

# il Pit nei suoi “argomenti” essenziali

## 1 - Perché un nuovo Piano di indirizzo territoriale.

E' considerando tale scenario di lungo andare e le sue dinamiche profonde che abbiamo ritenuto necessario ripensare in radice la costruzione del Pit e non procedere a un suo semplice aggiornamento. Non a caso "Toscana 2020" è l'esercizio prospettico che questa Amministrazione ha sviluppato e continua a mantenere nelle sue basi analitiche e cognitive<sup>2</sup>. E che esprime la sua volontà di non dipendere da una qualche dittatura delle incertezze del presente. Perciò, questo Piano non è un mero adeguamento alla normazione sul governo del territorio, quale disposta dalla legge regionale 1/2005. Il nuovo Pit è invece un atto di pianificazione totalmente nuovo, tanto ambizioso quanto necessario. Esso vuole contribuire a una stagione innovativa nelle politiche pubbliche della Regione Toscana. Una stagione che riflette nuove urgenze e nuove visioni di lungo periodo perché la fase storica espressa dalla legge 5 del 1995 è alle nostre spalle. Così come lo sono la sua applicazione e i risultati che ha prodotto<sup>3</sup>. Oggi occorre conferire al Pit una valenza *costitutiva* e una funzionalità *strategica* in grado di coniugare attivamente - e lungo un filo rosso duttile ma unitario - quelle che sono le due anime del Pit. Il suo "motore" propositivo. E La sua "regola" statutaria. Di qui un Piano che assume una forte e specifica "dinamicità" sulla base di un solido e durevole spessore "strutturale", nel senso che al Piano conferisce la norma della legge 1/2005. Un piano strutturale e dinamico sia come "postulato", sia come "strumento", sia come "obiettivo" di governo. Un piano ove, per parafrasare Italo Calvino, l'essere della Toscana e la sua specifica riconoscibilità sono la molla e la condizione del suo *divenire*. E dove un mondo stracolmo di cultura<sup>4</sup>, come il territorio toscano, ha da essere anche ricco di moderna ed efficace saggezza.

E' questo lo spirito che informa la costruzione del nuovo Pit e la peculiarità della sua molteplice strumentazione. Ed è questo il formante della concezione di "territorio" su cui poggia.

---

<sup>2</sup> Cfr. IRPET, *Toscana 2020. Una Regione verso il futuro* (a cura di A. Petretto), Firenze, Regione Toscana, 2005<sup>3</sup> Per i quali rinviamo alla sezione del piano dedicata al Quadro conoscitivo, in particolare al cap. 3, § 4.

<sup>4</sup> E' appena il caso di rammentare, ad esempio, come Ludovico Ariosto parlasse delle colline fiorentine e della loro aristocratica antropizzazione periurbana («...a vedere pien di tante ville i colli, par che il terren ve le germogli, come vermene germogliar suole e rampolli. Se dentro un mar, sotto un medesimo nome, fosser raccolti i tuoi palazzi sparsi, non ti sarian da pareggiar due Rome»). Cfr. Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, *Villa Tornabuoni Lemmi di Careggi*, Milano, Tipografia Inail, 1994.

## 2 - La nozione di territorio alla base del Pit.

Si tratta di una concezione antica nella cultura civile e nella pratica amministrativa della Toscana: ben testimoniata dal valore che l'immaginario del mondo conferisce ai paesaggi urbani e rurali toscani e alla loro vitalità civile. E' un'idea di territorio che si avvale della ricca letteratura che si è accumulata prima in Italia, e poi nel resto del mondo, per spiegare i caratteri dello sviluppo radicato e differenziato dei tanti "luoghi" del sistema globale: con i distretti industriali, i cluster produttivi, i milieu innovativi e le tante forme territoriali che hanno rappresentato questa tipologia di sviluppo economico e sociale nello stesso tempo. Ma è una concezione che è sottoposta a nuove sfide e nuovi dilemmi nel quotidiano amministrare dei governi locali. E non è dunque superfluo rimarcare qual è - nei tempi che viviamo e in vista soprattutto di quelli che vivremo - questa "nostra" concezione di territorio: cioè, la "metapremessa" del suo possibile governo.

⇒ **In primo luogo** per "territorio" intendiamo ciò che costituisce e permane come la matrice fondativa delle capacità personali e civili di cui dispongono ogni individuo e le collettività locali di cui egli è parte. Ciò rende il territorio un essenziale patrimonio pubblico: ...quale che sia la formale titolarità pubblicistica o privatistica dei beni materiali che lo compongono. Il territorio non è una categoria dello spirito, ma neppure il solo persistere o il solo mutare dell'insieme dei beni e delle immagini che costituiscono la sua fisicità. Il territorio, semplicemente, è la sintesi del suo passato e del suo presente. Una sintesi data da coloro che lo vivono, qui ed oggi. In una parola, il territorio siamo "noi": come insieme di cittadini antichi e nuovi, che abitano o usano o attraversano le nostre città e i nostri borghi, le nostre colline, i nostri boschi, le nostre fabbriche e i nostri distretti, le nostre strade, le nostre ferrovie, i nostri porti, le nostre periferie e i nostri centri storici. Ma anche le nostre scuole, i nostri teatri, le nostre università, i nostri ospedali, i nostri musei, le nostre piazze, le nostre stazioni. Cittadini antichi e nuovi che conservano o innovano stili di vita. Così come antiche e nuove relazioni di comunità, di vicinato, di scambio, di solidarietà o di conflitto. E' perciò l'insieme dei modi di pensare, di credere, di nutrirsi, di colloquiare e lavorare tra chi in Toscana nasce e vive e tra chi viene da altri mondi e altri vissuti. Ma anche il nostro "muoverci" è territorio: con il quotidiano transitare dei saperi, delle merci e delle informazioni cui contribuiamo o di cui ci avvaliamo. E con le forme e le logiche con cui organizziamo il nostro lavoro e il nostro riposo.

Il territorio è, insomma, quell'intreccio di esperienze individuali e collettive che dà significato e dignità di "luoghi" agli spazi in cui mettono una qualche radice le nostre esistenze e le relazioni che le alimentano. "Luoghi" che hanno o non hanno una loro "qualità" se e in quanto ci rendano ricono-

scibili a noi stessi e dunque capaci di interloquire e interagire con il nostro prossimo: per vicino o lontano che sia.

Così il territorio è quel *noi* che consuma o costruisce o conserva o trasforma i tanti luoghi che compongono il nostro presente in vista o in nome di un qualche futuro. Così come hanno fatto coloro che ci hanno preceduto nei tanti presenti in cui hanno vissuto. E così come continueranno a farlo coloro che ci seguiranno. Poiché il territorio è un costante e inesausto lavoro di attività umane che mescola, da un lato, la materialità dei bisogni, delle domande e delle opportunità che si vogliono soddisfare mediante i beni e le risorse che il territorio offre e, dall'altro, l'immaterialità dei valori culturali, comunitari, estetici e simbolici che il territorio racchiude, nel costante divenire del suo paesaggio:...tra retaggi e trasformazioni della sua forma visibile.

E' un divenire fatto del susseguirsi al presente di visioni e concezioni del futuro: visioni di breve e lungo termine, egocentriche e altruistiche. Visioni alimentate e legittimate dalla razionalità della storia e dalle sollecitazioni individuali e collettive che la esprimono: ove agiscono i conflitti e le solidarietà, le mani visibili e invisibili del mercato e il giustapporsi del lavoro creativo e della impresa innovativa, da un lato, così come della loro rimozione nella rendita di posizione, dall'altro. Con le alleanze e le asimmetrie sociali che ne derivano insieme al confronto e alle tensioni tra vecchi e nuovi diritti e vecchi e nuovi interessi. Una razionalità storica - pertanto - che è il risultato della dialettica osmosi tra regolazione economica e regolazione politica.

⇒ ***In secondo luogo*** - e per conseguenza - il territorio è per noi *l'ambiente* della produzione locale di ricchezza e della sua funzionalità collettiva. Ma, ad un tempo, il territorio è anche il suo motore e il suo regolatore in quanto produttore di potenzialità e condizioni; di limiti e valori da tutelare e di opportunità e vocazioni da coltivare. Ed è dal loro combinarsi che si decide una quota consistente della competitività di un sistema economico. Non tanto perché il territorio è l'ovvio contenitore di fattori produttivi e di energie aziendali, ma perché è un "luogo di accumulazione" di varietà di talenti, di culture differenziate, di gruppi e soggetti con comportamenti dettati dalle "storie" oltre che dalla "razionalità", da valori caratteristici. Quindi, è nel territorio che si accumulano le "soluzioni operative" (tecnologiche ed organizzative, ma anche finanziarie, imprenditoriali, etc.) al problema del produrre la migliore qualità, varietà e distribuzione al minor costo possibile. La via alla competitività, infatti, non è unica, né è la risultante delle sole scelte tecnologiche e delle sole migliori "pratiche" organizzative. È invece un percorso molteplice e lascia spazio a molte, e differenziate, soluzioni nei diversi territori di cui si compone il tessuto produttivo che si confronta a livello internazionale. Il territorio è in questo senso il quinto "fattore produttivo" oltre al capitale, il lavoro, la terra e l'imprenditorialità: ma è anche il tessuto connettivo della loro valorizzazione. E caratterizza, come tale, la "dotazione" dei singoli contendenti a scala globale.

E' dunque un fattore essenziale che, non solo in maniera astratta ma in maniera fisicamente e storicamente determinata, racchiude in sé elementi importanti quali la conoscenza (come qualità, come ammontare e come dinamismo della stessa), la cultura produttiva e la rete di relazioni che si sviluppano e che si instaurano fra i diversi soggetti all'interno e fra l'interno e l'esterno del territorio. Lo sviluppo localizzato in un determinato territorio diventa la modalità con cui si guarda al sistema produttivo a scala globale. Vanno considerati sia gli strumenti tipici del fare impresa e produrre lavoro, cioè la tecnologia, l'organizzazione, i prodotti, la finanza, la distribuzione, la ricerca etc., insieme alle "best practice" che si pongono in confronto competitivo, con successi alterni a seconda delle varie fasi che caratterizzano il contesto interno e il contesto esterno. Ma vanno altresì considerate ragioni, condizioni e modalità con cui l'impresa decide di correlarsi – ad un diverso grado di stabilità o di contingenza – con un determinato territorio, alle sue risorse, alla sua immagine, alle sue potenzialità. Oggi questa concezione non si attaglia soltanto allo sviluppo della piccola impresa e dei distretti industriali ma, a fronte di una grande impresa che ha assunto la flessibilità come chiave della sua presenza nel mercato globale (all'opposto della rigidità e dalle standardizzazioni dell'azienda fordista e dei suoi processi interni), è diventato un paradigma valido per ogni sistema di produzione, anche quello delle multinazionali e dei gruppi oligopolistici a livello mondiale. Così, la georeferenzialità (cioè il rapporto fra un fenomeno e il luogo in cui esso si manifesta) diventa centrale non solo a fini descrittivi, ma come un approccio con cui si guarda a ciò che gli umani fanno sul territorio. L'economia e i processi produttivi non sono un "qualcosa" che sta sopra alle capacità umane e ai caratteri fisici di un luogo, ma sono il risultato di un intreccio indissolubile fra l'uomo, la sua collocazione e le relazioni che da questo luogo si realizzano nel contesto locale e che da questo si diramano da e verso l'esterno. Lo sviluppo, la formazione della ricchezza e la possibilità di renderne equamente partecipe una comunità di antichi e nuovi cittadini hanno dunque radici e motivi essenziali nel territorio.

⇒ **Per riassumere.** Il territorio toscano è l'insieme delle propensioni soggettive, dei funzionamenti collettivi, e delle tante e multiverse "capacità" individuali e sociali che esso contiene ed esprime. Per tutto questo il territorio è l'integrazione esistenziale e funzionale di almeno due "sostanze".

La prima. Il nostro territorio è il *patrimonio ambientale, paesaggistico, economico e culturale* della società toscana. Ma è anche un "veicolo" essenziale con cui la nostra comunità regionale partecipa alla comunità universale dell'umanità e si integra nei suoi destini.

La seconda. E' un *fattore costitutivo del capitale sociale* di cui dispone l'insieme di antichi, nuovi e potenziali cittadini della nostra realtà geografica. Perciò, quale che sia la titolarità dei suoli e dei beni immobili che vi insistono, il territorio – nelle sue componenti fisiche così come in quelle cultu-

rali e funzionali – è comunque e pregiudizialmente il nostro patrimonio pubblico: che pubblicamente e a fini pubblici va custodito, mantenuto e messo in valore. E che, su questa base, va reso capace di accogliere, sostenere e armonizzare l’iniziativa e la progettualità del privato che, con il lavoro e con l’impresa, fonda sul territorio le proprie aspettative di reddito e le proprie capacità di innovazione. Perciò, piani e strategie dell’azione pubblica, da un lato, e l’intraprendere innovativo del progetto privato, dall’altro, diventano l’endiadi essenziale cui sono affidati il valore di quel capitale sociale, la sua tutela e la sua trasmissibilità.

### 3 - Cosa intendiamo per governo del territorio.

Governare il territorio, pertanto, è - nella nostra visione - azione *pubblica*, e tale per eccellenza. Un aggettivo - *pubblica* - da declinare in due prospettive concettuali che strettamente si tengono a vicenda.

La **prima accezione** è che il governo *pubblico* del territorio è agire politico e amministrativo, che investe e permea di sé l’insieme del “far politiche” regionali e locali, e che si avvale, allo scopo, di uno strumentario molteplice ma integrato. Piani, programmi, indirizzi, normazioni e concertazioni si combinano e congegnano nelle modalità più consone a soddisfare il criterio - duplice ma mutualmente indispensabile - della legittimazione e della efficacia delle decisioni collettive. E’ uno strumentario che presuppone come il governo del territorio - non solo nell’ordinamento ma nella stessa cultura amministrativa toscana - sia costituito non da gerarchie di sovra o sotto-ordinazione tra livelli regionali, provinciali e comunali, così come di comunità montana e di circondario, ma da competenze plurime e distinte che occorre armonizzare e correlare attorno a giudizi di valore condivisi e a prospettive strategiche comuni. Ciò, poiché ogni livello di governo compie scelte che hanno un impatto sul territorio e sulle sue funzionalità che vanno sempre e comunque al di là dei soli confini formali della sua giurisdizione: per cui, o il governo del territorio si basa su una capacità di visione ad ampio spettro nello spazio e nel tempo, su una formulazione di alternative consapevole delle implicazioni strutturali e non solo contingenti e su una coscienza delle responsabilità politico-amministrative che, nel governo del territorio, sempre e comunque oltrepassano sia le mura locali sia le aspettative dei rispettivi elettorati, oppure quello stesso governo del territorio degrada agevolmente nell’occasionalità della scelta. Magari legittima e convinta in sé, ma miope e dunque arbitraria nel suo significato sistemico e di lungo andare, ancorché legalmente ineccepibile. Di qui l’assunto che il governo del territorio non presuppone relazioni gerarchiche bensì intense propensioni cooperative tra i titolari di distinte responsabilità amministrative e tra diverse autorità di governo. Che debbono mantenere la specificità dei propri ruoli rappresentativi e decisionali sulla ba-

se di un denominatore comune: la consapevolezza che i beni territoriali - anche se non fossero dotati di uno specifico valore intrinseco universalmente percepito come nel caso toscano, ma a maggior ragione nella nostra terra - sono comunque beni comuni e come tali si depauperano se lasciati al solo confronto competitivo tra i particolarismi sia dell'interesse privato e delle sue visioni auto-referenziali, sia del municipalismo e delle sue illusorie autarchie.

I beni territoriali non sono nella nostra esclusiva disponibilità. Ci vengono affidati per risponderne e trasmetterli ad ogni cittadino delle generazioni future e della comunità civile del mondo di cui esse faranno parte. In altre parole, il territorio è un combinato organico di diritti, doveri e opportunità che ci appartengono non in quanto "appannaggio" dei membri di una determinata e localizzata comunità politica, ma in quanto partecipi responsabili del consorzio umano. Per questo i Comuni nella loro individualità sia nelle loro compagini associative - così come gli altri Enti del governo locale del territorio - potranno trovare nella Regione, in questo Pit e nella sua disciplina il sostegno necessario ad esprimere l'autonomia delle proprie opzioni nel segno della migliore capacità e qualità analitica, pianificatoria e normativa sia sul versante propriamente urbanistico che sul versante dell'inquadramento strategico di cui quest'ultimo deve essere parte costitutiva. Regione, Comuni, Province, insieme alle Comunità montane e ai Circondari, è in questa duplice appartenenza del patrimonio territoriale che debbono commisurare e correlare poteri, competenze normative e amministrative e linee di azione. Al di fuori o a prescindere da questo postulato non ha senso parlare di "sostenibilità". Che è e deve restare, invece, parola chiave per misurare la qualità delle nostre scelte di governo e dare senso e direzione al nostro impegno per l'innovazione e il dinamismo dei sistemi e delle funzioni che compongono il territorio.

Perciò lo stesso Piano di indirizzo territoriale non è solo la cornice pluralistica di scelte pubbliche che si sviluppano nella varietà delle situazioni locali e della progettualità privata e pubblica che esse sanno alimentare. E' anche - e prima di tutto - la proposta di un *patto tra istituzioni*: la scommessa di una nuova alleanza tra Regione e amministrazioni locali per dare all'insieme del territorio toscano quell'orizzonte di domande, valori e opportunità nel quale trovare le risorse, la coerenza e la duttilità necessarie al suo governo, plurale ma integrato.

Se questo è il postulato, va da sé che il governo del territorio è una sfera essenziale dell'azione politica locale e regionale, che attraversa e integra il pubblico amministrare. Nel quale è il piano pubblico che alimenta e orienta la progettualità sia privata che pubblica allo scopo della propria stessa messa in opera. Non è un settore né un comparto amministrativo e gestionale a sé stante. Così come si avvale di saperi specifici e di specifiche competenze tecniche, ma non si esaurisce in esse. Presuppone sì un'adeguata e innovativa dotazione di competenze e professionalità urbanistiche ma ne promuove la correlazione attiva con una pluralità di conoscenze, analisi e capacità di

visione sociali e umanistiche. Ciò che è in gioco è il patrimonio collettivo di una comunità territoriale. Occorre che esso sia considerato il parametro stesso delle scelte pubbliche e private di accumulazione, di risparmio e di investimento di quello stesso patrimonio ai fini della e per la collettività. In altre parole, il territorio e il suo governo sono il contesto entro cui innovazione, sviluppo, luoghi e culture identitarie debbono trovare il loro equilibrio e il proprio denominatore comune. E dar vita a insiemi sociali e ambientali in cui competitività e attrattività possano conciliare le aspettative di chi costruisce e accumula esistenze, affetti e talenti. E dunque di chi sviluppa saperi, competenze, imprese, relazioni e opportunità, contribuendo e partecipando alla creazione e al godimento dei beni collettivi.

La **seconda accezione** è il governo del territorio come mutuo riconoscimento e come reciproca coerenza tra politiche settoriali e regolazione territoriale. Nel governo del territorio, cioè, occorre correlare il dinamismo dell'iniziativa economica privata (necessaria alla redditività e alla solidità del lavoro e dell'impresa e dunque alla sostenibilità finanziaria del sistema), la funzionalità sociale (conseguente ad un sistema di welfare inclusivo e necessario alla capacità integrativa della comunità regionale) e la funzionalità ambientale (necessaria alla conservazione attiva del patrimonio dei beni naturali essenziali, e dei valori paesaggistici e storico-artistici della collettività): il tutto in un territorio fisico, culturale e istituzionale che non è un semplice contenitore di "fatti" ma è esso stesso un elemento "fondante e significante" di essi.

Di qui l'esigenza di sostenere e governare i fattori territoriali dello sviluppo mediante modalità di programmazione e pianificazione che si integrino vicendevolmente entro riferimenti strategici unitari. Ove, cioè, angolazione macroeconomica e angolazioni urbanistico-ambientali costituiscano due volti di un disegno comune. E ove comune ad entrambe le prospettive è la consapevolezza delle variabili che compongono lo scenario che si vuole politicamente favorire o evitare o modificare: perché unitaria è l'intenzionalità regionale e locale che le politiche pubbliche programmate adottano a proprio comune riferimento di coerenza e di efficacia.

#### **4 - Come viene costruito il nuovo Piano di indirizzo territoriale.**

L'innovazione testé richiamata è di metodo e di sostanza a un tempo. Si può riassumere in poche parole: collegare in modo organico e funzionale le strategie dello sviluppo regionale con le scelte di medio e lungo andare che riguardano l'insieme del patrimonio comune della nostra terra, nei suoi valori, nella sua riconoscibilità storica e culturale, nei suoi beni sociali e collettivi, nelle potenzialità dei talenti e delle risorse che può mobilitare e attrarre. In una parola, con il nuovo Pit, il territorio e il suo governo diventano "strutturalmente" il perno del capitale sociale regionale: il con-

testo attivo entro cui innovazione, sviluppo, luoghi e culture, nuovi bisogni e nuove opportunità debbono trovare il loro equilibrio, il loro motore e il proprio denominatore comune.

Entrambi gli strumenti di “programmazione” - Pit e Prs - vanno letti infatti in stretta correlazione, avendo la Regione compiuto la scelta politicamente e metodologicamente strategica di costruire un nesso inscindibile e funzionale tra piani e strumenti di governo del patrimonio territoriale e ambientale della comunità regionale, da un lato, e piani e programmi di sviluppo sul versante economico, sociale e culturale, dall'altro. E' a questo fine che si è provveduto a riformulare vuoi la legge regionale sulla programmazione (l.r.49/1999 rivista dalla 61/2004) vuoi la stessa legge sul governo del territorio (appunto l.r.1/2005). E che si è statuito che gli indirizzi territoriali delineati nella prima parte del Piano di Indirizzo Territoriale - cioè le sue opzioni statutarie<sup>5</sup> - «...informano in maniera vincolante la strategia territoriale del Prs»<sup>6</sup>. Il Pit è dunque il riferimento pianificatorio fondamentale e la sua agenda statutaria «...è il quadro complessivo programmatico nel quale si colloca il Prs»<sup>7</sup>. Alla sua base viene confermata e sviluppata, pertanto, una nozione di territorio come dimensione cruciale delle politiche pubbliche regionali e locali nell'insieme delle loro articolazioni propositive, previsionali e operative. E del loro stesso governo. Ciò, nella convinzione che la gestione delle risorse territoriali secondo i principi della sostenibilità ambientale e paesaggistica sia strategica per uno sviluppo basato sulla qualità e costituisca parte non solo integrante ma costitutiva della programmazione generale e settoriale.

E' in tale prospettiva che il Pit si articola in una agenda “statutaria” che costituisce l'insieme delle scelte “normative” che garantiscono la sostenibilità valoriale, ambientale e culturale delle opzioni di sviluppo del Prs. Vale a dire il rispetto per la capacità dei luoghi e dei beni collettivi che li compongono, di continuare a fornire alle singole comunità locali e regionali quelle dotazioni, quelle funzioni e quelle opportunità da cui dipende il “valore” di un luogo. La sua capacità di rendere evidenti le sue qualità storiche e moderne. Di coniugare vecchi e nuovi sensi di appartenenza. Vecchie e nuove ragioni di investimento e di insediamento. Innovazione e coesione.

Ciò che la legge regionale definisce come lo “statuto” del territorio toscano - interpretando lo spirito e la lettera di una norma di rango statutario su cui poggia la Toscana come comunità politica<sup>8</sup> - viene definito e adottato dal Pit - appunto - come un'«agenda». Cioè come l'insieme delle scelte di indirizzo e disciplina in merito a ciò che per i Toscani e per tutti coloro che in Toscana vogliono vi-

---

<sup>5</sup> per le quali cfr. il successivo § 6.

<sup>6</sup> Come recita il primo capoverso del § 3.2 del PRS, p. 27.

<sup>7</sup> *loco ult. cit.*.

<sup>8</sup> Cfr. art. 4, comma 1, lettere l; m; n; v, dello Statuto della Regione Toscana, *sub* rubrica «Finalità principali». <sup>9</sup> Cfr. più avanti § 6.

vere od operare, e - ad un tempo - per i governi locali chiamati a dar loro rappresentanza, regole, opportunità e indirizzi, devono costituire “il” patrimonio territoriale e le condizioni della sua salvaguardia e della sua messa in valore

L’«agenda statutaria» del territorio della Regione individua i fattori territoriali e funzionali che compongono la struttura del territorio. Definisce le invarianti strutturali, individua i principi cui condizionare l’utilizzazione delle risorse essenziali, nonché la disciplina inerente i conseguenti livelli indefettibili di “prestazione” e di “qualità” che occorre comunque preservare nella loro dotazione e nella loro fruibilità. Ma non è una raccolta di divieti e di obblighi, né un catalogo di vincoli. Bensì la rappresentazione di un patrimonio comune - il territorio con le sue risorse - e lo scenario di riferimento che consente di prefigurare le scelte e i programmi per dare alla Toscana quel dinamismo attrattivo e competitivo, attento all’equità sociale e al valore dei beni ambientali e paesaggistici, di cui necessita una società che non si condanni al proprio progressivo avvizzimento. Lo statuto è dunque la fonte e il parametro etico, prima ancora che prescrittivo, di quel “senso del limite” con cui chi amministra come chi intraprende deve trattare un patrimonio tanto prezioso, quanto delicato. E di cui nessuno può avere moralmente piena ed esclusiva titolarità. Ciò non significa che lo statuto non debba annoverare proprie specifiche prescrizioni: ma vuol dire che non sta solo in esse il suo valore “normativo”. Bensì anche e soprattutto negli indirizzi che esso formula e che affida, per la loro efficacia, alla “capacità politica” dell’amministrazione regionale di alimentare e orientare la cooperazione tra i diversi livelli di governo del panorama istituzionale toscano.

Pertanto, la scelta degli elementi che costituiscono lo statuto del territorio non è operazione neutra o meramente tecnica, ma è fortemente condizionata dalla stessa visione al futuro che determina la scelta delle strategie. Per questo, come vedremo, questo Pit preferisce la formula della “agenda statutaria” a quella più consueta e statica di “statuto”<sup>9</sup>. Un’preferenza connessa a una circolarità normativa e programmatoria che lega in relazione biunivoca contenuti statutari e contenuti strategici.

Infatti, il Pit non solo afferma quanto desideriamo - strategicamente - “non accada” nel futuro del territorio e dei beni e dei valori che intendiamo trasferire alle generazioni future. Il Pit ha anche un’anima propulsiva. A questo fine esso supera il concetto di localizzazione territoriale e cerca di definire invece le condizioni, gli strumenti e le procedure per facilitare lo sviluppo e la qualità. Non è compito del Pit definire dove si fa una cosa...ma piuttosto di mettere in condizione chi vuol fare una cosa di poterla fare nel rispetto dei principi di sostenibilità ed in linea con gli indirizzi strategici. Non solo, ma attraverso gli strumenti di governo del territorio, anche di animare soggetti interni ed esterni a fare delle cose e a farle bene.

Ciò che questo Pit annovera e indica - altrettanto strategicamente - è come, quanto e perché il patrimonio territoriale possa anche venire non solo risparmiato ma anche sostenuto e orientato nei suoi dinamismi intrinseci. Cioè, di quali investimenti innovativi possano essere oggetto i beni che lo compongono per accrescerne le capacità di produrre valore per la collettività. In questa chiave il Pit ha intenti chiari e netti: alimentare le opportunità e le risorse che racchiude, nelle sue componenti materiali e immateriali, ma contrastare e prevenire, con le scelte pubbliche di oggi, il predominio delle attese di future rendite di posizione. Ciò, ben sapendo come la rendita sia fenomeno complesso e multiverso<sup>10</sup>, tanto più se correlato a patrimoni urbani e paesaggistici come quelli che contrassegnano il “fenomeno” toscano nell’immaginario internazionale. Ma sapendo anche che il suo prevalere condannerebbe la nostra Regione ad una posizione residuale nella divisione internazionale delle funzioni territoriali, imprenditoriali e del lavoro, e sancirebbe per la società toscana un lento ma ineluttabile isterilirsi della sua vitalità sociale e della creatività della sua cultura e del suo lavoro.

Per questo vogliamo finalizzare le politiche territoriali all’innovazione; salvaguardare e rafforzare il valore dell’insieme del patrimonio toscano, nelle sue colline come nelle sue pianure e nelle sue aree montane, così come nelle sue coste e in tutte le specifiche “eccellenze toscane” che lo rendono riconoscibile determinandone la qualità. Per questo intendiamo generare coesione, dinamismo e *governance* territoriale cooperativa tra tutti i livelli istituzionali presenti e il mondo di valori e di visioni che essi rappresentano. Ed è per la stessa ragione che il Pit attribuisce la stessa importanza alla sua componente statutaria e alla sua componente propositiva e innovativa, considerandole due pagine di uno stesso foglio. Due volti di una stessa opzione strategica.

Il Pit definisce così di quali modificazioni, trasformazioni e manutenzioni sociali, economiche e culturali - strutturali e infrastrutturali - il territorio possa essere destinatario e leva ad un tempo. Perché la rappresentazione strutturale del territorio ha una dimensione prospettica. Costituisce una guida alla Toscana della sostenibilità del futuro, e porta non a identità locali divise, quanto a una identità plurale dei molti luoghi e delle molteplici “forme”. Identità plurale che deriva dalla storia, ma anche dalla modernità, che ritrova una sua sintesi in una visione regionale unitaria. Ed è perciò che nell’approccio toscano al governo del territorio le due facce della “programmazione” - dinamica e statutaria - tendono a sovrapporsi, fino a esprimere le intenzioni di una comunità regionale riguardo alla qualità del proprio sviluppo. E indicandone anche, nel momento stesso della formulazione delle scelte, attraverso uno specifico strumentario di valutazione integrata, gli effetti sull’ambiente, sul paesaggio, sulla dimensione economica e sociale, sui fattori della cittadinanza.

---

<sup>10</sup> Su cui ci si soffermerà nel § 7.

La valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali, economici, sociali e sulla salute diventa - perciò - parte costitutiva della programmazione e della pianificazione territoriale e produrrà risultanze da sottoporre a verifiche pubbliche e trasparenti tra i diversi livelli di governo dell'ordinamento regionale. E' dunque, quello della valutazione integrata, lo strumento indispensabile per dare sostanza alla *governance territoriale*, trasformando la sussidiarietà e l'autonomia locale, che ne sono il presupposto, in cooperazione attiva invece che in tentazioni di isolamento particolaristico o municipalistico. E facendone la base analitica e di confronto cognitivo perché la stessa *governance territoriale* si traduca in una mutua reponsabilizzazione tra gli indirizzi e le scelte regionali, da un lato, e le visioni e le opzioni locali, dall'altro. E dia testa e gambe a quel nuovo "patto" che il Pit vuole rappresentare. Infatti, solo se ogni livello di governo fa propria - sul piano politico - e accetta - in termini tecnici (cioè con strumenti adeguati di valutazione) - una semplice ma discriminante domanda: «...qual è il mio contributo al bene della mia Regione visto che da esso dipende gran parte di quello della mia comunità?», allora la *governance* non regredisce al mero rito negoziale del *do ut des* ma diventa capacità di situare problemi collettivi e opportunità territoriali nella scala ottimale a che il loro trattamento diventi efficace. O almeno più capace di mitigare le esternalità negative che sempre minacciano anche le migliori intenzioni.

E' quindi unitario lo scenario che proponiamo tra governo del territorio e politiche per lo sviluppo. Esso deve comporsi della stessa variegata complessità del dinamismo territoriale toscano. Deve saper riflettere, dunque, i molti volti e i molti paesaggi fisici, storici, culturali, economici e sociali che affollano il panorama della Toscana. I diversi *sistemi funzionali*<sup>11</sup> nei quali quel "panorama" prende corpo, con l'insieme di azioni, produzioni e opportunità che esprimono la sua vitalità. Ma proprio questo panorama, nell'intreccio dei suoi filamenti strutturali, delle sue dinamiche congiunturali e degli effetti durevoli delle sue modificazioni, deve risultare ben leggibile in quello scenario: perché i processi che lo animano non sono mai confinabili entro artificiose *zonizzazioni*, utili talvolta ad isolare fenomeni specifici ma non a coglierne le connessioni immediate e remote. Mentre è all'insieme di questi nessi che dobbiamo porre la massima attenzione, altrimenti rischiamo di vedere i "nodi" della rete ma non i "segmenti" che la intessono. Vale a dire i fattori sociali, economici e culturali e le funzioni collettive che a quei nodi, cioè alle singole realtà locali, conferiscono una logica, un determinato grado di vitalità e di opportunità, oppure di arretratezza, e una data direzione di cambiamento, di sviluppo o di regressione.

Ebbene, quei legami, quei filamenti, appunto quei "segmenti" vanno individuati, letti e valutati nel loro insieme. Sono essi, nel loro intreccio, a rendere unitario lo scenario. E a determinarne congruità e contraddizioni. E soprattutto, a delineare moventi e leve per un "buon" governo del territorio:

---

<sup>11</sup> Sui quali si tornerà in chiave anche definitoria nel § 7.

*buono* a) perché ancorato a chiari e netti giudizi di valore; b) perché deciso a perseguire obiettivi strategici parsimoniosi ma di rilevanza strutturale e di lungo andare; c) perché custode attento e duttile della coerenza e dell'efficacia delle proprie opzioni.

Se è il Pit a fornire, come è sua missione, lo scenario unitario di base per il governo regionale e locale del territorio in Toscana, significa che il Piano regionale - mediante la strumentazione che la legge dispone per sua generale applicazione - deve individuare e argomentare con chiarezza gli *indirizzi* di quel "governare il territorio" del quale proprio il Pit dev'essere volano e condizione. Ma quegli indirizzi acquistano senso ed efficacia, non se si esprimono in una qualche elencazione di buone intenzioni, bensì se sono funzionalmente ben correlati entro un disegno articolato e dai molti fattori: e tuttavia unitario per logica e visione. Insomma, se diventano parte costitutiva di una *architettura* di piano.

## **5 - L'architettura del Piano di indirizzo territoriale. Gli elementi che la compongono.**

Gli elementi cruciali che questo Pit pone alla base della propria missione costitutiva, oltre che della propria stessa operatività sono i seguenti.

### **5.1. Lo Statuto del territorio toscano e il quadro conoscitivo su cui si fonda.**

Alla base delle opzioni e degli indirizzi del Pit viene assunta una specifica e determinata rappresentazione della Toscana e del suo insieme territoriale. In una parola: come il Pit "vede" la Toscana. Cioè la sintesi generale che il Piano vuole assumere e a cui intende dare espressione. E, per conseguenza, il giudizio che il Piano formula circa la situazione presente e le sue implicazioni di medio andare; lo scenario che il Pit auspica, la "Toscana al futuro" che il Piano si prefigura e vuole per parte propria perseguire per coniugare attivamente "conservazione", "sostenibilità" e "sviluppo". Per questo il Pit adotta sì, come abbiamo rimarcato e come la legge prescrive, uno "statuto" del territorio toscano ma lo formula e lo declina intrinsecamente in un'agenda di metaobiettivi e di obiettivi correlati, finalizzati alla sua stessa applicazione: dunque, al conseguimento consapevole e coerente di risultati specifici per modificare situazioni e fenomeni *in itinere* giudicate pericolose o rischiose o incompatibili con la valore del patrimonio territoriale e con la qualità del suo sviluppo. Un'agenda applicativa, pertanto, costruita non nella chiave di una staticità conservativa da difendersi in sé e per sé, ma che si avvale di analisi prospettiche pluridimensionali, e dunque di appositi «quadri analitici di riferimento» concernenti i principali fenomeni del divenire del territorio toscano e le variabili che più ne influenzano la di-

namica sociale, fisica ed economica. Un'agenda, dunque, che si avvale della formulazione di indirizzi, piani e programmi, azioni, incentivi e risorse normative con cui dare orientamento e sostegno all'agire locale del governo del territorio e all'esercizio coerente della sua autonomia. E che, a tal fine, si fonda su uno specifico «quadro conoscitivo».

Quanto a quest'ultimo, va rilevato come nell'esperienza regionale maturata nel corso degli anni '90, il *quadro conoscitivo* sia stato considerato come un atto centrale della strumentazione per il territorio e un momento fondamentale nella strutturazione della forma del Piano, perché in esso vengono collocati gli scenari analitici di riferimento, gli argomenti di discussione e lo studio dei principali fenomeni che, indagati ed interpretati nel loro presente e nel loro possibile divenire, danno senso e sostanza all'azione pubblica fissata nel Piano.

Per questo motivo le conoscenze del contesto del territorio entro cui prendono forma le azioni e i progetti del Piano, sia quando si indirizzano verso la conservazione attiva sia quando vengono rivolte alla trasformazione fisica, sono considerate dal protocollo normativo vigente come "parti costitutive" di ogni livello della pianificazione e di ogni strumento di governo del territorio. In quanto tali esse sono soggette alla procedura dell'osservazione e dell'approvazione. Così facendo, nell'esperienza toscana, si è instaurata una relazione biunivoca con un "legame forte" tra conoscenza del contesto e definizione di una azione prospettica; tra indagine e interpretazione, da una parte, e costruzione delle regole e della normazione, dall'altra; ed, infine, tra dinamiche presenti e prospettazioni prossime e remote. Relazione biunivoca che, per un verso, porta a restringere il processo di indagine e di interrogazione al territorio in sé, alle sue intrinseche componenti strutturali e al suo ruolo nel processo di sviluppo contemporaneo; e, per l'altro, ad avere uno "sguardo più acuto" e profondo, alla ricerca dei principali fenomeni del divenire, alle variabili che ne influenzano la dinamica sociale, fisica ed economica, agli oggetti e agli elementi, nonché alle relazioni – cioè ai collegamenti "tra" e con le "prestazioni" ad essi collegati – che si innescano e danno struttura ai contesti.

Il quadro conoscitivo, dunque, non è usato per descrivere "semplicemente" il territorio, né per produrre minuziose analisi a tutto campo, né per avere eleganti rappresentazioni cartografiche o per ripercorrere le tendenze socio-economiche e territoriali; quanto per scrutare con più attenzione alcuni fenomeni, distinguendoli da altri con un procedimento di selezione cognitiva. Solo così il quadro conoscitivo, indagando e selezionando, ha una visione costruttiva pluridimensionale costituita da fenomeni, interrogazioni e rilievi nuovi che guidano lo sguardo in una dimensione prospettica.

Il quadro conoscitivo del Pit è costituito dall'insieme dei "quadri analitici di riferimento", cioè gli "spaccati" dei principali fenomeni del divenire territoriale della Toscana, indagati ed interpretati, ovviamente, ad un livello di osservazione di scala regionale; ed intersecati con le principali politiche pubbliche e programmi regionali e statali che più interagiscono con tale evoluzione.

5.2. I *metaobiettivi* del Pit: che informano e qualificano la l'agenda per l'applicazione dello statuto del Piano.

Si tratta dei discrimini "essenziali" del governo del territorio in Toscana. Che è come dire: le sue scelte «imprescindibili». Ciò che declina il suo statuto, per l'appunto, in un'agenda per la sua applicazione. Sono insomma le opzioni che connotano in sé questo Piano di indirizzo territoriale. E che rendono il governo del territorio in Toscana chiaro, netto e riconoscibile nelle ragioni di medio e lungo andare che lo guidano e nelle finalità strutturali che afferma e persegue, e dunque nei valori e negli argomenti che ne presidiano la qualità. Sono scelte, pertanto, che debbono informare di sé quel "patto" tra Regione ed Enti locali che il Pit vuole attivare e realizzare, e sulla cui base prenderà corpo e orientamento la messa in opera del Piano: pur nella varietà delle analisi, delle ipotesi e delle soluzioni prospettabili nei diversi contesti territoriali, e nell'ambito del pluralismo delle autonomie e delle responsabilità pianificatorie e progettuali dei diversi livelli di governo. Così come nelle ricchezza delle relazioni e delle collaborazioni attuative tra decisore pubblico e iniziativa degli operatori economici privati e pubblici. Si badi, i *metaobiettivi* o i *discrimini essenziali* del Pit, comunque li si denomini, alimentano e sostengono - a livello regionale e locale - si sostanziano e si identificano con le opzioni *statutarie* del Piano. Ma, come tutte le scelte normative di un piano territoriale, i *metaobiettivi* si configurano come predicati strategici prima ancora che prescrittivi. Nel senso che, laddove necessario, dettano sì regole e indirizzi ma lo fanno col chiaro intento di modificare oppure di salvaguardare qualità, funzioni e valori territoriali preesistenti in vista di scenari auspicati o temuti. Scenari che sono, sul piano empirico e storico, sempre intensamente intersecati tra loro, e che richiedono dinamismo in funzione del consolidamento e conservazione in funzione dell'innovazione. Il che rende i *metaobiettivi* del Pit una gamma di scelte dalla duplice e inscindibile valenza: appunto, *statutaria* e *strategica* a un tempo.

5.3. L'«agenda strategica» del Pit.

Ovvero, la formulazione di appositi "*sistemi funzionali*" in cui situare, presidiare e valutare la messa in opera del Piano secondo quel generale un preciso filo conduttore, che abbiamo già evocato, e che per brevità possiamo designare come "contrasto alla rendita". Lo approfondire-

mo nel § 7. Abbiamo già rimarcato nel § 4 il nesso organico che lega tra loro Piano di indirizzo territoriale e Programma regionale di sviluppo. E sappiamo anche quanto sia impegnativa, generale e strutturale l'esortazione complessiva che quest'ultimo sottende per la società toscana e per le sue classi dirigenti nel suo stesso *incipit*: «...il mondo è cambiato. La globalizzazione ha modificato con forza lo scenario economico, politico e sociale, mettendo in crisi posizioni che apparivano consolidate ed aprendo nuove contraddizioni e opportunità (...). In questo contesto la Toscana si trova a un bivio: limitarsi a minimizzare gli effetti del mutamento del quadro internazionale oppure affrontare senza esitazioni la sfida del cambiamento. Per mantenere e accrescere i livelli di benessere attuali bisogna scegliere questa seconda strada e percorrerla con decisione. Ciò significa intervenire sulle condizioni strutturali dello sviluppo, con l'obiettivo di coniugare un nuovo dinamismo economico e sociale e una elevata qualità della crescita»<sup>12</sup>. Ebbene, qual è il contributo del Pit, mediante le scelte e gli obiettivi che persegue, a un disegno tanto ambizioso quanto necessario quale quello rappresentato dal Prs? Ciò che rispondiamo è: proporsi e operare come fattore essenziale della sua attuazione, nel fermo ancoraggio alle opzioni che compongono l'agenda statutaria del territorio toscano, nella sua visione costitutiva e nei metaobiettivi che persegue, e sulla quale si fondano la qualità e la sostenibilità del nostro sviluppo. A questo fine il Pit supera, come diremo nel § successivo, e come avremo modo di ribadire in più occasioni, gli approcci legati a una qualche zonizzazione degli interventi attivabili, che sono tradizionali delle politiche territoriali. Il Pit si dota, invece, di una propria agenda programmatica che pone in relazione funzionale stabile le proprie finalità e i propri obiettivi con le finalità e gli obiettivi del Prs. A questo scopo il Pit definisce una serie di "sistemi funzionali" con i quali sintonizza il perseguimento dei propri *metaobiettivi* e dunque il proprio specifico disegno territoriale<sup>13</sup>. Ma mediante gli stessi sistemi funzionali il Pit persegue a un tempo anche la propria connessione col Prs: in modo che piani, programmi e linee di azione che investono il territorio, o fanno comunque leva sulle sue risorse, interagiscano con le capacità e i funzionamenti della società toscana per influenzarne il movimento, le molteplici combinazioni e l'evoluzione innovativa. E' pertanto mediante tali *sistemi funzionali* che il Pit vuole ponderare qualità ed efficacia del governo del territorio in Toscana come tessuto connettivo di una Regione aperta e dinamica, attrattiva e competitiva e che, ad un tempo, è operosa custode della riconoscibilità internazionale del proprio patrimonio territoriale. Ed è mediante i sistemi funzionali del Pit che i singoli piani strutturali, a livello municipale e provinciale, potranno definire, in funzione dei propri obiettivi programmatici e in coerenza a quelli che compongono la più generale

---

<sup>12</sup> Come si legge nell'introduzione al Prs 2006-2010, p. 1.

<sup>13</sup> Sui quali, ancora, cfr. § 7.

agenda programmatica regionale, con quali finalità e modalità il governo del territorio dovrà adempiere la propria missione.

5.4. La strumentazione di cui il Pit si dota per la propria «messa in opera» e per presidiare l'efficacia delle sue opzioni.

Vale a dire:

- ◆ una strumentazione fondata sulla cooperazione pattizia tra Regione ed Enti locali della Toscana nella messa in opera del Pit, che sancisca il passaggio, come vedremo, ad un governo del territorio concepito come un'articolata ma coesa configurazione decisionale ove, alla gerarchia dell'«ultima parola» (e ai suoi eventuali surrogati negoziali), si sostituisca una “filiera” di responsabilità distinte che condividono la necessità e le opportunità di sintonizzarsi entro un disegno o almeno entro una visione integrata della Toscana futura, quale il Pit propone e sottopone all'accordo dei governi locali. Così da costruire una *multilevel governance* ove ogni Comune e ogni governo locale, nella sua singolarità istituzionale così come nella pluralità delle sue compagini associative, possa trovare nella Regione e nelle sue risorse cognitive e normative uno specifico sostegno alle sue capacità di decisione territoriale, sia strategica che regolatoria;
- ◆ un sistematico e preferenziale ricorso alla confronto concorrenziale tra le opportunità e le risorse progettuali e propositive del mercato nella mobilitazione e nella selezione degli operatori privati e pubblici cui affidare la realizzazione delle scelte attuative di Piano quale che sia il livello istituzionale in gioco. Si tratta di promuovere, sul piano amministrativo e imprenditoriale, una vera cultura della concorrenza, dell'apertura e dell'esposizione al mercato e delle pari e innovative opportunità. E si tratta di sostenerle con una duttile e conseguente strumentazione ai fini giuridici ed economici del caso. Una strumentazione che, nella chiave generale del contrasto alle posizioni di rendita e anti-competitive, rompa qualunque regime preferenziale nella individuazione delle opzioni progettuali che pongono in opera le scelte della pianificazione territoriale e delle sue articolazioni locali. Occorre, come vedremo nel § 8.2, che la distinzione concettuale, valoriale e operativa tra “piani pubblici” e “progetti privati” ritrovi nelle regole e nel confronto di mercato il suo discrimine legittimante e funzionale;
- ◆ lo strumentario disciplinare del Pit. Va ribadito: non una raccolta di divieti e di obblighi, né un catalogo di vincoli. Bensì la rappresentazione di un patrimonio co-

mune - il territorio con le sue risorse - e lo scenario normativo di riferimento che consente di prefigurare scelte, programmi e azioni per dare alla Toscana quel dinamismo attrattivo e competitivo, attento all'equità sociale e al valore dei beni ambientali, cui questo Piano è nel suo insieme orientato. Quasi, si potrebbe qui anticipare, ...un insieme parsimonioso e mirato di linee di condotta che stimolino e consolidino buone pratiche amministrative, che interpretino la configurazione statutaria e strategica del Pit. Una disciplina, insomma, che si propone al servizio del Pit come "risorsa" da utilizzare ai fini del Piano e della sua gestione tra diversi livelli di governo piuttosto che come insieme di regole meramente cautelative. Le quali, ovviamente, non possono mancare né comunque mancheranno. Così come non difetteranno opportune misure di salvaguardia a fronte di scelte di governo del territorio pregresse che manifestino, nella situazione attuale e nelle prospettazioni future, particolari criticità. Ma è altrettanto ovvio che il Pit non dovrà sterilmente ribadire quanto nella normazione legislativa e regolamentare della Regione è già sancito con chiarezza o in corso di formulazione;

◆ un presidio valutatorio dell'efficacia del Pit affidato ad un triplice parametro su cui commisurare le alternative nella messa in opera del "patto" in cui si sostanzia operativamente il Pit. Un parametro rappresentato, come vedremo, in primo luogo, dalla correlazione tra *metaobiettivi* e *sistemi funzionali* del Pit, ai fini di presidiarne la coerenza attuativa "interna". In secondo luogo, tra i *metaobiettivi* stessi e la programmazione strategica del Prs. E, infine, dalla correlazione tra i *sistemi funzionali* del Pit e la medesima programmazione strategica dello stesso Prs. Saranno questi i fondamenti di una valutazione integrata tra scelte di governo del territorio e opzioni della programmazione regionale con cui sostenere la capacità della Regione di automonitoraggio sistemico, e con cui fornire gli argomenti necessari a che la *governance territoriale* possa trasformare la sussidiarietà e l'autonomia locale, che ne sono il presupposto, in una cooperazione strategicamente attiva, incentrata sul principio di coerenza e di congruità;