

Università di Firenze
Corsi di laurea in :
Urbanistica e Pianificazione Territoriale e Ambientale
Progettazione e Pianificazione della Città e del Territorio

Note sul Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana¹
Febbraio 2007

1. Premessa

Queste note costituiscono la sintesi di un seminario sul Piano di Indirizzo Territoriale (PIT) in corso di adozione da parte della Regione Toscana. Il seminario, promosso dai Corsi di Laurea in Urbanistica e Pianificazione Territoriale e Ambientale e Progettazione e Pianificazione della Città e del Territorio, si è svolto ad Empoli il 12 dicembre². Il presente documento tiene conto degli apporti pervenuti da diversi docenti³ e dell'incontro tenuto con gli uffici regionali.⁴

La valutazione e le proposte qui avanzate, riguardano principalmente i temi che coinvolgono i Corsi suddetti in quanto formatori dei futuri pianificatori che, in Toscana, dovranno operare nel contesto della pianificazione regionale e per i quali essi sono responsabilmente abilitati ad esprimere un parere collettivo.

Il testo è finalizzato a proporre modifiche riguardanti l'impianto del PIT, la sua operatività e a perseguirne una migliore coerenza con i principi della legge 1/2005 di governo del territorio. Verranno perciò avanzate alcune proposte che riguardano la struttura e la logica dello statuto del PIT e, subordinatamente, alcuni contenuti di indirizzo o prescrittivi. Questo con particolare riferimento a:

- rendere chiara la distinzione concettuale e operativa fra *la parte statutaria* del PIT, che definisce le risorse essenziali, le invarianti strutturali e le regole statutarie per la tutela e la valorizzazione delle risorse stesse, e *la parte strategica* che definisce gli obiettivi di trasformazione del territorio; distinzione che costituisce il contributo più innovativo della legge regionale 1/2005. Dare autonomia alla parte statutaria del Piano, significa che le diverse opzioni strategiche debbono confrontarsi e risultare coerenti con la tutela e la valorizzazione delle risorse essenziali, garantendone la riproducibilità e la valorizzazione;
- attribuire allo statuto del territorio valore fondativo, "costituente" dell'identità del territorio e dei suoi valori patrimoniali inalienabili: questo carattere "costituzionale" richiede che l'elaborazione dello statuto sia sottoposta ad un processo partecipativo che ne garantisca la condivisione sociale;

¹ Si fa riferimento ai documenti approvati dalla Giunta Regionale del 15 gennaio 2007

² Partecipanti al seminario, aperto agli studenti: Paolo Baldeschi, Iacopo Bernetti, Massimo Carta, Chiara Cudia, Giuseppe De Luca, David Fanfani, Gianfranco Gorelli, Fabio Lucchesi, Alberto Magnaghi, Carlo Marzuoli, Giancarlo Paba, Camilla Perrone, Daniela Poli, Maria Antonietta Rovida, Alberto Ziparo.

La stesura di queste note è stata curata da Paolo Baldeschi e Alberto Magnaghi

³ Contributi e suggerimenti di Fabio Lucchesi, Daniela Poli, David Fanfani, Gianfranco Gorelli, Giuseppe De Luca.

⁴ Incontro di Paolo Baldeschi e Alberto Magnaghi con Marco Gamberini del 13 febbraio 2007

- a rendere coerente e integrare il piano paesaggistico con lo statuto del territorio, secondo le indicazioni del Protocollo di intesa fra il Ministero dei beni e le attività culturali e la Regione Toscana (gennaio 2007).

In accordo con la legge regionale 1/2005, in queste note il territorio è inteso come deposito di ricchezza appartenente alla collettività (patrimonio) e come espressione di valori di lunga durata (identità materiale) in cui sia assicurata la partecipazione dei cittadini quali soggetti attivi della costruzione, del controllo e dell'attuazione dei piani (identità sociale). I temi dello statuto del territorio, delle invarianti strutturali, della disciplina paesaggistica, della concertazione fra amministrazioni pubbliche e dei processi partecipativi sono fra loro strettamente interrelati, perché i valori patrimoniali collettivamente riconosciuti dovrebbero trovare espressione nello statuto del PIT ed assumere un carattere di invarianza.

In questa concezione il paesaggio è per sua natura fondante i valori identitari e la stessa normativa paesaggistica può fornire le basi di diritto alla disciplina dello statuto ed al conseguente apparato normativo.

2. La struttura e la logica dello statuto del PIT

2.1 Dallo statuto del territorio all'agenda statutaria

La critica generale che viene qui formulata all'impianto concettuale del PIT riguarda il fatto che lo statuto del territorio risulta chiaramente ed esplicitamente (sia nella relazione generale che nella disciplina del piano⁵) *condizionato* e *subordinato* agli obiettivi strategici del piano, articolati nell'agenda strategica.

L'introduzione del concetto, o meglio dell'ossimoro, "agenda statutaria", a sua volta definita attraverso metaobiettivi e obiettivi⁶, tradotti in invarianti strutturali nella disciplina del piano, è la chiave di volta di questo slittamento semantico. Metaobiettivi e obiettivi dell'agenda statutaria sono in gran parte gli stessi, scritti in altra forma e con funzione complementare, rispetto agli obiettivi dell'agenda strategica (che riguarda gli obiettivi di trasformazione socioeconomica e territoriale finalizzati al progetto di sviluppo).

Questa inclusione nello statuto di obiettivi di piano, che riguardano le azioni e le trasformazioni auspiccate e non le invarianti strutturali, finisce con l'eludere il tema dei valori statuari attribuendo loro un carattere contingente e collegato in maniera insoddisfacente al riconoscimento e riproduzione delle risorse patrimoniali. Il concetto di "agenda" indica infatti "variabilità" e "temporalità" degli obiettivi, legati alla specifica fase politico-economica e alla sua agenda politica.

Questa scelta, che è motivata dalla giusta esigenza di improntare il PIT a una logica attiva di trasformazione del territorio, contro una logica puramente di tutela e "conservativa", rischia tuttavia di "buttare via il bambino con l'acqua sporca". In

⁵ art. 2 comma2

⁶ La disciplina delle invarianti strutturali costituisce l'*Agenda statutaria* ed è articolata "a cascata" in meta-obiettivi, obiettivi e prescrizioni. I *meta-obiettivi* sono delle finalità generali riferite in genere alle "capacità o prestazioni funzionali" dell'invariante; i meta-obiettivi sono articolati in *obiettivi*, mentre le prescrizioni definiscono le modalità per raggiungere gli obiettivi stessi. Quasi sempre le prescrizioni sono degli *indirizzi* che la Regione Toscana rivolge a se stessa per la realizzazione di future politiche, o *direttive* agli strumenti di pianificazione degli enti locali.

questo caso il “bambino”⁷ è lo statuto del territorio stesso, così come definito dalla legge 1/2005, nei suoi caratteri innovativi, di cui sono fondamentali:

- a) la costruzione con procedimento autonomo e prioritario rispetto alle strategie di piano dell’impianto statutario che riguarda la definizione dell’identità di lunga durata del territorio attraverso la definizione delle sue risorse patrimoniali essenziali, delle invarianti strutturali, del loro stato di criticità e di conservazione e delle regole che ne garantiscono la riproducibilità e la durevolezza⁸;
- b) la conseguente verifica di coerenza (valutazione integrata) degli obiettivi di trasformazione, quali essi siano (comunque contingenti) con la riproducibilità delle risorse, e in linea più generale delle *invarianti* che, in quanto tali, si presuppone non varino ogni legislatura;

Trasformando invece lo statuto in “agenda statutaria” e facendone conseguentemente dipendere gli obiettivi dall’agenda strategica, si subordina la definizione stessa delle risorse essenziali e delle invarianti strutturali alle esigenze dello sviluppo economico (in questo caso un modello fondato sulla competizione globale, l’esportazione, le grandi infrastrutture, la centralizzazione dei servizi, ecc).

In conclusione non c’è corrispondenza fra lo statuto del territorio come definito dalla legge 1/2005 e l’agenda statutaria del PIT, che inserisce nella parte statutaria del piano metaobiettivi e obiettivi che dovrebbero far parte della parte strategica.

2.2 Metaobiettivi e obiettivi

Cercheremo di esemplificare questo ragionamento entrando nel merito sia di metaobiettivi e obiettivi della parte statutaria che specificano le invarianti strutturali nella disciplina del piano, sia di obiettivi strategici della parte strategica articolati a loro volta in sistemi funzionali.

Con l’artificio semantico della “agenda statutaria” vengono definiti, con la stessa valenza di elementi statuari, beni non negoziabili, fondanti l’identità del territorio toscano, inteso “come patrimonio ambientale, paesaggistico, economico e culturale” e beni di carattere funzionale (infrastrutture, servizi ed impianti di utilità pubblica) che, pur rivestendo un “peculiare interesse regionale”, dovrebbero essere, in coerenza con la legge 1/05, orientati e finalizzati alla riproducibilità dei primi. Sopprimendo questa distinzione, oltre al sacrosanto paesaggio, finiscono nello statuto allo stesso livello del paesaggio “porti, aeroporti, grandi impianti tecnologici finalizzati al trattamento dei rifiuti, alla produzione o distribuzione di energia, alla erogazione e circolazione delle informazioni mediante reti telecomunicative”⁹. Qui la confusione fra risorse essenziali e termovalorizzatori, invarianti strutturali e tralicci dell’alta tensione si fa evidente.

⁷ che si tratti di “bambino” è anche testimoniato dal fatto che nella legge 1/ 2005, per la prima volta in modo chiaro, le due parti del piano (parte statutaria e parte strategica) sono identificate nella loro autonomia e poste in sequenza, nel senso che lo statuto del territorio *precede e condiziona* la compatibilità delle scelte della parte strategica. La sequenza logica non era così chiaramente espressa nella precedente legge 5/95, tant’è vero che i piani ad essa conformi, hanno un debole impianto di definizione patrimoniale e statutaria. E’ singolare che proprio il primo atto importante di pianificazione della stessa Regione, il PIT, rischi di negare l’aspetto più innovativo della legge 1/2005.

⁸ Per un percorso esemplificativo di costruzione delle regole statuarie vedasi l’Atlante del patrimonio del Circondario Empolese Valdelsa (www.unifi.it/atlante)

⁹ vedasi il cap 6.4 della Relazione “L’agenda dei progetti infrastrutturali e dei beni paesaggistici toscani di “interesse regionale”

A questo proposito, le specificazioni degli obiettivi relativi ai metaobiettivi¹⁰, che sostanziano le invarianti strutturali nella disciplina del piano, confermano questa confusione di piani fra obiettivi statutari e strategici:

Ad esempio per il primo metaobiettivo (“integrare e qualificare la Toscana come città policentrica”) viene enunciata la giusta opzione di assumere un’interpretazione sistemica della “città di città della Toscana” come sistema policentrico (per il superamento del modello centro-periferico), del quale cogliere i caratteri e le potenzialità in quanto *risorsa essenziale* del sistema Toscana, da definire come invariante strutturale; rispetto alla proposizione di questa invariante sarebbe perciò conseguente proporre, in sede di statuto la definizione dei caratteri costitutivi della città della Toscana, e in sede di obiettivi strategici del piano, azioni per la complementarità, l’integrazione, la specializzazione, il funzionamento a sistema, di ogni nodo della “città toscana”.

Invece, alla enunciazione del metaobiettivo “statutario”, anziché seguire la descrizione dei caratteri della invariante strutturale, seguono (par. 6.3.1 della relazione) obiettivi di “agenda statutaria” del seguente tipo:

- potenziare l’accoglienza della “città toscana”, sviluppare una nuova disponibilità di case in affitto, combattere la rendita immobiliare, ecc.; tutti obiettivi degnissimi per un programma di politiche pubbliche sulla casa, ma che poco hanno a che fare con il policentrismo e soprattutto con le invarianti strutturali.
- offrire accoglienza organizzata e di qualità per l’alta formazione: come sopra, si tratta di un’invariante statutaria o di un obiettivo strategico?
- sviluppare la mobilità intra e interregionale;
- sostenere la creatività come qualità della e nella “città toscana”;
- attivare la città toscana come modalità di *governance* integrata su scala regionale. Perfino la *governance*, chiaro esempio di scelta di una modalità di governo del territorio viene inserita nello statuto: come risorsa essenziale? Come invariante strutturale?

Analogo ragionamento può essere condotto per gli altri metaobiettivi e obiettivi dell’“agenda statutaria” che articolano, nella disciplina, in termini di direttive e prescrizioni le altre invarianti strutturali: ad esempio “sviluppare e consolidare la presenza industriale” e i “progetti infrastrutturali”.

L’unica eccezione riguarda il paesaggio che è trattato in termini propriamente statutari in relazione al Codice dei beni culturali e del paesaggio e alla Convenzione europea del paesaggio, ed è inserito in una definizione di territorio come *Patrimonio ambientale*,

¹⁰ L’agenda statutaria, attraverso l’enunciazione dei metaobiettivi, individua sei invarianti strutturali: a) la «città policentrica» toscana; b) la «presenza industriale» in Toscana; c) il «patrimonio collinare» della Toscana; d) il «patrimonio costiero» della Toscana; e) le infrastrutture di interesse unitario regionale; f) i beni paesaggistici di interesse unitario regionale.

La prima invariante “la città policentrica” esprime sia pure in modo generico una caratteristica qualitativa del territorio che viene assunta come un valore, le quattro successive invarianti non definiscono alcun valore se non implicitamente nei termini “patrimonio” o “bene” o “interesse unitario regionale”; la sesta invariante, “i beni paesaggistici” gode dello status particolare derivante dal Codice del paesaggio e costituisce quindi un caso particolare.

Ne segue che i meta-obiettivi, gli obiettivi, e le prescrizioni non assumono più una funzione di tutela di valori e caratteri identitari, ma giocano il ruolo di finalità e strumenti declinati quasi esclusivamente sul piano funzionale.

paesaggistico, economico e culturale della società toscana, di cui lo statuto si propone di conservare il valore (terzo metaobiettivo). Questo punto sarà trattato separatamente, perché, come accennato in premessa, l'integrazione fra piano paesaggistico e statuto del territorio costituisce un elemento cruciale della presente proposta.

2.3 L'agenda strategica e la valutazione integrata

A questo punto, se si esclude il paesaggio, è legittimo chiedersi in cosa differisca l'agenda strategica dall'agenda statutaria. Per dichiarazione del piano stesso i sistemi funzionali in cui si articola l'agenda strategica, sono "funzionali" alla realizzazione dei metaobiettivi dell'agenda statutaria. Vale a dire che i metaobiettivi e gli obiettivi dell'agenda statutaria trovano nei sistemi funzionali dell'agenda strategica la loro consequenziale strutturazione operativa. Esemplicando i sistemi funzionali dell'agenda strategica (cap. 7 della relazione):

- *La Toscana dell'attrattività e della accoglienza* riprende in altre forme più o meno simili i concetti degli obiettivi 1 e 2 del metaobiettivo 1 dell'agenda statutaria;
- *la Toscana delle reti* articola il concetto di rete oltre che per il metaobiettivo 1, per le imprese, le istituzioni locali (riprendendo la "governance" - 5° obiettivo del metaobiettivo 1);
- *la Toscana della qualità e della conoscenza* riprende in modo più generico i corrispondenti metaobiettivi dell'agenda statutaria);

Come si configura, a questo punto, la valutazione integrata? La matrice che viene presentata (cap 8.4 della relazione) è singolare: si tratta di verificare la congruenza dei sistemi funzionali del PIT con i metaobiettivi dell'agenda statutaria, ovvero della strategia del PIT con se stessa. Sarebbe ben curioso infatti che i metaobiettivi dell'agenda statutaria e i sistemi funzionali dell'agenda strategica, che fanno parte di un unico impianto progettuale, con diversi livelli di specificazione, fossero incoerenti fra di loro e con i programmi strategici del PRS di cui sono parte integrante.

Viceversa la matrice che avrebbe senso introdurre nel sistema di valutazione integrata sarebbe quella che mette in relazione le invarianti strutturali - specificate nei loro caratteri descrittivi e prescrittivi - e gli obiettivi dell'agenda strategica, per verificarne la coerenza (in termini ambientali, territoriali, paesistiche, ecc). Questa matrice, tuttavia, non può esserci in quanto non sono sviluppate le descrizioni e le prescrizioni relative alle invarianti strutturali, se si esclude in parte il metaobiettivo 3 (conservare il valore del patrimonio territoriale della Toscana) e i beni paesaggistici di interesse unitario regionale (sesta invariante strutturale dell'art. 31 della disciplina del piano), i cui caratteri, valori e obiettivi di qualità sono definiti nelle schede dei 38 ambiti paesistici del quadro conoscitivo).

Da questo esame consegue una proposta molto semplice: *trasferire i metaobiettivi e gli obiettivi dell'agenda statutaria, impropriamente collocati nella parte statutaria del piano, nella agenda strategica; sviluppare invece nella parte statutaria, come per il paesaggio, la descrizione dei caratteri delle invarianti strutturali e delle loro regole di conservazione e valorizzazione.*

3 Lo statuto del territorio come carta costituzionale distinta dal piano

La proposta del presente documento consiste dunque nel distinguere con chiarezza nel governo del territorio la parte statutaria dalla parte pianificatoria. In quest'ottica, lo statuto del territorio si configura come una *carta costituzionale, socialmente condivisa*, che definisce le invarianti del territorio (in forma di rappresentazione del territorio, di valori condivisi, di patrimonio che si vuole trasmettere alle future generazioni, di regole riproduzione delle invarianti, ecc.). La parte statutaria del Piano, proprio in virtù del suo carattere "costituzionale" dovrebbe essere elaborata con l'effettivo coinvolgimento della società locale, mettendo in atto "percorsi di democrazia partecipata"¹¹ in un arco di tempo che permetta una reale partecipazione dei cittadini e consenta di sottrarlo alle contingenze e pressioni tipiche della strumentazione urbanistica.¹² Il piano, a sua volta, definisce le trasformazioni del territorio, gli investimenti, le destinazioni, ecc., *coerentemente* con i principi contenuti nello statuto.

La distinzione fra aspetti statutari e aspetti pianificatori, legati a specifiche e differenti condizioni e orizzonti temporali, comporta che non sia scontato che le opzioni effettive del piano siano conformi ai principi dichiarati, come avviene correntemente in una sfera retorica del piano che maschera spesso un percorso decisionale di senso esattamente inverso.

In sintesi, il corpus dello statuto deve essere separato dal piano e acquisire uno status specifico, di natura costituzionale, e lo statuto stesso deve essere considerato un invariante, cioè non modificabile se non mediante procedure particolari in cui sia centrale la partecipazione dei cittadini.

Le considerazioni precedenti comportano come conseguenza che le prescrizioni del piano, che sono necessariamente legate a specifici obiettivi e politiche e perciò hanno un carattere contingente, non sono diretta emanazione dei principi statutari (come si vorrebbe nell'agenda statutaria del PIT) *ma si conformano* ai principi statutari. In analogia con le leggi ordinarie dello Stato che rispondendo a specifiche situazioni non derivano dalla Costituzione ma devono rispettarne i principi.

In questa linea lo statuto non dovrebbe contenere un elenco di risorse che devono essere sottoposte a verifica rispetto a prestazioni funzionali assunte pleonasticamente come invarianti. La proposta è invece che la Regione formuli uno statuto, con un'ampia partecipazione della società toscana, in cui siano riconosciuti descritti e tutelati i valori patrimoniali e identitari del territorio che si vogliono trasmettere alle future generazioni.

La separazione fra statuto e piano non significa, ovviamente mancanza di relazioni. I piani dovrebbero, nelle loro previsioni di trasformazione del territorio, dare specifico conto della loro conformità con lo statuto. Qui entra in gioco anche la possibilità di un controllo da parte dei cittadini, ora frustrati da procedure di tipo burocratico in cui il Comune, controllore di se stesso, risponde alle osservazioni e richieste della società locale solo nei termini di un rispetto formale alla legge (operazione tanto più facile, quanto più la legge stessa è espressa in modo confuso e ambiguo). I cittadini dovrebbero potere trovare un'istanza che non sia il TAR (come ora avviene per scongiurare le peggiori iniziative), ma un organismo che abbia funzioni analoghe ad

¹⁶Art.5, comma 2 della LR 1/2005, sullo statuto del territorio

¹² Questo processo dovrebbe in via sperimentale costituire un'applicazione alla elaborazione dello Statuto della Legge sulla partecipazione in via di elaborazione da parte della Regione Toscana e che dovrebbe andare alla discussione del Consiglio nella metà del 2007

una “corte costituzionale”, che giudichi cioè se le trasformazioni proposte rispettino o meno i principi e le regole dello statuto.

4. Il piano paesaggistico come parte integrante dello statuto del territorio.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, così come viene interpretato dalla LR 1/2005, e in particolare il protocollo di intesa (d’ora in poi Intesa) fra Ministero dei beni e delle attività culturali e Regione Toscana, possono fornire un’importante supporto concettuale e di diritto alla proposta avanzata nel paragrafo precedente.

In particolare l’Intesa all’art. 2 “...il Ministero per i beni e le attività culturali e la Regione Toscana manifestano la concorde volontà di procedere alla elaborazione progressiva e congiunta dello *statuto del piano di indirizzo territoriale, il cui valore di piano paesaggistico* ai sensi e per gli effetti degli art. 135 e 143 del Codice è espressamente riconosciuto da entrambi”.

All’art. 5 : “Per piano paesaggistico elaborato congiuntamente, a termini dell’articolo 143, comma 3, del Codice, si intende la disciplina paesaggistica complessiva *risultante dallo statuto e dal piano di indirizzo territoriale regionale, nonché dagli strumenti di pianificazione provinciali e comunali*”. Strumenti che sono precisati al quinto comma dell’art. 3: “*Gli statuti degli strumenti di pianificazione provinciali e comunali dettano una specifica disciplina relativa ai beni paesaggistici, integrativa della disciplina paesaggistica contenuta nel piano di indirizzo territoriale regionale*”.

In questa linea è particolarmente significativo l’art. 7: “Il Ministero e la Regione, una volta verificata *la rispondenza dello statuto e del piano di indirizzo territoriale* ai contenuti e alle finalità del Codice, in sede di accordo preliminare ai sensi dell’art. 143, comma 3, del Codice medesimo, si impegnano anche a cooperare in forme coordinate e unificate per la tutela e la valorizzazione del paesaggio regionale”. Dove lo *Statuto* viene indicato come corpus disciplinare distinto dal *Piano*, coerentemente a quanto finora sostenuto.

Nel definire i compiti dello statuto del territorio in materia paesaggistica l’Intesa esplicita analiticamente un corretto percorso di descrizione e definizione delle regole statutarie del paesaggio come invariante statutaria sovraordinata¹³. Lo statuto contiene la descrizione, la rappresentazione e la normativa riferita al paesaggio, inteso come

¹³ Nel disciplinare di attuazione del Protocollo di intesa si afferma: “Lo statuto del territorio del piano di indirizzo territoriale regionale, anche in attuazione degli adempimenti previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, stabilisce:

- a) i criteri per il riconoscimento dei livelli di integrità e rilevanza dei valori paesaggistici ai fini dell’individuazione degli ambiti di paesaggio;
- b) i criteri per l’attribuzione di obiettivi di qualità ai diversi ambiti di paesaggio;
- c) le prescrizioni, le misure, i criteri di gestione per garantire la compatibilità paesistica degli interventi in specifiche aree;
- d) le prescrizioni per l’inserimento di parametri vincolanti rispetto a previsioni dei piani territoriali di coordinamento e dei piani strutturali in sede di conformazione allo statuto del piano di indirizzo territoriale.

patrimonio, fonte identitaria e insieme di “figure territoriali” complesse e strutturanti le strutture ambientali e insediative di lunga durata. La disciplina paesaggistica intesa in senso strutturale, applicata a tutto il territorio regionale può dunque restituire sostanza prescrittiva allo statuto del territorio e restituirgli l’auspicata autonomia dalla parte strategica del piano.

Questa interpretazione “forte” del concetto di paesaggio ha il vantaggio di conferire immediatamente uno status privilegiato alla disciplina statutaria in quanto paesaggistica.

APPENDICE

a. Esempi di invarianti strutturali di valore statutario

La città policentrica

Se la “città policentrica”, cioè la configurazione policentrica del sistema insediativo toscano viene assunta dal PIT come invariante, la sua tutela potrebbe o dovrebbe comportare la definizione dei caratteri della configurazione stessa e il rispetto di alcune regole, ad esempio:

- la descrizione dei caratteri identitari, morfotipologici, socioculturali invarianti di ogni nodo urbano della rete e del suo contesto rurale, ambientale e paesistico;
- la descrizione e la definizione di regole di valorizzazione della morfologia insediativa, paesistica e socioculturale “differenziale” di ogni centro urbano della rete di città;
- la conservazione e la valorizzazione multifunzionale degli spazi aperti dei sistemi di insediamenti esistenti, sia di pianura che collinari;
- la definizione delle relazioni che strutturano proporzioni, equilibri ecosistemici, gradi di complessità complementarietà e interdipendenza fra città, reti di città e territori agricoli, paesaggi urbani e paesaggi agrari; relazioni che costituiscono l’identità di ogni sistema urbano afferente ai singoli nodi della “città toscana”;
- l’attribuzione ai “varchi” che caratterizzano il sistema di un ruolo strategico al fine di realizzare delle “connessioni verticali” che articolino la linearità e impediscano l’effetto barriera dei sistemi insediativi;
- il riconoscimento della multipolarità del sistema reticolare di città individuando regole *antisprawl* che ad esempio consentano di privilegiare nei piani il trasporto pubblico su ferro nel collegamento fra diversi centri, come condizione fondamentale per migliorare l’accessibilità ai diversi poli del sistema.
-

Il patrimonio collinare

Secondo il PIT (art. 21) “Gli strumenti della pianificazione territoriale possono prevedere interventi di recupero e riqualificazione di beni costituenti il “patrimonio collinare” di cui al comma 2 dell’art. 20, ovvero interventi di nuova edificazione che ad esso possano attenersi, alle seguenti condizioni:

- a. la verifica pregiudiziale della funzionalità strategica degli interventi sotto i profili paesaggistico, ambientale, culturale, economico e sociale...

Questa formulazione non riconosce delle vere e proprie caratteristiche di invarianza in termini identitari e patrimoniali delle colline, ma esprime solo una condizione alla loro trasformabilità condizionata da una “funzionalità strategica” (chi decide cosa è strategico, come?).

Un esempio di definizione di invariante in linea con i principi precedentemente espressi potrebbe essere il seguente:

- regole costruttive degli insediamenti collinari, riferiti ad ogni ambito paesaggistico,
- strutture morfotipologiche degli insediamenti compatti e collocati sulle dorsali caratterizzati dalle seguenti figure territoriali

- struttura della viabilità matrice posta sulle dorsali nel suo ruolo di connessione e allo stesso tempo di “strada residenziale”;
- struttura delle trame colturali tradizionali e del corredo arboreo come contesto della viabilità matrice e degli insediamenti che determinano le seguenti figure paesistiche....;
- regole per la nuova edificazione: tipologie, abachi, materiali da costruzione, proporzioni, localizzazioni in aderenza ai centri esistenti; regole sul consumo di suolo...
- finzioni dei paesaggi agrari tradizionali come rete ecologica minore;
-

La rete ecologica e ambientale regionale

Un altro esempio tipico di carenza dello statuto è quello rappresentato dalle reti ecologiche ed ambientali. Questa è infatti un tipo di risorsa la cui rilevanza statutaria è assolutamente evidente e che, al tempo stesso, trova al livello regionale un suo, seppure non esclusivo, livello pertinente di governo e trattamento progettuale.

Peraltro, in una prospettiva di integrazione con la forma “policentrica” della città della Toscana, il riconoscimento statutario e prestazionale della rete ecologica regionale diventa fondamentale nel concorrere a determinare regole e prestazioni della stessa forma dell’insediamento. Non a caso manca nelle norme sulla “città della Toscana” una specifica prescrizione od indirizzo che riguardi la necessità di evitare saldature od occlusioni dei residui varchi ambientali, non potendosi considerare sufficiente da questo punto di vista l’insieme di norme, spesso eludibili come l’esperienza insegna, a disincentivare o bloccare il consumo di suolo. Non si vede poi come si possa puntare alla qualità del territorio collinare senza un recupero ambientale, paesaggistico e fruitivo del sistema della rete idrografica principale e minore dato anche il valore strategico dello stesso ciclo idraulico.

La parte statutaria dovrebbe dunque prevedere l’inserimento di questo tipo di risorsa attraverso un suo riconoscimento patrimoniale e la individuazione dei diversi ruoli svolti dalle sue varie componenti inclusive anche del sistema idrografico e dei bacini che lo compongono. In parallelo e in conformità la parte strategica potrebbe proporre un Master plan per la rete ecologica stessa, in grado di definire i principali assetti spaziali progettuali, gli obiettivi da conseguire, gli attori ed i settori coinvolgibili e le possibili risorse per l’implementazione del piano.

Le regole statutarie della rete ecologica regionale potrebbero essere finalizzate a :

- riconoscere gli elementi costitutivi della rete ecologica e il suo stato di funzionamento sull’intero territorio regionale; promuovere la riqualificazione e la riconessione della rete, la tutela ed incremento della biodiversità;
- impedire la saldatura degli insediamenti e la conseguente saturazione dei varchi ritenuti strategici per il funzionamento della rete e dei corridoi ecologici;
- definire il valore patrimoniale di aree ambientali e golenali sensibili per favorirne il recupero, nella parte strategica del piano, anche prevedendo interventi di mobilitazione e trasferimento di diritti volumetrici o di perequazione intercomunale in particolare per insediamenti produttivi (aree ecologicamente e paesisticamente attrezzate);

- definire le condizioni di funzionamento dei bacini idrografici e del loro bilancio idrico come prerequisiti statutari per la pianificazione;
- riconoscere il ruolo strutturante (ambientale, territoriale, urbano e paesistico) dei sistemi fluviali e della rete idrografica e definire regole di salvaguardia e valorizzazione di questi ruoli;
- riconoscere e trattare gli spazi agricoli come rete ecologica minore;
-

b. I rapporti fra statuto della Regione Toscana e statuti e piani provinciali e comunali.

E' evidente che occorre un preciso raccordo fra statuto regionale, statuti provinciali e comunali. A quest'ultimo livello dovrebbe essere favorita la formulazione di statuti non per singoli Comuni, ma per aggregazioni di Comuni dotati di una stessa identità storico-culturale, ad esempio, il Chianti, la Garfagnana, il Montalbano, la valle del Bisenzio ecc. Queste aggregazioni potrebbero corrispondere ai sistemi territoriali locali dei PTC, o anche agli ambiti paesaggistici individuati dal PIT, con caratteri anche interprovinciali. L'aggregazione fra diversi Comuni a fini statutari, renderebbe comunque meno facile l'aggiramento dello statuto stesso eliminando una delle componenti del corto circuito fra controllore e controllato.

I principi statutari della Regione devono essere fatti propri dalle Province e meglio definiti e articolati in ragione del loro quadro conoscitivo. Lo stesso vale per i Comuni, o meglio, le loro aggregazioni in sistemi territoriali. Nel tempo si dovrebbe perciò stabilire uno statuto articolato in più livelli territoriali, che dai principi generali della Regione giunga alle descrizioni/rappresentazioni e normative più specifiche dei Comuni.

La Regione verifica la conformità degli statuti provinciali al proprio statuto, le Province verificano la conformità degli statuti comunali, individuando forme di obbligatorietà del parere di conformità dell'ente sovraordinato (già contenuto nella L 142/90). Tutto ciò non deve essere inteso come un atto di natura tecnico-amministrativa, ma deve coinvolgere, associazioni, rappresentanze di cittadini, processi partecipativi, ecc.

Il problema del controllo è tuttavia in gran parte superato dal fatto che la stessa formulazione degli statuti prevede un'ampia partecipazione dei cittadini. Una applicazione integrale e radicale del principio di sussidiarietà, quale quella attivata dalla Regione Toscana, che condividiamo, ha senso se il Comune è espressione della comunità e degli obiettivi che scaturiscono dalla cittadinanza attiva e non di pochi interessi forti (proprietari di aree, poteri immobiliari, commerciali e industriali, ecc). Solo con processi partecipativi ampi e strutturati è possibile che il Comune esprima una reale capacità di autogoverno che consente autentici livelli sussidiali con gli altri livelli di governo del territorio.