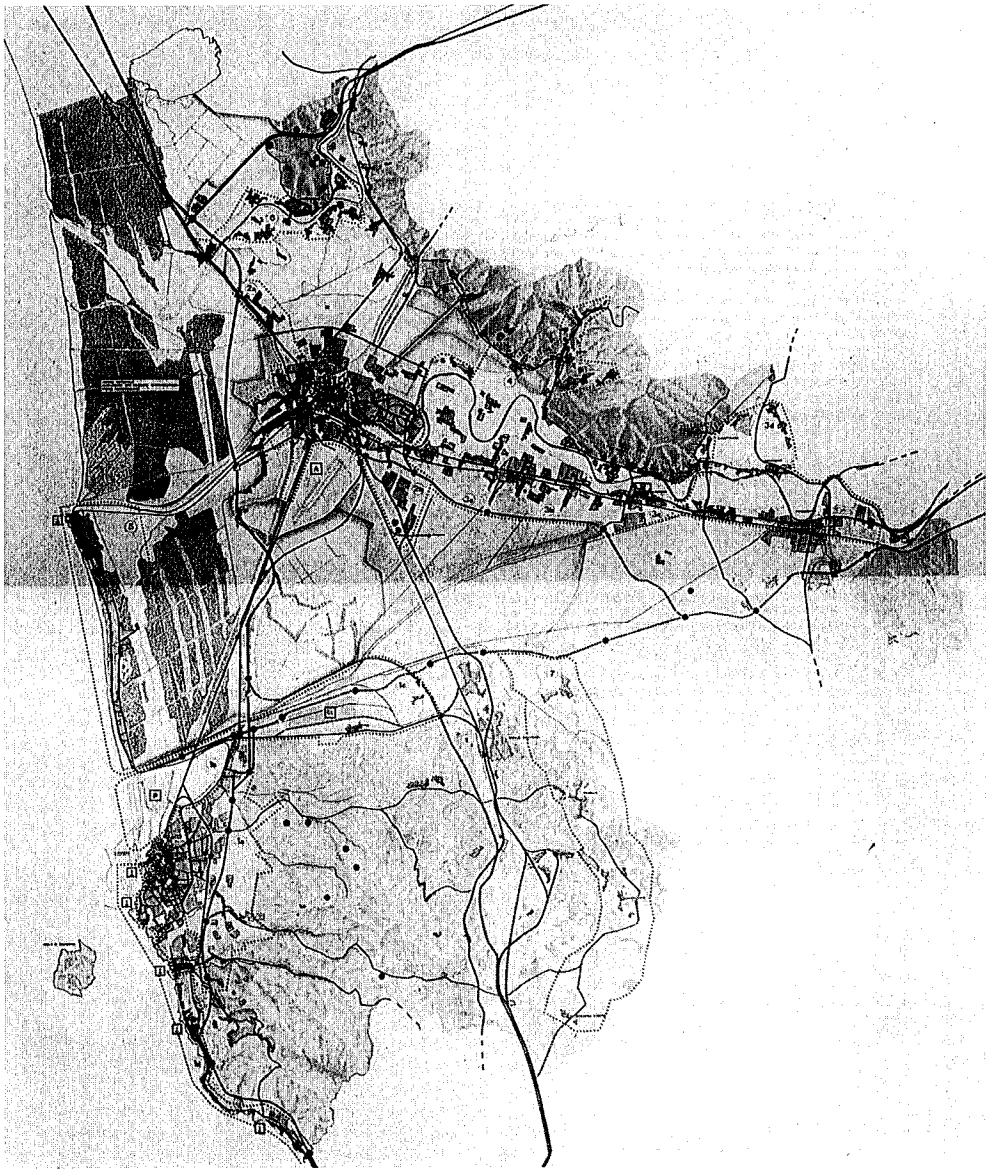
da: Quaderni di urbanistica informazioni, n. 10, 1991.

INIZIATIVE DI COORDINAMENTO AVVIATE DALLA REGIONE



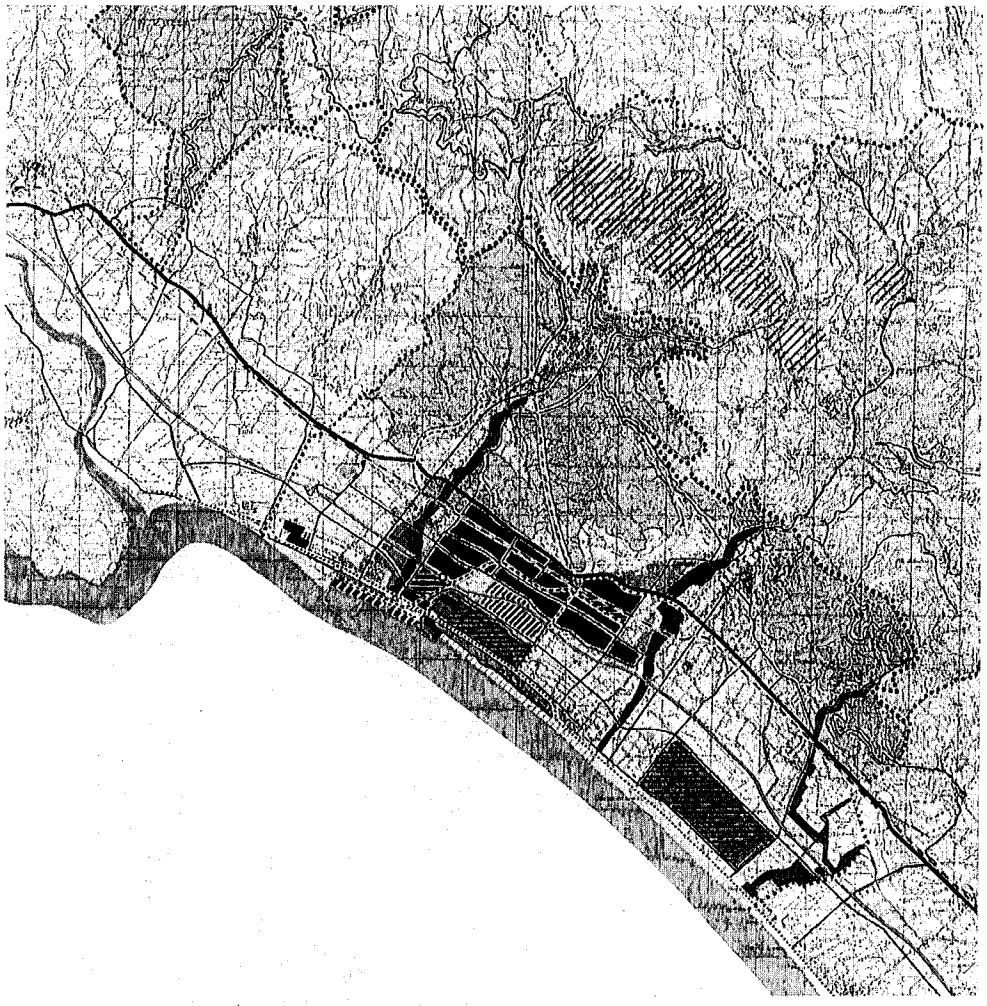
da: Quaderni di urbanistica informazioni, n. 10, 1991.

LINEAMENTI DELLO SCHEMA STRUTTURALE PER L'AREA PISA-LIVORNO



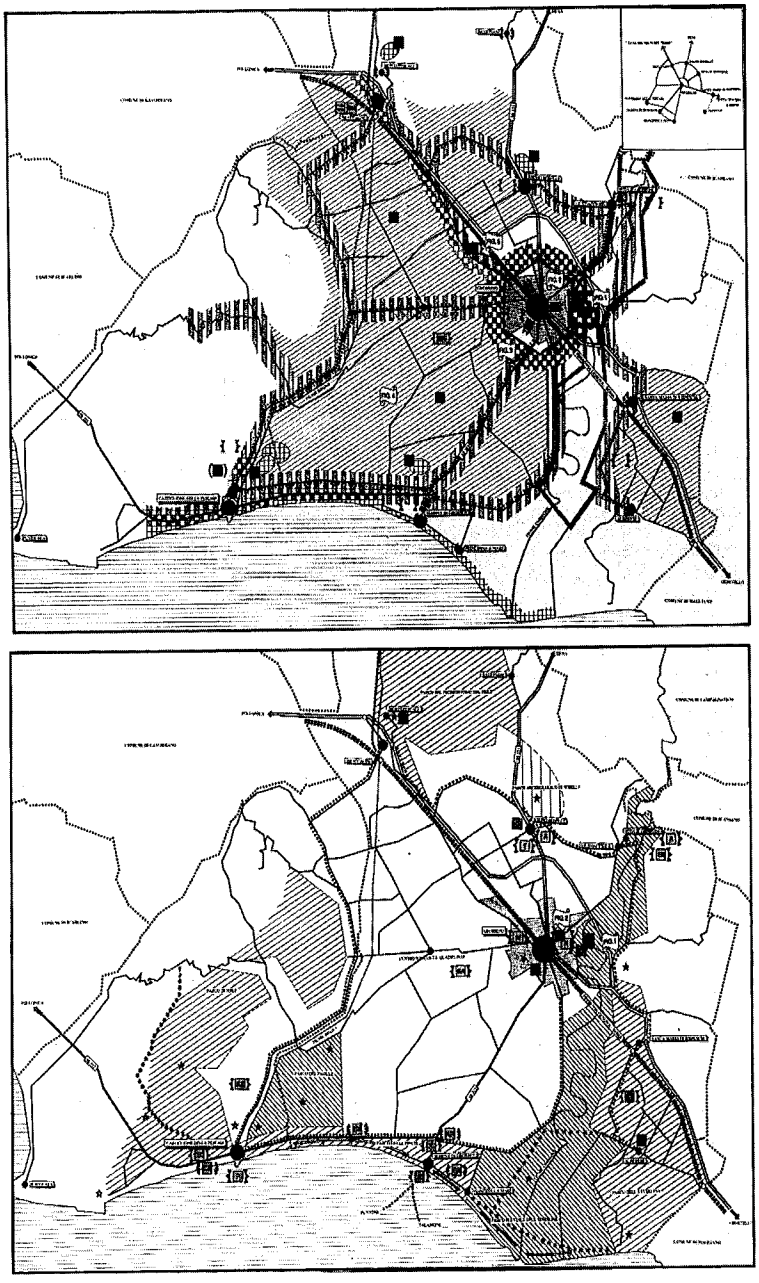
da: Quaderni di urbanistica informazioni, n. 10, 1991.

PROPOSTA DI SCHEMA STRUTTURALE DER L'AREA DI MASSA-CARRARA



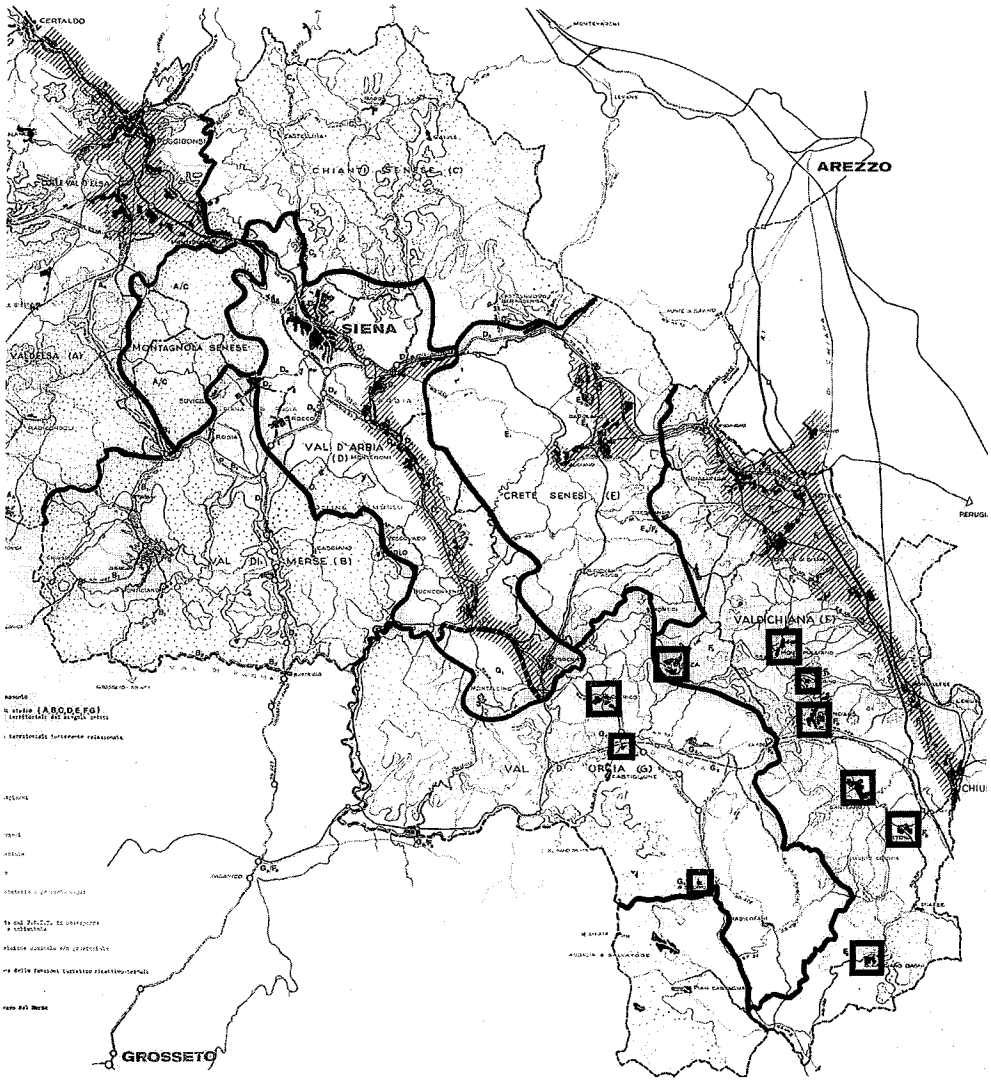
da: Quaderni di urbanistica informazioni, n. 10, 1991.

SCHEMA STRUTTURALE DELLA PROVINCIA DI GROSSETO
proposta per la "città" della città



da: Quaderni di urbanistica informazioni, n. 10, 1991.

INDIRIZZI DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE DELLA PROVINCIA DI SIENA



da: Quaderni di urbanistica informazioni, n. 10, 1991.

La favorevole accoglienza politica dell'esperimento sul campo è via via esteso ad altra aree regionali. E questo, alla fine, rappresentò un limite, perché "spalmando" il metodo di lavoro pensato per un'area-problema, ad una serie di Conferenze di area coincidenti però con bacini amministrativi provinciali (Arezzo, Grosseto, Massa-Carrara, Siena), alla fine ne muta il significato fino a farne smarrire la carica innovativa.

Così quello che doveva essere uno strumento organizzativo per alcune particolari aree-problema, che desse coordinamento ed efficacia progettuale a decisioni concordate tra i diversi attori istituzionali di un territorio definito intorno al tavolo della Conferenza di area, ha preso le sembianze di un vero e proprio strumento ordinatore, seppur costruito con il dialogo e la contrattazione, di livello istituzionale. Il tutto è stato recepito "a posteriori" nel quadro legislativo regionale, verso la fine della legislatura, con la legge regionale numero 4 del 1990. Ed è significativo che per trovare legittimità giuridica allo Schema strutturale, in questa nuova declinazione di strumento ordinatore di natura territoriale, si è fatto ricorso alla vecchia legge nazionale del 1942, dandogli la stessa efficacia giuridica di un Piano territoriale di coordinamento [27].

Se la legge 74/84 aveva rappresentato l'inizio di una nuova fase nella politica territoriale regionale, con il definitivo superamento di un unico piano regionale di coordinamento territoriale a favore di una progressiva attività di organizzazione territoriale di carattere sovracomunale, con le modifiche introdotte dalla 4/90 si recupera parte dell'impostazione della lama "politico-normativa", seppur solo dal lato dell'efficacia.

L'impostazione è mutuata anche per la pianificazione paesistica. Cioè si inseriscono nella pianificazione ordinaria, ed in maniera definitiva e coordinata con la strumentazione urbanistica, le indicazioni di tutela ambientale così come indicate dalla legge «Galasso» del 1985. Cioè si abbandona l'idea di un piano paesistico regionale e si sceglie la strada della pianificazione ordinaria contenente specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, attraverso due principi: 1. l'unitarietà del territorio e l'unitarietà della pianificazione che non può essere distinta tra urbanistica ed ambientale; 2. la tutela dell'ambiente che non può essere solo limitata alle aree già protette o tutelate, ma deve essere estesa a tutto il territorio [28].

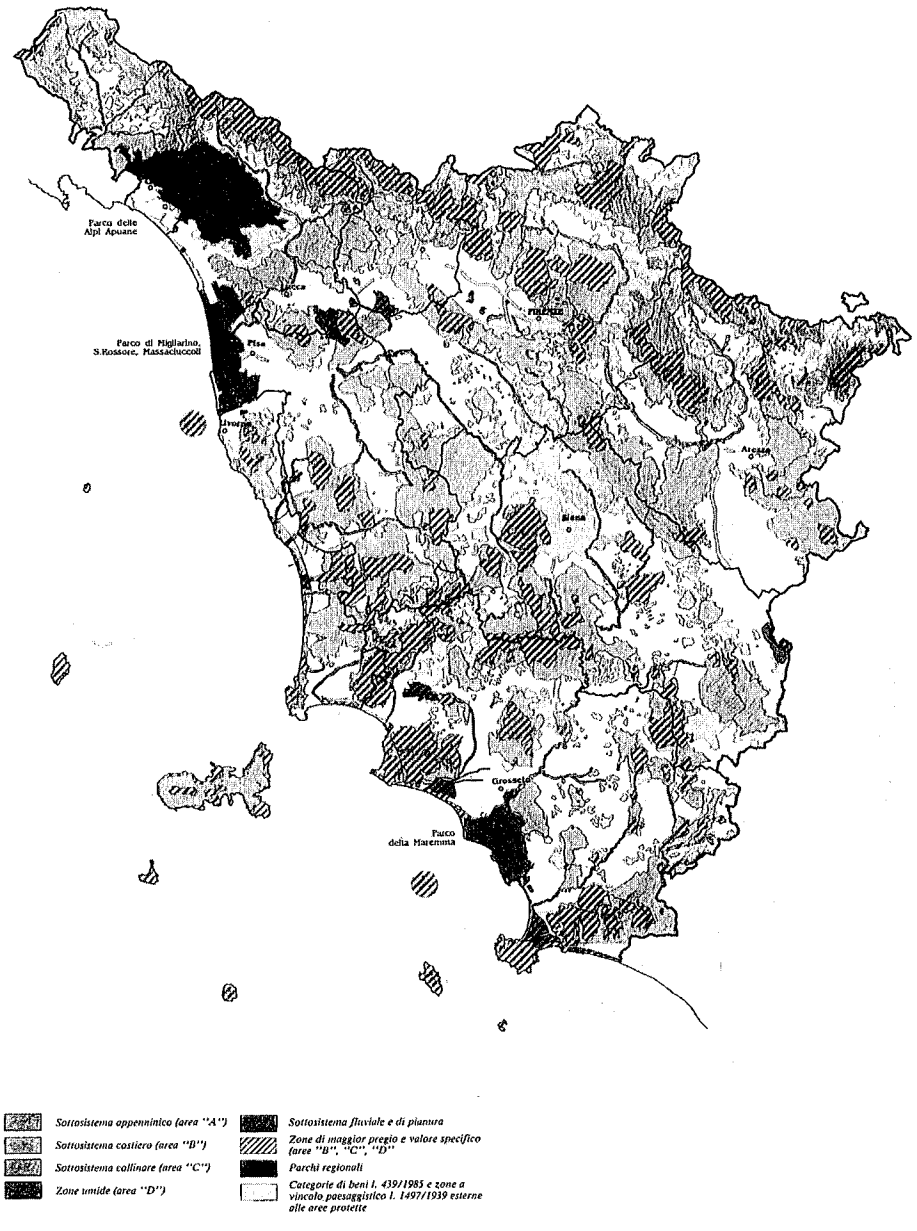
Così facendo ogni piano è obbligato a contenere specifiche considerazioni dei valori paesistici ed ambientali. In definitiva, con la legge n. 4 si è istituzionalizzata una attività di coordinamento, seppur di natura dialogativa, di emanazione regionale che si è andata ad affiancare a quella già in essere di emanazione locale, ma l'efficacia, in assenza di disposizioni regionali coerenti con questa impostazione, la si è trovata altrove.

La restante attività legislativa e di lavoro che si svolge negli stessi anni ha una impostazione più tradizionale: una serie di delibere consiliari vanno in direzione opposta a quella tracciata precedentemente, rispondono ad una prassi regolamentativa e vincolante per tutti i soggetti. Le più importanti sono quelle inerenti la disciplina delle attività agrituristiche (Lr. 36/87), il Piano paesistico (delibera 296/88), il Piano regionale integrato dei trasporti (delibera 254/89), gli indirizzi della fascia costiera (delibera 47/90).

[27] Così recita l'art. 7 della Lr. 4/90, che modifica e integra l'art. 4 della Lr. 74: (comma 3) «Il sistema degli atti, dei piani di settore e degli Schemi strutturali di cui al comma precedente costituisce il Qrct; gli atti del Qrct hanno efficacia del Piano territoriale di coordinamento previsto dall'art. 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, del Piano paesistico o del Piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali previsti dall'art. 1/bis della legge 8 agosto 1985, n. 431».

[28] Cfr. A. Marangoni, M. Mugelli, A. Nuzzo, *Il contributo del piano paesaggistico regionale nel processo complessivo della pianificazione*, relazione presentata al Convegno regionale *Verso la formazione del Quadro regionale...*, cit.

IL PIANO PAESISTICO



da: Quaderni di urbanistica informazioni, n. 10, 1991.

IL NUOVO QUADRO DI COORDINAMENTO TERRITORIALE E GLI SCHEMI STRUTTURALI

Art. 4, *Quadro regionale di coordinamento territoriale*
1. La Regione stabilisce gli indirizzi ed i contenuti della pianificazione urbanistica del territorio in attuazione degli obiettivi del Piano regionale di sviluppo (Prs). A tal fine la Regione emana le prescrizioni e i vincoli di cui all'art. 3 e le direttive di cui all'art. 4.
2. Le prescrizioni, i vincoli e le direttive trovano di norma espressione coordinata in piani relativi a determinati settori di intervento e/o negli Schemi strutturali di cui al successivo art. 8/bis in relazione a determinate zone del territorio regionale.
3. Il sistema degli atti, dei piani di settore e degli Schemi strutturali di cui al comma precedente costituisce il Quadro regionale di coordinamento territoriale (Qrct); gli atti del Qrct hanno efficacia del Piano territoriale di coordinamento previsto dall'art. 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, del Piano paesistico o del Piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali previsti dall'art. 1/bis della legge 8 agosto 1985, n. 431.
4. In base agli obiettivi, ai tempi ed agli indirizzi definiti dal Prs, il Consiglio regionale su proposta della Giunta stabilisce gli atti di Qrct da adottare, aggiornare e coordinare definendone gli obiettivi territoriali specifici, gli ambiti e i criteri.
5. Oltre alle funzioni attribuite dalla legislazione vigente, la Commissione regionale tecnico-amministrativa, sezione urbanistica e beni ambientali, esprime parere tecnico preventivo sulle proposte di atti del Qrct.

Art. 8/bis, *Schemi strutturali*
1. In base agli obiettivi, ai tempi ed agli indirizzi definiti dal Prs e con riferimento ad aree di intenso sviluppo o a sistemi ambientali di rilevanza territoriale indicate dal Consiglio regionale, la Giunta regionale indice apposite Conferenze di pianificazione territoriale d'area con i Comuni, le Province, le Comunità montane, gli Enti e le Associazioni riconosciuti interessati.
2. La Giunta regionale sulla base delle risultanze delle Conferenze di cui al comma precedente provvede alla formazione di proposte di Schema strutturale.
3. Lo Schema strutturale:
a) definisce gli obiettivi della pianificazione territoriale ed urbanistica con riferimento:
- alla tutela, alla utilizzazione ed alla riqualificazione delle risorse ambientali;
- alla riqualificazione, lo sviluppo degli insediamenti;
- alla definizione del sistema delle infrastrutture di interesse nazionale e regionale e, comunque, sovracomunale;
- ad obiettivi contenuti negli atti di pianificazione regionale di settore;
b) contiene gli strumenti (direttive, prescrizioni e vincoli) necessari al perseguimento degli obiettivi di cui alla precedente lettera a);
c) definisce i modi di gestione del processo e stabilisce i relativi tempi.
4. Attraverso il processo di coordinamento di cui al precedente art. 8, i Comuni e le Province interessate integrano e specificano le indicazioni dello Schema strutturale.
5. Lo Schema strutturale è approvato dal Consiglio regionale nelle forme e nei modi previsti per i singoli atti del Qrct in esso contenuti.

Lr. 26 gennaio 1990, n. 4, *Modifiche e integrazioni alle leggi regionali 74/1984 e 52/1982. Contenuti paesistici e ambientali della pianificazione urbanistica.*

GLI SVILUPPI DEL QUINQUENNIO 1985-1990

di Marco Gamberini

Con quest'ultimo provvedimento si affermano (titolo I) in sostanza tre principi:

1. la pianificazione urbanistica non è distinta dalla pianificazione ambientale, ma è assunta in essa attraverso la riqualificazione degli strumenti ordinari di piano, che in tal modo dilatano la loro efficacia alla tutela e valorizzazione dell'ambiente;
2. le aree tutelate e vincolate non sono una porzione oggetto di pianificazione speciale, ma, semplicemente, di norme adeguate ai valori che presentano, all'interno di una disciplina unitaria, di tutto il territorio;
3. la tutela ambientale deve essere esercitata non soltanto sulle aree protette, ma su tutto il territorio, compreso quello urbanizzato.

La Lr. 74/84 diventa dunque riferimento normativo principale per questo processo integrato, con le relative conseguenze sugli strumenti, sugli aspetti procedurali e sulle competenze istituzionali. Ed è propio su questa legge che il legislatore della Lr. 4/90 ha maggiormente operato per cogliere le nuove esigenze che l'esperienza amministrativa di questi anni ha posto in luce.

Il titolo II della Lr. 4/90 è infatti dedicato alla «disciplina del coordinamento della pianificazione urbanistica», attraverso la riscrittura degli artt. 2 e 8 della Lr. 74/84 e l'integrazione di questa con l'art. 8 bis. Nell'art. 2, sostitutivo, viene introdotto lo «schema strutturale» come componente, assieme ai piani di settore, del Qrct che, con le nuove disposizioni, assume valore congiunto di *Piano territoriale di coordinamento* e di *Piano Paesistico* o *Piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali.*

Il nuovo testo dell'art. 8 ridefinisce modalità, contenuti, competenze e procedure per il coordinamento degli strumenti urbanistici, autogestiti dai Comuni su loro diretta iniziativa. Il risultato di tale attività, cui le Province partecipano come soggetti delegati dalla Regione con funzioni di controllo, di supporto, di verifica, di indirizzo e di sollecitazione, nonché, a seguito di libera iniziativa dei Comuni, come possibili soggetti incaricati del coordinamento, consiste in vere e proprie proposte di atti di Qrct. Laddove l'attività di coordinamento degli strumenti urbanistici sia urgente, complessa, o riguardi finalità prioritarie d'interesse regionale o nazionale, la Giunta regionale provvede, secondo le disposizioni dell'art. 8 bis e le indicazioni del Prs, ad attivare apposite *Conferenze* tra soggetti istituzionali.

Da questo processo di partecipazione istituzionale la Giunta regionale ricava le indicazioni e la legittimazione del consenso a sintetizzare una proposta di Schema strutturale. Esso è, dunque, in primo luogo un sistema di obiettivi compatibili e/o congruenti, rappresenta, cioè, una sorta di patto istituzionale sulla tutela, sull'uso e sulla valorizzazione del territorio e dell'ambiente, ove siano ricomposte all'interno di una razionalità comune le angolazioni settoriali e le volontà dei diversi soggetti. In secondo luogo la Schema strutturale contiene gli strumenti giuridici (direttive, prescrizioni e vincoli) necessari di volta in volta al perseguimento degli obiettivi. In ultimo, lo Schema strutturale «definisce i modi di gestione nel processo e stabilisce i relativi tempi». (..)

Il passaggio fondamentale attraverso il quale il Qrct, costruito con gli Schemi strutturali ed i Coordinamenti, acquisisce efficacia è l'adeguamento ad essi degli strumenti urbanistici. A tale passaggio è dedicata l'ultima parte dell'art. 8, modificato, che prevede in sostanza una delega alle Provincie per l'approvazione dei nuovi piani e delle varianti a quelli vigenti, per snellire ed accelerare le procedure, garantendo inoltre tempi certi sulla base del principio del silenzio-assenso.

da: M. Gamberini, «L'esigenza di un testo unico della normativa urbanistica regionale», relazione presentata al Convegno regionale, *Verso la formazione del Quadro regionale di coordinamento territoriale e del testo unico della legislazione urbanistica*, Viareggio 22-23 marzo 1990 (stralci).

Nel complesso, comunque, è la ritematizzazione della legge 74/84, attraverso pratiche concrete di intervento diretto regionale, che ha ricadute nel dibattito regionale. Anche perché obbligava ad ripensamento complessivo dell'intera politica territoriale regionale. Gli Schemi strutturali sembravano, infatti, dimostrare che il metodo di lavoro seguito – seppur con la correzione di rotta operata con la Lr. 4/90 – poteva dare concreti risultati e facilitare la risoluzione delle grandi scelte strategiche di assetto territoriale in Toscana. Contestualmente il coordinamento autogestito della strumentazione urbanistica locale, operato dai Comuni, stava dando risultati significativi, specialmente in quelle zone dove già da tempo il dialogo tra le istituzioni locali era prassi seguita.

Una necessità, comunque, si imponeva: la revisione completa dell'apparato legislativo regionale e la predisposizione di un testo unico della legislazione urbanistica. Necessità dettata non solo dall'emergere della lama "progettuale" che aveva finalmente fatto assumere un ruolo attivo alla Regione, quanto dall'estrema disarticolazione della normativa in materia, dispersa in più di centoventi provvedimenti legislativi, e complicata dalle direttive di carattere normativo che, nonostante la stagione degli Schemi strutturali, continuavano ad essere emanate.

Sono questi i temi che verranno trattati in un convegno regionale di fine legislatura [29] nel marzo 1990, che rappresenta il momento più alto ed ampio della discussione politica regionale dall'aprile del 1973 e che porta all'approvazione di tre documenti di indirizzo per il Governo regionale.

Dunque una fase fervida di iniziative e carica di significati che ha portato a delineare un intervento diretto dell'Ente Regione nella trasformazione del proprio territorio, cercando di tracciare una strada per superare gli interventi di natura settoriale, ribadendo, altresì, il netto diniego verso un piano territoriale di coordinamento onnicomprensivo e generico; preferendo invece un faticoso processo di costruzione di alcune "azioni" concordate sul territorio con tutti i soggetti istituzionali che hanno assunto il ruolo di proposte-guida cui agganciare qualsiasi altra decisione, cioè tentare di passare da una fase di controllo rispetto al "vincolo", ad una di verifica rispetto ad un possibile piano legato a problemi e a tematiche di area vasta.

Di questo si discute a Viareggio.

4.4 Gli "auspici" di fine legislatura

Il 22 ed il 23 di marzo 1990 la Regione ha chiamato a raccolta, a Viareggio, amministratori, burocrazie tecniche, forze sociali, forze politiche, esponenti del mondo professionale, intellettuali, per una presentazione e verifica delle pratiche urbanistiche avviate nel periodo 1985-1990, nonché sul quadro normativo da queste scaturito, recepito "a posteriori" nel corpus legislativo regionale.

L'incontro può essere definito come il contraltare al già citato convegno regionale tenuto il 6 dicembre 1985. È stata la prima volta che ciò è accaduto, sia pur nella breve vita istuzionale di questo Ente. Per la prima volta, cioè, si possono confrontare, e misurare, le aspettative e i risultati concreti, le distanze reciproche tra gli intenti e le pratiche, e, quello che sembra più fertile, ponderare la ricerca di nuovi e più sofisticati corredi conoscitivi che hanno reso

[29] Convegno regionale *Verso la formazione del Quadro regionale di coordinamento territoriale e del testo unico della legislazione*, cit., parte degli atti sono in G. De Luca, a cura di, *La pianificazione regionale...*, cit.

possibile un ruolo attivo della Regione nella pianificazione del "suo" territorio e i presupposti da cui ci si è mossi.

La Regione fino al 1984 non ha mai assunto un intervento ordinatore diretto attraverso una azione di pianificazione organica di livello sovracomunale o regionale, limitandosi a gestire il controllo sugli atti dei Comuni solo attraverso organi tecnici o attraverso l'emanazione di leggi che regolavano in modo diretto, e generico, l'attività di trasformazione del territorio. Cioè con comportamenti e con norme che potevano fare a meno di strumenti di pianificazione ordinatori e regolatori dei comportamenti degli attori territoriali.

Nella seconda metà degli anni ottanta questo apparato normativo-regolamentare è andato via via superato, con la definizione di pratiche concrete di intervento diretto, concordato con gli operatori pubblici e privati, che ha dischiuso spazi di manovra assai rilevanti e interessanti.

L'avvio di questo percorso ha però messo in luce una quantità di problemi da risolvere, a cominciare dalla inadeguatezza degli strumenti urbanistici di livello comunale. A Viareggio, infatti, non si è consumato il tradizionale rito apoforetico di fine legislatura. Esso ha invece rappresentato un punto di arrivo di un travagliato percorso amministrativo che ha improntato di sé una intiera legislatura e che ha prodotto "mosse" reali che possono, anche, portare ad un avanzamento concreto della disciplina, sia dal lato giurisprudenziale che da quello della prassi.

La fertilità di queste "mosse" e la curiosità che hanno destato si è potuta misurare a Viareggio, sia dal lato della partecipazione quantitativa, davvero inusuale per un convegno tematico e specifico di questa natura, sia dal lato qualitativo, per il numero copioso e dettagliato degli interventi.

L'organizzazione del convegno è stata articolata per commissioni di lavoro, ognuna delle quali ha prodotto un documento, discusso ed approvato in assemblea, che qui presentiamo, e che possono essere equiparati a delle vere e proprie "carte di intenti" del mondo tecnico ed amministrativo regionale.

Da questi documenti emerge un atteggiamento assai critico verso una esperienza di pratiche urbanistiche condotte nei solchi tradizionali della legislazione nazionale ed una estrema attenzione verso il tentativo regionale di ridare "fiato" e credito istituzionale ad una pratica assai debole e fortemente burocratizzata. Ma vi è una ragione fondamentale per la quale il convegno sarà ricordato, cioè l'accorato appello ad abolire le gerarchie dei piani attraverso il riconoscimento di due soli livelli di pianificazione: quello locale e quello sovracomunale. Livelli che non devono essere costruiti e definiti in forma separata ma con un processo dialogativo e partecipativo, in modo che nessuno dei due prevalga sull'altro.

Da ciò nasce non solo la richiesta di portare ordine all'interno delle molteplici leggi regionali che interessano la materia; quanto quella di operare una vera e propria rivoluzione nel processo di definizione della politica territoriale e urbanistica, riformulando il piano regolatore comunale, che nelle attuali formulazioni non può essere capace di dialogare con gli strumenti di pianificazione di area vasta.

4.4.1 Le politiche di area vasta

Si valuta positivamente il processo avviato dalla Regione Toscana nel corso della legislatura appena conclusa, caratterizzato dai seguenti elementi di novità:

1. il passaggio da una politica prevalentemente rivolta all'esercizio della competenza in materia di pianificazione territoriale organizzata particolarmente sul piano legislativo e autorizzativo, attraverso l'approvazione degli strumenti urbanistici di livello comunale, ad una azione programmatoria orientativa dei due esclusivi livelli di pianificazione: quello comunale e quello di area vasta; ed al tempo stesso coordinatrice dei propri piani e programmi aventi valenza territoriale;
2. lo sviluppo di tale processo attraverso forme non gerarchizzanti del territorio e di relazioni tra i vari soggetti istituzionali. Il metodo introdotto è innovativo per le diversità di approccio attivate nelle diverse situazioni, perché dà risposte possibili a realtà differenziate;
3. lo Schema strutturale che ne è nato non può essere un piano urbanistico onnicomprensivo, ma un atto che valuta, su un livello di contestualità, l'insieme di quegli interventi che sono considerati determinanti per l'assetto territoriale di una determinata area, considerata in sé, e nelle sue relazioni, con il resto dei territori;
4. la volontà di riferire, progressivamente, all'intero territorio regionale il metodo e gli strumenti attivati nel corso di questa legislatura, prioritariamente nelle aree connotate da problemi più urgenti. Lo sviluppo di tale processo sarà efficace se avverrà operando su «aree sistema» da considerarsi come sistemi dinamici non isolabili, ma relazionati.

Compito specifico della politica regionale in questo ambito sarà quello di assicurare le interdipendenze funzionali tra gli accennati sistemi e più ampiamente il sistema regionale, nonché le correlazioni nazionali e mediterranee.

Ciò significa che l'iniziativa della Regione, nello sviluppo delle proprie politiche di pianificazione, dovrà essere finalizzata a definire il quadro di riferimento generale attraverso i successivi sviluppi degli Schemi strutturali e, contestualmente, operare per assicurare l'interazione dei diversi sistemi, in particolare cercando di realizzare politiche di investimento (risorse pubbliche e private) a lungo termine, in modo tale da strutturare l'intero territorio regionale a livelli che garantiscono la competitività dell'intera regione in una interdipendenza internazionale.

4.4.2 La strumentazione di livello comunale

La pianificazione di livello comunale non è distinguibile da quella di area vasta in termini di subordinazione gerarchica, ma soltanto di specificazione funzionale.

Alla prima spetta definire gli obiettivi generali, il sistema delle compatibilità a dimensione di territorio sovracomunale e l'interdipendenza dei sistemi territoriali. Alla seconda gli obiettivi di livello comunale, anche in relazione con quelli generali, la disciplina diretta delle azioni di trasformazione del territorio e l'indicazione delle limitazioni d'uso del territorio.

I due livelli di pianificazione devono interagire tra loro, escludendo in via generale il prevalere dell'uno sull'altro. Conseguentemente i soggetti istituzionali preposti devono sviluppare forme di collaborazione che si concretizzano nella pianificazione di area vasta (Schemi strutturali ed azioni di coordinamento).

L'esistenza della pianificazione di area vasta è condizione necessaria per:

— garantire la certezza del diritto attraverso riferimenti univoci di disciplina del territorio, necessari alla valutazione degli strumenti urbanistici di livello comunale e dei progetti di trasformazione territoriale, grandi e piccoli;

— consentire un uso mirato e coordinato delle risorse, per assicurare le conoscenze necessarie alla pianificazione;
— definire margini certi entro cui sia possibile esercitare in modo pieno l'azione autonoma dei Comuni nel governo diretto del territorio;
— garantire procedimenti snelli per utilizzare al meglio le conoscenze su cui si basa la pianificazione per assicurare la tempestività dell'azione di governo del territorio e dunque l'efficacia della pianificazione stessa;
— rafforzare, attraverso le sinergie nell'azione dei diversi soggetti istituzionali, orientata da un sistema di obiettivi unitari, il ruolo del Comune nel governo diretto del territorio.

Per garantire l'efficacia di un processo di pianificazione con caratteri di interdipendenza tra i due livelli riconoscibili, di area vasta e comunale, è necessario definire un "forma-piano" di livello comunale che si adatti alla "forma-piano" di livello di area vasta.

La forma-piano di livello comunale deve comunque presentare i seguenti elementi:
— una struttura generale che contenga gli «elementi invarianti» del piano (localizzazioni infrastrutturali generali del territorio, limitazioni d'uso del territorio, definizione di carichi insediativi riferiti ad ambiti circoscritti, regole per il governo delle trasformazioni);
— un riferimento programmatico organico (riconfigurazione del programma pluriennale di attuazione) per il governo del territorio, con efficacia quinquennale, che contenga gli atti di pianificazione di dettaglio e/o i progetti di maggior rilievo da attuare nel quinquennio (in ciò conducendo a soluzione le questioni del rapporto piano-progetto e della contrattazione pubblico-privato, che deve essere resa esplicita e ricondotta alle finalità generali della pianificazione).

La forma-piano di livello comunale deve comunque presentare le seguenti caratteristiche:
— stabilità nelle parti «strutturali», la cui modificazione deve essere consentita soltanto attraverso procedimenti che coinvolgano tutti i soggetti istituzionali interessati (Regione-Province-Comuni) in un rapporto collaborativo anche preventivo (relazione programmatica);
— flessibilità ed adattabilità nell'azione di governo delle trasformazioni, nel quale il ruolo della Regione sia esclusivamente quello di controllo di legittimità e di compatibilità rispetto alle strategie generali di area vasta.

La pianificazione di livello comunale deve poter incidere anche sulle trasformazioni non fisiche del territorio attraverso il *piano della distribuzione e localizzazione delle funzioni* e il *piano urbano della mobilità*. Inoltre essa deve garantire la partecipazione popolare anche nella fase di definizione del sistema degli obiettivi, attraverso la definizione concordata di una sorta di "relazione programmatica".

4.4.3 Il quadro legislativo

Il quadro legislativo regionale risulta oggi disorganico, ed in alcune parti conflittuale. Ciò determina difficoltà applicative sia per i soggetti istituzionali che per gli operatori, oltre ad una estremo disagio quando si vuole individuare i principi fondamentali che informano la materia del governo delle trasformazioni territoriali.

È necessario pertanto operare per definire un *testo unico* della legislazione urbanistica, nel corso della prossima legislatura, che risolva i problemi tecnici derivanti dal quadro legislativo attuale e che individui, attraverso un lavoro di selezione e accorpamento delle norme

vigenti ora disperse, una complessiva e specifica disciplina del governo del territorio cui debba sempre fare riferimento la produzione legislativa di settore.

Un tale testo unico dovrà essere articolato in modo da evidenziare i riferimenti generali e le articolazioni di settore anche con contenuti normativi di dettaglio.

Il testo unico non dovrà però invadere il campo dell'azione amministrativa tanto della Regione quanto dei Comuni, cui è riservata la funzione di individuare i contenuti del governo del territorio. In tal senso il testo unico non dovrà contenere leggi-provvedimento che conformino direttamente il territorio, limitando perciò l'autonomia dello stesso Governo regionale e degli altri Enti locali. Una tale funzione dovrà invece essere assolta dagli atti amministrativi regionali, già peraltro individuati dalla stessa Lr. 74/84 (le direttive, gli Schemi strutturali, ecc.).

L'elemento fondamentale del testo unico non potrà che essere la legge 74/84, con le modifiche ed integrazioni approvate dalla Lr. 4/90. Tale legge generale dovrà però essere sviluppata nelle sue indicazioni fondamentali, attraverso la configurazione di un nuovo modello di Piano Regionale Generale che sia adeguato alla nuova dimensione della pianificazione di area vasta ed alle esigenze, indotte dai processi di trasformazione del territorio, di efficienza e flessibilità.

La fine della legislatura regionale coincide, però, anche con l'emanazione della legge sulla riforma delle autonomie locali, la cosiddetta 142/90, che, rimettendo in forse molti dei risultati cui quindici anni di tormentato percorso politico avevano definito, rischiava di rimettere in piedi ciò che la Regione aveva faticosamente cancellato: una pianificazione territoriale fatta di stratificazioni autonome, ed a cascata, non dialoganti preventivamente tra loro.

Ma di questo parleremo nel prossimo capitolo.

5. RIPENSARE IL BUONGOVERNO

5.1 La crisi del neo-regionalismo concertato

Gli effetti della legge nazionale sulle autonomie locali, quelli delle norme sull'autonomia impositiva ed, infine, la legge di disciplina del procedimento amministrativo, contribuiscono a chiudere un ciclo dell'esperienza istituzionale e programmatoria della Toscana. Con la chiusura del ciclo anche l'ultima variante del modello di pianificazione regionale della Toscana sviluppato a partire dal 1973 – organizzato intorno ad un coordinamento volontaristico dal basso, cui si affianca una politica territoriale coordinata dall'alto, e il controllo finale della strumentazione urbanistica locale in Crta – entra in crisi.

La fine del ciclo coincide anche con una delle più tormentate storie politiche nazionali di questo secondo dopoguerra, che porta ad uno stravolgimento del quadro politico e alla riorganizzazione delle forme della rappresentanza politica. Anche questo si rispecchia negativamente sul mondo politico regionale, tanto da rendere assai tormentata e difficile l'intera V[a] legislatura. Alla fine si registreranno ben tre governi regionali e due rimpasti di Giunta, un cambio di presidenza, e tre diversi assessori all'urbanistica [1].

La "risistemazione" della legislazione riferibile alla pianificazione territoriale e ambientale costituisce un'ipotesi nella prima Giunta e dalle successive in poi un obiettivo centrale, riportato anche nei documenti programmatici. Tuttavia non si trova il tempo, per la precaria e breve vita delle diverse coalizioni regionali, né il modo, per l'entrata nello scenario politico delle Province, a recepire sia le diffuse richieste di un testo unico in materia territoriale sia le indicazioni introdotte dalla legge nazionale sulle autonomie locali, più nota come 142/90. Anzi, la Regione Toscana si fa promotrice di un giudizio di legittimità costituzionale della legge sulle autonomie locali per gli articoli che prevedono una competenza provinciale specifica in campo urbanistico. Giudizio rigettato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 343 del 1990. L'iniziativa, però, rende i rapporti con la presidenza dell'Unione regionale delle province toscane più difficili fino a produrre, nei primi due anni della legislatura, una divaricazione di comportamenti: da un lato la Regione che punta a «confermare e sviluppare la politica attivata nella scorsa legislatura attraverso lo strumento dello Schema strutturale di area vasta» [2] e, dall'altra, il sistema delle autonomie delle province, prima fra

[1] Il primo Presidente della Giunta regionale è Marco Marcucci (Pci); dal gennaio '92 è sostituito da Vannino Chiti (Pci). Il primo Assessore all'urbanistica è Giacomino Granchi (Psi), a dicembre del '92 gli subentra Claudio A. Carosi (Psdi), nel giugno '93 altro cambio, subentra Tito Barbini (Pci-Pds). Le cinque Giunte regionali sono elette a luglio '90, a gennaio '92, a ottobre '92, a giugno '93, l'ultima a gennaio'94.

[2] *Documento politico e programmatico per l'elezione della Giunta, presentato dai gruppi consiliari Pci, Psi, Psdi*, Firenze 10 luglio 1990, ora in *Toscana consiglio regionale*, n. 10, 1990, p. 227.

tutte quella di Firenze, che si attivano per dare corso alle nuove competenze in materia di pianificazione territoriale.

Questo almeno fino all'inizio del 1992, quando con la prima Giunta Chiti, viene formalizzato un accordo politico che da una parte porta a scegliere «un ente metropolitano incardinato sul Comune di Firenze ed il suo immediato hinterland» [3], dando così il via libero regionale all'istituzione della nuova provincia di Prato – e che operativamente portava al ridimensionamento della stagione degli Schemi strutturali – e dall'altra ad attivarsi per una risistemazione della legislazione riferibile alla pianificazione territoriale ed ambientale puntando «ad un'unica legge quadro che [prevedesse] competenze diverse in un disegno regionale che assicuri l'unitarietà del governo del territorio e la credibilità del processo di programmazione» [4].

Sono queste due scelte politiche che porteranno poi al progetto di legge 452, d'iniziativa della Giunta, cui si affianca il progetto di legge 463 d'iniziativa del gruppo del Partito Popolare. Progetti che vengono unificati sotto il titolo di *Norme per il governo del territorio* e, una volta approvati, diventeranno la legge regionale n. 5/95. La più innovativa ed avanzata legge sulla pianificazione territoriale e urbanistica nel panorama della legislazione regionale degli anni '90.

Il percorso, tuttavia, è stato molto lungo e difficile e gli esiti finali il risultato anche di contingenti casualità e non tanto un chiaro e preciso disegno.

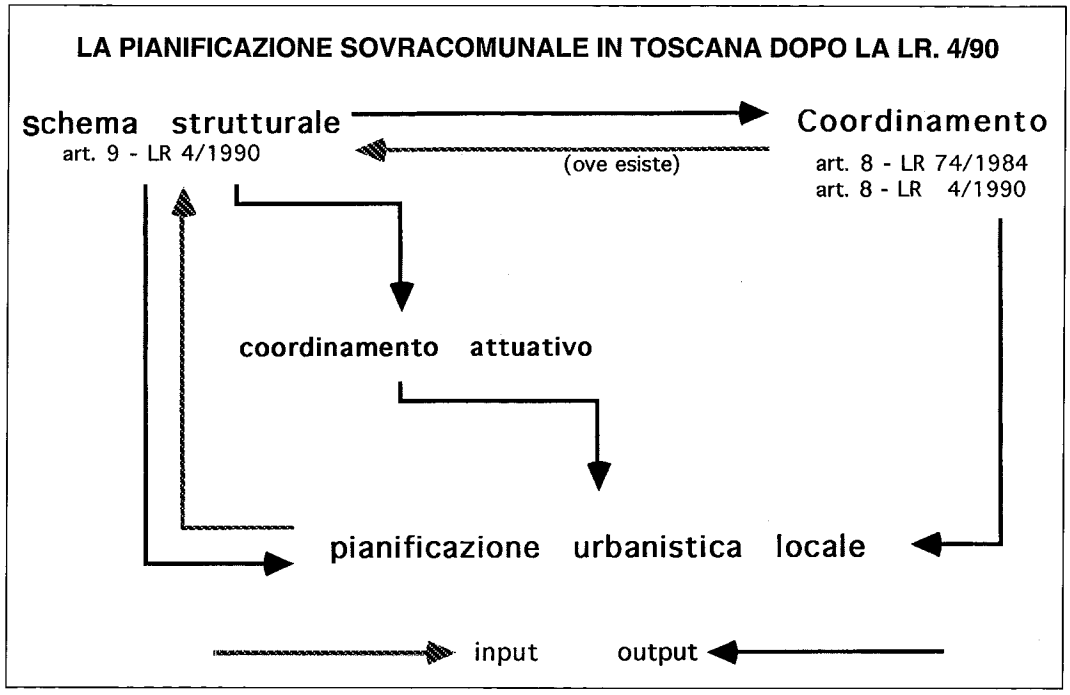
L'inizio di questo passaggio, che finisce per delineare un nuovo modello di pianificazione regionale, inizia con un documento di lavoro predisposto da M. Summer, per il nuovo Assessore all'urbanistica. Lo scopo era quello di riannodare i temi e gli argomenti della più recente legislazione nazionale, con l'esperienza regionale messa a punto nella precedente legislatura. Vi si legge: «la Regione è giunta assai in ritardo nel tracciare la strada per una pianificazione diretta, anche se alcune leggi già da tempo le davano la possibilità, soprattutto nelle aree formali, di imporre vincoli, prescrizioni, punti fermi (per esempio utilizzando la Lr. 10/79, sulle zone agricole, o la delibera 296/88). Ma quando vi è arrivata ha delineato delle procedure molto elaborate e forse anche macchinose, ma, pur rispettose della complessità del sistema decisionale odierno, efficaci e chiare.

Queste procedure sono state prima provate sul campo e successivamente recepite nella legislazione regionale con la Lr. 4/90 che ha modificato la legge urbanistica regionale del 1984, introducendo dei particolari meccanismi di coordinamento tra i soggetti istituzionali e non, con il fine di giungere, in particolari aree complesse della regione, alla definizione di un atto di pianificazione territoriale denominato "Schema strutturale". Questo ha permesso una ridefinizione dei compiti e delle funzioni dei vari livelli istituzionali presenti.

Così la Regione oltre a provvede al coordinamento generale dell'attività di pianificazione, anche di settore, attraverso l'emanazione e l'aggiornamento degli atti di Qrct e gli Schemi strutturali, ha il compito di emanare direttive per la formazione, l'adeguamento e la gestione degli strumenti urbanistici nelle zone extraurbane e nei territori urbanizzati, e per l'uso della fascia costiera, nonché il controllo e la verifica degli atti degli altri soggetti e la promozione e lo sviluppo delle conoscenze del territorio. Ciò ha permesso di creare anche un ruolo specifico per le Province. Secondo la legge regionale queste:

[3] *Documento politico-programmatico per l'elezione della Giunta presentato dai gruppi consiliari Pci-Pds, Psi, Psdi, Pli, Sinistra Arcobaleno*, Firenze 11 gennaio 1992, ora in *Toscana consiglio regionale*, n. 1, 1992, p. 4.

[4] Idem, p. 8.



a. provvedono all'analisi del territorio e delle sue trasformazioni con particolare riferimento agli elementi ed ai sistemi paesaggistici ed ecologico-ambientali ed alle loro interrelazioni con i sistemi insediativi ed infrastrutturali e con i modi di produzione, individuando le problematiche emergenti e le situazioni di rischio ambientale, provvedendo anche alla elaborazione ed alla restituzione delle informazioni;
b. coordinano le proprie funzioni istituzionali con l'attività di pianificazione;
c. partecipano alle iniziative di coordinamento degli strumenti urbanistici dei comuni;
d. propongono sviluppi e specificazioni dei contenuti e degli atti di Qrct;
e. elaborano di intesa coni Comuni specifici progetti, con riferimento a particolari ambiti territoriali, tendenti alla conservazione, alla corretta utilizzazione ed alla valorizzazione delle risorse paesaggistiche ed ecologico-ambientali.

Le Province, cioè, sono già inserite, direttamente o indirettamente, nel processo di pianificazione di area vasta» [5].

È un documento assai interessante perché colloca al centro dell'agorà il vero nodo, intorno al quale si soffermerà in dibattito: il ruolo del Piano territoriale di coordinamento che la legge sulle autonomie locali affidava alle Province. Strumento che confliggeva sia con l'esperienza regionale organizzata intorno agli Schemi strutturali, sia con il ritrovato ruolo di promotore diretto delle azioni di pianificazione territoriale da parte della Regione.

I nuovi compiti affidati alla Provincia ponevano non solo un problema di concertazione tra i due livelli, quanto di coerenza: gli Schemi strutturali facevano riferimento ad una stagione programmatoria concertata; il Piano territoriale provinciale era innestato nella tradi-

[5] M. Summer, *Rapporto per l'Assessore Giacomino Granchi*, documento di lavoro, Firenze settembre 1990, ora in Archivio Summer.

zione territorialista della cultura legislativa italiana e oltretutto, per legge, era sovraordinato agli Enti territoriali più piccoli.

In una successiva rielaborazione del testo, la proposta Summer viene meglio articolata e modificata e giunge a proporre: «un *Piano Territoriale Regionale* (Ptr), quale risultante dei quadri territoriali di coordinamento a scala provinciale, previsti dai nuovi compiti di pianificazione affidati alle Province. (..) La formazione del Ptr, secondo le esigenze poste dal rinnovato quadro istituzionale, risultante dalle leggi prima richiamate, viene sviluppato a partire dalla definizione, da parte della Regione, di un sistema di *Schemi strutturali di area vasta*, che si pongono a fondamento e riferimento della pianificazione territoriale a scala provinciale. Attaverso gli Schemi strutturali la Regione intende fornire una lettura (una sua lettura) di una possibile organizzazione del territorio da porre a confronto non solo degli enti locali, ma dell'insieme della società toscana» [6].

Il faticoso percorso delineato nel corso della IV[a] legislatura sembrava, difatti, non reggere più alla modifica del quadro nazionale ed alla richiesta di indipendenza progettuale espressa del sistema delle autonomie provinciali. Ed infatti, la Provincia di Firenze aveva già avviato i lavori di definizione del proprio Piano territoriale di coordinamento [7].

Si profilava, quindi, una conflittualità tra istituzioni. Era anche questa la preoccupazione del nuovo Assessore regionale all'urbanistica Giacomino Granchi, quando afferma: «Io ritengo che anche alla luce della 142 la pianificazione abbia preso un corso definito e che compito nostro sia quello di definire a livello legislativo una nuova legge, quindi operando una revisione adeguata della legislazione vigente perché si riconosca il livello di intervento della pianificazione regionale, e a questo proposito io ho parlato di aree vaste, interessanti più di una provincia nelle cui scelte si possono collocare i Piani territoriali di coordinamento di competenza delle Amministrazioni provinciali e nei quali si può collocare un Piano regolatore che abbia caratteristiche nuove. (..) Cioè un meccanismo di scelte che vedano il coinvolgimento diretto della Regione nella forma diretta del Piano di area vasta, nella forma del controllo sul Piano territoriale di coordinamento e sul Piano regolatore diversamente modellato» [8].

Non è ancora una rimessa in discussione della politica territoriale della precedente legislatura, ma poco manca: «gli Schemi strutturali rispondono ad una logica concertativa, che era funzionale alla constatazione che un vero sentire regionale non esisteva. In assenza di un'unica politica amministrativa e di un ruolo chiaro della Regione, la concertazione per-

[6] M. Summer, «Il governo del territorio nella prospettiva di riforma del sistema delle autonomie locali», in G. De Luca, a cura di, *La pianificazione territoriale...*, cit., p. 118. Così continua: «Questa prima fase di attività delle Province è da considerarsi una fase preliminare alla formazione dei Ptc provinciali. Un "passaggio", cioè, che consente di riassumere gli indirizzi e le azioni di pianificazione territoriale dei Comuni che trovano raccordo e poi sintonizzazione con quelli che le Province hanno già delineato in relazione alle funzioni settoriali proprie o delegate dalla Regione e successivamente confronto con gli indirizzi e le scelte di pianificazione territoriale che la Regione renderà esplicite attraverso gli Schemi strutturali».

[7] «Dopo anni di dibattiti finalmente un dispositivo rimetteva in gioco un Ente storicamente esistente sul territorio, la Provincia. Il Ptc era solo uno dei nuovi strumenti di programmazione che ci era stato riconosciuto, quindi era più che logico cominciare a lavorare in questa direzione», *Intervista registrata* a Riccardo Conti, Assessore alla Programmazione e pianificazione territoriale della provincia di Firenze (1985-1990), nonché Presidente dell'Unione regionale province toscane, Firenze 7 luglio 1998. Il Ptc della provincia di Firenze sarà il primo ad essere approvato nel 1999; e sarà quello che con più forza rimarcherà la distanza con l'esperienza regionale di area vasta, bollata come «pallidi tentativi degli "schemi strutturali"», Mario G. Cusmano, «Costruire una nuova cultura del territorio: l'esperienza del Ptcp di Firenze», in *Urbanistica*, n. 107, 1996, p. 55.

[8] «Intervento» di G. Granchi nel corso del dibattito di approvazione della variante generale al Piano regolatore generale del Comune di Arezzo, Regione Toscana, V Legislatura, *Atti consiliari. Resoconti stenografici*, seduta n. 26/P del 26 febbraio 1991, p. 408.

COMPITI DI PROGRAMMAZIONE DELLA PROVINCIA

La Provincia:

a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione econo-mica, territoriale ed ambientale della Regione;

b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;

c) formula e adotta, con riferimento alle previsioni e gli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatoria dei Comuni.

2. La Provincia, inoltre, predispone ed adotta il Piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei Comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regio-nali, determina indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:
le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;

a) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comuni-cazione;

b) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica e idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;

c) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

3. I programmi pluriennali e il piano territoriale di coordinamento sono trasmessi alla Regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale.

4. La legge regionale detta le procedure di approvazione nonché norme che assicurino il concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordi-namento.

5. Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la Provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla Regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità dei detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento.

6. Gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai Piani territoriali di coordinamento delle Province e tengono conto dei loro programmi pluriennali.

Art. 15, legge 8 giugno 1990, n. 142, *Il nuovo ordinamento delle autonomie locali.*

metteva a chi la proponeva di diventare punto di riferimento. La concertazione è tuttavia l'evidente spia dell'assenza di una linea regionale. (..) La 142 invece poneva un problema nuovo di ridefinizione della programmazione e delle competenze istituzionali» [9].

La presa d'atto di questa nuova situazione viene fatta all'intero dell'aggiornamento, per il 1991, del Programma regionale di sviluppo quando afferma: «dal complesso delle novità legislative nazionali emergono una serie di questioni generali che influiscono decisamente sul ruolo della Regione e sullo sviluppo della programmazione. E' alla Regione che la legge 142/90 affida il riordino delle funzioni amministrative degli enti locali, attraverso l'identificazione degli interessi comunali e provinciali, in rapporto alle caratteristiche delle popolazioni e dei territori: sembra travalicato in tal modo il tradizionale obbligo delle Regioni di delegare la propria amministrazione attiva, e il ricorso all'attribuzione diretta di funzioni rinvierebbe ad un nuovo scenario e a un diverso uso degli strumenti di programmazione e di coordinamento, rispetto a quei poteri di indirizzo e di controllo insiti nell'istituto della delega. (...) La legge 142/90 sembra insomma prefigurare la possibilità di un vero e proprio ruolo ordinamentale della Regione, del quale non è facile ricostruire tutti i presupposti giuridici, ma di cui è invece possibile individuare gli ambiti. Accanto alla funzione di riordino delle competenze, si trova, infatti, un complesso di rinvii in merito alla dimensione e alla configurazione territoriale degli enti, che si concretizza in particolare nel piano quinquennale di riordino delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni, nella delimitazione territoriale della città metropolitana, nella promozione delle unioni di comuni, nella zonizzazione delle comunità montane, nella possibilità di disporre convenzioni obbligatorie, nell'attuazione di consorzi resi obbligatori per legge nazionale, nella revisione degli organismi comprensoriali e associativi.

Anche in tema di programmazione, le leggi di riforma sopra richiamate, non solo danno indicazioni e dettano norme per i procedimenti e gli atti programmatori regionali, ma aprono spazi di intervento per una disciplina di emanazione regionale sulle procedure e sugli atti con i quali gli enti locali perseguono gli obiettivi di programma» [10].

Il Prs prevede, quindi, un comportamento "attendista", ma mette in chiaro che solo una nuova normativa urbanistica generale avrebbe potuto ricomporre adeguatamente il nuovo quadro nazionale con l'esperienza regionale. Proprio per questo, le iniziative di pianificazione territoriale di area vasta, così come sviluppate nel periodo 1985-1990, ri-collocate in una prospettiva di "autoriforma regionale", vengono messe in discussione e con loro viene rimesso in discussione anche il neo-regionalismo che li aveva prodotte.

5.2 Quale area metropolitana per la Toscana centrale?

Il dibattito sull'attuazione della 142 si estende anche alla questione dell'area metropolitana di Firenze. Entro il giugno 1991 la Regione doveva perimetrare l'ambito dell'area, quindi individuare i comuni i cui insediamenti avevano con la città rapporti di stretta inte-

[9] *Intervista registrata* a Giacomino Granchi, Assessore regionale all'urbanistica (1990-1993), Pisa 31 ottobre 1998, che così continua: «l'idea degli Schemi strutturali era molto interessante, ma aveva bisogno di correttivi. Pensavo ad una Regione capace di dare regole, poche e chiare, entro le quali muoversi. (..) La Regione deve stabilire, quindi, le grandi linee che portino a tracciare una cornice entro la quale gli enti locali di qualsiasi livello possano disegnare e incastrare il proprio quadro. Mi sono mosso in questa direzione cercando di predisporre una legge urbanistica che avesse queste caratteristiche».

[10] Regione Toscana, Giunta Regionale, *Aggiornamento del Piano regionale di sviluppo per il 1991*, Firenze 1991.

grazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.

Qui si poneva un problema non solo istituzionale, ma soprattutto politico, per due ordini di motivi: il primo era legato all'istituenda provincia di Prato, prevista dalla stessa 142/90; il secondo l'esistenza di uno strumento di pianificazione territoriale predisposto dalla stessa Regione che legittimava, sia politicamente che giuridicamente, l'esistenza di un'area metropolitana di natura interprovinciale, in forte conflitto, formale e sostanziale, con le disposizioni nazionali.

A prescindere dalla perimetrazione definitiva, il problema del governo territoriale dell'area Firenze-Prato-Pistoia era questione essenziale per lo sviluppo dell'intera Toscana. Lo Schema strutturale, infatti, per quanto progettato ed approvato in un contesto di assetto delle autonomie precedente alla riforma del '90, era impiantato su di uno stretto rapporto tra pianificazione del territorio e programmazione degli interventi, la qualcosa costituiva una delle condizioni per rendere efficaci le scelte a tutti i livelli territoriali, ma, in particolare, in quelle situazioni rese estremamente complesse tanto dalla rilevanza delle "questioni", quanto dalla "molteplicità" dei soggetti decisori.

L'approvazione della legge nazionale sulle autonomie locali, invece, prevede la nascita della città metropolitana di Firenze e della relativa area ed un successivo decreto istituisce, finalmente, la provincia di Prato. L'impianto politico strategico dello Schema strutturale è, conseguentemente, rimesso in discussione. L'area della piana, ormai avviata lungo sentieri di sviluppo ben tracciati ed integrati, anche per la presenza di politiche di governo del territorio coordinate in una visione di area vasta, viene di fatto ulteriormente divisa, con l'aggiunta di un altro confine provinciale, e gli ultradecennali sforzi ridotti a semplici "esercitazioni". Inizia così un lungo e tormentato dibattito – all'oggi ancora non chiuso – che vede anche diversi autori cambiare opinione, rispetto a quanto sostenuto nel decennio precedente, nonostante il riconoscimento di una «fenomenologia urbana specifica» di Firenze e del bacino interprovinciale fino a Prato nel panorama metropolitano italiano [11].

Il tema della nuova delimitazione dell'area diventa così un vero e proprio "problema istituzionale" [12] intrecciato com'è con i nuovi compiti di pianificazione territoriale affidati alle province, che nella piana significano tre diversi Piani territoriali di coordinamento provinciali. La ricerca di un'idonea soluzione politica, alla fine risulterà insufficiente. Infatti, pur volendo adagiare sul capoluogo regionale il perno dell'area metropolitana, quindi anche volendo forzatamente restringere le relazioni fisiche tra le strutture urbane esistenti e la rete urbana continua non si può fare a meno di considerare (in un'ottica di realtà metropolitana) un'area che conglobi almeno Firenze con Prato. Se poi si include in questa lettura anche il tessuto produttivo e le relazioni economiche, come giustamente fanno le associazioni di categoria, l'area metropolitana si "schiaccia" sul sistema insediativo della piana [13]. L'assetto

[11] Cfr. Irpet, *L'area metropolitana di Firenze, delimitazioni e funzioni*, Firenze 1991; nonché F. Sforzi, «L'area metropolitana di Firenze», in P. Costa, M. Toniolo, *Città metropolitana e sviluppo regionale*, F. Angeli, Milano 1992. Più in generale sul problema istituzionale, G. Dematteis, F. Ferlaino, *Le aree metropolitane tra specificità e complementarietà. Il caso italiano alla luce della legge 142/90*, a cura dell'Ires Piemonte, Torino 1991.

[12] Cfr. Regione Toscana, Giunta Regionale, *Studi e ricerche sulla legislazione regionale in attuazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, per l'individuazione delle funzioni da attribuire alla città metropolitana*, Firenze 1991. Il lavoro porta alla proposta di legge n. 100 sulla *Delimitazione dell'area metropolitana e funzioni della città metropolitana di Firenze*, d'iniziativa della Giunta, sulla quale si avviano anche le consultazioni istituzionali obbligatorie.

[13] Cfr. F. Ciampi, *Struttura, comportamenti e performances delle imprese meccanotessili: analisi dei risultati di un'indagine sul campo a Firenze, Prato e Pistoia*, Cesvit, Firenze 1996.

territoriale di un'area, infatti, è la risultanza di un processo determinato dalla storia, prima naturale e poi sociale, per quanto le politiche pubbliche possano contrastarlo e limitarlo, alla fine i processi sociali e quelli economici, anche se imbrigliati, finiscono per prevalere.

Tuttavia questo sistema è "sbilanciato" dalla compresenza di Firenze, cui è attribuibile lo status di metropoli non tanto per le interdipendenze e i legami che si sono determinati con gli altri poli urbani, ma per i legami extraregionali, per il ruolo di polo attrattore mondiale che essa riveste e per le enormi risorse e potenzialità che qui sono accumulate.

Questi obiettivi di governo e di sviluppo non sono una novità, erano gli stessi perseguiti già nei primi anni sessanta, quando ancora non si ponevano problemi metropolitani. Obiettivi che hanno, poi, permesso la costruzione di una politica territoriale unitaria sintetizzata – come abbiamo visto – nello Schema strutturale per l'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia.

Infatti lo Schema strutturale individua gli obiettivi per la pianificazione dell'area e definisce le norme per perseguirli tramite il progressivo adeguamento e il coordinamento dei piani regolatori comunali, l'attuazione dei piani regionali di settore per l'adeguamento delle grandi infrastrutture urbano-territoriali e la definizione e attuazione di specifici progetti direttori per il recupero e la riqualificazione ambientale delle aree extra-urbane di pianura.

Lo Schema strutturale è, dunque, uno strumento di coordinamento per la pianificazione dell'area la cui efficacia è affidata allo sviluppo da parte della Regione e delle Province di specifiche azioni definite e puntualizzate dallo stesso strumento, ma che purtuttavia dipendono dalla volontà degli Enti locali e delle forze politiche di governare unitariamente l'area.

La perimetrazione dell'area metropolitana doveva, perciò, trovare facile soluzione, in realtà non è stato così. Non è stato così per una sorta di distanza reciproca tra le caratteristiche policentriche dell'area tra Firenze e Pistoia e la rigidità delle norme della 142/90, pensate per realtà territoriali mononucleari. L'aver circoscritto il problema della delimitazione dell'area metropolitana a sommatoria di comuni all'interno di uno stesso ambito provinciale e con una città metropolitana bloccata sul municipio di Firenze, è stato, per la realtà del sistema insediativo e produttivo della piana, un ritorno indietro di almeno trent'anni. Così, quello che sembrava una opportunità di area che travalicava con le sue previsioni di assetto territoriale i rigidi confini amministrativi provinciali viene rimesso in discussione, in favore di un "chiacchiericcio" politico-istituzionale del tutto estraneo alla dinamicità e all'importanza dell'area centrale della Toscana [14].

Testimonianza di questo distacco sono gli innumerevoli convegni e seminari, dibattiti politici ed incontri istituzionali tra le varie amministrazioni locali che non giungono mai a definire una possibile strada che porti alla delimitazione un'area metropolitana riconoscibile e, soprattutto, credibile. Distacco che sfocerà nell'ottobre 1996 nella nascita della CO.Met (Conferenza metropolitana dell'area fiorentina), nata per iniziativa della provincia di Firenze, alla quale aderiscono la Regione Toscana, la Comunità Montana del Mugello ed altri ventinove comuni fiorentini, per mettere a punto un percorso accettabile in vista della futura città metropolitana. I risultati sono stati, tuttavia, assai deludenti e le prospettive politico-istituzionali assai incerte. Il tema, nonostante dieci anni di riflessioni, documenti e prese di

[14] Su questo rimandiamo a L. Bortolotti e G. De Luca, *Come nasce un'area metropolitana...*, cit. Rimangono così inascoltate le parole di Giuliano Conti che sosteneva come fosse già in corso «un rapporto nuovo fra economia e sistema urbano, che pone l'accento sull'intera città dello scambio sociale ed economico reale, che si muove a disagio e si trova stretto nelle attuali suddivisioni amministrative e che preme per un governo unitario che tenga conto ed esalti sia le interdipendenze che le specialità: una città reticolare come è stato opportunamente proposto, in cui i nodi della rete siano i sistemi territoriali con le loro identità socio-culturali e tipicità produttive, ovvero (..) una città policentrica», intervento al Convegno *Firenze città d'arte e città contemporanea: economia e sviluppo*, Firenze 26-27 luglio 1990.

posizioni è ancora aperto. L'argomento esula dai temi di questo volume, ci interessa solo richiamarlo per metterlo sullo sfondo del quadro politico regionale della V[a] legislatura perché anche questo tema ha avuto non poche ricadute sul nuovo modello di pianificazione territoriale regionale.

5.3 Quale ruolo per la Regione?

Imbrigliato in questo avvio di dibattito su quale confine tracciare per l'area metropolitana "istituzionale", il documento Summer perde molta della sua efficacia. Infatti, non trova adesione né all'interno del Dipartimento né all'esterno, tanto che il percorso indicato viene abbandonato in favore di una «nuova ipotesi di legge urbanistica regionale che liberasse le forze del dipartimento dalla schiacciante gestione del controllo delle pratiche degli enti locali per riconvertirle verso l'analisi delle trasformazioni del territorio e, quindi, la ricerca; e al contempo permettesse di raccordare le competenze in materia territoriale all'interno di un'unica struttura. Allora le competenze ambientali e quelle sulla casa appartenevano ad altri dipartimenti e questo obbligava ad un defaticante lavoro di raccordo e di concertazione» [15].

Nella realtà il problema era, come accade spesso, di natura culturale. Il lavoro sul campo attivato nella VI[a] legislatura aveva rilanciato la politica territoriale anche nelle istituzioni locali, aveva prodotto uno spostamento dell'attenzione locale dai fatti urbani all'organizzazione sovracomunale delle scelte. Aveva cioè indicato una diversa strada per fare politica urbanistica. La modifica di atteggiamento regionale si innestava su una già presente sensibilità verso il controllo delle trasformazioni urbane e territoriali locali, attivata tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, che ha portato a sottolineare le esigenze del riuso, della conservazione dell'esistente, della tutela dell'ambiente. Quest'ultimo atteggiamento ha finito per modificare «in modo radicale la "forma" del piano urbanistico: l'insieme di documenti dei quali questo è costituito e delle relazioni che tra gli stessi intercorrono» e, di conseguenza, «anche, e spesso in modo informale, le procedure di costruzione del piano e quelle, soprattutto, della sua gestione» [16].

Rilanciare una politica sovracomunale, seppur coordinata ed armonizzata dalla Regione, avrebbe probabilmente modificato anche il senso del fare urbanistica comunale perché raccordando l'esigenza locale con una visione di area vasta dei problemi significava, in estrema sintesi: «demandare ad ogni piano di area vasta o d'insediamento urbano la precisa definizione degli obiettivi generali e specifici delle operazioni che il piano intende realizzare. Obiettivi, questi, che solo con la concretezza della realtà dei luoghi cessano di essere generici, per assumere sostanziosa pregnanza rispetto alla specificità delle situazioni locali» [17].

[15] *Intervista registrata* a G. Granchi, cit., che continua: «in Crta decidavamo del futuro delle città e delle scelte di politica territoriale senza alcuna valutazione reale delle linee evolutive dell'economia e della società. Decidevamo di tagliare previsioni senza poterle realmente agganciare ad andamenti reali della società. L'unico luogo in cui trovavamo risposte erano le relazioni agli strumenti urbanistici o facendo appello alle conoscenze e agli studi individuali dei singoli membri della Crta. Si faceva riferimento ai regolamenti, non all'economia viva. Come si poteva andare avanti così?».

[16] B. Secchi, «Verso una nuova legislazione urbanistica...», cit. p. 89.

[17] G. Astengo, *Il governo della aree metropolitane*, documento di lavoro, ottobre 1987, ora in F. Indovina, a cura di, *La ragione del piano..*, cit., p. 318. Il documento è una relazione inviata all'allora Ministro per le aree urbane, Carlo Tognoli, in risposta ad una domanda: se l'esperienza di lavoro attiva presso la Regione Toscana poteva dare qualche forma di contenuto e azione al nuovo ministero da poco costituito.

PROGRAMMAZIONE E PIANIFICAZIONE NEGLI ANNI NOVANTA

Art. 4 Il *programma regionale di sviluppo*

1. Il programma regionale di sviluppo, di seguito chiamato Prs, definisce gli indirizzi politici e gli obiettivi di programma e costituisce l'atto ordinatorio dell'attività di governo della Regione.
2. Il Prs si articola in due parti: il quadro di riferimento e le determinazioni programmatiche.
3. Il quadro di riferimento comprende:

a) il contesto strutturale, che contiene l'analisi degli elementi fondamentali dello sviluppo regionale, in funzione dell'individuazione dei criteri direttori e della definizione delle strategie operative, di cui alla lettera c);
b) il rapporto di attività, relativo alla valutazione degli interventi attuati negli anni precedenti, sia sotto il profilo finanziario, sia rispetto allo stato di avanzamento dei programmi-obiettivo e delle loro articolazioni, di cui al comma quattro, lettera a), sia in relazione al loro impatto istituzionale, economico, sociale, territoriale e ambientale;
c) le operazioni politiche, che rappresentano le scelte fondamentali della regione in termini di criteri direttori e di strategie operative: i criteri direttori determinano le priorità del Prs, le strategie operative ne specificano le scelte in capo istituzionale, economico, sociale, territoriale e ambientale.

4. Le determinazioni programmatiche:

a) individuano i programmi-obiettivo, selezionati in base ai criteri direttori e richiesti dalle strategie operative, e ne definiscono gli indirizzi generali e i tempi di elaborazione e di approvazione.

I programmi-obiettivo possono articolarsi in piani-obiettivo, progetti e azioni;

b) stabiliscono gli indirizzi per il bilancio regionale definendo le scelte complessive in materia di entrate e di uscite, le strategie finanziarie che la regione intende perseguire, e le scelte di politica patrimoniale. Il raccordo con il bilancio si attua mediante la riconduzione dei capitoli di spesa ai programmi-obiettivo e alle loro articolazioni;
c) individuano gli strumenti normativi, amministrativi, procedurali e organizzativi, rivolti alle fasi di elaborazione, attuazione, controllo e revisione del Prs;
d) comprendono il programma annuale, che raccorda il Prs al bilancio annuale in termini di azioni, e che individua per ciascuna di esse, in quanto la legge lo consenta, le procedure di attuazione da applicare tra quelle previste all'art. 8; esso definisce, inoltre, i tempi delle attività programmate, con particolare riguardo all' elaborazione e all'approvazione dei programmi-obiettivo.

5. Lo schema di Prs è predisposto dal Comitato tecnico della programmazione, in base alle direttive della Giunta, ed è redatto dal Dipartimento Programmazione. La Giunta adotta lo schema e lo presenta al Consiglio insieme agli atti di bilancio.
6. Il Prs ha validità triennale ed è aggiornato annualmente in funzione della scorrevolezza degli atti di bilancio, relativamente ai contenuti di cui al comma tre, lettera b), e al comma quattro, lettere b), c) e d). Esso è approvato e modificato mediante risoluzione, secondo le procedure previste dall'art. 106 del regolamento interno del Consiglio, precedentemente all'approvazione degli atti di bilancio.
7. I programmi-obiettivo sono approvati dal Consiglio regionale con le stesse modalità previste per il Prs, in quanto ne rappresentano la specificazione operativa. La loro approvazione avviene di norma nel corso della stessa sessione in cui è approvato il Prs successivo a quello che li ha individuati e ne ha disposto l'elaborazione. Essi sono muniti di schede relative, rispettivamente, alle modifiche normative, al riordino degli interventi in atto, al riordino delle articolazioni organizzative, alle previsioni finanziarie, occorrenti per la loro attuazione; sono corredati altresì di una scheda di valutazione che ne dimostra la congruità rispetto al Prs in termini di impatto istituzionale, economico, sociale,territoriale e ambientale, e identifica gli indicatori fisici per il controllo del loro avanzamento e degli effetti indotti. All'elaborazione dei programmi-obiettivo concorrono i comuni e le province con atti o documenti di analisi e di proposta; la Giunta regionale può concordare con tali enti forme di collaborazione operativa.

8. Immediatamente dopo l'approvazione dei bilanci, pluriennale ed annuale, il consiglio regionale adotta apposito provvedimento deliberativo con cui:
a) stabilisce le risorse finanziarie a disposizione della Giunta per l'elaborazione dei programmi-obiettivo individuati dal Prs;
b) determina l'ammontare degli impegni finanziari regionali, per l'anno di riferimento, relativi a ciascuna delle azioni programmate dal Prs e dai programmi-obiettivo; approvati ai sensi dei commi sei e sette;
c) aggiorna, per ogni azione, il quadro degli impegni di spesa e delle liquidazioni effettuati negli esercizi precedenti.
9. La Giunta, a seguito del deliberato di cui al comma otto, indica con proprio atto:
a) gli assessori referenti per l'elaborazione dei programmi-obiettivo, e nel caso di un coinvolgimento di più dipartimenti, le modalità del loro coordinamento;
b) per ciascuna azione programmata, il servizio del centro direzionale cui compete la responsabilità operativa, nonché i rapporti tra le strutture organizzative della giunta regionale e gli apparati delle amministrazioni provinciali.

Art. 6 *La pianificazione territoriale*
1. La Regione elabora gli atti di pianificazione territoriale di propria competenza, in attuazione del Prs e in conformità alle disposizioni legislative nazionali e regionali.
2. Quando un atto di programmazione regionale, attuativo del Prs, comporti la modifica o l'integrazione di disposizioni contenute in atti regionali di pianificazione territoriale, esso deve essere presentato, per l'approvazione da parte dell'organo competente, contestualmente alla proposta di modifica o di integrazione dell'atto di pianificazione, e può essere approvato solo dopo che tale proposta sia stata adottata. L'efficacia degli atti di programmazione è subordinata al perfezionamento della corrispondente modifica e integrazione dell'atto di pianificazione territoriale.
3. Le disposizioni di cui al comma due si applicano anche quando un atto di programmazione regionale, attuativo del Prs, comporti la modifica o l'integrazione di atti con i quali la regione disciplina i criteri e le metodologie di valutazione di impatto ambientale degli strumenti urbanistici, dei piani territoriali e degli altipiani e progetti che modificano l'uso del territorio.
4. Gli atti regionali di pianificazione territoriale prevalgono comunque, relativamente alla disciplina sull'uso del territorio, sugli altri atti del procedimento di programmazione.
5. Il Consiglio regionale, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, procede alla revisione della propria legislazione di pianificazione territoriale secondo i principi della legge 8 giugno1990, n. 142, e quelli di cui al presente articolo.
6. La legge regionale individua espressamente gli atti regionali che hanno efficacia ai fini della pianificazione territoriale. Essa, inoltre:
a) definisce i criteri e le procedure per la formazione e l'attuazione degli atti e degli strumenti della pianificazione territoriale degli enti locali;
b) regola, con norme di carattere generale, modi e procedimenti per la verifica di compatibilità degli atti di pianificazione territoriale degli enti locali con gli atti di programmazione regionale previsti dalla presente legge;
c) detta criteri e procedure:
1. sul concorso degli enti locali alla formazione dei piani territoriali di coordinamento delle province;
2. sull'approvazione dei suddetti piani territoriali di coordinamento adottati dalle province;
3. sull'accertamento della conformità di detti piani agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale;
4. sui compiti delle province nel procedimento di perfezionamento degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale degli enti locali.

da: Lr. 9 giugno 1992, n. 26, sul procedimento di programmazione in regione. I commi 2 e 3 dell'art. 6 sono stati poi modificati dopo l'approvazione della Lr. 5/95, cfr. scheda Pit.

Si stava, quindi, affermando una vera e propria riscrittura del modo di operare sul territorio da parte della Regione ed anche una modifica delle forme di costruzione e di gestione dei piani territoriali ed urbanistici. "Controllare" questo passaggio era forse aspirazione di più d'uno, anche perché l'estendersi del programma innescato dal primo Schema strutturale – con i correttivi che abbiamo già citato – aveva di fatto portato la Regione e l'assessore competente ad essere diffusamente presente nello spazio regionale [18].

Il nuovo assessore è sensibile a questo passaggio, ma con una angolatura diversa, non più di natura concertiva, quanto autorizzativa: «credo che molti dei difetti che sono stati denunciati negli strumenti che esaminiamo stamani attengano anche a questa carenza di fondo, all'assenza reale di strumenti di decisione e di orientamento di area vasta entro i quali collocare correttamente la programmazione urbanistica a livello locale. Se questa scelta di rete manca, se questa rete di scelte non è definita, e io credo non come orientamento ma come strumento cogente urbanistico, è chiaro che ci troviamo di fronte a proposte che lasciano grande perplessità e che mancano di riscontri reali» [19].

La contrapposizione tra la "vecchia" azione e l'ipotesi verso cui doveva muoversi la nuova è evidente. Da qui un impasse che, incrociandosi anche con temi istituzionali quali quelli della delimitazione dell'area metropolitana fiorentina e quello sul nuovo procedimento di programmazione regionale, si prolunga fino alle dimissioni della Giunta Marcucci.

Il nuovo procedimento sulla programmazione regionale, recependo le nuove disposizioni nazionali, ricompone il ruolo della regione e distribuisce i compiti tra le istituzioni. Esplicita un ruolo forte anche per la pianificazione territoriale, specificando tra l'altro che: «quando un atto di programmazione regionale, attuativo del Prs, comporti la modifica o l'integrazione di disposizioni contenute in atti regionali di pianificazione territoriale, esso deve essere presentato, per l'approvazione da parte dell'organo competente, contestualmente alla proposta di modifica o di integrazione dell'atto di pianificazione, e può essere approvato solo dopo che tale proposta sia stata adottata. L'efficacia degli atti di programmazione – continua ancora – è subordinata al perfezionamento della corrispondente modifica e integrazione dell'atto di pianificazione territoriale» (art. 6, Lr. 26/92). La legge regionale, tuttavia, pur indicando i criteri e le valenze della pianificazione, non arriva a delineare una normativa territoriale in rapporto con la programmazione, si limita a rinviare ad un apposita legge in materia da approvare entro un anno [20].

Non vi era, infatti, condivisibilità politica su questo passaggio, anche perché il sistema delle autonomie provinciali, rivendicando una propria autonomia in forza della nuova legge nazionale, richiedevano un ruolo nella politica territoriale non subordinato a quello regiona-

[18] «Sono arrivato in un periodo di gestione della legge 74. (..) Sono stati gli anni più belli e intensi della mia attività politica, anni nei quali si è cominciato a riflettere e valorizzare operativamente che non bastava occuparsi solo del territorio urbanizzato ma soprattutto di quello non urbanizzato. (..) Erano gli anni della concertazione, nei quali la forza dei Comuni era difficile da piegare se si agiva con una visione tradizionale. Alla fine gli stessi amministratori furono portati a ragionare su questo terreno territoriale», *Intervista registrata* con M. Ginanneschi, cit.

[19] «Intervento» di G. Granchi nel corso del dibattito sull'approvazione del Piano regolatore generale di Certaldo, in Regione Toscana, V Legislatura, *Atti consiliari. Rapporti stenografici*, seduta n. 6/A del 18 settembre 1990, p. 295.

[20] Tanto da far dire al consigliere di opposizione che la legge «registra un "vuoto completo" sulla pianificazione territoriale» spia di evidenti difficoltà politiche, ma anche «di una palese contraddizione, perché si riferiscono criteri e procedure per la fase transitoria, che può essere lunghissima», «Intervento» di Paolo Bartolazzi (Dc) nel dibattito sulla proposta di legge di modifica delle procedure della programmazione, ora in «Cambiano le regole per la programmazione», *Toscana Consiglio Regionale*, n. 7, 1992, p. 166.

le, né avevano intenzione di percorre la tradizionale strada della delega delle funzioni. Oltretutto la legge nazionale 142: «pur facendo confusione tra la programmazione e la pianificazione, subordinando quest'ultima alla prima in una visione assai retriva e tradizionale, apriva uno spazio di prospettiva politica rilevante per la Provincia, e l'Unione regionale delle province toscane doveva percorrerlo» [21]. Non solo ma proprio questa confusione, unita anche all'evoluzione che la programmazione ha avuto in Toscana, e soprattutto al progetto di legge sul riordino delle procedure in discussione nel Consiglio regionale, dava l'opportunità di correggere questa subordinazione, perché: «a partire dagli anni '60 si è profilata una pratica erronea nei confronti del territorio, subordinandolo al dominio della ragione economica. Però prima vengono le politiche del territorio e poi quelle della programmazione. Sono queste ultime che danno gambe alle prime. Il sistema della pianificazione ha un respiro medio-lungo; mentre il sistema della programmazione ha un respiro corto. Da qui una battaglia, prima culturale e poi politica, con l'apparato tecnico regionale da una parte e con quello politico dall'altra» [22].

La richiesta dell'Urpt, la precedente politica neo-regionalista dell'intervento sul territorio, l'instabilità politica della Giunta regionale, sulla quale si ripercuote l'azione di alcune inchieste giudiziarie che portano alle dimissioni di alcuni assessori regionali, nonché il dibattito disciplinare sul ruolo e le modalità della politica territoriale nel sistema decisionale pubblico e privato [23], finiscono per allungare i tempi di definizione di un progetto di legge regionale [24].

Solo nel corso del 1992, le condizioni mutano, soprattutto perché si innestano nel dibattito politico due nuovi elementi di riflessione: l'affacciarsi del concetto dello sviluppo sostenibile e il principio di sussidiarietà, entrambi recepiti nelle fondamenta dell'ordinamento giuridico europeo con il Trattato di Maastricht, ratificato in Italia nel novembre del 1992 [25]. Adottare una strategia per lo sviluppo sostenibile significava «sostanzialmente armonizzare le politiche settoriali assicurando uno sviluppo economico responsabile e trasversale a tutti i settori, proteggendo al contempo l'ambiente. Ma l'ambiente era il territorio, come era

[21] *Intervista registrata* con R. Conti, cit.

[22] Idem.

[23] Su questo M. Preite, «I soggetti della pianificazione tra modello autorizzativo e urbanistica concertata», in M. Talia, a cura di, *La pianificazione...*, cit.

[24] «Nella mia breve permanenza all'assessorato all'urbanistica ho cercato di velocizzare i tempi di una legge urbanistica, visto che quella sulla programmazione era orami giunta in porto. Tuttavia le condizioni non decollarono subito, la 142 era innovativa da una parte, ma troppo arretrata dall'altra. Si pensi al concetto di area metropolitana e alla sua inapplicabilità nel contesto fiorentino. Poi c'era il prblema della variante Fiat/Fondiaria che sono riuscito a indirizzare su binari conclusivi. Ed infine vi era l'impatto con l'esistente e con il processo degli Schemi strutturali che favorivano un processo di cultura aggregativa tra i comuni, ma erano stridenti con i nuovi compiti assegnati alle province. Su questo si innestava, in maniera non secondaria, la forte propensione municipalista dei consiglieri regionali, la maggior parte dei quali provenivano proprio da quelle amministrazioni. Ho cercato di lavorare per trasferire tutte le competenze urbanistiche alle province, ritagliando solo un ruolo di programmazione e indirizzo alla Regione, ma non ho avuto il tempo per concluderlo», *Intervista registrata* con Claudio A. Carosi, Assessore all'urbanistica (ottobre 1992-giugno 1993), Firenze 18 marzo 1998.

[25] Il Trattato è del 7 febbraio 1992, recepito in Italia con la legge del 3 novembre 1992, n. 454. Il Trattato fa proprie le raccomandazioni finali della Conferenza delle Nazioni Unite su *Ambiente e sviluppo*. Conferenza che porta poi alla definizione della cosiddetta Agenda XXI sullo sviluppo sostenibile, approvata all'Unced di Rio de Janeiro nel giugno 1992, e con essa la raccomandazione ai governi affinché fosse accolta all'interno delle legislazioni nazionali. In Italia è ratificata nel dicembre del 1993 all'interno del *Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile* (GU n. 47/94). Il documento dell'Onu è comunque preceduto in Europa dalla pubblicazione, nel 1991, da parte della Commissione europea del *Libro verde sull'ambiente*, che dà corso al progetto europeo sulle "Città sostenibili".

possibile allora armonizzare le politiche settoriali senza considerare il territorio nella sua unità?» [26].

Secondo il Trattato, lo sviluppo sostenibile ha bisogno di queste necessità:

1. l'integrazione delle considerazioni ambientali in tutte le strutture dei governi centrali e in tutti i livelli di governo per assicurare coerenza tra le politiche settoriali;
2. un sistema di pianificazione, di controllo e gestione per sostenere tale integrazione;
3. l'incoraggiamento della partecipazione pubblica e dei soggetti coinvolti, che richiede una piena possibilità di accesso alle informazioni.

Il tutto per ricercare un miglioramento della qualità della vita pur rimanendo nei limiti della ricettività ambientale. Ciò non vuol dire bloccare la crescita economica, ma sollecitare attività produttive compatibili con gli usi futuri, con un approccio di tipo cautelativo. Dunque un nuovo modo di considerare ciò che ciascuno fa e il modo nel quale viene fatto.

A questa prima riflessione si affianca anche la richiesta da parte dell'Urpt di applicare insieme allo sviluppo sostenibile anche il principio della sussidiarietà. Nell'impostazione originaria, fatta dalla Commissione europea, questo rappresenta un principio regolatore dell'ampliamento delle competenze sovranazionali dell'Unione all'interno degli spazi nazionali. Trova però udienza nel sistema istituzionale italiano, impegnato da almeno un decennio in un lungo e defatigante dibattito sull'aggiornamento della Carta Costituzionale, tanto da essere reinterpretato in senso più estensivo, come principio di comportamento tra enti istituzionali o territoriali fino a intenderlo come lo strumento normativo per conferire a ogni istituzione solo i compiti che spettano al suo livello senza interferenze sulle attività proprie delle istituzioni più piccole.

L'accostamento del concetto di sviluppo sostenibile e del principio di sussidiarietà generano un punto di equilibrio politico nuovo, formalizzato nel documento programmatico per l'elezione della seconda Giunta Chiti, nel giugno del '93 [27]. Ciò avviene proprio in un periodo di forte crisi travaglio nel mondo politico nazionale, per il dissolvimento di alcuni partiti storici e il riposizionamento di altri. Ed è proprio questa fase di turbolenza che, probabilmente, ha contribuito a far rompere gli indugi, ricercando nei documenti europei quei riferimenti forti, chiari e trasversali che non sembrava più possibile ritrovare all'interno. Questa è, almeno, la tesi del nuovo responsabile politico regionale: «ho trovato una grande incertezza rispetto alla volontà di una riforma effettiva; ed anche una fortissima insoddisfazione da parte degli Enti locali. Quella che era stata una impostazione storica della Regione Toscana per quanto riguarda la pianificazione territoriale e urbanistica stava raggiungendo il punto di crisi irreversibile, limitata com'era ad una semplice gestione della strumentazione urbanistica. (..) Al contrario erano i concetti di sussidiarietà e di collaborazione con gli Enti che avevano preso corpo e solo lavorando con questi era possibile riannodare un filo politico. Mi sono posto, così, di stringere i tempi e tentare di attuare una riforma complessiva, radicale e coraggiosa» [28].

Il documento di lavoro più interessante che tenta di riannodare il senso del discorso è di

[26] Riflessione espressa, in una delle tante conversazioni avute, di cui conserviamo gli appunti, da Marco Gamberini.

[27] *Documento politico-programmatico per l'elezione della Giunta*, Firenze 26 giugno 1993, ora in *Toscana Consiglio Regionale*, n. 11, 1993.

[28] *Intervista registrata* con Tito Barbini, Assessore all'urbanistica (1993-2000), Firenze 30 settembre 1998.

IL GOVERNO DEL TERRITORIO COME COOPERAZIONE TRA ENTI
di Tito Barbini

Per riordinare la massa di questioni [inerenti il governo del territorio] siamo partiti dagli elementi di innovazione introdotti con la legge 142, dandoci due riferimenti fondamentali: il primo riferimento (..) è l'introduzione del concetto di cooperazione tra gli enti, che induce a riconsiderare radicalmente i rapporti istituzionali per il conseguimento di sinergie nella formazione delle scelte, anziché il controllo e la gerarchia degli atti.
Lo sviluppo di questo concetto ci ha portato a considerare la formazione degli atti di pianificazione per il governo del territorio come un procedimento di programmazione, con quale pervenire in primo luogo alla identificazione dei problemi, ossia alla messa in evidenza dello stato delle risorse, del loro grado di vulnerabilità, alla valutazione della domanda di trasformazione, ma al tempo stesso degli effetti che questa domanda di trasformazione può produrre, in modo da consentire la partecipazione degli operatori, delle popolazioni, dei vari decisori, ma anche soprattutto un'azione programmatica che si avvalga degli incentivi pubblici per indirizzare gli interventi voluti. Un'azione, cioè, di coordinamento tendente a far convergere sugli obiettivi di piano le azioni settoriali e quelle proposte anche da soggetti diversi dagli enti locali; infine un'azione formativa tendente a diffondere atteggiamenti, prassi operative, che sono ritenute utili per realizzare una migliore qualità del territorio e dell'ambiente.
Il procedimento di formazione di uno strumento di piano è caratterizzato, in questa nostra proposta, dagli apporti dei tre livelli istituzionali: Regione, Provincia, Comune. È durante la formazione dell'atto che si determinano le intese istituzionali fra enti e gli apporti tecnico-conoscitivi a livello di strutture operative, attivando strumenti quali ad esempio le conferenze di servizi e di programmazione (..). E questo in luogo delle verifiche a posteriori che determinano intralci amministrativi; mentre i momenti di cooperazione, vero e proprio cardine della riforma delle autonomie locali, inducono a promuovere azioni coordinate, entro un sistema di regole che siano chiare e prestabilite.
[Il secondo riferimento] è che la Regione, in questo procedimento, non svolgerà la propria azione di governo del territorio attraverso l'approvazione degli atti degli altri soggetti, come accade oggi, ma attraverso la definizione di un quadro programmatico che è caratterizzato innanzitutto dal momento legislativo-normativo, ma anche da quello finanziario, e non tanto per singoli impegni di spesa, ma per programmi riferiti ad ambiti territoriali e materie organici, entro i quali siano riconoscibili i caratteri delle risorse territoriali; in tali programmi dovranno esplicitarsi i termini dell'utilizzo quantitativo e qualitativo di tali risorse, accanto alle decisioni afferenti l'insieme di incentivi, diretti o indiretti, messi in moto per sostenere lo sviluppo sociale. In questo senso i tre livelli di pianificazione vengono ad integrarsi, ad interagire fra loro, in quanto termini di riferimento per l'esercizio delle funzioni amministrative e non questioni accademiche, cartecee, spesso disgiunte dal governo reale del territorio.
(..) Ciò significa affermare il principio della competenza amministrativa dei diversi soggetti in relazione alla dimensione territoriale delle questioni, affermandone la completa autonomia in un rapporto di tipo collaborativo, e non gerarchicamente ordinato, e attraverso l'attribuzione con legge delle competenze, non con delega alla province ed ai Comuni.
(..) Rovesciando questo rapporto gerarchico, non assegnando più alla Regione una funzione di controllo, ma di partecipazione e di cooperazione alla formazione degli strumenti di piano, vi va al superamento della Commissione tecnico-amministrativa regionale.

da: Intervento al Convegno *Verso nuovi modelli di pianificazione integrata. Contributi per il rinnovo del quadro legislativo di governo del territorio in Toscana*, Pistoia 1994

Pier Luigi Giovannini che, raccogliendo a sintesi le posizioni fino ad allora espresse, delinea una possibile via d'uscita. Si sostengono cinque tesi [29]:

— che la 142/90 costituisce un forte ed opportuno stimolo rivolto alla Regione ad assumere fino in fondo il ruolo di coordinamento ed indirizzo, verifica, in sostanza di governo, rinunziando alle funzioni di amministrazione attiva, che si collocano agli altri livelli e, agli enti locali, ad esercitare in forma partecipata la loro autonomia nel rispetto di obiettivi e interessi più generali;
— che il territorio era da considerare una risorsa unica ed esauribile e quindi il suo controllo doveva avvenire con una procedura di cooperazione, coordinamento ed integrazione tra i diversi livelli istituzionali, in modo da affermare le ragioni e i principi che sono alla base di un servizio rivolto alla collettività e non per affermare prerogative di singoli enti su altri;
— che la Regione comunque doveva dotarsi di un piano coerente con le strategie politiche dei Governi e questo poteva essere un piano territoriale di area vasta entro il quale si potevano configurare le politiche territoriali autonome delle Province;
— che gli Enti locali dovevano appropriarsi dell'autonomia assegnata dalla legge nazionale anche nella gestione dei propri strumenti urbanistici e nella loro approvazione;
— che per affermare una politica pubblica era necessaria una conoscenza organizzata e cooperativa tra tutti gli enti, conoscenza tuttavia strutturabile solo a livello regionale in forma di sistema informativo aperto.

Sono questi i temi intorno ai quali si muove un gruppo di lavoro interno alla Regione che porta, in collaborazione con la presidenza dell'Urpt, ad un primo schema di legge quadro sul governo del territorio che ha nella indivisibilità del processo di pianificazione e nella necessaria assunzione di responsabilità diretta attraverso la compartecipazione di tutti gli enti istituzionali preposti al processo di pianificazione il punto chiave. L'idea centrale doveva essere quella di: «affermare il principio della competenza amministrativa dei diversi soggetti istituzionali in relazione alla loro dimensione territoriale. Affermando al contempo la completa autonomia in un rapporto di tipo collaborativo e non gerarchicamente ordinato. (..) Così facendo abbiamo anche affermato che il governo del territorio era una pratica orizzontale capace di intersecare i settori, compresa l'urbanistica, che è un settore della più ampia pianificazione. (..) Fatto questo il problema diventava culturale, anche di cultura tecnica e professionale, che è più propensa alla norma e al regolamento piuttosto che alle politiche, al governo e alle strategie entro le quali, ma in un rapporto subordinato, prendono corpo le norme» [30].

Gli argomenti vengono discussi nel Convegno di Arezzo del dicembre '93 su *Ripensare il buongoverno del territorio* [31], temi che troveranno ospitalità della proposta di legge n. 452, approvata dalla Giunta regionale il 27 aprile 1994 [32].

[29] P.L. Giovannini, *I presupposti per una azione di governo del territorio*, documento di lavoro, febbraio 1993.

[30] *Intervista registrata* con T. Barbini, cit.

[31] Organizzato co-organizzato dalla Giunta Regionale insieme all'Unione regionale delle province toscane e alla sezione toscana dell'Associazione nazionale comuni d'Italia, Arezzo 5 novembre 1993..

[32] Il testo integrale è la relazione di accompagnamento è su *Urbanistica informazioni*, n. 136, 1994; una riflessione è poi sui numeri 137 e 138 del 1994. Il testo anticipa anche parte della proposta di legge presentata dall'Istituto nazionale di urbanistica e discussa nel XXI Congresso, significativamente dedicato a *La nuova legge urbanistica. I principi e le regole*, Bologna 23-25 novembre 1995.

I PRINCIPI DELLA LEGGE SUL GOVERNO DEL TERRITORIO

Art. 1 *Lo sviluppo sostenibile*
1. La presente legge, di riforma dei principi e delle modalità per il governo del territorio, orienta l'azione dei pubblici poteri ed indirizza le attività pubbliche e private a favore dello sviluppo sostenibile nella Toscana, garantendo la trasparenza dei processi decisionali e la partecipazione dei cittadini alle scelte di governo del territorio.
2. Si considera sostenibile lo sviluppo volto ad assicurare uguali potenzialità di crescita del benessere dei cittadini e a salvaguardare i diritti delle generazioni presenti e future a fruire delle risorse del territorio
3. Il governo del territorio privilegia una organizzazione degli spazi che salvaguarda il diritto alla autodeterminazione delle scelte di vita e di lavoro.

Art. 2 *Le risorse del territorio e l'azione della Regione e degli Enti locali*
1. Sono risorse naturali del territorio l'aria, l'acqua, il suolo, gli ecosistemi della fauna e della flora. Esse esprimono gli equilibri ambientali e lo stato di salute dell'ecosistema generale a fronte dei quali è valutata la sostenibilità ambientale delle trasformazioni del territorio.
2. Sono risorse essenziali del territorio le risorse naturali, le città e i sistemi degli insediamenti; il paesaggio; i documenti materiali della cultura; i sistemi infrastrutturali e tecnologici.
3. Per garantire la tutela di tali risorse, la Regione, le Province, i Comuni singoli o associati, nel quadro dei principi della legge 8 giugno 1990, n. 142, esercitano in modo organico e coordinato le funzioni di programmazione, pianificazione e controllo di cui alla presente legge, assicurando il collegamento e la coerenza tra politiche territoriali e di settore.
4. Gli enti di cui al terzo comma partecipano alla definizione dei piani e programmi di competenza statale curandone la coerenza con il sistema degli atti di governo del territorio regionale.
5. Ai fini delle intese di cui all'articolo 81 del Dpr 24 luglio 1977, n. 616, come modificato con Dpr 18 aprile 1994, n. 383, la Regione garantisce la partecipazione effettiva degli enti locali, in rapporto alle rispettive competenze, e si conforma al loro parere nei casi di esclusiva rilevanza territoriale locale.

Art. 5 *Norme generali per la tutela e l'uso del territorio*
1. Gli atti di programmazione e di pianificazione territoriale si conformano ai principi generali di cui ai seguenti commi.
2. Gli atti di programmazione e di pianificazione territoriale assicurano l'adempimento delle finalità previste dalle leggi nazionali e regionali in materia di protezione delle bellezze naturali e di tutela delle zone di particolare interesse ambientale.
3. Nessuna risorsa naturale del territorio può essere ridotta in modo significativo e irreversibile in riferimento agli equilibri degli ecosistemi di cui è componente. Le azioni di trasformazione del territorio sono soggette a procedure preventive di valutazione degli effetti ambientali previste dalla legge. Le azioni di trasformazione del territorio devono essere valutate e analizzate in base a un bilancio complessivo degli effetti su tutte le risorse essenziali del territorio.
4. Nuovi impegni del suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono di norma consentiti quando non sussistano alternative di riuso e riorganizzazione degli insediamenti e infrastrutture esistenti. Devono comunque concorrere alla riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme ed alla prevenzione e recupero del degrado ambientale.
5. I nuovi insediamenti e gli interventi di sostituzione dei tessuti insediativi sono consentiti se esistano o siano contestualmente realizzate le infrastrutture che consentono la tutela delle risorse essenziali del territorio. In tal senso sono comunque da garantire: l'approvvigionamento idrico e la depurazione; la difesa del suolo per rendere l'insediamento non soggetto a rischi di esondazione o di frana; lo smaltimento dei rifiuti solidi; la disponibilità dell'energia e la mobilità.
5bis Deve essere altresì garantita una corretta distribuzione delle funzioni al fine di assicurare l'equilibrio e l'integrazione tra il sistema di organizzazione degli spazi e il sistema di organizzazione dei tempi nei diversi cicli della vita umana, in modo da favorire una fruizione dei servizi pubblici e privati di utilità generale, che non induca necessità di mobilità.
6. Tutti i livelli di piano previsti dalla presente legge inquadrano prioritariamente invarianti strutturali del territorio da sottoporre a tutela, al fine di garantire lo sviluppo sostenibile nei termini e nei modi descritti dall'articolo 1.

da: Lr. 16 gennaio 1995, n. 5, *Norme per il governo del territorio*

5.4 L'indivisibilità del processo di pianificazione

L'innovazione più rilevante e dirompente, rispetto alla tradizione italiana, è la robusta affermazione che il processo di pianificazione che porta alla trasformazione del territorio è indivisibile. Tuttavia, essendo segmentato a diversi livelli di competenza istituzionale per renderlo praticabile c'era bisogno di rivoluzionare i rapporti tra gli enti istituzionali: da uno di natura gerarchica e di controllo ad uno di natura collaborativa fin dalle fasi iniziali di qualsiasi intenzionalità di trasformazione del territorio.

predisposta dell'assessorato all'urbanistica, ma interamente scaturita da un dialogo tra le istituzioni, contenente norme per il governo del territorio.

E' un passo radicale, perché rimodella i rapporti di trasmissione dell'intenzionalità tecnico-politica tra enti, e "rivoluzionario" perché livellando i rapporti tra enti differenti responsabilizza la partecipazione del più piccolo.

Il nucleo della proposta, conseguentemente a questo presupposto, è centrato sulla *autoapprovazione degli strumenti urbanistici* da parte degli enti locali, che ribalta il rapporto tra gli enti, passando da uno gerarchico ad uno di cooperazione; sulla considerazione che *la formazione degli atti di pianificazione hanno le stesse caratteristiche di un procedimento di programmazione*, attraverso il quale viene considerato lo stato delle risorse disponibili, la loro valutazione e vulnerabilità alla trasformazione, riunificando, così, gli aspetti ambientali ed economici in un unico alveo di piano; sul *coordinamento delle istanze istituzionali* nella fase iniziale del procedimento di piano, attivando strumenti quali le conferenze di servizi e di programmazione, giungendo fino alla predisposizione di appositi accordi di pianificazione; ed infine sul *coordinamento delle azioni* dei diversi settori, compreso quello dell'urbanistica. Ecco perché nel titolo si parla di «governo del territorio».

La proposta di legge n. 452, quindi, tenta di trasferire nell'operatività dell'azione pianificatoria sia i presupposti della sussidiarietà, che quelli dell'attenzione verso il più ampio contesto territoriale. Risposte che riformano radicalmente la pianificazione territoriale su due versanti principali: quello che riguarda i *contenuti della programmazione e della pianificazione*, unificando, non più attraverso dichiarazioni ma con strumenti, la pianificazione ordinaria, quella ambientale, e quella settoriale; e quello relativo al *riordino delle competenze istituzionali*, a tutti i livelli.

Nella chiarezza delle competenze, tuttavia si innesta una forma obbligatoria di consultazione nella fase iniziale del processo di pianificazione. Ribaltando il consueto modello gerarchico, le norme guidano verso un rapporto collaborativo tra gli enti, che non significa altro che, nelle rispettive sfere di influenza, ognuno coopera nella predisposizione degli atti di governo del territorio. Il passaggio è anch'esso cruciale, perché dà modo e contenuto ad un problema disciplinare fondamentale: la partecipazione istituzionale alla costruzione del consenso intorno alle scelte di natura territoriale. Ciò apre ad un'altra innovazione culturale ed anche disciplinare: l'urbanistica diventa pienamente una politica di settore, come l'ambiente o i trasporti. Come tutte le politiche settoriali essa esplica la propria attività sul territorio, che è una risorsa "trasversale", ma è anche limitata e non rinnovabile. Questo significa che ogni politica urbanistica deve avere al suo interno gli elementi per poter essere valutata rispetto alla risorsa territorio, alle sue ricadute, alle sue interferenze con tutti gli altri settori, ai suoi costi economici, sociali, e territoriali. In fine dei conti deve coordinarsi con il resto delle politiche settoriali. Dunque il collegamento tra la pianificazione e la programmazione non deve essere né di principio, né fittizio, ma deve essere il coerente sviluppo di una

azione comune che si esplica e si valuta sul e nel territorio. Da questo ne discerne anche un coordinamento fra i soggetti istituzionali e fra questi e i soggetti privati, che devono partecipare realmente, e in maniera trasparente, in tutte le fasi di costruzione delle decisioni che portano al piano, così come auspicato sia dalla legge di riordino delle autonomie locali che da quella sul procedimento amministrativo.

Così facendo, il risultato finale di questa scelta dovrebbe portare a fornire a chi decide gli strumenti per valutare le scelte e a chi controlla i mezzi per valutare la bontà delle scelte operate, la loro connessione ai propositi di partenza, il loro scostamento rispetto ai risultati auspicati. In questo contesto torna ad essere centrale il sistema informativo territoriale, uguale per tutti, di facile lettura ed aggiornamento, con il quale misurare le risorse ed il loro coordinamento, livellare le conoscenze per rendere efficace l'azione del governo delle risorse economiche, tecniche, umane.

Il secondo punto è il riordino delle competenze dei livelli istituzionali e gli strumenti a disposizione di ognuno. I livelli sono tre: Regione, Province e Comuni. La prima ha solo compiti di indirizzo e di programmazione, attraverso il Programma regionale di sviluppo, che al suo interno riporta un atto unico di indirizzi e di coordinamento chiamato Piano di indirizzo territoriale (Pit). Un documento di programmazione che coordina ed indirizza la programmazione e la pianificazione degli enti locali, oltre a riportare alcune prescrizioni su questioni generali che hanno un interesse unitario regionale. Tutto il resto è affidato alle province e al piano territoriale di coordinamento (Ptcp), con il quale l'ente provinciale esercita un ruolo di coordinamento programmatico e di raccordo tra le politiche territoriali degli atti regionali e la pianificazione urbanistica comunale. Al comune rimane il vero e proprio atto di piano, più immediatamente coglibile dai cittadini, con il quale si regolamenta l'uso del suolo, si traccia la politica urbana, si definisce la programmazione degli interventi. Esso è composto da una parte *strutturale*, che traccia le indicazioni strategiche di lungo periodo, e di una parte *gestionale-operativa*, la sola capace di localizzare le trasformazioni puntuali e ad attribuire potenzialità edificatoria ai suoli, quando se ne ravvisi la necessità e quando sia possibile dimostrare la fattibilità degli interventi da attuare nel periodo di mandato legislativo di una amministrazione. Quindi una sorta di programma-progetto urbanistico basato sulla fattibilità delle trasformazioni possibili nel quadriennio di mandato elettorale, un modo questo per rendere concreto ed efficace il rapporto fra eletti ed elettori in campo urbanistico e trasparente la politica urbana di una amministrazione. Questo aspetto è obbligatorio per i comuni superiori a 50.000 abitanti ed in quelli compresi in speciali elenchi, mentre rimane facoltativo per gli altri. Per tutti è, comunque, fatto obbligo di dotarsi del *regolamento edilizio*.

Gli elementi che sembrano possedere una carica dirompente sono l'*autoapprovazione* dei piani; la *compatibilità* degli atti, da cui ne deriva il ruolo dialogativo della cooperazione tra gli enti; e il *bilancio ambientale* del piano.

I vari soggetti istuzionali, regione-province-comuni, si autoapprovano i propri strumenti di piano attraverso un procedimento che dove, comunque, garantire agli altri soggetti istituzionali di partecipare alla fase di costruzione del piano facendo verifiche di compatibilità con i propri atti e i propri strumenti di piano. Si capisce che questa è una innovazione radicale rispetto al passato, quando agli enti di livello superiore, in conformità al presupposto che un piano è un atto complesso ineguale, veniva affidato il compito di approvare il piano dell'ente di livello inferiore. L'approvazione superiore era al contempo un atto di legittimità conformativa ed un atto di garanzia istituzionale, in ossequio alla gerarchia delle responsabilità. Questo passaggio, però, ha quasi sempre finito per incidere sull'essenza

IL LIVELLO DI PIANIFICAZIONE REGIONALE

Art. 6 *Il piano di indirizzo territoriale*
1. Il piano di indirizzo territoriale (Pit) è l'atto di programmazione con il quale la Regione, in conformità con le indicazioni del programma regionale di sviluppo di cui all'art. 4 della Lr. 9 giugno 1992, n. 26, stabilisce gli orientamenti per la identificazione dei sistemi territoriali, indirizza a fini di coordinamento la programmazione e la pianificazione degli enti locali, e definisce gli obiettivi operativi della propria politica territoriale.
2. Il Pit contiene:
a) prescrizioni di carattere generale sull'uso e la tutela delle risorse essenziali del territorio, mediante:
— la individuazione dei sistemi territoriali in base ai caratteri ambientali, con particolare riferimento ai bacini idrografici, economici, sociali e culturali, definendo i criteri di utilizzazione delle risorse essenziali, la dotazione infrastrutturale e dei servizi;
— la distribuzione delle funzioni e l'organizzazione del sistema di mobilità nel territorio regionale diretti ad integrare le condizioni di vita, di lavoro e di mobilità dei cittadini con l'organizzazione sul territorio delle attrezzature e dei servizi garantendone accessibilità e fruibilità;
— la identificazione dei sistemi urbani, rurali e montani e le condizioni per rafforzare gli effetti di complementarietà e di integrazione tra le varie parti di essi, al fine di migliorarne la funzionalità complessiva nel rispetto delle qualità ambientali;
— la individuazione delle azioni per la salvaguardia delle risorse essenziali, la difesa del suolo, la prevenzione e la difesa dall'inquinamento e la prevenzione delle calamità naturali, con particolare riferimento ai bacini idrografici;
b) prescrizioni concernenti ambiti territoriali, in funzione della localizzazione di:
— aeroporti;
— porti;
— interporti;
— autostrade e itinerari stradali d'interesse regionale;
— ferrovie e impianti ferroviari d'interesse regionale;
— sedi universitarie;
— sedi ospedaliere;
— parchi regionali;
— impianti tecnologici di interesse regionale;
— altri interventi sul territorio di interesse unitario, riconosciuti come tali dalla legge;
— aree industriali ed aree ecologicamente attrezzate
c) prescrizioni localizzative indicate da piani regionali di settore;
d) prescrizioni in ordine alla pianificazione urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ai sensi della legge 8 agosto 1985, n. 431;
e) il termine entro il quale la provincia è tenuta ad adeguare il Piano territoriale di coordinamento di cui all'art. 16;
f) il termine ultimo entro il quale le previsioni degli strumenti urbanistici comunali debbono adeguarsi alle prescrizioni del Pit nel caso previsto dall'art. 11, quarto comma.

Art. 7 *Formazione e approvazione del Pit*
1. La Giunta regionale, ai fini della formazione del Pit, elabora un documento preliminare sui contenuti del Pit e lo trasmette al Consiglio regionale, alle Province e ai Comuni interessati anche ai fini dell'art. 3, secondo comma.
2. Ogni Provincia, per un esame congiunto del documento, convoca una conferenza di programmazione, ai sensi dell'art. 16 della Lr. 9 giugno 1992, n. 26, chiamando a parteciparvi i Comuni, le Comunità montane e gli altri enti locali del proprio territorio. Alle conferenze è invitata altresì la Giunta regionale.
3. Entro 120 giorni dalla trasmissione di cui al primo comma, il Consiglio regionale, d'intesa con la Giunta, convoca una conferenza di programmazione conclusiva, con la partecipazione delle Province.

4. Le Province espongono in tale occasione le loro osservazioni e proposte e riferiscono in merito a quelle formulate dagli enti locali partecipanti alle precedenti conferenze.
5. Degli esiti della conferenza è redatto apposito verbale, nel quale sono elencate le osservazioni e proposte finali delle Province.
6.Il Pit è approvato, sentito il comitato tecnico-scientifico di cui all'art. 15, con deliberazione del Consiglio regionale, su proposta della Giunta, e diventa esecutivo con la pubblicazione sul bollettino ufficiale della Regione.
7. La deliberazione motiva espressamente circa le decisioni assunte in merito alle osservazioni e proposte verbalizzate ai sensi del quinto comma.
8. Le procedure di cui ai commi precedenti si osservano anche nei casi di variante del Pit. Le modifiche e integrazioni al Pit di interesse riferito a limitati ambiti territoriali possono tuttavia essere disposte a seguito di conferenze cui partecipino solo le amministrazioni interessate.
9. Le prescrizioni di carattere territoriale contenute nei piani regionali di settore, se non previste dal Pit o da esso difformi, sono adottate contestualmente alla variante al medesimo e diventano efficaci a seguito dell'approvazione della variante stessa.
10. Il Pit è sottoposto a verifica da parte del Consiglio regionale ogni tre anni.
11. I commi 2 e 3 dell'art. 6 della legge regionale 9 giugno 1992, n. 26, sono soppressi e sostituiti dal seguente: «2. Le prescrizioni di carattere territoriale contenute in atti di programmazione regionale, attuativi del Prs, ove già non previste nel Pit di cui alla legge regionale 16 gennaio1995 n.5, recante o difformi da esso, sono adottate contestualmente alla variante al medesimo e acquistano efficacia subordinatamente all'approvazione della variante stessa».

Art. 8 *Verifica di compatibilità*
1. Le prescrizioni di carattere territoriale degli atti regionali di programmazione settoriale sono preventivamente sottoposte, al fine di assicurare il massimo coordinamento delle politiche territoriali, ad una verifica tecnica di compatibilità relativamente all'uso delle risorse essenziali del territorio, con esplicito riferimento agli effetti sulle risorse naturali.
2. La verifica è effettuata dal Nucleo tecnico di valutazione di cui all'art. 14.
3. Dell'esito delle verifiche è dato espressamente atto nel provvedimento di approvazione dello strumento di programmazione settoriale, ovvero nel provvedimento di approvazione di sue varianti o aggiornamenti.
4. Gli atti regionali di programmazione di cui al primo comma devono essere integrati, ai fini della verifica di cui al presente articolo, da uno specifico elaborato nel quale siano evidenziate le risorse territoriali di cui si prevede l'utilizzazione, i relativi tempi e modalità, le risorse essenziali del territorio comunque interessate dalle azioni di trasformazione, i parametri per la verifica degli effetti.
5. Ogni atto o provvedimento regionale, o a partecipazione regionale, cui la legge riconosca effetti in ordine all'uso delle risorse essenziali del territorio deve essere previamente sottoposto alla verifica di cui al presente articolo.

Art. 9 *Efficacia del Pit*
1. Alle prescrizioni del Pit si conformano i piani territoriali di coordinamento delle Province, di cui all'art. 16.

Art. 10 Potere sostitutivo della Regione
1. Qualora i comuni non conformino, entro i termini stabiliti dal Piano territoriale di coordinamento o dal Pit nel caso previsto dall'art. 11, quarto comma, i propri strumenti urbanistici vigenti alle prescrizioni del Piano Territoriale di Coordinamento, la Giunta regionale trasmette idonea segnalazione al Comitato regionale di Controllo, il quale provvede ai sensi degli artt. 45 e 46 della legge regionale 7 luglio 1992, n. 31, Analoga segnalazione può essere fatta dalla Provincia direttamente al comitato regionale di controllo o alla Giunta regionale.

da: Lr. 16 gennaio 1995, n. 5, *Norme per il governo del territorio*

IL LIVELLO DI PIANIFICAZIONE PROVINCIALE

Art. 16 *Il piano territoriale di coordinamento*
1. Il piano territoriale di coordinamento (Ptc) è l'atto di programmazione con il quale la Provincia esercita, nel governo del territorio, un ruolo di coordinamento programmatico e di raccordo tra le politiche territoriali della Regione e la pianificazione urbanistica comunale.
2. Con riferimento al territorio provinciale, in conformità alle prescrizioni del Pit e ferme restando le competenze dei comuni e degli enti-parco istituiti nel territorio provinciale, il Ptc:
a) definisce i principi sull'uso e la tutela delle risorse del territorio;
b) indica e coordina gli obiettivi da perseguire nel governo del territorio e le conseguenti azioni di trasformazione e di tutela;
c) stabilisce puntuali criteri per la localizzazione sul territorio degli interventi di competenza provinciale, nonché, ove necessario, e in applicazione delle prescrizioni della programmazione regionale, per la localizzazione sul territorio degli interventi di competenza regionale, ai sensi dell'art. 6, secondo comma, lett. B);
c1) formula indirizzi in ordine al perseguimento delle finalità indicate nell'art. 5, comma 5bis, e nell'art. 6, comma secondo, terzo alinea;
d) ha valore di piano urbanistico-territoriale, con specifica considerazione dei valori paesistici, di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 431.
3. Il Ptc stabilisce inoltre criteri e parametri per le valutazioni di compatibilità tra le varie forme e modalità di utilizzazione delle risorse essenziali del territorio.
4. Il Ptc contiene:
a) il quadro conoscitivo delle risorse essenziali del territorio e il loro grado di vulnerabilità e di riproducibilità in riferimento ai sistemi ambientali locali indicando, con particolare riferimento ai bacini idrografici, le relative condizioni d'uso, anche ai fini delle valutazioni di cui all'art. 32;
b) prescrizioni sull'articolazione e le linee di evoluzione dei sistemi territoriali, urbani, rurali e montani;
c) prescrizioni, criteri ed ambiti localizzativi in funzione delle dotazioni dei sistemi infrastrutturali e dei servizi di interesse sovracomunale, nonché della funzionalità degli stessi in riferimento ai sistemi territoriali ed alle possibilità di una loro trasformazione;
d) prescrizioni concernenti la specificazione dei criteri e degli ambiti territoriali in funzione della localizzazione degli interventi sul territorio d'interesse unitario regionale, di cui all'art. 6, secondo comma, lett. b);
e) prescrizioni localizzative indicate da piani provinciali di settore;
f) le opportune salvaguardie ai sensi dell'art. 21.
5. Le prescrizioni del Ptc, di cui ai precedenti commi, costituiscono, unitamente alle leggi, il riferimento esclusivo per la formazione e l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, salvo quanto previsto dall'art. 11, quarto comma.
6. Ai fini di cui al quinto comma, nel Ptc sono riportati, nei limiti in cui incidano sulle risorse del territorio provinciale, anche le intese di cui all'art. 81 del Dpr 24 luglio 1977, n. 616, come modificato con Dpr 18 aprile 1994, n. 383, gli accordi di programma e quant'altro, ai sensi delle vigenti disposizioni, ed esclusi gli strumenti urbanistici comunali, produca diretti effetti sull'uso e la tutela delle risorse del territorio provinciale.
7. Qualora la Provincia non adempia alle disposizioni del sesto comma, si applica il quarto comma dell'art. 11.
8. La Provincia con l'atto di approvazione del Ptc assegna i termini per l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle prescrizioni del Ptc.

Art. 17 *Formazione e approvazione del Ptc*
1. Il presidente della Giunta provinciale avvia il procedimento di formazione del Ptc, indicendo a tale effetto una conferenza di programmazione con i Comuni e le Comunità montane territorialmente interessati.
2. Alla conferenza è invitata a partecipare anche la Giunta regionale.
3. Sono sottoposti all'esame della conferenza, a cura della Provincia, anche ai fini dell'art. 3, secondo comma:
a) gli elementi di cui all'art. 16, terzo comma;
b) gli obiettivi generali che si ritiene di assumere nell'uso e nella tutela delle risorse del territorio provinciale;
c) le valutazioni circa la conformità alle prescrizioni del Pit, ai sensi dell'art. 9.
4. Entro sessanta giorni dalla conferenza, la Giunta regionale, i Comuni e le Comunità montane comunicano al presidente della Giunta provinciale pareri ed osservazioni su quanto emerso nel corso della conferenza e su quanto si ritiene comunque opportuno segnalare ai fini delle ulteriori fasi del procedimento. Sono inoltre comunicati i dati e ogni ulteriore elemento necessario ad integrare o modificare il quadro conoscitivo.
5. Decorso il termine di cui al quarto comma, la provincia elabora un progetto preliminare di Ptc e lo sottopone all'esame di una nuova conferenza di programmazione con i Comuni e le Comunità montane, con invito a partecipare esteso alla Giunta regionale.
6. A seguito della conferenza, la Provincia adotta il Ptc facendo esplicita e puntuale menzione degli esiti delle conferenze; il Ptc è depositato nella sede della Provincia per la durata di trenta giorni consecutivi, durante i quali chiunque ha la facoltà di prenderne visione. L'effettuato deposito è immediatamente reso noto al pubblico mediante avviso sul bollettino ufficiale della Regione e pubblicazione per almeno tre giorni sui tre quotidiani di maggiore tiratura a livello provinciale. Copia del piano adottato è contestualmente trasmessa alla Giunta regionale.
7. Entro il termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del deposito, possono presentare osservazioni gli enti locali, altri enti pubblici interessati, enti ed associazioni economiche, sindacali, culturali ed ambientaliste, nonché, al solo fine della migliore redazione dell'atto, ogni altro soggetto interessato.
8. Entro il termine di novanta giorni dalla scadenza del deposito, o dalla data del ricevimento da parte della Regione degli elaborati del piano adottato, se posteriore, la Giunta regionale può pronunciarsi sulla conformità del piano adottato alle prescrizioni del Pit, indicando ove occorra le modifiche da apportare a tal fine.
9. Il Ptc è approvato dalla Provincia sentito un apposito nucleo tecnico costituito con la partecipazione delle competenti strutture provinciali. La deliberazione motiva espressamente le determinazioni assunte in ordine alla pronuncia di cui al comma 8 e si conforma alle prescrizioni contenute nel Pit. Copia del piano approvato è immediatamente trasmessa alla Giunta regionale.
10. La deliberazione motiva espressamente l'eventuale mancato accoglimento delle osservazioni di cui al settimo comma.
11. Il Ptc è pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione e diventa efficace decorsi sessanta giorni dalla pubblicazione.
11bis. Al fine di attribuire al Piano territoriale di coordinamento il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della tutela del suolo e della tutela delle bellezze naturali, le amministrazioni statali competenti partecipano alle conferenze di programmazione e alle stesse è inviato il progetto preliminare del Ptc e il Ptc adottato. La deliberazione delle Province di approvazione del Ptc di cui al comma 9 da atto delle eventuali intese intervenute con le amministrazioni statali.

da: Lr. 16 gennaio 1995, n. 5, *Norme per il governo del territorio*

costitutiva di un piano che faceva sì che lo strumento approvato, da un soggetto distinto da quello che aveva promosso e costruito il sistema delle giustificazioni del piano, perdeva, per le modifiche, gli stralci e i lunghi tempi di attesa, i requisiti iniziali. Anzi spesso ne veniva fuori uno strumento assai diverso da quello presentato alle comunità locali e sul quale queste si erano esercitate a predisporre osservazioni e dibattiti. Così facendo spesso il piano diventava uno strumento di deresponsabilità amministrativa, mancando di paternità e/o di riconoscimento.

Non è un problema di poco conto. Se l'art. 2 della legge sul nuovo ordinamento delle autonomie locali afferma che i Comuni e le Province sono autonome, che rappresentano le rispettive comunità, curandone gli interessi e promuovendone lo sviluppo, esse devono poter disporre, nei limiti delle regole, di questa autonomia liberamente, purché non invadino, ovviamente, le sfere di competenza di un altro soggetto istituzionale. La politica urbanistica e territoriale non fa eccezione.

Come risolve questo problema il progetto di legge? Attraverso la generalizzazione nella fase di avvio della istruttoria del piano delle *Conferenze di programmazione* tra gli enti istituzionali che hanno competenza su un dato territorio. E' all'interno di queste che si esplica il dialogo e la cooperazione; è attraverso questo tavolo che i vari enti esprimono le loro osservazioni e proposte, ognuno "giocando" a carte scoperte ed ognuno partecipando alla costruzione delle scelte altrui. Così facendo ogni ente ha nelle scelte altrui qualcosa in cui ha partecipato, per cui è stato informato, ha espresso un giudizio.

Potrebbe sembrare una procedura assai defaticante e farraginosa, nel processo di formazione di uno strumento di piano è, invece, innovativa, perché responsabilizza, fin dalla fase iniziale, i vari enti intorno al sistema decisionale di un piano, purché il loro comportamento sia guidato dall'etica e dal senso della responsabilità civica.

Questo tavolo può spingersi fino alla predisposizione di veri e propri *accordi di pianificazione* che sono diversi dagli accordi di programma, proprio perché sono un momento di confronto diretto tra tutti gli enti che hanno competenza su un dato territorio e non si riferiscono ad opere, quanto a strumenti di governo. Ed anche questa è una procedura di un qualche rilievo disciplinare, rispondendo alla tradizionale carenza della disciplina: il collegamento sovracomunale nella fase di elaborazione e predisposizione di una politica territoriale e/o urbana. Una sorta di strumento per mantere "flessibile" la pianificazione e circolare e costruttivo il dialogo nella fase progettuale, che poi diventa vincolante dopo l'approvazione.

L'ultimo aspetto innovativo è l'introduzione del bilancio ambientale del piano regolatore che, connesso alle verifiche di compatibilità, può modificare nell'ordinamento organizzativo delle scelte di piano la verifica interna di una decisione in termini di efficacia ed efficienza. È un passo di rilievo, perché veicola nella prassi la contabilizzazione degli investimenti "capitalizzati" sul (e nel) territorio, operazione mai fatta se non raramente. Ovviamente questo è possibile solo se la valutazione degli effetti ambientali, come anche la verifica di compatibilità, viene usata come pratica di lavoro scientifico e non ridotta a semplice procedura autorizzativa, a fardello ulteriore da aggiungere al piano, così come si sta facendo per la documentazione di impatto ambientale. Da questo punto di vista, nodale diviene l'apparato informativo disponibile e la facilità di accesso ad esso; oltre ad una griglia di valutazione condivisa da tutti e da tutti applicata con gli stessi valori e pesi. Ciò perché non essendo più i piani, dei vari livelli, autoreferenziati dai solchi ideologici e/o disciplinari, ma documenti di decisioni ragionevoli (nel loro contenuto, nella loro costruzione, nella loro gestione) e come tali letti ed interpretati, il sistema della valutazione, a monte e a valle, diviene la

discriminante per affermare in maniera netta e chiara la democraticità e la trasparenze del sistema decisionale pubblico.

Una proposta di legge così radicale attiva un significativo dibattito interno ed esterno alla Regione; Il momento culminate di questa attenzione è il Convegno regionale a Forte dei Marmi del 30 giugno-1 luglio 1994, un mese dopo l'avvio dell'iter istituzionale per la sua approvazione.

Contestualmente all'avvio dell'iter anche le opposizioni presentano un progetto di legge: «senza alterare il quadro legislativo generale, nella convinzione che il cambiamento di regole ormai consolidate, per imporre un sistema totalmente nuovo, non potrebbe che portare confusione interpretativa, difficoltà di applicazione e di fatto l'allungamento delle procedure» [33]. Durante l'iter le due proposte di legge vengono unificate e dibattute insieme anche in aula consiliare [34].

Il dibattito esterno finisce per influenzare anche l'iter istituzionale delle consultazioni che, nonostante il tema, è veloce. Il testo della proposta di legge unificato viene iscritto all'ordine del giorno del Consiglio regionale nella seduta del 6 dicembre. Nelle parole del relatore, il presidente della VI[a] Commissione consiliare permanente, Riccardo Bicchi è sono sintetizzati i cambiamenti rispetto all'originario testo della Giunta: 1. l'introduzione della locuzione di *invariante strutturale* del territorio, come inquadramento prioritario in tutti i livelli di piano. Cioè tutti quegli elementi che si ritiene abbiano un sufficiente grado si stabilità e permanenza e che, al contempo, contraddistinguono per consistenza, identità, forza e caratteristiche gli ambiti soggetti a pianificazione; 2. la sostituzione, come seconda componente del piano regolatore generale, del Regolamento edilizio con il *regolamento urbanistico* (mantenendo il primo come semplice strumento edilizio, cocì come normato dalla legge 1150 del '42) che disciplina gli insediamenti esistenti, quindi rappresenta il vero strumento normativo per le destinazioni d'uso del suolo; 3. la sostituzione, come terza componete del piano, del Piano operativo con il Programma integrato di intervento, legato al mandato amministrativo del Sindaco. Nello spirito del legislatore è il programma elettorale trasferito alla gestione comunale.

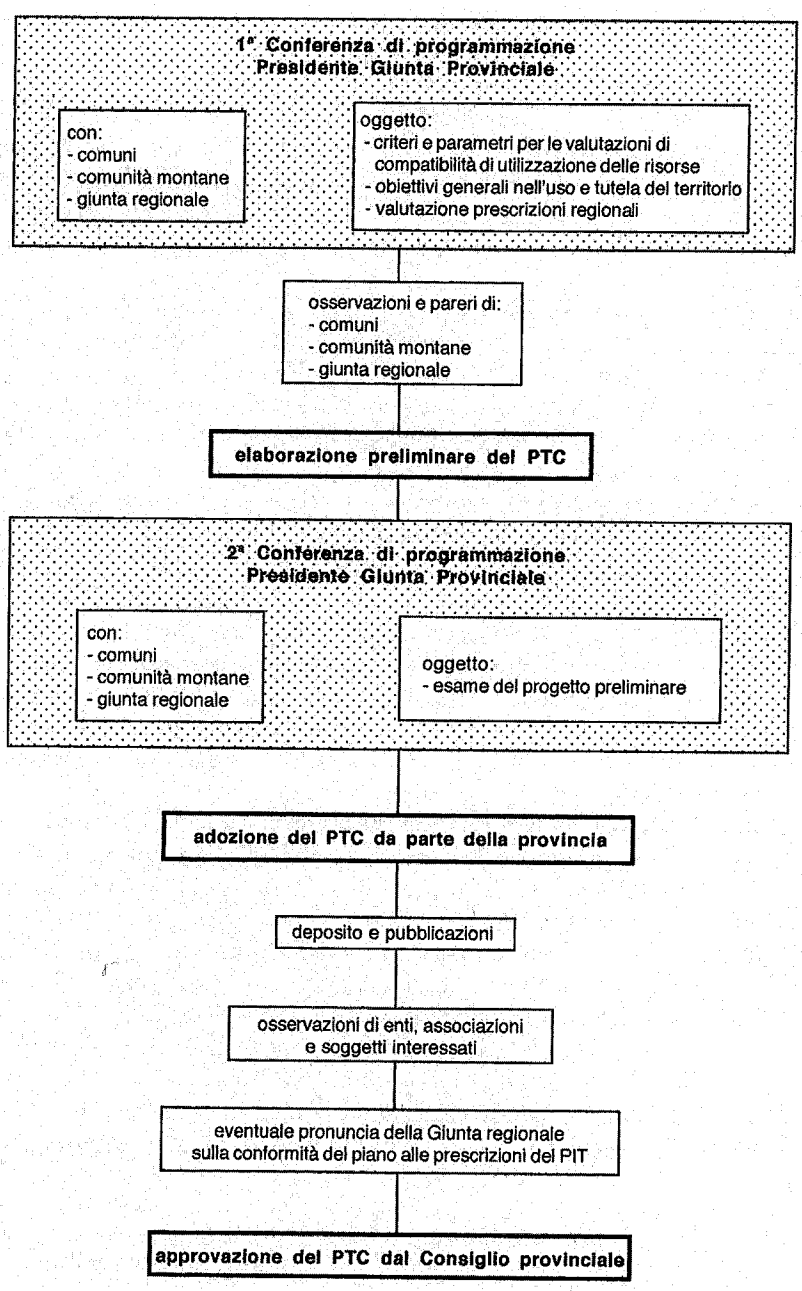
Il dibattito in aula introduce, poi, una ulteriore innovazione, forse quella che ha avuto più diffusione nel mondo professionale e nella ricerca accademica, lo *statuto dei luoghi*, all'interno del Piano strutturale, in pratica nel primo dei due livelli in cui è stato articolato il tradizionale piano regolatore generale, il quale definisce le indicazioni strategiche e strutturali per il governo del territorio comunale, ed ha il ruolo di raccogliere gli elementi che portano ad inquadrare prioritariamente le cosiddette "invarianti strutturali del territorio" nell'ambito dei sistemi ambientali e dei sistemi territoriali, urbani, rurali e montani [35]. La legge non indica quali sono i passi tecnici od operativi da seguire per giungere alla costruzione di questo statuto dei luoghi, nell'evidente scopo di lasciare l'esplicitazione del suo contenuto alla libera selettività dei contesti in cui ogni piano si trova ad operare, e ai valori che sono espressi in quel contesto. La sua costruzione è tuttavia prioritaria, pena la nullità

[33] «Relazione» alla proposta di legge n. 463, relativa a *Norme per lo snellimento delle procedure urbanistiche*, presentato dal gruppo Ppi-Dc. Il testo è composto da soli cinque articoli, dove il passo più qualificante è il riconoscimento della Provincia come terzo soggetto preposto al controllo e all'approvazione degli strumenti urbanistici e lo "sveltimento" di alcune procedure.

[34] Cfr. Regione Toscana, V Legislatura, *Atti consiliari. Resoconti stenografici*, seduta n. 204/A e 204/P del 6 dicembre 1994.

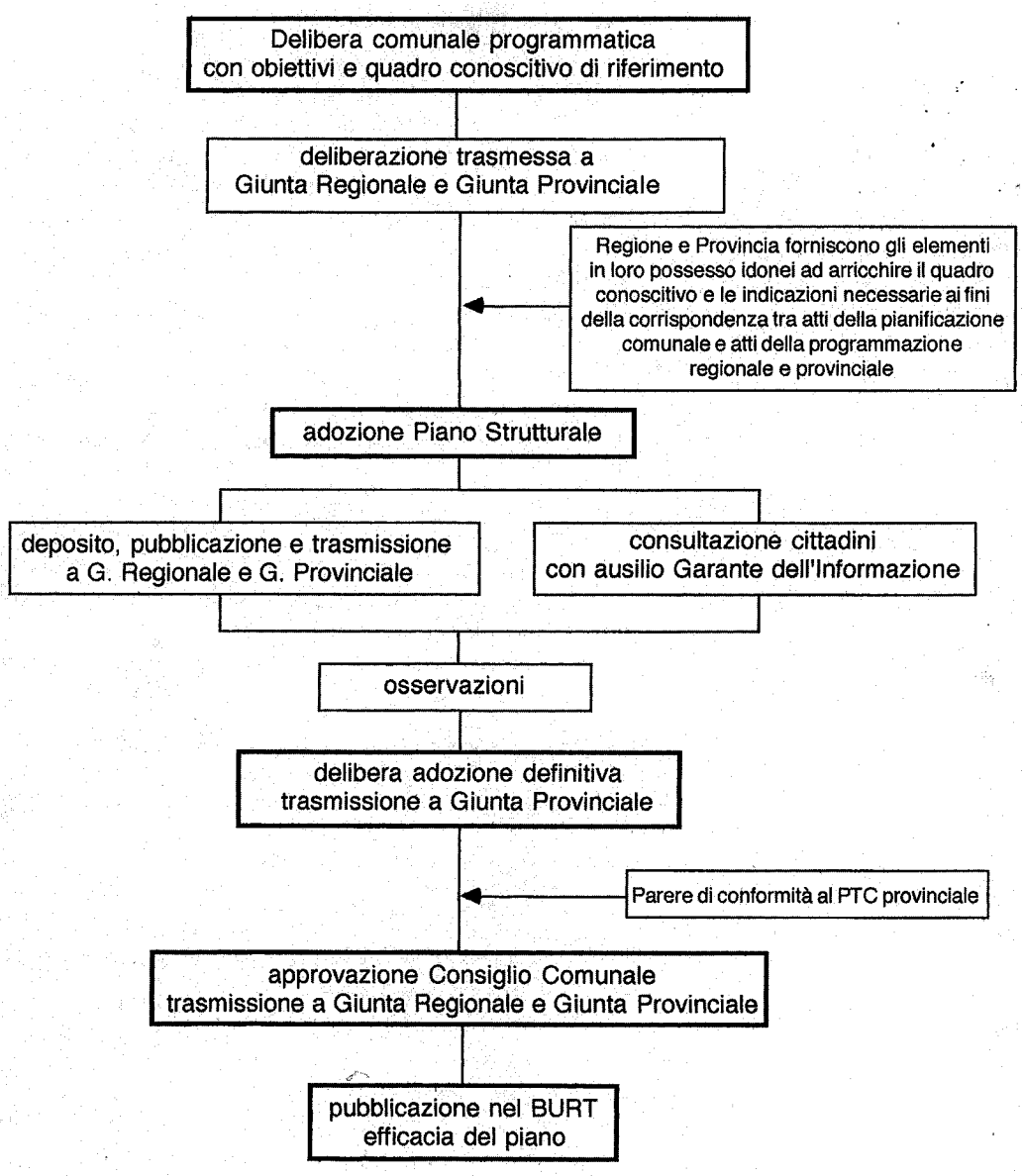
[35] Su come si è arrivati a questa modifica rimandiamo al nostro «Il significato di Statuto dei luoghi nella prima pianificazione toscana», in G. Cinà, a cura di, *Descrizione fondativa e statuto dei luoghi*, Alinea, Firenze 2000.

PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL PTC PROVINCIALE



da: art. 17, Lr. 5/95, *Norme per il governo del territorio.*

PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL PIANO STRUTTURALE



da: art. 25, Lr. 5/95, *Norme per il governo del territorio.*

anche giuridica dei successivi passaggi; ed il suo esplicito inquadramento può essere considerato il momento strategico e giustificativo iniziale in modo da dare contenuto strutturale al piano e guida alla successiva progettualità operativa. È stata una delle norme più studiate e diffuse di tutta la legge [36].

La legge è approvata quasi all'unanimità ed è considerata come «l'atto normativo più importante della legislatura» [37], nonostante non affronti per nulla il problema dell'area metropolitana in regione [38], e quello delle aree agricole. Tema quest'ultimo che obbliga la Giunta a presentare "a ruota" un apposito progetto di legge [39]. C'è da rilevare un curiosità, in tutto il dibattito sia in aula che in Commissione, nessuno esprime qualche forma di preoccupazione per l'eliminazione della Commissione tecnico-amministrativa regionale e la sua sostituzione con un Nucleo tecnico di valutazione – organo consultivo della Giunta – composto da dirigenti interni alla Regione, e da un Comitato tecnico-scientifico, nominato dal Consiglio regionale, come organo di consultazione sulla pianificazione di livello regionale e/o sui principali provvedimenti inerenti le materie di quella che diventerà la Lr. 5/95. Fa eccezione il consigliere Riccardo Migliori: «io non difendo la Crta, il mio gruppo si vanta in 24 anni di vita dell'istituto regionale, di non averne mai fatto parte, però io ricordo ai colleghi che la Crta era ed è strumento della giunta e del Consiglio regionale, mentre con questa legge il Consiglio regionale partecipa unicamente alla fase apicale di indirizzo del piano regionale, maperde qualsiasi tipo di riferimento poi sulla fase esecutiva dei singoli Piani regolatori generali» [40].

L'approvazione della legge regionale, che anticipa tutte le altre regioni, finisce per attirare un'attenzione soprattutto fuori l'ambito regionale toscano, forse, eccessiva, tanto da diventare: «uno dei campi di ricerca più indagati: innovativa, in sintonia con la riforma delle autonomie locali messa in moto dalla legge 142/90 e dai cosiddetti decreti Bassanini, merita nel panorama delle regioni italiane attenzione e considerazione» [41].

Riflettere sugli esiti e sulla sua reale capacità di incidere sul processo di pianificazione, tuttavia, non è oggetto di questo volume [42].

[36] Per tutti rimandiamo a F. Ventura, *Statuto dei luoghi e pianificazione*, CittàStudi, Torino 2000; e A. Magnaghi, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino 2000, pp. 121-145.

[37] Giudizio espresso dal consigliere dell'opposizione Paolo Bartolozzi (Ppi-Dc), Regione Toscana, V Legislatura..., cit. seduta n 204/P del 6 dicembre 1994, p. 3439.

[38] Solo G. Granchi accenna in aula al problema: il «punto che a mio avviso dovrebbe essere considerato (..) riguarda la dimensione metropolitana. (..) Io penso all'area fiorentina, all'area metropolitana fiorentina che se non è ipotizzabile in termini di previsione di area metropolitana, così come previsto dalla 142, comunque dal punto di vista delle esigenze di pianificazione del territorio è un'area vastissima e di dimensione sovra-provinciale. Quindi sicuramente richiede un forte intervento, una forte capacità d'indirizzo della Regione rispetto alle Province e rispetto ai Comuni», idem, p. 3446.

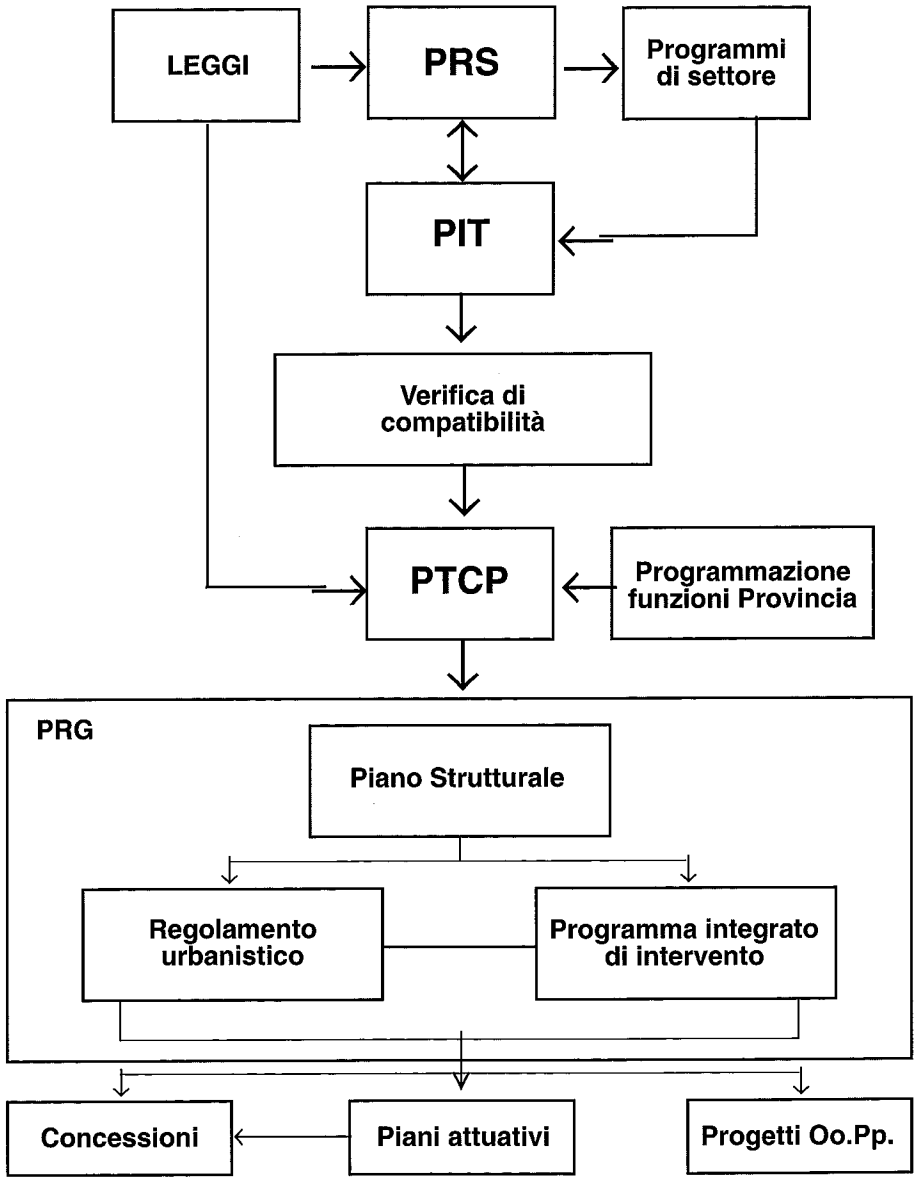
[39] Lr. 14 aprile 1995, n. 64, *Disciplina degli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia nelle zone con prevalente funzione agricola*. Su questo cfr. S. Viviani, «La nuova disciplina per le zone agricole», in *Urbanistica informazioni*, n. 145, 1996.

[40] «Intervento» di R. Migliori (Msi), Regione Toscana, V Legislatura..., cit. seduta n 204/P del 6 dicembre 1994, p. 3450.

[41] M. Zoppi, «La legge urbanistica toscana: i principi e gli strumenti», *Bollettino del Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio*, nn. 1-2, 1999.

[42] Per una riflessione interna alla Regione rimandiamo alle relazioni presentate alla *Conferenza sullo stato del Governo del territorio*, 10-20 gennaio 2000, organizzato dalla Regione Toscana in occasione del primo quinquennio di applicazione delle nuove norme. Sulla ricaduta delle norme toscane nelle altre regioni cfr. P. Properzi, *Relazione introduttiva*, alla terza sessione dal titolo «Leggi regionali tra principi di riforma e sperimentazioni locali», del XXI Congresso nazionale dell'Inu, Perugiia 18-20 giugno 1998, e L. Seassaro, a cura di, *Il governo del territorio nelle regioni*, «Urbanistica Dossier», n. 34, 2000.

IL PROCESSO DI PIANIFICAZIONE DOPO LA LR. 5/95



5.5 Un nuovo modello di pianificazione

A conclusione di questo lavoro possiamo affermare che con l'emanazione della 5/95, e della 64/95 sulle aree agricole, la "questione" urbanistica in Toscana viene definitivamente chiusa. Con essa il precedente modello di controllo e gestione della strumentazione urbanistica comunale viene abbandonata. Nasce un nuovo modello di pianificazione? Sì, nasce un nuovo modello di pianificazione, del tutto diverso da quello studiato ed implementato per venticinque anni, fondato su alcuni principi di base: la sostenibilità delle azioni di trasformazione del territorio; la sussidiarietà nella gestione pubblica secondo cui ognuno è respopnsabile delle proprie azioni nel proprio ambito di riferimento; la collaborazione concertata nelle fasi di avvio del processo di pianificazione. Collaborazione che porta ad uno scambio di informazioni, raccomandazioni, propositi, cautele. Solo a valle di questo scambio l'intenzionalità del progetto dell'amministrazione prende corpo e sostanza.

Al tradizionale rapporto verticale redazione del piano/controllo regionale si sostituisce un rapporto orizzontale tra i soggetti che partecipano alla formazione dell'atto decisionale, ovviamente nei limiti delle proprie competenze territoriali. I ruoli dei soggetti superano così la definizione gerarchica "a cascata" delle competenze, assumendo invece la logica della funzionalità del ruolo rispetto al processo di pianificazione. Logica molto vicina ad una sorta di solidarietà territoriale tra istituzioni, formalizzata in appositi accordi di pianificazione.

Secondo Romano Viviani: «questo processo gradualmente eliminerà la distinzione tra professionalità dipendente e professionalità libera»[43], perché dovendo obbligatoriamente costruire l'atto all'interno delle strutture istituzionali tenderà, con tempo a «sgretolare il monolitismo del professionista». Avrà, cioè, una ricaduta formativa interna alla pubblica amministrazione, con la contestuale preoccupazione, forse, di una forte diminuzione della sperimentazione e della ricerca.

Il nuovo modello di pianificazione della Regione, tuttavia, funziona se al contempo sia l'apparato conoscitivo risulta ampio, aggiornato e facilmente accessibile e sia quando tutti i livelli istituzionali territoriali si dotano di strumenti territoriali di riferimenti. Da questo punto di vista è stata la stessa Regione a non rispettare la tabella di marcia della nuova legge, dotandosi di Piano di indirizzo territoriale solo nel gennaio del 2000[44].

[43] R. Viviani, *Postpost urbanistica*, cit. p. 44.

[44] *Delibera del Consiglio Regionale*, n. 12 del 25 gennaio 2000. Sullo strumento rimandiamo a G. De Luca, «Il Piano di indirizzo territoriale della Toscana», *Urbanistica informazioni*, n. 172, 2000; e a G. De Luca, R. Innocenti, «Il piano regionale della Toscana tra modello gerarchico e programmazione concertata», *Territorio*, n. 9, 1998.

COLLANA DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE URBANISTICA E AMBIENTALE

1. F. Biagi, A. Ziparo, *Pianificazione ambientale e sviluppo insostenibile nel mezzogiorno.*

2. Consiglio europeo degli urbanisti, *La nuova Carta di Atene / The new Charter of Athens, 1998* (serie pocket).

3. L. Bortolotti, G. De Luca, *Come nasce un'area metropolitana. Firenze-Prato-Pistoia: 1848-2000.*

4. G. Caudo, A.L. Palazzo, a cura di, *Comunicare l'urbanistica.*

5. R. Innocenti, M. Massa, a cura di, *Progetti d'infrastrutture e piani territoriali in Toscana.*

6. G. De Luca, *Pianificazione e programmazione - La "questione" urbanistica in Toscana: 1970-1995.*

Il volume esplora 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 – anno di istituzione dell'ente regionale – al 1995 – anno di approvazione della prima legge organica regionale, la n. 5, recante Norme per il governo del territorio.
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 politico-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, 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 l'innovativa legge regionale n. 5 del 1995 sembra affondare i suoi presupposti.

Giuseppe De Luca (1956), urbanista, ricercatore universitario di Tecnica e pianificazione urbanistica, si è formato all'Istituto universitario di Architettura di Venezia e specializzato alla London School of Economics. Da tempo è impegnato a ricostruire la politica territoriale di livello regionale in Toscana. Su questo tema, oltre a diversi articoli in riviste e libri collettivi, ha curato il volume *La pianificazione regionale in Toscana 1984-1990*, edito nei Quaderni di Urbanistica Informazioni dell'INU, e scritto, insieme a L. Bortolotti, *Come nasce un'area metropolitana. Firenze-Prato-Pistoia 1848-2000*, edito da Alinea.

COPIA FUORI COMMERCIO - VIETATA LA VENDITA