

REGIONE
TOSCANA



ALLEGATO A - elaborato 1

p i t

Piano di indirizzo territoriale
della Toscana

1. documento di Piano

sommario

PREMESSE:

LO SCENARIO AL FUTURO IN CUI SI ISCRIVE IL PIANO DI INDIRIZZO TERRITORIALE DELLA TOSCANA 7

Un benessere a rischio	8
La necessità di ritornare competitivi	11
Accessibilità: una risorsa chiave per il futuro.....	13
Migliori infrastrutture e più case in affitto	14
Gli effetti su economia, lavoro, coesione sociale, ambiente e paesaggio	15

IL PIT NEI SUOI “ARGOMENTI” ESSENZIALI **17** |

1 - Perché un nuovo Piano di indirizzo territoriale.....	18
2 - La nozione di territorio alla base del Pit.....	19
3 - Cosa intendiamo per governo del territorio.....	22
4 - Come viene costruito il nuovo Piano di indirizzo territoriale.	24
5 - L'architettura del Piano di indirizzo territoriale. Gli elementi che la compongono.....	29
5.1. Lo Statuto del territorio toscano e il quadro conoscitivo su cui si fonda.....	29
5.2. I metaobiettivi del Pit: che informano e qualificano l'agenda per l'applicazione dello statuto del Piano.....	31
5.3. l'«agenda strategica» del Pit.	31
5.4. la strumentazione di cui il Pit si dota per la propria «messa in opera» e per presidiare l'efficacia delle sue opzioni.....	33

IL PIT NELLE SUE SCELTE STATUTARIE E NELLE “AGENDE” IN CUI PRENDE CORPO LA LORO APPLICAZIONE.....	35
6 - Lo Statuto del Pit nelle sue componenti essenziali.....	36
6.1. <i>Una nuova visione integrata della Toscana</i>	36
6.1.2. <i>La prima componente della visione del Pit: l'universo urbano della Toscana</i>	39
6.1.3. <i>La seconda componente della visione del Pit: l'universo rurale della Toscana</i>	41
6.2 - <i>I «quadri analitici di riferimento» che compongono il quadro conoscitivo del Pit</i>	42
6.3 - <i>I metaobiettivi del Pit</i>	43
6.3.1. - <i>1° metaobiettivo - Integrare e qualificare la Toscana come “città policentrica”</i>	44
⇒ 1° obiettivo conseguente: potenziare l'accoglienza della “città toscana” mediante moderne e dinamiche modalità dell'offerta di residenza urbana.	48
⇒ 2° obiettivo conseguente: dotare la “città toscana” della capacità di offrire accoglienza organizzata e di qualità per l'alta formazione e la ricerca.	49
⇒ 3° obiettivo conseguente: sviluppare la mobilità <i>intra</i> e <i>inter</i> -regionale.	50
⇒ 4° obiettivo conseguente: sostenere la qualità della e nella “città toscana”.	50
⇒ 5° obiettivo conseguente: attivare la “città toscana” come modalità di <i>governance</i> integrata su scala regionale.	53
6.3.2. - <i>2° metaobiettivo - Sviluppare e consolidare la presenza “industriale” in Toscana</i>	55
6.3.3. - <i>3° metaobiettivo - Conservare il valore del patrimonio territoriale della Toscana</i>	56
⇒ 1° obiettivo conseguente: tutelare il valore del patrimonio “collinare” della Toscana.....	57
⇒ 2° obiettivo conseguente: tutelare il valore del patrimonio costiero della Toscana.	60
6.4. - <i>L'agenda dei progetti infrastrutturali</i>	61
6.5. - <i>L'agenda dei beni paesaggistici di interesse regionale</i>	62
7. - <i>L'agenda strategica del Pit</i>	63
7.1. <i>Reddito versus rendita: il filo rosso delle strategie del Piano</i>	63
7.2. <i>I Sistemi Funzionali del PIT</i>	67
7.2.1. <i>La Toscana dell'attrattività e dell'accoglienza</i>	68
7.2.2. <i>La Toscana delle reti</i>	70
7.2.3. <i>La Toscana della qualità e della conoscenza</i>	72
7.2.4. <i>La Toscana della coesione sociale e territoriale</i>	74
7.3. <i>Sistemi funzionali e Progetti integrati regionali</i>	77
<i>Tabella: sistemi funzionali del pit – progetti integrati – piani e programmi regionali;</i>	78

LA MESSA IN OPERA DEL PIT.....	79
8 - La messa in opera del Piano di indirizzo territoriale e il presidio della sua efficacia.....	80
8.1. - <i>La cooperazione tra Regione ed Enti locali della Toscana nella messa in opera del Pit: ...dalla gerarchia alla filiera di capacità decisionali partecipate.</i>	81
8.2. - <i>La concorrenza come strumento selettivo dell'offerta progettuale ai fini dell'efficacia del Piano</i>	86
8.3. - <i>Lo strumentario disciplinare del Pit.</i>	89
8.4. - <i>La valutazione integrata come presidio dell'efficacia del Piano.</i>	89
Riferimenti bibliografici essenziali	95

«L'importanza della libertà culturale, fondamentale per la dignità di ognuno, deve essere distinta dall'esaltazione e dalla difesa di ogni forma di eredità culturale che non tenga conto delle scelte che le persone farebbero se avessero l'opportunità di vedere le cose criticamente e conoscessero adeguatamente le altre opzioni possibili nella società in cui viviamo», Amartya Sen

«La pagina ha il suo bene solamente quando la volti e c'e' la vita dietro che soffia e scompiglia tutti i fogli del libro», Italo Calvino

«...il nostro disegno quindi non si limita alla rappresentazione grafica di un'idea, è l'idea stessa», Ludovico Quaroni

Premesse

lo scenario al futuro in cui si iscrive il
Piano di indirizzo territoriale
della Toscana

Un benessere a rischio

Già da tempo l'immagine della Toscana, intesa come isola felice e dell'alta qualità della vita, mostra crepe preoccupanti. In particolare, ad una situazione del presente ancora "benevola", si giustappone una scarsa propensione ad investire da parte di tutti gli operatori, privati e pubblici. Anche la società toscana, al pari dell'economia, appare statica. Ci sono tendenze demografiche che spingono verso un preoccupante e continuo invecchiamento della popolazione. Inoltre la cultura democratica e civile, l'attivismo delle istituzioni, una buona funzionalità del welfare tradizionale e un grado elevato di coesione sociale, cominciano ad apparire più conquiste da difendere che fattori propulsivi su cui costruire la Toscana del futuro.

La società come l'economia paiono esprimere il nostro timore di smarrire ciò che abbiamo faticosamente raggiunto nel dopoguerra fino ad oggi, piuttosto che una voglia diffusa di scommettere sul futuro e su una innovazione possibile.

Queste preoccupazioni risultano viepiù aggravate dalle vicende economiche dell'ultimo quinquennio, caratterizzato da una crescita zero, ma soprattutto dal calo rilevante delle esportazioni (mai manifestatosi per un periodo così lungo); dalla costante caduta della produzione industriale; dalla sofferenza dei principali distretti della regione. Sarebbe entrato in difficoltà il motore principale dello sviluppo economico regionale: la capacità di esportare manufatti di pregio realizzati nei nostri sistemi di piccola impresa.

Sarebbe, tuttavia, sbagliato pensare che esista un "caso Toscana" diverso da quello nazionale, visto che anche nel resto del Paese si registrano problemi analoghi. La specificità della regione sta, casomai, in una più densa presenza di quelli che sono i maggiori fattori di criticità presenti in Italia: più che la piccola dimensione di impresa, la specializzazione produttiva nelle produzioni più tradizionali (moda e dintorni) che più di altre mostrano oggi problemi di competitività. Non che non manchino i segni di un cambiamento nei comportamenti, ma nel complesso sembrerebbe dominare una certa pigrizia degli operatori regionali nell'aprirsi a scelte, magari più rischiose, ma anche più dense di potenzialità future. Vi è, insomma, il sospetto che i toscani abbiano interpretato lo "stare bene in Toscana" del precedente Programma regionale di sviluppo (Prs 2001-2005) più come un punto di arrivo, magari un traguardo da esibire nel contesto delle regioni italiane ed europee, che come un elemento di impegno e di progetto. Uno "star bene" che si è autorassicurato e non ha agito come "pungolo" per impostare la ricerca di nuovi e più avanzati equilibri economici e sociali nella Regione. Come invece lo scenario del presente e del futuro va imponendo.

Occorre rimuovere qualunque tentazione dei gruppi dirigenti della Toscana, ed in particolare di quelli politici, al compiacimento per i livelli raggiunti di benessere e qualunque propensione eventuale a lucrare le “rendite” politiche e di legittimazione che un passato positivo e un presente che ancora lo riflette, potrebbero consentire nell'immediato. Ciò che serve è l'esatto contrario. Non attendere che quelle crepe si allarghino e, nel frattempo stare a vedere in nome del “queta non muovere”. Bensì accettare compiutamente i rischi del nuovo, del non già praticato e dell'intrapresa inusuale: a cominciare proprio dalla sfera politico-istituzionale. Naturalmente, sulla base di un'analisi e di un'interpretazione “condivisa”: che non sia però orientata a un qualche forzoso irenismo delle ipotesi e delle visioni, né alla aggregazione ecumenica delle preferenze, dei timori e delle cautele. Ci vuole una proposta coraggiosa per il futuro. Una proposta che sappia coniugare, nello stesso tempo, un elevato e qualificato nuovo livello di competitività e un nuovo modello universalistico di welfare. Il tutto entro un contesto di sostenibilità e di coesione sociale per i vecchi e per i nuovi toscani.

Questa proposta per la Toscana esiste. Il nuovo Programma regionale di sviluppo (Prs 2006-2010) ci lancia queste sfide e ci pone questi obiettivi. Si tratta semmai di evitare che anche il nuovo Prs venga letto dalla comunità regionale e dai suoi gruppi dirigenti come il riconoscimento di quanto raggiunto e non come una sfida. Certo, nessuno può parlare della Toscana come di una regione già in declino strutturale o come una realtà territoriale e socio-economica ormai marginale nel contesto europeo. Gli indicatori ad oggi rilevabili stanno lì a dimostrare che, pur fra elementi di criticità, la Toscana sta ancora nel gruppo delle regioni avanzate dell'Unione. Ma i rischi di quel declino e di quella marginalizzazione ci sono tutti: ovviamente rischi che hanno a che vedere con processi lenti e lunghi, non catastrofici nella loro apprezzabilità immediata e negli effetti di breve periodo, ma non meno insidiosi.

Il PIT sposa questa interpretazione “critica” che il PRS pone alla comunità regionale. E, assumendo come propria questa interpretazione, adotta - come vedremo - le logiche e gli strumenti di governo del territorio più consone alla *apertura*, al *dinamismo* e alla *qualità* del sviluppo regionale.

E' evidente che un simile approccio “critico” non rimuove i dati di fatto empiricamente riscontrabili. Tra questi, quel felice connubio tra le diverse caratteristiche della regione che ha garantito il raggiungimento di un elevato livello di benessere: economia, società, ambiente hanno corso per lungo tempo su binari convergenti, in grado di garantire reddito, opportunità di lavoro, sicurezza, coesione sociale, salute, qualità ambientale. E di dar corpo a un modello di sviluppo che, combinando spontaneità economica e strategie politico-amministrative, è riuscito a minimizzare le criticità e le fragilità dell'insieme.

Ma lo sviluppo non è mai qualcosa raggiunto per sempre; le esigenze, da un lato, e le capacità di soddisfarle, dall'altro, si evolvono seguendo spinte spesso tra loro indipendenti, talvolta addirittura contrastanti, per cui il felice equilibrio raggiunto in un momento dato, può essere sempre messo in dubbio nel momento successivo. Le vicende degli ultimi anni sembrano indicarci proprio questo. La preoccupazione che nasce da una crescita comunque debole non attiene soltanto ai redditi dei toscani che in questo modo non crescono, ma soprattutto nel timore che questo fenomeno sia il segnale premonitore di un tramonto lento ma inarrestabile.

Del resto alcune tendenze potenzialmente divaricanti sono già evidenti: la popolazione autoctona invecchia, cresce culturalmente, si costituisce in famiglie mediamente più piccole; allo stesso tempo cresce l'impatto dell'immigrazione, con famiglie di nuovi residenti che si ricompongono e che contribuiscono ad una nuova ripresa demografica anche attraverso l'innalzamento della natalità. Di qui l'opportunità di nuove risorse, valori ed equilibri nuovi, fornendo nuovi stimoli allo sviluppo del benessere. ma di qui, anche, nuove problematiche e virtuali tensioni non trascurabili, capaci di porre in discussione quella coesione sociale considerata come uno dei pilastri e dei valori fondamentali dell'esperienza toscana. E le tensioni negative potrebbero anche consolidarsi in presenza del rallentamento della crescita che, ad oggi, domina le principali previsioni. La carenza di risorse private e pubbliche che ne conseguirebbe non potrebbe che accentuare gli elementi di conflitto: tra giovani ed anziani; tra immigrati e popolazione autoctona, tra industria e terziario, tra le professioni ed le altre attività economiche, forse persino tra le diverse aree della regione. Di alcuni di questi conflitti già oggi si colgono spie e sintomi, per cui è del tutto necessario prevenirne l'insorgenza e comunque affrontarli prima che diventino acuti.

È evidente che tutto ciò potrebbe anche non accadere. Le forze interne alla società toscana potrebbero dimostrarsi in grado di comporre spontaneamente i conflitti in modo positivo ed efficace. Mentre lo stesso timore di una crescita economica insufficiente potrebbe risultare smentito dai fatti. Il futuro è sempre incognito, ma noi siamo tenuti a guardarlo con le conoscenze di cui al momento disponiamo e queste ci dicono che le criticità indicate hanno una certa probabilità di verificarsi, così come che vi sono forti dubbi sulla capacità dell'economia di sostenere il modello di benessere che si è consolidato in Toscana. Dobbiamo dunque aggredire i fattori che alimentano queste preoccupazioni. Il Prs lo ha rimarcato con nettezza e anche il Piano di indirizzo territoriale intende coglierne tutta la rilevanza, proprio perché solo se situiamo in una prospettiva adeguata di analisi e politiche territoriali le criticità che la fase in atto ci prospetta, possiamo affrontarne i fattori e le radici strutturali: E dunque non limitarci ad una mera difesa congiunturale bensì impostare una strategia per un futuro di lungo andare.

La necessità di ritornare competitivi

Naturalmente, una visione del futuro desiderato ha da essere realisticamente raggiungibile. E il realismo impone la consapevolezza che è urgente un ritorno a tassi di crescita economica superiori a quelli oggi prevedibili per il prossimo futuro. Il rilancio di una crescita che coniughi qualità, solidità e sostenibilità ambientale dello sviluppo e competitività è anzi una condizione necessaria non solo per il miglioramento ma per la stessa salvaguardia dei livelli di benessere raggiunti. Ciò non significa trascurare le altre dimensioni del benessere, ma vuol dire “solo” che è sulla crescita che oggi si pongono i maggiori dilemmi e che quindi maggiori sono le esigenze di intervento rispetto ad un passato in cui il mercato sembrava esserne il principale fattore ed in cui - quindi - l'azione pubblica di un governo locale o regionale poteva concentrarsi maggiormente sugli altri aspetti della qualità della vita.

Occorre allora non dimenticare che la crescita qualitativa, in una moderna economia di mercato, si basa sulla capacità di esportare beni e servizi di intrinseco ed elevato valore, e di farlo con sempre crescente intensità e dinamismo competitivo: è una banale regola dello sviluppo. Difficile eluderne nell'economia contemporanea il rigore. La si può solo mitigare affidando il miglioramento del benessere ad un modello di consumo più accorto, a minor contenuto di risorse naturali e territoriali e ad un tempo di importazioni. Un'opzione, questa, presente nei suggerimenti di alcuni autorevoli economisti: *“Are we consuming too much?”* è la loro domanda cruciale. Essa pare però in contrasto con quelli che sono i comportamenti osservati nell'economia mondiale in cui l'interscambio cresce molto più del Pil: cioè, a parità di crescita si esporta e si importa sempre di più.

Se questo è un dato di fatto innegabile, occorre tuttavia non dimenticare che il governo del territorio è forse uno degli ambiti in cui il precedente interrogativo è più pertinente, dal momento che si ha a che fare con una risorsa che è per sua stessa natura più scarsa, per cui l'obiettivo di uno sviluppo parsimonioso e qualificato della domanda diventa essenziale. Resta tuttavia difficile immaginare un rilancio della crescita che non passi attraverso un deciso e solido incremento della capacità di esportare, se non altro per il fatto che il periodo che si apre sarà caratterizzato da restrizioni del bilancio pubblico per cui verrà a mancare il suo tradizionale sostegno alla domanda interna e alle molte politiche pubbliche di cui essa si nutre.

Esportare richiede una elevata competitività delle produzioni e questo presuppone, a sua volta, il continuo aggiornamento delle conoscenze. Non c'è niente di nuovo in questa logica: man mano che una comunità avanza nel cammino dello sviluppo essa è costretta a fare sempre meglio

le cose che sa fare. Ciò comporta, dal lato di queste sue storiche “abilità”, l’esigenza di non allontanarsi troppo dal tracciato disegnato nel passato ed interiorizzato nelle conoscenze del presente, perché è lì che sa muoversi meglio. E’ sul versante del saper fare sempre meglio ciò che già si è acquisito come proprie capacità, che occorre procedere con decisione, pena il perdere via via tutti i vantaggi conquistati.

Se dunque consideriamo che, nel tempo, le capacità che i toscani hanno maggiormente sviluppato sono state quelle di lavorare e produrre per soddisfare al meglio alcuni bisogni legati - *lato sensu* - alla “persona” e all’“abitare” e quindi più in generale al buon vivere, ne deriviamo che è questo il terreno in cui è più facile mantenere una elevata competitività. Ma questo consolidamento di posizioni richiede oggi di poter continuamente capire e anticipare i bisogni del futuro, tradurre questi bisogni in produzioni da realizzare, coordinare i processi produttivi, trasmettere ai consumatori la conoscenza dei prodotti realizzati e dei loro benefici, assisterli nel loro uso e da qui cogliere le continue innovazioni da introdurre.

Sono esigenze che richiedono studio, formazione, sperimentazione, confronti tra conoscenze e culture spesso diverse: la varietà dei soggetti e delle competenze mobilitabili, così come l’interdisciplinarietà dei saperi diventano armi strategiche, poiché la competitività non è solo dei singoli operatori o delle singole imprese, ma dipende anche e soprattutto dalle sinergie che si formano tra di loro ed è tale, quindi, se è competitività dell’intera comunità in cui essi agiscono. Una comunità concepita come laboratorio di sperimentazione di nuovi talenti e nuove idee, e come capacità di realizzarle, di finanziarle, di diffonderle nel mondo. La creatività, in questo ambito, non può essere considerata, come spesso avviene, una dote naturale che si possiede in quanto toscani, ma è piuttosto una risorsa che, pur provenendo dalla storia pregressa, va continuamente alimentata con investimenti ed interventi consapevoli, programmati, frutto di una visione del futuro.

A tali fini la mobilità intesa in senso lato, da quella sociale, a quella territoriale, da quella nel lavoro a quella nella formazione, diviene una risorsa strategica fondamentale. Ed è proprio qui che nascono alcuni degli elementi di preoccupazione essendo la Toscana caratterizzata - non troppo diversamente dal resto del Paese - da un certo immobilismo che finisce col frenare la libera esplicazione delle capacità individuali e soprattutto l’attivazione di quelle relazioni che sono la fonte prima delle attitudini e delle abilità ad innovare.

Il Programma regionale di sviluppo (Prs) e il Piano di indirizzo territoriale della Toscana (Pit) mirano, a tale scopo, ad operare congiuntamente mediante i rispettivi strumenti, a cominciare dalla promozione di quella funzione di accessibilità che è oggi un fattore cruciale per la competitività di ogni sistema.

Accessibilità: una risorsa chiave per il futuro

Occorre pertanto rimuovere alcuni fattori di rigidità che rappresentano altrettanti vincoli all'accessibilità, all'incontro tra domanda ed offerta di beni, di servizi, di lavoro, di conoscenze: mobilità col resto del mondo, ma anche interna alla regione, insieme a una maggiore mobilità della residenza e al potenziamento della mobilità virtuale sono gli strumenti fondamentali. Gli spostamenti all'interno della regione dovranno essere agevoli; le abitazioni in affitto più abbondanti e la rotazione al loro interno frequente; ma si debbono anche ridurre le necessità di spostamento fisico quando è possibile quello virtuale. I luoghi dello studio e della ricerca vanno aperti ai confronti e alla mutua fertilizzazione non solo tra discipline diverse, ma anche agli stranieri proprio per favorire la capacità di cogliere nei comportamenti quotidiani l'esigenza di nuovi beni e servizi atti a migliorare la qualità della vita dei toscani e di renderla poi ricettiva alle presumibili esigenze del resto del mondo. E' in ciò il senso dell'accoglienza, che oltre ad essere un valore in sé, è anche e comunque un fattore fondamentale per moltiplicare le conoscenze esprimibili dal sistema sociale nel suo insieme.

In questa prospettiva la filiera produttiva deve allungarsi e articolarsi con duttilità accentuando il peso e il ruolo delle attività immateriali. In un'epoca in cui i collegamenti - reali e virtuali - col resto del mondo sono resi più agevoli dalle tecnologie in costante evoluzione, le diverse fasi della filiera produttiva possono essere realizzate in modo più conveniente in parti diverse del mondo: la divisione internazionale del lavoro coinvolge, non solo i prodotti, ma sempre più singole fasi del processo produttivo. L'internazionalizzazione è un processo inarrestabile e può essere fonte di prospettive crescenti: le imprese toscane potranno delocalizzare all'estero alcune attività, ma è importante che anche investimenti esteri vengano attratti in Toscana, così come è fondamentale che restino ed anzi si potenzino le attività a maggiore valore aggiunto. È allora ovvio che sarà difficile e probabilmente anche sbagliato frenare la tendenza a decentrare le fasi più standardizzate della filiera, quelle cioè a minor contenuto di competenze cognitive ed evolutive, per trattenere e rafforzare quelle in cui il contributo diretto alla conoscenza è maggiore. Ciò potrà condurre ad una ulteriore contrazione dell'industria a favore del terziario, senza che ciò rappresenti un limite per il sistema produttivo se il terziario che si sviluppa è quello legato ai processi innovativi e cognitivamente evoluti, se cioè è un terziario che favorisce lo sviluppo della capacità di esportare in quanto esso stesso fonte di esportazione o in quanto incorporato nei beni esportati. La distinzione non è più tra industria e terziario, ma piuttosto discrimina tra attività rivolte ai mercati nazionali ed internazionali e quelle rivolte al mercato locale. Tra queste due tipologie di attività deve sempre esistere una adeguata armonia e sinergia al fine di evitare che un eccesso delle seconde possa inficiare il necessa-

rio sviluppo delle prime e viceversa. In questi ultimi anni la persistenza ed il rafforzamento di alcune posizioni di rendita, spesso frutto di scelte politiche protezionistiche nei confronti di alcune categorie di produttori, ma anche di tendenze esogene (*in primis* la bolla immobiliare), hanno finito per riallocare gli investimenti dalle attività orientate alle esportazioni a quelle più strettamente locali, con la conseguenza che le dimensioni della base di esportazione si sono decisamente contratte.

L'enfasi quasi ossessiva con cui oggi si sottolinea l'importanza della competitività deriva proprio da questa distorsione tra attività locali e attività orientate ai grandi mercati mondiali, e dal bisogno di ridare spazio alle seconde: le uniche oggi in grado di garantirci un ritorno alla crescita e a tassi e ritmi accettabili.

Migliori infrastrutture e più case in affitto

Come già ricordato, l'accessibilità viene considerata a giusta ragione una condizione necessaria per lo sviluppo della competitività. L'accessibilità intesa come possibilità per tutti di accedere ai diversi modi di soddisfare le proprie esigenze; riguarda quindi sia le imprese che le famiglie, le quali dovrebbero avere maggiori opportunità di accedere ai beni e servizi di cui hanno bisogno. Tra questi certamente quelli più evoluti, i quali trovano in genere nelle città la loro localizzazione più dinamica e ricca di opportunità. Le città della Toscana sono tuttavia piccole per cui raramente esse raggiungono quella soglia critica che le farebbe diventare competitive nella fornitura di una vasta gamma di servizi avanzati come accade ad esempio alle grandi aree metropolitane europee. È più plausibile il formarsi di specializzazioni composite nelle diverse città della Toscana. Che però possono valorizzarsi e interrelarsi secondo logiche e modalità di rete se riescono a sviluppare consapevoli e reciproche connessioni funzionali. Se, in altre parole, riescono a dar vita a quella "città delle città" che proprio questo Piano propugna come grande esigenza primaria e assume come scenario di riferimento. Ciò implica, da un lato, il rafforzamento delle funzioni qualificate nei diversi nodi urbani e periurbani della rete e, dall'altro, la possibilità di consentire ad essi una più agevole e duttile connettività. Di qui la grande rilevanza delle infrastrutture di collegamento tra le diverse componenti territoriali della Toscana e tra la Toscana ed il mondo esterno.

La realizzazione delle opere infrastrutturali che questo Piano annovera, con specifica e primaria attenzione al trasporto pubblico e alla sua qualità ambientale - a cominciare da quello ferroviario - opera nella direzione di una maggiore accessibilità ai fattori produttivi e agli input intermedi da parte delle imprese toscane, aumentandone quindi le possibilità di ridurre i tempi, i costi e l'impatto ambientale del trasporto di persone e merci verso il resto del mondo e di valorizzare le opportunità che ne derivano. Maggiore accessibilità e minori tempi e costi - economici e ambientali - producono infatti un aumento della competitività dei prodotti toscani sui mercati internazionali ed aumenta-

no la probabilità dei fattori produttivi di trovare una adeguata allocazione. Minori tempi e costi di trasporto e conseguenti prezzi più competitivi delle merci esportate comportano, cioè, una maggiore accessibilità ai mercati e l'entrata in altri precedentemente preclusi. Tanto che una riduzione generale dei tempi di trasporto del 10%, secondo stime attendibili, condurrebbe ad un incremento del prodotto interno lordo superiore all'1%.

In questo ambito tematico deve essere inserito anche il problema della casa, dal momento che, assieme al miglioramento della mobilità interna, essa concorre ad aumentare le possibilità di scelta e dunque di accedere alle opportunità e alle potenzialità del sistema socio-economico. In particolare, la possibilità di trovare abitazioni in affitto allarga lo spettro delle opportunità per persone ed imprese, favorendo una allocazione ottimale delle risorse e quindi la competitività del sistema, oltre a fornire una soluzione ai problemi che oggi molti giovani e comunque molti cittadini, nuovi e autoctoni, si trovano ad affrontare per l'impossibilità di trovare collocazioni residenziali adeguate alle loro esigenze, alle loro ambizioni di lavoro e alle loro capacità economiche.

Questa forte attenzione al ruolo che casa e infrastrutture hanno sul piano della competitività non ci devono ovviamente far dimenticare il loro impatto sulla qualità della vita dei toscani, in termini di costi sostenuti, di tempi risparmiati, di qualità ambientale ma anche di allargamento di opportunità. Si pensi soltanto a quali energie innovative si potrebbero liberare nel mercato del lavoro e dell'imprenditoria in presenza di una maggiore facilità di raggiungere parti diverse della regione e di trovare più facilmente una residenza a prezzi accessibili.

Gli effetti su economia, lavoro, coesione sociale, ambiente e paesaggio

Una maggiore accessibilità alle funzioni urbane allocate nelle diverse città e una maggiore capacità di accogliere diversità e pluralità di visioni e di talenti (in termini di culture, etnie, saperi, professioni), insieme ad una più agevole e duttile mobilità interna - sia nei collegamenti interurbani sia nell'offerta residenziale, cioè in una congrua disponibilità di case in affitto -; e, inoltre, un corposo adeguamento dei collegamenti con l'esterno via mare (porti), via aria (aeroporti), via terra (Tav e rete stradale e autostradale); una maggiore attenzione alle nuove funzioni della campagna sia sul fronte residenziale e turistico che produttivo: ...da tutto questo rinveniamo l'insieme di ingredienti con cui sostenere la competitività e l'attrattività dell'economia toscana, e ad un tempo contribuire ad una nuova Toscana del futuro.

Sul fronte dell'economia, in particolare, la maggiore accessibilità mediante le reti di trasporto e una maggiore capacità di accoglienza significano una maggiore competitività delle produzioni toscane (beni e servizi) e quindi in un aumento delle esportazioni con cui ricondurre la crescita del

Pil su valori superiori a quelli che sono al momento previsti (1-1,5%). Il migliore accesso alla conoscenza e la modifica dei processi produttivi (con la delocalizzazione di alcune fasi a minor valore aggiunto e il potenziamento delle fasi a monte e a valle della filiera produttiva) favoriscono il potenziamento della crescita e, allo stesso tempo, maggiori opportunità di lavoro qualificato, così da ridurre il *mismatching* tra domanda ed offerta di competenze a media e alta formazione.

All'ambiente e al paesaggio, e in generale a una strategia che ridimensioni le aspettative e le posizioni di rendita che oggi sottopongono a corpose tensioni il patrimonio territoriale e ostacolano il dinamismo e l'innovazione sociale nella regione, questo Piano dedica molteplici angolazioni della propria attenzione primaria. Si vogliono stimolare nuovi processi produttivi a minor contenuto energetico sostenendone il ricorso a fonti rinnovabili, mentre una seria e corposa offerta di case in affitto, per un verso, e la progressiva riconversione della mobilità collettiva locale in trasporto su rotaia, dall'altro, mirano a ridurre sia le dimensioni del pendolarismo sia, soprattutto, il suo impatto ambientale. Ad un tempo, orientandosi alla conservazione attiva del paesaggio, quale forma visibile dell'insieme del patrimonio territoriale toscano e dei segni di elaborazione antropica che esso sottenda insieme alle testimonianze storiche o artistiche che lo stesso racchiuda¹, l'azione di governo vuole indurre non solo nelle attività produttive ma anche nelle scelte e negli stili edificatori, manutentivi e abitativi della residenza una specifica attenzione ai fattori e alle implicazioni ambientali, in particolare a quelle legate all'uso e al trattamento dell'energia, dell'acqua e dei rifiuti.

E' questo l'insieme di risposte innovative che il governo del territorio vuol dare, mediante questo Pit, al fabbisogno di una nuova "capacità di esportare". Cioè di uno sviluppo economico la cui qualità sia adeguata alle esigenze di quella futura società toscana che già oggi occorre affrontare e capace di rispondere con serietà e concretezza a quel...*"Are we consuming too much?"* da cui abbiamo preso le mosse.

¹ Cfr. A. Predieri, *Paesaggio*, in "Enciclopedia del diritto", vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, § 4.

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 cognitive². 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 prodotto³. 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 cultura⁴, 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.

² Cfr. IRPET, *Toscana 2020. Una Regione verso il futuro* (a cura di A. Petretto), Firenze, Regione Toscana, 2005³ Per i quali rinviamo alla sezione del piano dedicata al Quadro conoscitivo, in particolare al cap. 3, § 4.

⁴ 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 statutarie⁵ - «...informano in maniera vincolante la strategia territoriale del Prs»⁶. Il Pit è dunque il riferimento pianificatorio fondamentale e la sua agenda statutaria «...è il quadro complessivo programmatico nel quale si colloca il Prs»⁷. 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 politica⁸ - 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-

⁵ per le quali cfr. il successivo § 6.

⁶ Come recita il primo capoverso del § 3.2 del PRS, p. 27.

⁷ *loco ult. cit.*.

⁸ Cfr. art. 4, comma 1, lettere l; m; n; v, dello Statuto della Regione Toscana, *sub* rubrica «Finalità principali». ⁹ 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”⁹. 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 multiverso¹⁰, 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.

¹⁰ 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*¹¹ 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:

¹¹ 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 denomi, 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»¹². 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 territoriale¹³. 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

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

¹³ 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;

il Pit
nelle sue scelte statutarie
e nelle “agende” in cui prende corpo la
loro applicazione

6 - Lo Statuto del Pit nelle sue componenti essenziali.

6.1. Una nuova *visione* integrata della Toscana.

Va premesso che la visione della Toscana che il Pit assume e propone non solo al governo regionale ma anche e in specie a quello locale del territorio non è un aggregato di “zone” variamente definite in dipendenza di specifici criteri di scomposizione territoriale. E' vero che la trama dello sviluppo regionale, differenziata per cronologia, diffusione e intensità, ha disegnato sistemi locali e aggregazioni territoriali plurimi, che si intersecano e si sovrappongono in un processo che non può mai definirsi concluso né mai conchiuso entro una connotazione territoriale univoca. Ed è altresì vero che lo strumento delle zonizzazioni, della scomposizione dell'insieme territoriale della Toscana per aree specifiche, serve a dare una visibilità “empirica” a queste formazioni ed è utile sia nel momento dell'analisi dello sviluppo sia nel momento della formulazione delle opzioni normative e statutarie, sia in quello dell'applicazione delle strategie e delle conseguenti linee di azione. Tuttavia, quale che sia il criterio che presiede a una data zonizzazione, questa non può essere il presupposto delle scelte e degli indirizzi del Piano perché le une e gli altri hanno l'insieme della Toscana come orizzonte strategico e come movente delle linee e delle norme del suo statuto territoriale. Sul punto occorre una particolare chiarezza, che è esigenza sia teorica che di metodo.

Le norme dello statuto del territorio toscano potranno avere un duplice *focus*, per l'appunto territoriale.

Da un lato, quello che riguarda l'insieme del patrimonio fisico o paesaggistico o ambientale o culturale o di qualsiasi altra natura che l'autorità regionale consideri “bene” indisponibile e da non sottoporre a trasformazioni nel medio lungo-termine. Un bene, cioè, concepito “olisticamente”. Che ha dunque valore superiore a quello delle singole parti che lo compongono e decisivo per la riconoscibilità e la qualità del vivere comune nella nostra Regione. Questo bene potrà non essere legato ad un sito, una zona o un luogo o un manufatto o ad un biotopo particolare. In tal caso costituirà l'oggetto di scelte generali e valide qualunque sia l'angolazione prospettica nella quale si osservi il territorio toscano e il sistema sociale, economico e culturale di cui è composto. Poiché, quale che sia l'ambito o la situazione territoriale in questione, si potranno sempre dare accadimenti o decisioni pubbliche o private che l'autorità politica, nella sua legittimazione istituzionale e storica, ritiene di dover evitare, prevenire o mitigare.

Da un secondo lato, potremo avere la scelta statutaria che attiene il singolo bene, il singolo luogo, il singolo manufatto, il singolo volto di un determinato patrimonio territoriale e paesistico: qui la localizzazione è tanto necessaria quanto auspicabile affinché l'autorità politica regionale possa dimostrare di volersi assumere la responsabilità anche di scelte ben specifiche e dunque inequivocche. Ad un tempo, le opzioni statutarie del Pit potranno altresì concernere specifici "oggetti" o "beni" che rivestono, per l'appunto, un peculiare "*interesse regionale*" data la loro natura o funzionalità infrastrutturale o paesistica e, in quanto tali, per la rilevanza che assumono nell'insieme delle politiche pubbliche regionali e del loro ancoraggio territoriale, e in precipuo riferimento ai *sistemi funzionali* che compongono la strategia del Pit. In prima approssimazione possiamo qualificare come opzioni specifiche di interesse regionale porti, aeroporti, grandi impianti tecnologici finalizzati al trattamento di rifiuti, alla produzione o distribuzione di energia, alla erogazione e circolazione delle informazioni mediante reti di telecomunicazione¹⁴. E' ovvio che questa duplice accezione richiede, per la sua applicazione normativa, che venga presa sul serio quella collaborazione istituzionale fra livelli locali e regionali di governo che questo Pit presuppone e vuole promuovere e a cui abbiamo più volte fatto riferimento e sulla quale ancora dovremo insistere. Ma occorre anche che la stessa normazione disciplinare del Pit e quella che comunque la Regione riterrà opportuno attivare siano poste come risorse nella piena disponibilità di entrambe queste focalizzazioni statutarie.

Una logica parallela, ma con motivazioni diverse, è quella che debbono seguire le opzioni strategiche del Prs che il Pit annovera e declina all'interno di quei *sistemi funzionali* che abbiamo sopra annoverato tra le componenti della architettura del Piano di indirizzo e che rendono il governo del territorio la trama dell'insieme delle politiche regionali e dei loro obiettivi. I "sistemi funzionali", nell'accezione del Pit, non necessitano di una specifica zonizzazione. Anzi, il loro valore strategico sta proprio nell'investire un insieme di capacità e di funzionamenti sociali, di potenzialità e di risorse territoriali che "facendo sistema" sono funzionali al conseguimento di un insieme importante degli obiettivi regionali. Ad un tempo, vi saranno invece determinate opzioni strategiche che non potranno non avere un altrettanto specifico ancoraggio territoriale: ...divenendo esse stesse nuovi "luoghi" dell'innovazione dell'economia o della società toscana o loro indispensabili e ben localizzate infrastrutture. Ma anche in quest'ultima ipotesi, non si deve alimentare un equivoco talvolta ricorrente. Cioè, che *zonizzare* o *localizzare* significhino definire chi sta dentro o chi stia fuori da una filiera regional-nazionale-comunitaria di finanziamenti. Qualunque zonizzazione, infatti, andrà sempre riferita ad un quadro sistemico che la giustifica. Sia a livello regionale che a livello locale.

Ma in proposito è necessaria una precisazione. La trama dello sviluppo regionale, differenziata per cronologia, diffusione e intensità, ha disegnato sistemi locali e aggregazioni territoriali plurime

¹⁴ Cfr. più avanti § 6.4.

che si intersecano e si sovrappongono in un processo che non può mai definirsi né concluso né mai definitivamente riconoscibile. Lo strumento delle zonizzazioni serve a dare una visibilità “empirica” a queste formazioni ed è utile sia nel momento dell’analisi dello sviluppo sia nel momento dell’applicazione delle strategie. Ma, specialmente in questa seconda funzione, la zonizzazione perde del tutto la sua natura oggettiva per diventare essa stessa un elemento della strategia. E quindi perde il suo carattere “presunto” di oggettività e di necessità. In questo Pit, a differenza di gran parte dell’esperienza pianificatoria e programmatoria passata della Regione, si assume il superamento della zonizzazione come strumento per l’applicazione delle politiche e si rimanda alla definizione di sistemi territoriali funzionali che si caratterizzano per quello che sono e che fanno piuttosto che per come vengono “disegnati” sul territorio.

Questo passaggio deriva da due considerazioni altrettanto importanti.

La prima, più legata all’esperienza istituzionale connessa anche alla gestione dei fondi europei, rimanda alla distorsione creata dalle zonizzazioni in termini di qualità delle politiche applicate. Laddove prevale la logica “binaria” della zona (o si è dentro o si è fuori), c’è meno attenzione alla qualità dei progetti e alla sostenibilità economica di lungo periodo. Si viene finanziati più per il fatto di stare “dentro”, che per la capacità di fare buoni progetti e quindi si formano competenze più nell’usare “risorse date” che nel fare progetti capaci di “aggregare risorse” o di mobilitarne di nuove.

La seconda, più legata alle tematiche della programmazione toscana, rimanda invece all’eccesso di “chiusura” che le zonizzazioni hanno rappresentato e rischiano ulteriormente di rappresentare nella applicazione delle strategie per lo sviluppo. Queste richiedevano già prima, e richiederanno con sempre maggiore forza in futuro, una forte dose di apertura e di capacità di integrazione con il “mondo esterno”. Occorre puntare di più sui legami con chi è fuori dal “sistema locale e settoriale” di riferimento, piuttosto che rinsaldare oltre il necessario i tradizionali legami interni.

Per questo il Pit sceglie - come tra poco rimarcheremo - nella sua opzione strategica di qualificarsi sul piano funzionale e afferma due grandi visioni territoriali su cui applicare la strategia di crescita e di sviluppo per il futuro.

Si tratta, da una parte, della città policentrica Toscana (ovvero della regione come città di città) che rappresenta il sistema territoriale urbano fatto delle tante città e delle configurazioni metropolitane e comunque di area vasta in cui si organizza la vita, l’economia e la cultura urbana della regione. Dall’altra parte, si tratta del moderno sistema rurale che rappresenta le diverse realtà rurali, fatte di comunità locali, di agricoltura, di settori verdi e di connesse filiere produttive e di turismo le-

gato alle risorse naturali che è, pur con differenze notevoli fra zona e zona, ricco, avanzato e innovativo e, per questo, competitivo nello spazio delle aree rurali europee.

Queste due visioni territoriali non descrivono in maniera “statistica” e separata tutta la complessa e differenziata realtà empirica della regione ma vogliono rappresentare i fattori funzionali su cui intensificare lo sforzo di innovazione e di sviluppo della Toscana. Sono, si può dire, le direttrici di marcia su cui si sono in parte già avviate le componenti più innovative e avanzate dello sviluppo regionale e che il Pit intende per un verso rafforzare e per l'altro diffondere nell'intero insieme regionale.

Per questo motivo non si tratta di rappresentazioni territoriali nel senso della conoscenza ma piuttosto di “idee forza” per la costruzione e quindi per l'attuazione delle strategie di piano.

Dopo la stagione della “Toscana delle toscane” l'evolversi della situazione territoriale e sociale della nostra regione evidenzia fenomeni, criticità e opportunità che impongono una visione integrata e unitaria dell'agenda regionale. Per governarne lo sviluppo territoriale dobbiamo infatti tener ben fermo l'assunto che quei volti sono le molte toscane di una regione che è pur sempre una e unitaria nelle sue dinamiche essenziali e nelle sue logiche di fondo. Ivi incluse quelle più propriamente urbanistiche. In questa chiave riteniamo che i tanti sembianti della nostra regione possano venire analizzati e interpretati secondo le due anzidette dimensioni, vicendevolmente integrate se non altro ai fini dell'efficacia delle prospettazioni e degli strumenti di governo del territorio. Anche perché il Pit è prima di tutto un “piano territoriale” e come tale può servire solo se individua e riconosce le due grandi modalità storiche in cui il territorio si manifesta: appunto, gli insediamenti prevalentemente urbanizzati e quelli che prevalentemente non lo sono. E se sa cogliere, però, i legami profondi che rendono quelle due dimensioni i volti di un'unica e medesima realtà territoriale.

6.1.2. La prima componente della visione del Pit: l'universo urbano della Toscana.

Per “universo urbano” della Toscana intendiamo quella densissima rete di città e centri abitati che, con diverso spessore, consistenza, grammatica costruttiva, sintassi e forma, marcano e contraddistinguono lo spazio regionale fino a disegnare un sistema organizzativo di natura policentrica di ineguagliabile valore storico, culturale ed economico nel contesto non solo europeo.

Sistema policentrico di città e centri abitati che si innesta e “diluisce”, fino a generare relazioni strutturanti e funzionali, in un territorio rurale anch'esso prodotto di un secolare processo di cognitiva umanizzazione. L'insieme di questo innesto ha prodotto non solo comuni immagini di reciproca coesistenza evolutiva, ma ha anche generato una nuova e riconoscibile forma di organizzazione

spaziale fatta di sistemi territoriali locali a loro volta organizzati in “grappoli” di città e centri urbani interrelati tra loro e con lo spazio aperto circostante, secondo varie fogge di equilibrio ecologico, produttivo e paesaggistico, e che, a prescindere dalla loro dimensione, intessono relazioni, scambi e collaborazioni funzionali con l’intera società toscana. Sono connessioni di vita sociale e civile così intense e contigue da farne comunque *un insieme di città* che integra e offre opportunità sia a chi vi vive o lavora, sia a chi vi investe risorse o saperi. Si dice, di norma, che una delle peculiarità del territorio toscano è il grado antico ma costante della sua diffusa antropizzazione: ebbene questa presenza umana è fatta eminentemente di relazioni urbane o periurbane. E costruisce e fa vivere, a sua volta, la Toscana come una grande e articolata città che si colloca pluralisticamente sul suo territorio secondo logiche storiche e sociali plurisecolari, nella piena riconoscibilità dei suoi centri, dei suoi borghi e del divenire e trasformarsi delle loro connotazioni funzionali, delle loro rispettive egemonie e delle loro reciproche attrattività. Una rete di città che si diffonde nel territorio, con la densità delle relazioni e dei dinamismi che legano i suoi nodi urbani, ma non “pervade” il territorio né lo fagocita nell’indistinguibilità della conurbazione amorfa. Una città di città che si affaccia sul mare e che fa di questo uno dei più importanti fattori di sviluppo sia nell’area del turismo e dell’economia marina sia in rapporto alle grandi infrastrutture logistiche e di trasporto della regione. Ma è anche una rete di città che rispetta la pienezza della dimensione rurale del territorio regionale, non solo come limite e contrasto alla banale urbanizzazione della campagna, ma come fattore stesso della qualità toscana con cui si è città. Una città di città che mette in rete le molteplici eccellenze che ogni realtà urbana racchiude in atto o in potenza, e che non ne appiattisce le virtualità sulle singole identità istituzionali.

Questo insieme di città e centri urbani è stato fino ad ora letto come un aggregato di singoli frammenti separati e poco dialoganti; ed investito – specialmente dalle politiche settoriali regionali – da azioni diversificate o territorialmente circoscritte e definite. Ha pesato in questa lettura il riferirsi agli innumerevoli confini presenti sul territorio che tracciano sia ambiti di “gravitazione coatta” (confini istituzionali e amministrativi) sia ambiti di “gravitazione naturale” (quelli della geografia economica). Tuttavia, sono proprio questi ultimi che, sopravanzando fortemente l’evoluzione dei confini politico-amministrativi, determinano nuove e più forti relazioni e movimenti che generano estese e innovative forme di territorialità. Un mutamento morfogenetico che è connaturato all’evoluzione dei processi produttivi, tecnologici e formativi che strutturano parti cospicue di territorio regionale; ed è amplificato dall’assenza di grandi poli urbani gerarchicamente ordinatori e dalla storica presenza di un’urbanizzazione “leggera” fondata sulla presenza pulviscolare di città, borghi e centri piccoli e piccolissimi.

Visto sotto il profilo insediativo, infrastrutturale e delle distribuzione delle funzioni, l’universo urbano della Toscana può essere infatti rappresentato come un ambito unitario a diverso spessore e

compattezza, disteso sull'intero spazio regionale ora a "macchia" ora a "filamenti" ora a "nodi" chiaramente riconoscibili, ma con interscambi economici, sociali e culturali così stretti e strutturati, tali da far emergere una robusta interazione, una forte mobilità, e forme più o meno articolate di sinergismo cooperativo di natura policentrica.

E' un ambito unitario, va ripetuto, contraddistinto certo da percorsi storici diversi, da contesti urbani molto eterogenei, da assetti molto variegati, da porosità estremamente articolate, ora compatte, ora rade, da diverse forme di "periferie" contrapposte a diverse "centralità", con differenti "spessori" e compattezze, specialmente lungo le principali direttrici territoriali vallive e costiere, e molti ambiti "radi" e "dispersi" nel resto del territorio; fortemente influenzato da politiche pubbliche e urbanistiche polari e poco dialoganti, ma comunque un ambito reticolare che si effonde nello spazio regionale pur mantenendo specifiche caratterizzazioni di luoghi, di passati, di presenti.

E' la ricchezza di questi passati e le potenzialità di questi presenti, nonché la fitta rete di interrelazioni esistenti a richiedere oggi una visione unitaria dell'universo urbano toscano, come *insieme interrelato di città, di centri e di borghi*. E' insomma una rete urbana policentrica e dinamica quella cui dobbiamo guardare quando parliamo della "città toscana". Essa deve ancora sviluppare appieno le energie che contiene per un nuovo ed equilibrato dinamismo della società toscana. Energie che la città toscana, se assume piena consapevolezza strategica della sua natura sistemica, può abbondantemente porre in movimento nell'integrazione equilibrata delle sue componenti e nella "conservazione attiva" dei propri multiversi caratteri identitari.

6.1.3. La seconda componente della visione del Pit: l'universo rurale della Toscana.

Ci riferiamo, cioè a quella varietà di campagne, dalla storia economica e sociale diversa ma anch'esse accomunate - tra territori collinari e territori di pianura - da un denso grado di "elaborazione" umana sul piano tecnico e paesaggistico. Campagne variamente "costruite" o variamente "rade" a seconda degli ambiti provinciali in cui ci muoviamo, ma strettamente connesse alle dinamiche dello sviluppo urbano. Tanto che possiamo considerarle, in gran parte del nostro territorio, una sorta di grande mondo "esterno" che avvolge e permea di sé la sfera interiore delle città, i loro tessuti urbani, gli stili di vita dei loro cittadini: per i quali, come raramente in Italia e in Europa si può osservare nella nostra epoca, "campagna" e "città" sono sempre e comunque ...a vicendevole portata di mano. Un grande mondo rurale, però, inteso anche come fattore dello sviluppo toscano, ove rafforzare le esperienze di imprenditoria agroalimentare e agrituristica ma anche di quelle rivolte alla multifunzionalità dell'impresa agro-forestale in particolare nel campo della produzione di energia, della manutenzione del territorio, dell'agricoltura sociale. Questo vale in particolare per le esperienze più innovative e coerenti all'immagine di integrità paesaggistica e di qualità specifica - e

dunque non volgarizzata - dell'offerta, che ne hanno sin qui sancito il successo. E ove correlare sistemicamente quelle diverse filiere della ricerca e della produzione enogastronomica che fanno della Toscana un grande distretto di ruralità innovativa.

Va da sé che questa duplice angolazione (...l'universo urbano e l'universo rurale) è una forte semplificazione analitica della realtà di fatto. E che vi sono parti essenziali del territorio toscano, sia a fini statutari che strategici, che vanno annoverate nelle loro peculiarità. A cominciare dalla costa tirrenica (...quasi una grande città di mare) e dalla crucialità del ruolo che essa riveste, non solo per la regione, lungo i grandi assi di comunicazione nazionale ed europea. Per proseguire con la montagna, che in parte possiamo considerare fattore integrante delle campagne toscane ma che, in misura molto importante, è un fattore territoriale con propri caratteri e proprie valenze sistemiche. E le "eccezioni" potrebbero proseguire a lungo. Tuttavia, questa stessa semplificazione permette di approntare sia la strumentazione statutaria sia quella strategica valorizzando le intime correlazioni funzionali che le molte componenti territoriali di queste due dimensioni (...le tante campagne e le tante città) alimentano tra loro e con il mondo esterno. Se volessimo un esempio parziale ma emblematico, potremmo rimarcare come Campiglia, per quanto si configuri in sé come uno specifico municipio rurale, trovi in Piombino uno "sbocco al mare" che può ridefinire la sua agenda e le sue opportunità. Così come, viceversa, è ormai più ragionevole considerare Piombino una sorta di hub per una pluralità di offerte turistiche anche rurali: il che cambia in modo significativo l'approccio strategico all'insieme della Val di Cornia. E consente visioni che integrano ma non offuscano le matrici di base dei singoli "addendi" del sistema.

Ne deriva che in sede normativa e in sede strategica parleremo di nuova qualità urbana con particolare insistenza. Ebbene lo faremo per costruire uno specifico asse di iniziative strategiche, sempre con uno stretto riferimento a questo connubio unitario città↔campagna che fa della nostra regione una realtà urbana molteplice ma omogenea proprio in quanto innervata al suo stesso patrimonio rurale.

6.2 - I «quadri analitici di riferimento» che compongono il quadro conoscitivo del Pit

Come anticipato nel precedente § 5.1, il *quadro conoscitivo* del Pit si articola in "Quadri analitici di riferimento" che rappresentano i referenti cognitivi entro cui ha preso corpo la nuova visione della Toscana.

I quadri analitici di riferimento si compongono di una serie di grandi aggregati tematici, per i quali rinviando alla sezione specifica del Piano che contiene appunto il suo Quadro conoscitivo.

6.3 - I *metaobiettivi* del Pit

I *metaobiettivi* del Piano, già lo abbiamo visto, sono le opzioni di una Regione che costruisce il suo sviluppo attorno ad un'attenta combinazione di scelte discriminanti. Cioè di convinzioni e di responsabilità etiche, che si possono riassumere in un semplicissimo e radicale assunto riformistico: "se si può, si fa".

I *metaobiettivi* del Pit - come già abbiamo rimarcato nel § 5 - hanno questa duplice valenza, statutaria e strategica. Dunque normativa e propositiva. Indicano, in povere ma essenziali parole, cosa e quando "si può" fare nel por mano alle risorse del territorio in funzione dei beni e dei valori che quel patrimonio racchiude in atto o in potenza. E indicano "come" la Regione, mediante il "patto" insito in questo Pit, auspica lo si faccia. L'intento generale - che, va ribadito, designa di per sé la filosofia del Piano di indirizzo territoriale e la sua stessa carica innovativa - è di fare del governo del territorio una leva essenziale, a scala regionale e locale, di superamento e rimozione delle logiche e delle attese di rendita di posizione. Cioè dei fattori che distorcono e rendono insostenibile sul piano ambientale e paesaggistico ma anche su quello delle implicazioni economiche e sociali di lungo andare, ciò che sovente si autodefinisce "sviluppo" ma che è solo e semplice resa agli appetiti più miopi e contingenti - privati o pubblici che siano - e che minacciano i beni, le risorse e i valori del patrimonio comune. Appetiti e attese che produrranno sì i loro effetti nel futuro ma che vengono assecondati o addirittura stimolati con scelte pubbliche adottate nel presente. Queste ultime, se e in quanto vengano assunte, testimoniano una evidente carenza di visione politico-amministrativa che non sia l'«occasione» o l'«urgenza» dell'investimento o dell'introito contingente, e la sostanziale subordinazione del pubblico pianificare e regolare al singolo progetto privato e alle aspettative di mera speculazione immobiliare che racchiude. E dunque la negazione di quella nozione di governo del territorio che abbiamo assunto a base di questo Piano e che sta a fondamento dell'ordinamento toscano.

Vediamo dunque cosa c'è in quel se che la Regione pone a base del proprio indirizzo territoriale e del "patto" che essa vuole alimentare con le amministrazioni locali mediante il Piano.

6.3.1. - 1° metaobiettivo - Integrare e qualificare la Toscana come “città policentrica” attorno ad uno “statuto” condiviso.

Abbiamo già rimarcato come alla base del Pit si situi una visione della Toscana come *città policentrica* e dinamicamente reticolare ma permanente nella riconoscibilità dei centri e dei nodi urbani che la costituiscono. E' in coerenza con tale concezione del territorio regionale, osservato come un tessuto urbano e periurbano integrato, ove borghi e città sono fonti reciproche di identità e funzionalità, di risorse e limitazioni, di oneri e opportunità, di innovazioni e dinamismi, di esternalità che ostacolano e di esternalità che aiutano ...che parliamo della “città toscana”¹⁵.

Ma cosa significa per una Regione pensarsi come “città”? E a che scopo?

La Toscana non annovera grandi città. Alcune sono tra le più famose del mondo. Altre includono eccellenze culturali o imprenditoriali o spiccate capacità di ricerca o di alta innovazione produttiva o formativa. Altre ancora vantano cospicui patrimoni paesaggistici o antiche e consolidate vocazioni turistiche. Altre hanno ruoli, funzioni e collocazioni geografiche tali da configurarle come nodi di connessione tra la Toscana e il resto del mondo. Ma tutta questa varietà e una simile differenziata ricchezza di “talenti” non assicura a nessuna di esse una forte e competitiva collocazione funzionale nello scenario globale del confronto, della collaborazione e della competizione tra le maggiori realtà urbane e metropolitane del mondo. Ciascuna delle città toscane ha sì saputo definirsi una propria “nicchia”, in taluni casi anche di eccellenza, e le più dinamiche hanno anche saputo “pensare globale”¹⁶. Ma, singolarmente considerate, restano prive di quella “massa critica” che le può accreditare al di fuori delle retrovie o delle seconde schiere del panorama urbano internazionale e della distribuzione internazionale delle energie, delle risorse e degli stimoli per crescere e migliorarsi nel nome dell'innovazione e della qualità urbana. Né - da sole - possono proporsi quel ruolo di traino o di motore dello sviluppo regionale che è comunque condizione del loro stesso dinamismo e della loro stessa solidità economica in quanto città. Per queste ragioni l'idea della Toscana come una città policentrica non è solo il risultato di una pacifica constatazione ma è anche un'idea-forza del Pit. La convinzione di una nuova configurazione dell'insieme del territorio regionale. Ove la storia del suo policentrismo è anche la chiave della sua contemporaneità e del suo futuro. E' ciò che descrive la Toscana come una società urbana: che va resa capace di funzionare bene, di produrre nel presente nuova memoria e non solo di vivere e di lucrare la rendita di quella del passato. E di proporsi come un'area di integrazione policentrica che consenta alla Toscana di superare i limiti

¹⁵ E come non rammentare l'insegnamento di Fernand Braudel quando ci ricorda che «...ogni città è fatta così di movimenti che essa inghiotte, ferma a proprio vantaggio, poi rilancia» ? (così F. Braudel, *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, Torino, Einaudi, 1999, vol. I°, p. 330).

¹⁶ Per prendere a prestito il titolo del volume di L. Sertorio, *Vivere in nicchia, pensare globale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2005.

dimensionali che in un confronto europeo e nazionale la penalizzano. Neppure Firenze, a differenza di Bologna, Napoli e Torino - ad esempio - ha da sola i requisiti previsti dagli standard europei per qualificarsi come Mega-Metropolitan European Growth Area. Né, da sola ma unicamente se si pone come parte saliente di un'agenda regionale integrata, può dotarsi delle capacità di visione e progettazione atte a proiettarla in uno scenario di politiche infrastrutturali e di opportunità di sviluppo transregionali e internazionali. Perché simili condizioni si realizzino è necessario quindi che si producano simultaneamente una dotazione di *funzioni forti* che connotino la "città toscana" e l'attivazione di *relazioni forti* fra le sue parti.

Ma una regione che si pensa come *città di città* - lo abbiamo già rimarcato nel § 6.1.2 e va qui ribadito - è una regione che contrasta con nettezza i processi di conurbazione e che stimola e orienta le scelte delle amministrazioni locali a tale fine. La Toscana è infatti terra di "capoluoghi", a prescindere dalla loro dimensione demografica e economica. E' la storia che ha configurato le città come tali, sia nello stretto senso della funzione di capitali (Firenze, Siena, Lucca), sia nel senso dei ruoli (Livorno portuale, Pisa e gli studi), sia ancora per la connessione a specifici tornanti storici (Volterra, Montepulciano, Cortona,). Sono, le nostre, città il cui "rango" si incardina nella compresenza spaziale e funzionale di molteplici e pregiate attività economiche, sociali e culturali all'interno di un loro nucleo storico che appare consolidato e riscontrabile anche nei piccoli centri. In ciò la Regione riconosce un carattere fondativo del suo patrimonio territoriale comune: appunto, del suo essere e proporsi come città di città. E proprio perché riconosce il valore essenziale di un simile carattere originario la Regione intende attivamente custodirlo e conservarlo, per renderlo un carattere stabile e duraturo anche nella modernità, un tratto indelebile nel futuro del territorio toscano e nel suo paesaggio fisico e sociale.

Di qui l'impegno che deve qualificare la pianificazione territoriale a contrastare i processi di saldatura interurbana e di urbanizzazione pervasiva delle campagne e dei territori aperti, tutelandone e consolidandone le specificità ambientali e paesaggistiche, insieme alla rete di "corridoi ecologici" che le caratterizzano nella varietà della loro ricchezza e vitalità vegetazionale e faunistica. E di qui, ad un tempo, la necessità di un impegno contestuale contro la banalizzazione delle centralità urbane e la dispersione "periferica" della loro riconoscibilità e capacità di offrire integrazione e innovazione sociale e culturale. Le città toscane debbono, in una parola, rimanere tali, ponendosi vicendevolmente in movimento e in connessione ma senza reciprocamente "de-centrarsi". A fronte dei processi socio-economici che in questa fase storica investono il nostro territorio ed in specie le sue aree economicamente più dinamiche, è una sfida estremamente ardua. Ma che va giocata proprio in nome di un nuovo "statuto" della città toscana, quale parte saliente di quel "patto" tra regione ed enti locali su cui deve fondarsi la cooperazione interistituzionale che questo Piano presuppone - come già abbiamo rimarcato nel § 4 - ai fini della propria efficacia. Uno "statuto" che

ovviamente il Pit non può predefinire per le amministrazioni delle nostre città: ma che costituisce il presupposto sia perché quella cooperazione si sviluppi proficuamente col contributo della Regione, sia perché le amministrazioni locali possano condividere il “senso” dell’esser “città” sia nella memoria sia nel futuro della Toscana.

Ma quali sono le direttive per un simile “statuto” che dovrebbe qualificare e accomunare le città toscane pur nella autonoma varietà delle regole che ogni Comune vorrà darsi con i propri strumenti di governo del territorio? Possiamo sintetizzarle come segue:

1. occorre che i Comuni toscani garantiscano il valore durevole e costitutivo delle rispettive “centralità” urbane: *centralità* intese come corrispondenza fisica e simbolica tra la centralità spaziale e storica dei luoghi e le funzioni di rilevanza identitaria che essi rivestono per la collettività;
2. occorre che nei Comuni toscani la mobilità urbana assuma modalità plurime, affidabili ed efficaci così da garantire la piena accessibilità alle parti e alle funzioni che connotano le aree centrali - storiche e moderne - dei loro contesti urbani, evitando che mobilità e accessi diventino argomenti a sostegno di soluzioni banali di decentramento e dunque di depauperamento sociale, culturale, economico e civile di quelle stesse parti e di quelle stesse funzioni;
3. occorre perseguire e salvaguardare il permanere di funzioni socialmente e culturalmente pubbliche negli edifici, nei complessi architettonici e urbani, nelle aree di rilevanza storico-architettonica e nel patrimonio immobiliare che con una titolarità e funzionalità pubblica hanno storicamente coinciso. Occorre, in particolare, evitare che interventi di rigenerazione fisica e funzionale che riguardino immobili di pubblico rilievo per il significato storico o simbolico, culturale o funzionale che rivestono per la comunità urbana comportino mutamenti alla loro funzionalità pubblica;
4. occorre che i Comuni toscani provvedano al consolidamento, al ripristino e all’incremento dello *spazio pubblico* che li caratterizza e identifica fisicamente come luoghi di cittadinanza e di integrazione civile. Uno *spazio pubblico* inteso nella sua configurazione *sistemica*, dunque come spazio sia costruito che non costruito; come spazio che combina e integra “pietra” e “verde” e che assume - e vede riconosciuto come tale - il proprio valore fondativo dello statuto della “città”. Uno spazio in cui si correlino centralità; multidimensionalità; significatività formale intrinseca e ruolo morfogenetico rispetto all’insieme del contesto urbano; connessione visibile, funzionale, e ambientale con il contesto paesaggistico prossimo e con le risorse e le reti ecologiche che lo caratterizzano. Uno spazio costituito, pertanto, da una gamma di attributi identitari e di buone pratiche amministrative (a cominciare da quelle pianificatorie) che

configuri la città come un insieme organico e dinamico di luoghi attrattivi e preordinati all'esercizio di una pluralità di pratiche di cittadinanza, di esperienza civile e religiosa, di relazioni sociali ed economiche, di stimolo e sostegno a una fertile convivenza pluralistica e interculturale. E come un corpo vivo e salubre, che sa studiare, programmare e sperimentare, con appropriate pratiche amministrative e partecipative, le condizioni ambientali ed estetiche - dunque paesaggistiche e architettoniche, energetiche e climatiche - della propria integrità fisica e sociale.

E' sulla base di questo postulato statutario che attiene alle sue singole componenti urbane, che consideriamo la Toscana come una "città policentrica" e in quanto tale un metaobiettivo essenziale del Pit, dunque una sua invariante strutturale. Un'idea che è la ragione e lo scopo per una specifica alleanza "federativa" tra Regione ed Enti locali. In essa occorre che ciascuno, a prescindere dagli assetti, dalle competenze e dalle prerogative ordinamentali, investa le risorse e le capacità di cui dispone o che può mobilitare e attrarre a favore della "città comune" e contribuisca, con appropriate scelte di merito, al coordinamento degli obiettivi e delle linee di azione a ciò necessari. E per la stessa ragione è da accogliersi con il massimo di attenzione e di favore ogni tentativo che il legislatore nazionale intenda compiere verso l'irrobustimento istituzionale delle capacità integrate di *governance* territoriale e del coordinamento intergovernativo delle politiche locali. A cominciare da un "ripristino" attuativo dell'istituto della «città metropolitana».

Parte integrante di questo primo metaobiettivo e anzi condizione del suo perseguimento è improntare le scelte di governo della "città toscana" a quella flessibilità che il costante e autonomo dinamismo delle domande, dei bisogni e delle opportunità insoddisfatte crea e alimenta nell'universo urbano. La flessibilità, con riferimento al territorio, significa affermare, nei limiti del ragionevole e delle opzioni statutarie di invarianza, il concetto di reversibilità nell'uso (il riuso delle aree produttive) e di rotazione degli utilizzatori (l'affitto come alternativa alla proprietà della casa). Se il territorio è una risorsa scarsa che deve misurarsi con una domanda che cambia sempre più rapidamente, l'esigenza di risposte mobili e flessibili (che il territorio non possiede come caratteristica "naturale") deve essere garantita facendo funzionare i meccanismi della concorrenza nel rispetto di un'adequata proporzione fra spazi e funzioni destinati alle attività "aperte al mercato" e quelli destinati al fabbisogno locale e pubblico, e quindi protetti¹⁷.

¹⁷ La flessibilità può essere intesa in accezioni diverse: quella di impieghi alternativi, quella di impieghi uguali operati da soggetti diversi e quella del miglioramento della fruibilità attraverso la maggiore mobilità degli utenti. La prima possibilità (impieghi alternativi) dovrebbe essere agevolata riducendo al minimo i costi operativi e di transazione per usi alternativi degli stessi spazi ma acquisendo simultaneamente la rendita derivante dal cambio di destinazione funzionale attraverso una specifica socializzazione dei benefici. Nel secondo caso (turnover degli utilizzatori) si dovrebbe favorire ogni possibilità di rapida sostituzione di utenti per evitare che la flessibilità del sistema economico - che richiede la mobilità delle persone e delle imprese - provochi effetti negativi sull'ambiente (pendolarismo, traffico, urbanizzazione pervasiva del territorio e del suo patrimonio rurale e costiero) che possono essere evitati se, ad esempio, si favorisce l'affitto o il riuso degli spazi produttivi inutilizzati. Nel terzo caso, in presenza di rigidità localizzativa dell'offerta, si deve rendere più agevole e meno costosa la mobilità.

La città di città è ancora una visione astratta, proiettata al futuro, non zonizzata e non zonizzabile, che parla di funzioni e servizi avanzati, di competenze innovative, di soggetti imprenditoriali evoluti e di produttori e lavoratori della ricerca e della conoscenza. Parla cioè di un sistema di eccellenze e quindi di un livello di performance. E tutti i soggetti territoriali della Toscana, le città, le aree metropolitane, i comuni capoluogo, magari aggregati su determinate politiche a livello provinciale, di area vasta o mediante altre e utili aggregazioni funzionali, tutti sono chiamati a sostenere il passaggio da una simile visione teorica alla realizzazione concreta delle sue potenzialità: che è fatta di costruzione di eccellenze e di messa in rete a livello regionale delle loro capacità mediante appositi e condivisi programmi di lavoro che la Regione contribuirà a sostenere lungo il processo di messa in opera di questo Piano e dei suoi aggiornamenti (ex art. 1, comma 4 della sua Disciplina).

Di qui la scelta della Regione che perseguirà e promuoverà, in accordo con gli Enti locali, una serie di obiettivi specifici che danno corpo e sostanza al metaobiettivo della Toscana come “città policentrica”. Tra questi è bene qui rimarcare i seguenti.

⇒ 1° obiettivo conseguente: potenziare l'accoglienza della “città toscana” mediante moderne e dinamiche modalità dell'offerta di residenza urbana.

Cioè: una nuova disponibilità di case in affitto. Con una corposa attivazione di *housing* sociale che sia funzionale alle esigenze dei cittadini - autoctoni e nuovi - ma anche dei molteplici “utilizzatori” delle risorse della città toscana di poter cogliere e alimentare le opportunità del dinamismo economico che il sistema produttivo e formativo deve creare. E a cui occorre contribuire con un grado adeguato di “movimentazione” del territorio toscano a cominciare dalla facilità di cambiare residenza al suo interno. Uno degli ostacoli maggiori alla dinamica innovativa della società e del territorio toscano sta infatti nel mercato immobiliare della casa. Un mercato ingessato dalla identificazione concettuale - tale sul piano culturale e politico - tra casa, in quanto proprietà privata della medesima, e sicurezza del futuro. Sappiamo che si tratta di un binomio storico e molto italiano. Che in Toscana si avvicina alla soglia del 90% di residenti che abitano in case di propria proprietà e che ha caratterizzato una colossale e plurigenerazionale destinazione del risparmio dei toscani all'indebitamento presso il sistema bancario in funzione di questa forma di accumulazione familiare. Ne è derivato un assetto del rapporto tra risparmio privato e sistema produttivo che non ha agevolato la vitalità del sistema economico e ha reso la rendita immobiliare e le sue aspettative di redditività nel medio lungo andare un fenomeno di massa. Questo, com'è noto, ha investito profondamente anche il mondo delle piccole e medie imprese che hanno fondato la loro patrimonializzazione sul “mattone” e che nel “mattone” hanno sovente - *sub specie* “differenziazione” - individuato lo sbocco della redditività d'impresa o delle opzioni anticicliche. In ogni caso è un circuito

che svolge oggi un ruolo pesantemente frenante per una società che voglia ritrovare fattori di crescita e dinamismo sociale. Dei quali è condizione ineludibile lo “sblocco” del vincolo rappresentato dalla «...casa in proprietà». Si tratta di definire, elaborare e concordare su una adeguata scala “interurbana” una pluralità di misure, di programmi e di investimenti. In questa prospettiva sono da vedersi con favore ogni iniziativa e le molteplici tipologie di intervento elaborabili allo scopo, tra cui ad esempio anche quella proposta dal Piano strutturale adottato dal comune di Firenze, insieme alle molte altre possibili, che perseguano un simile intento strategico. E a cui la stessa Regione sta appunto dedicando la formulazione e la messa in opera di un programma specifico alla propria scala, che rappresenta una delle dimensioni attuative più importanti del Pit e che come tale costituirà oggetto di particolare attenzione in sede di periodico aggiornamento del Piano.

E' infatti certo che quella che, per brevità, possiamo designare come questione dello *housing sociale* e che corrisponde ad un'offerta importante e mirata di alloggi in regime di affitto, sarà al centro dell'agenda regionale e della messa in opera di questa Piano. Con un'avvertenza che è bene già qui anticipare con nettezza. Parliamo certamente di interventi orientati al recupero residenziale del disagio o della marginalità sociale. Ma parliamo anche di una politica pubblica di respiro regionale e di lungo periodo che, proprio come modalità generale - “...molte case ma in affitto” - vuol consentire a giovani, a cittadini italiani e stranieri e a chiunque voglia costruirsi o cogliere nuove opportunità di studio, di lavoro, d'impresa, di poterlo fare in virtù del solo valore che attribuisce a quella stessa opportunità di crescita, non in dipendenza delle vischiose e onerose capacità - proprie o indotte - di indebitarsi per comprarsi o rivendersi una casa. Né soggiacendo comunque alle logiche più brutalmente “estrattive” che contrassegnano ampie fasce del mercato vigente delle locazioni (e che, per certi ambiti urbani e specifici segmenti di utenza, si traduce in una vera estorsione speculativa). Di qui anche la possibilità di “rimovimentare” logiche e aspettative del risparmio e degli investimenti privati, oltre ad una riqualificazione funzionale e culturale del bene casa e delle aree ad esso destinabili. E di qui, ancora, una revisione degli orizzonti strategici che amministrazioni locali e operatori evoluti del settore possono formulare a tal proposito e di conseguenza.

⇒ 2° obiettivo conseguente: dotare la “città toscana” della capacità di offrire accoglienza organizzata e di qualità per l'alta formazione e la ricerca.

La capacità di accoglienza è volano dell'attrattività del nostro sistema territoriale. E l'attrattività è a sua volta una componente essenziale della competitività di quello stesso sistema. Una dimensione di grande rilevanza e visibilità internazionale di detta attrattività è la capacità di sostenere il sistema toscano della ricerca e della formazione nelle sue attività di internazionalizzazione e di scambio con il resto del mondo. In questa chiave, saper accogliere in modo congruo e dinamico studenti e studiosi stranieri che vogliono compiere un'esperienza formativa o di ricerca nel sistema universitario toscano e nella pluralità della sua offerta scientifica è il volto non solo di una politica

innovativa della residenza - nel senso sopra richiamato a proposito del mercato urbano dell'abitazione - ma anche e proprio di una politica, ancorché infrastrutturale, della ricerca e dell'alta formazione orientate alla competitività del sistema toscano nel suo insieme oltre che di quello propriamente universitario. In questa prospettiva occorre immaginare apposite convenzioni tra Comuni, Regione, Atenei toscani e rispettive Aziende per il diritto allo studio al fine di costruire e far funzionare, secondo gli standards internazionali più elevati, una serie di opportunità insediative in grado di attrarre e di accogliere sia quanti sono interessati a svolgere specifiche esperienze formative e di ricerca innovativa che le nostre Università stiano sviluppando, così come quegli studenti e quegli studiosi interessati alla frequentazione scientifica e formativa del patrimonio storico-artistico dell'Occidente situato in Toscana.

⇒ 3° obiettivo conseguente: sviluppare la mobilità *intra* e *inter-regionale*.

Si tratta di perseguire la messa in opera - mediante la definizione concordata dei PUM - del Piano regionale per la mobilità e per la logistica al fine di "rimettere in moto" la "città" regionale e stimolarne le opportunità rendendo agevole il muoversi tra i suoi centri e le sue attività secondo parametri di efficacia e di sostenibilità - sul piano ambientale, economico e organizzativo - così da rendere pienamente agibili per persone, merci e informazioni l'accesso e l'attraversamento della Toscana e l'insieme delle sue connessioni col resto d'Italia, d'Europa e del mondo. Ciò significa l'attivazione e, a seconda degli stadi di attuazione, il consolidamento di opzioni concernenti operazioni strategiche per la Toscana quali descritte nel «Quadro strategico regionale» - parte integrante di questo Piano -. Si tratta, in particolare, del sistema ferroviario toscano, che - mediante la piena realizzazione degli investimenti nell'alta capacità - potrà configurarsi come una delle più importanti reti metropolitane di scala regionale in Europa; del sistema portuale toscano e della sua rete logistica a partire dalla sua configurazione costiera secondo le previsioni del *master plan* dei porti; del compimento della modernizzazione e dello sviluppo del sistema stradale e autostradale regionale; dell'integrazione del sistema aeroportuale regionale, sempre secondo le previsioni del relativo *master plan*;

⇒ 4° obiettivo conseguente: sostenere la qualità della e nella "città toscana".

E' un obiettivo che richiede la definizione di standard omogenei per la qualità della cittadinanza urbana su scala regionale. Questa qualità non può tuttavia solo basarsi sul postulato dei buoni ed efficaci servizi alle persone e alle imprese. Che è condizione essenziale, sfidante e primaria ai fini dell'attrattività e della competitività per la città toscana. Ma non più sufficiente. Occorre infatti assumere piena consapevolezza che l'umanità gioca il suo futuro attorno alle capacità innovative e trainanti delle città che più sanno attrarre le intelligenze, le energie, gli stili di vita e le opportunità di azione per chi vuole sviluppare la propria creatività. Cioè, per scienziati, imprenditori, musicisti, ar-

chitetti, designer, ingegneri, stilisti, avvocati, scrittori o cuochi che siano. Ma anche per quei cittadini che, senza specifiche formazioni o missioni professionali, vogliano comunque liberamente sviluppare propri talenti, proprie passioni, proprie libere esperienze di relazione e comunicazione. La creatività urbana, laddove si manifesta e accumula, conferisce potere attrattivo e capacità competitive alle città nelle quali si possano dispiegare peculiari abilità professionali e spiccate esigenze culturali ed esistenziali. Sono cioè più attrattive quelle città che ne incrementano e pongono in valore il gusto di innovare i modi in cui si trattano problemi complessi od opportunità inattese. Quelle città che sanno connettere e intersecare una cultura storica e ambientale, una qualità civica diffusa, dei valori estetici presidiati e dei beni collettivi che possono rendere una città un luogo unico e identico solo a se stesso. Alla base di un simile assunto, c'è una precisa constatazione empirica. Non sono soltanto le persone a muoversi in cerca di "opportunità" che producano ricchezza, ma sono sempre più le "opportunità" - quali che ne siano i contenuti, il formato e la ragione imprenditoriali - che si muovono in cerca di luoghi ricchi delle migliori intelligenze creative. E le città del mondo che più si sono organizzate per attrarre e sviluppare capacità e fantasie creative sono i luoghi che guidano la globalizzazione o che sono comunque partecipi delle sue dinamiche senza limitarsi a subirne le conseguenze. Sono appunto "luoghi" della creatività: a) perché sanno attrarre talenti creativi formando e stimolando una propria dotazione autoctona di creatività nei campi più disparati (dalla medicina, all'architettura, alla moda, ai servizi, al *loisir*, ecc.); b) perché sostengono e applicano tecnologie che favoriscono tutti i giorni nuove aree di esplorazione e sperimentazione; c) perché fanno delle diversità culturali, etniche e linguistiche il volano di uno scambio continuo di esperienze, di visioni plurali, di opportunità di cooperazione innovativa; d) perché favoriscono e strutturano la possibilità degli individui di stare in connessione permanente con la creatività altrui, sia sul piano tecnologico sia, soprattutto, con spazi e opportunità per la mutua curiosità e la libera e reciproca informazione. E che sanno rimuovere le rendite accademiche e professionali che, insieme a quelle territoriali e funzionali, vi si oppongono.

In questa chiave complessiva la "città toscana" deve giocare un ruolo innovativo e dunque specificamente attrattivo. Anche nei profili di più apparenti di dettaglio ma che, in realtà, molto influiscono sulla costruzione e sulla manutenzione della sua immagine: come, ad esempio, una definizione delle proprie opportunità e dei propri spazi culturali non subalterna alle mere "occasioni" del mercato mediatico. O poco coerente con i canoni storico-ambientali che contrassegnano i "luoghi" urbani. O - tanto meno - non rispettosi della natura intrinsecamente e incompressibilmente pubblica che quegli stessi spazi di per sé esprimono. Ma soprattutto, nel suo insieme urbano e rurale, la "città toscana" deve stimolare la propria creatività nella ricerca di una qualità che investa la totalità delle sue componenti territoriali e insediative. Adottando, per queste ultime, stili edificatori, manutentivi e abitativi caratterizzati da una specifica attenzione ai fattori e alle implicazioni ambien-

tali, e in particolare a quelli connessi all'uso e al trattamento dell'energia, dell'acqua e dei rifiuti. E assicurando comunque, nel reticolo delle città toscane, la permanenza, la tutela e il rafforzamento del suo intreccio con la continuità e la biodiversità delle reti naturali rappresentate dai molteplici corridoi ecologici che connettono e attraversano gli insediamenti urbani della Toscana, costituendone un fattore essenziale di qualità da preservare, potenziare e valorizzare.

In tale prospettiva riveste particolare rilievo il sistema integrato della difesa del suolo, costituito dalla correlazione tra pianificazione territoriale e pianificazione di bacino, per prevenire i rischi idraulici, idrogeologici e geomorfologici, mediante interventi coerenti alle esigenze qualitative testé prospettate.

Ad un tempo, e in parallelo, occorre valorizzare il patrimonio edilizio del pubblico demanio o delle sue aree una volta che siano cessate le rispettive destinazioni originarie, mediante strategie organiche di recupero che privilegino esigenze e funzioni di interesse collettivo, capaci di coprire un arco tematico che va dall'edilizia sociale all'innovazione dell'offerta culturale e museale, e delle infrastrutture per la ricerca scientifica e tecnologica.

Ne deriva che la "città toscana" deve rimuovere le contrapposizioni concettuali e funzionali tra centralità urbane e periferie urbane. Deve in particolare sapere - e dimostrare di sapere - che ogni periferia è semplicemente una parte di un sistema urbano. Una parte che può essere percepita come degradata: ma di cui va invece perseguita e sancita la qualità proprio in quanto "luogo" in sé. E luogo della creatività urbana in particolare, poiché la periferia quasi sempre assume, rispetto al nucleo centrale della realtà urbana, il ruolo di fascia di contatto con il mondo esterno, cioè con gli stimoli, le criticità, le sfide, le innovazioni di cui esso è portatore proprio in quanto "esterno". In questa chiave la periferia è, molte volte, il vero motore del cambiamento della città. Ebbene, questo Pit ne vuole esprimere la piena consapevolezza e vuole declinare questa consapevolezza in una linea generale di indirizzo. Una linea che possiamo sintetizzare nel seguente assunto.

E' vero che la periferia della "città toscana" esprime il "principio" del policentrismo *nella* gerarchia (...perché Scandicci non potrà mai avere lo stesso "valore" simbolico di Firenze), e che è su tale policentrismo che si struttura l'intero territorio toscano, ove "altre città" e "borghi e centri storici minori" sono venuti progressivamente a comporre un sistema urbano speciale, il cui apparente "disordine" è nei fatti compensato dalla permanenza di molti segni riconoscibili di una civiltà urbana straordinariamente ricca. Ma è anche vero, per restare al nostro esempio, che Scandicci, come tutte le altre città della corona fiorentina, ma sotto alcuni aspetti più delle altre, è cresciuta e negli ultimi decenni si è stabilizzata come città "promiscua". Nella quale, cioè, si incontrano persone dalle possibilità di vita e dagli stili di vita molto diversi, nella quale non solo si dorme, ma si vive, si lavo-

ra, si inventa, si produce, si crea, si fa e si assorbe cultura e innovazione. Ciò non significa che questa speciale “periferia” non abbia proposto e non continui a proporre anche problemi sociali specifici che richiedono e condizionano attenzione amministrativa e pubbliche sollecitudini. La stessa “promiscuità” è sempre risorsa e problema a un tempo. Perché le città, nei loro motori periferici così come, in generale, nei sistemi sociali che le abitano e le compongono non sono mai monocolori, bianche o nere. E’ sempre il grigio della modernità e della sua intrinseca problematicità a dominare.

Ciò che conta è che le città della “città toscana” non perdano né impediscano a se stesse di acquisire la qualità e la dignità di “luoghi” in movimento: dunque, di luoghi che permangono ma che sanno anche essere cangevoli e attrattive fonti di innovazione e di mobilità sociale e culturale.

In questa stessa prospettiva, la qualità in funzione della riconoscibilità e dell’attrattività della “città toscana”, assumono particolare rilievo vanno curate con particolare attenzione

⇒ 5° obiettivo conseguente: attivare la “città toscana” come modalità di *governance* integrata su scala regionale.

Ribadiamo che è da accogliersi con grande attenzione qualunque innovazione riformatrice del legislatore nazionale nella direzione di un sostegno strutturato e istituzionale alla *governance* territoriale e al coordinamento intergovernativo delle politiche locali. Anche e in specie se dovesse dar corso alla previsione costituzionale dell’istituto della «città metropolitana» e dei suoi necessari corollari normativi, organizzativi e procedurali. Ma quale che sia l’esito di simili sollecitazioni riformatrici, e ritenendo comunque di grande importanza anche le buone pratiche di correlazione tra governi locali che già la legislazione vigente consente e che di certo vanno incoraggiate, questo Pit concepisce comunque - qui ed ora - la “città toscana” come una visione strategica a scala regionale. Essa, da un lato, vuole sostenere e favorire le connessioni economiche e imprenditoriali a supporto di quel di “distretto integrato regionale” che costituisce uno degli architrave del Programma regionale di sviluppo. Dall’altro, vuole promuovere e sviluppare modalità di cooperazione coerenti alla logica e agli obiettivi dei sistemi funzionali del Pit, atte a porre in sintonia propositiva e attuativa le pur diverse e molteplici opzioni contenute o formulabili negli strumenti e negli atti di governo del territorio a livello locale: a cominciare dagli stessi Piani strutturali dei Comuni e dai Piani territoriali di coordinamento delle Province. La Regione vuole in ogni caso stimolare e sostenere lo sviluppo delle autonomie territoriali e sociali che cooperano tra loro perché sanno valorizzare le risorse e le opportunità che possono mutuamente alimentare e non i vincoli o gli ostacoli che possono giustapporre le une alle altre in nome di reciproci poteri di veto o delle rispettive sindromi “nimby” (...lo si faccia pure ma non nel mio orticello!).

Quest'ultimo non è un assunto ottativo. Il postulato della *governance* territoriale - occorre ribadirlo - è che ogni e qualunque amministrazione locale è sì il *centro* della propria "giurisdizione" territoriale ma è anche *periferia* di molte e altre entità di governo - vicine e lontane - comunque altrove situate: le quali, con le loro decisioni, non possono non influire sugli effetti di quanto si decide all'interno del singolo Comune o della singola Provincia. Perciò, anche se di *governance* non volessimo parlare, avremmo da misurarci - sulla scala della singola amministrazione locale - con processi di governo che travalicano le sue formali competenze e le sue eventuali capacità di visione. Che è come dire che è semplicemente una necessità, prima ancora che un'opportunità, la capacità del governo del territorio di ragionare in termini di *governance* adeguati alla complessità, alla varietà ma anche alla integralità della "città toscana". Almeno che essa non voglia vivere o vegetare in balia di eventi e di circostanze di cui non controlla né l'origine, né la logica, né le conseguenze. La riprova è che il destino di Livorno così come dell'insieme del patrimonio costiero toscano (sul che torneremo nell'ambito del terzo *metaobiettivo* del Pit) si gioca - non solo ma certo in parte cospicua - in un'agenda di grandi politiche infrastrutturali orchestrate tra il "quadro strategico nazionale" e il "quadro strategico regionale" nell'ambito delle politiche europee per le grandi reti continentali della mobilità e della logistica che lo stesso Quadro strategico regionale assume a proprio postulato e adotta, attraverso questo Pit, come fattore saliente dell'agenda territoriale regionale. Ma la riprova è anche - altro esempio - nei destini dello stesso capoluogo regionale. Firenze, come tale, è chiamata a cimentarsi con interlocutori e competitori di altre realtà regionali e altri insiemi di territori e funzioni. E in questa chiave, un conto sono eventuali alleanze transregionali verso il resto del mondo che configurino "scambi ineguali" tra una presunta monocultura turistica fiorentina e un'offerta di servizi, poniamo, in un'area metropolitana limitrofa come Bologna. Un conto sono colleganze transregionali tra attori e visioni che ragionino su scala per l'appunto regionale, ove la stessa interazione tra Firenze e Bologna abbia alle spalle l'intero quadro strategico della mobilità e della logistica toscana e il significato che esso assume nell'agenda di medio lungo termine per lo sviluppo della regione. Che è come dire: Firenze è più forte se agisce come "capitale" della "città toscana" e se dunque ne interpreta l'agenda in quanto sua parte tanto essenziale quanto costitutiva. Lo è assai meno se gioca autarchicamente il ruolo di mero capoluogo.

Ma al di là degli esempi, ciò che qui ci si può chiedere è se la "città toscana" come modalità di *governance* integrata su scala regionale possa essere programmata, progettata e presidiata in termini di funzionalità e di risultati. La risposta è semplice: volendolo politicamente, sì. E se tale volontà politica è piena e consapevole - come lo è nel presente Piano di indirizzo territoriale - allora proprio quest'ultimo, nella sua messa in opera pattizia e condivisa, può servire allo scopo. Visto che proprio in ciò consiste la sua missione specifica.

6.3.2. - 2° metaobiettivo - Sviluppare e consolidare la presenza “industriale” in Toscana.

Questo Pit ha molto cuore il futuro e il successo del suo sistema produttivo. Abbiamo non a caso inserito tra virgolette quell’aggettivo: “industriale”. L’equivalente sostantivo inglese, probabilmente, non ne avrebbe avuto bisogno: perché esprime ciò che intendiamo con “industriale”. Cioè tutta quella “operosità manifatturiera” che è fatta, certo, di industrie e fabbriche propriamente dette, ma anche di ricerca pura e applicata, di evoluzione e innovazioni tecnologiche, di servizi evoluti a sostegno degli attori, dei processi e delle filiere produttive e distributive. Quell’operosità “manifatturiera”, insomma, sufficientemente ricca di reti multiverse e interattive per risultare competitiva nei mercati del mondo. In questa prospettiva, non stupisca la innovativa attenzione che questo Piano dedica sia a quelle che potremmo definire le “filiera brevi” del processo produttivo e distributivo. Nelle quali, cioè, si accorcia la distanza tra produttore e consumatore con opportune strategie organizzative e gestionali. Sia alla modernizzazione dei sistemi distributivi più tradizionali. I quali, riorganizzandosi e strutturandosi con modalità integrate di management e di marketing territoriale, acquisiscono nuove capacità attrattive e competitive. E un nuovo ruolo di interlocutori organizzati per il sistema manifatturiero. Per questo riteniamo che le reti integrate per la distribuzione commerciale di vicinato così come i cosiddetti “centri commerciali naturali” siano una parte saliente di questo capitolo tematico.

Tutto questo assumiamo in quell’«industriale».

La sua presenza e la sua permanenza - dinamica ma durevole - come patrimonio territoriale toscano, lo riteniamo uno degli obiettivi primari di questo Pit. Uno di quelli, cioè, verso cui protendere, a livello regionale e locale, con una pluralità di politiche e di azioni specifiche. Il governo del territorio, in specie, può e deve esercitare il massimo impegno perché questa presenza “industriale” nella Toscana dei nostri tempi e del nostro futuro continui a connotarne il volto, la cultura, il paesaggio per sfuggire all’arretratezza degli stereotipi del loisir più banale e all’indebolimento immobilistico e rentier della sua cultura e delle sue energie imprenditive. E’ un’esigenza in piena e totale sintonia con tutta la filosofia del Pit. Perciò, proprio in sede di agenda statutaria, qualcosa di importante va asserito e dunque promosso: nella logica con cui abbiamo declinato statuto in chiave di agenda, e nella prospettiva di un governo del territorio consapevole della rilevanza strategica delle sue opzioni propositive e disciplinari.

Ci riferiamo, in particolare, alla necessità di introdurre un criterio guida unitario nel trattamento pianificatorio, normativo e progettuale delle aree, dei manufatti e dei “contenitori” urbani suscettibili di riuso alla fine della loro funzionalizzazione “industriale”. Sappiamo bene che parliamo di un im-

menso giacimento di risorse territoriali con cui è necessario consentire alla “città toscana” di affrontare con la opportuna flessibilità innovativa il suo fabbisogno di “funzioni forti”, di eccellenza, di assoluta qualità e riconoscibilità sul versante dell’innovazione: sia essa culturale od euristica, o di altra qualificabilità di servizio e produttiva. Il criterio che la Regione intende dunque sostenere è che solo le operazioni di trasformazione e ridestinazione funzionale che rispondono a tale requisito e siano comunque coerenti al metaobiettivo di salvaguardare la durevole presenza della “industria” in Toscana, sono consentanei agli indirizzi del Pit e dunque da condividersi e da favorire anche in sede regionale. Fabbriche, più o meno antiche, che diventano lottizzazioni residenziali sono il contrario di ciò che la Regione intende come interesse della “città toscana” alla tutela e allo sviluppo della presenza “industriale” nel suo territorio. Nuovi laboratori di ricerca scientifica o di studio o di sperimentazione di nuove tecnologie o di nuovi materiali o centri di servizi innovativi per la progettazione o la gestione di nuovi processi produttivi, possono invece ben situarsi - a condizioni ambientali normativamente garantite e con soluzioni architettoniche esteticamente e tecnologicamente adeguate - persino nel cuore dei quartieri antichi delle nostre città. In una parola, se manca il requisito della qualità innovativa di uno specifico progetto strategico che abbia una qualche valenza di “sistema” e che sia orientato direttamente o indirettamente al mondo della produzione e alle sue filiere, e capace di sviluppare forti ed eccellenti funzioni industry oriented, ebbene ridestinazione e riuso vanno decisamente scoraggiati. E sono da privilegiare, in tali circostanze, progetti di mero restauro conservativo. Né, per le aree dismesse, sono da incoraggiare edificazioni alternative. Naturalmente, proprio perché la “industria” toscana molto ci sta a cuore e proprio nella sua presenza costituiva del paesaggio sociale e territoriale della regione, una simile soluzione preferenziale va attentamente declinata nelle circostanze specifiche di fatto. Nel senso che - laddove la rilevanza strategica dei progetti sia accertata e dove la loro finalizzazione a nuove articolazioni territoriali dei processi o delle filiere produttive, lo sia altrettanto - allora è auspicabile la definizione di opportune soluzioni negoziali con gli attori imprenditoriali interessati, capaci di prevedere anche opportune soluzioni perequative che premiano il loro impegno a garantire il permanere - effettivo, durevole e significativo - della propria presenza “industriale”.

6.3.3. - 3° metaobiettivo - Conservare il valore del patrimonio territoriale della Toscana.

Abbiamo già anticipato, nel § 2, cosa intendiamo per “territorio”. Ne abbiamo parlato nei termini di un essenziale patrimonio pubblico ove si integrano, sul piano esistenziale e funzionale, almeno due accezioni sostantive e mutuamente correlate. Quella di territorio come *patrimonio ambientale, paesaggistico, economico e culturale* della società toscana. E quella del territorio quale *fattore costitutivo* - appunto patrimoniale - *del capitale sociale* di cui dispone l’insieme di antichi, nuovi e potenziali cittadini della nostra realtà regionale. Perciò, quale che sia la titolarità dei suoli, dei manu-

fatti e dei beni paesaggistici che vi insistono, il territorio – nelle sue componenti fisiche così come in quelle culturali e funzionali – è comunque e pregiudizialmente patrimonio pubblico: che pubblicamente e a fini pubblici va custodito, mantenuto e tutelato nei fattori di qualità e riconoscibilità che racchiude e negli elementi e nei significati di “lunga durata” che contrassegnano la sua forma e la sua riconoscibilità storica e culturale. E’ solo su questa base, cioè in funzione della tutela del suo valore e nei limiti ad essa intrinseci, che il territorio va reso capace di accogliere, sostenere e armonizzare la iniziativa e la progettualità degli operatori economici che, con il lavoro e con l’impresa, fondano o promuovono sul territorio le proprie aspettative di reddito e le proprie capacità di innovazione. Perciò, va ribadito, piani e strategie dell’azione pubblica, da un lato, e l’intraprendere innovativo del progetto privato, dall’altro, debbono trovare nella «conservazione attiva»¹⁸ del patrimonio territoriale il principio e il limite regolativo della loro mutua interazione. Da questo assunto propriamente valoriale derivano una serie di implicazioni “normative” e un insieme di correlate linee di piano e d’azione politico-amministrativa che - nelle condizioni date - sono riassumibili in due obiettivi imprescindibili per l’agenda statutaria di questo Pit. Vale a dire:

⇒ 1° obiettivo conseguente: tutelare il valore del patrimonio “collinare” della Toscana.

Il patrimonio “collinare” è uno dei fattori salienti della qualità del territorio toscano, cioè della sua universale riconoscibilità: un bene - dunque - imprescindibile per lo stesso valore del patrimonio territoriale collettivo. I poggi e i declivi che quel patrimonio compongono, esprimono una storia plurisecolare di razionale ed equilibrato rapporto fra lavoro e natura, oltre che di lotta per la sopravvivenza in un territorio fragile che l’intelligenza di generazioni di uomini e di comunità sociali hanno trasformato in opera d’arte.

Oggi, ciò che l’avvento della società industriale non è riuscita a fare e che gruppi di amministratori locali lungimiranti hanno saputo preservare, è a forte rischio di erosione. Pur in presenza di un patrimonio paesistico e ambientale ancora cospicuo e di esempi virtuosi di attenzione e manutenzione, assistiamo ad una pervasiva aggressione della rendita immobiliare, al diffondersi delle sue sollecitazioni all’utile immediato e a crescenti insediamenti e lottizzazioni che non dialogano con il paesaggio né con il contesto rurale e che si segnalano per un qualità architettonica e manifatturiera molto spesso scadente. Naturalmente, quando parliamo di “colline”, non a caso circondiamo la parola di virgolette. Poiché, parlare di “colline”, nel contesto e ai fini di questo Pit, significa ricorrere

¹⁸ Secondo la formulazione originariamente proposta da R. Viviani, *Chi governa cosa*, Firenze, Alinea, 2005, p. 44, il quale rimarca che «E’ venuto il momento di chiarire cosa si intende per conservazione: per quanto si è fin qui voluto significare, la conservazione non viene identificata con la tutela, anche se le azioni di conservazione possono implicare provvedimenti di tutela, cioè funzioni protettive, difensive. La conservazione ha come attributo fondamentale la costanza: far durare invariate nel processo di evoluzione (il processo verso superiori forme culturali, sociali e economiche) determinate caratteristiche fondamentali, mantenerle in modo che non subiscano alterazioni (*constare = essere stabile*)». Ma è anche «Adattiva in quanto (azioni di) conservazione applicata a tutti gli elementi costitutivi (delle risorse), nel processo di evoluzione (*ex-volvere = volgere ad altro uso*). Dello stesso Autore cfr. anche *Una questione di cultura*, relazione al Convegno promosso da Regione Toscana e Inu, su “La buona urbanistica. Verso il Pit”, Capalbio, 15 settembre 2005.

a una metafora per richiamare un fenomeno erosivo che investe più parti del patrimonio paesistico e ambientale toscano (...che le “colline”, per l'appunto, nell'immaginario collettivo simboleggiano). Un fenomeno, cioè, assai più ampio di quanto registrabile nelle aree che i Piani territoriali di coordinamento definiscono come collinari e che accomuna, invece, realtà propriamente di collina come realtà rurali e paesaggistiche di pianura, di valle e di montagna. E' su tutto l'insieme del suo patrimonio territoriale, infatti, che la Regione ritiene che l'urbanizzazione e la edificazione siano da ammettere e progettare solo e in quanto lo si faccia in coerenza con i dettami della Convenzione europea sul paesaggio e solo nel rispetto della normativa nazionale e regionale che vi danno applicazione. Verificando, cioè pregiudizialmente «la funzionalità strategica degli interventi sotto i profili paesistico, ambientale, culturale» e in sequenza «economico-sociale» (come sancisce l'art. 21, comma 1, lett. a della Disciplina di questo Piano). Urbanizzazione ed edificazione nelle campagne possono quindi aver luogo solo come ipotesi pianificatoria e progettuale tanto eccezionale quanto eccellente. Cioè secondo disegni strategici che tutelino il valore del patrimonio paesaggistico come funzione anche di visioni imprenditoriali purché chiare e durevoli, e ammissibili se e in quanto comunque conseguenti ad accertabili, programmate e radicate ipotesi di innovazione economica e sociale di scala ampia e non contingente. Occorre, in breve, che siano in gioco visioni e operazioni che investano “un sistema” territoriale e una filiera di opportunità e di funzioni: ...non interventi che pretendono la propria legittimazione in virtù dell'autovalorizzazione immobiliare specifica e peculiare dei beni che ne sono oggetto. Ed è indispensabile che quelle visioni e quelle operazioni assumano la qualità del patrimonio paesistico e ambientale come valore costitutivo della progettazione e come limite alla modificabilità della situazione territoriale su cui, in modo diretto o mediato, si intenda intervenire. Una qualità del patrimonio paesistico ai fini della quale vanno stabilmente considerati quali elementi indefettibili l'analisi e la tutela dei “corridoi ecologici” e degli ecosistemi faunistico-vegetazionali che di quello stesso patrimonio connotano i diversi ambienti paesaggistici nelle loro correlazioni microclimatiche.

Contestualmente, e per le suddette ragioni, la Regione considera altamente auspicabile che, ai fini suddetti e laddove necessario, gli strumenti di governo del territorio ridefiniscano, in coerenza con il presente indirizzo, le proprie acquisite opzioni pianificatorie e che altrettanto avvenga, per quanto di competenza, per gli atti di governo territoriale.

In parallelo, la Regione ritiene che il governo del territorio debba assumere come modalità preferenziale - allorché piani e progetti attengano al valore paesaggistico del patrimonio territoriale - l'attivazione di meccanismi perequativi che consentano il trasferimento delle sollecitazioni all'urbanizzazione in aree diverse da quelle di maggior pregio o di maggiore fragilità paesistica e ambientale. Per applicare in concreto tale modalità si rende necessario anche qui utilizzare la modalità della *governance* integrata che viene proposta per costruire la “città toscana”.

Inoltre, e più in generale, occorre che il “presidio” delle campagne e dei territori “collinari” continui ad essere assicurato da una presenza dell’impresa agricola orientata alla sua innovazione qualitativa e competitiva. Questo Piano assume in sé e presuppone infatti la promozione dei valori, delle attività e delle potenzialità del lavoro e dell’impresa rurale di cui sostiene la modernizzazione e la competitività nei mercati internazionali di riferimento, poiché individua nelle attività economiche della produzione agricola e in quelle che ad essa si correlano una risorsa essenziale sia per lo sviluppo economico e sociale della comunità regionale, sia per la qualificazione culturale e paesistica del territorio toscano. Ma presuppone altresì una costante attenzione delle Amministrazioni competenti a che la presenza e lo sviluppo competitivo della impresa agricola, quale formante imprescindibile dell’economia regionale, continui a costituire uno specifico e decisivo presidio della qualità del territorio toscano e del suo paesaggio assumendone e mantenendone strategicamente le qualità estetiche e ambientali che rendono la ruralità toscana un valore universale in sé e non un semplice e banale “contesto aziendale”¹⁹.

Il mantenimento e lo sviluppo dell’attività agricola e forestale appaiono pertanto di fondamentale importanza per lo svolgimento delle funzioni sopra indicate. Uno dei rischi di maggior rilevanza è la cessazione dell’attività agricola con il conseguente abbandono del presidio umano sul territorio. In tale ambito risulta vitale il mantenimento della competitività delle imprese agro-forestali con particolare riguardo alle aree più svantaggiate e alle forme di agricoltura più fragili. Al fine di assicurare un ottimale proseguimento degli obiettivi sopra enunciati è necessario che l’attività agricola e forestale venga svolta in maniera razionale e compatibile con la tutela ambientale e paesaggistica. Negli ultimi anni si è registrato un notevole sviluppo di forme di agricoltura e selvicoltura sostenibili (agricoltura biologica, agricoltura integrata, produzioni tipiche e di qualità, selvicoltura ecocertificata) che è opportuno incentivare ulteriormente.

Per questa ragione il presente Piano conferisce all’imprenditoria agricola specifiche responsabilità collettive in quanto necessarie custodi del paesaggio rurale. Ma anche, ad un tempo, contestuali responsabilità sociali di innovazione imprenditoriale e di qualificazione territoriale della medesima. Pertanto, laddove il trattamento dei prodotti agricoli assuma forme o si articoli in modalità organizzative proprie della trasformazione industriale e che richiedono specifici e conseguenti insediamenti

¹⁹ Cfr. in proposito L. Piazza, *Intervento* al Convegno promosso da Regione Toscana e Inu, su “La buona urbanistica. Verso il Pit”, Capalbio, 15 settembre 2005.

Cfr. anche il documento conclusivo della conferenza regionale dell’agricoltura e dello sviluppo rurale della Toscana: “L’attività agricola-forestale è svolta prevalentemente per motivazioni di ordine produttivo-economico, ma svolge in realtà una serie di funzioni di primaria importanza per la collettività e in particolare:

a) garantisce la tutela idrogeologica, la riduzione del trasporto solido e la regimazione delle piene in un territorio costituito per oltre il 50% da territori montani (1.090.000 ha) e per oltre 1/3 da terreni con pendenze superiori al 25%;

b) determina la tutela e l’evoluzione del paesaggio rurale;

c) favorisce lo svolgimento di una pluralità di attività connesse (agriturismo, turismo rurale e naturalistico, enogastronomia, artigianato rurale);

d) favorisce in determinate condizioni e aree la tutela della biodiversità e della qualità delle acque;

ti territoriali allo scopo attrezzati, l'imprenditoria agricola non potrà che attenersi alla disciplina vigente per gli insediamenti industriali. Ciò implica, in particolare, che i Programmi di miglioramento agricolo ambientale corrispondano effettivamente all'esercizio dell'attività agricola e che siano comunque valutati dai Comuni in assoluta coerenza con le opzioni municipali assunte dagli strumenti di pianificazione.

Per quanto attiene ai beni culturali e del paesaggio toscano, va rimarcato come il "piano paesaggistico regionale" sia parte costituente dello statuto di questo Pit. Esso sarà implementato d'intesa con Ministero dei Beni Culturali e con il contributo degli strumenti di pianificazione territoriale di province e comuni, all'interno di una convenzione che farà della Toscana il primo laboratorio nazionale sulla piena applicazione del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*.

Infine, la Regione si impegnerà - lungo il progressivo aggiornamento di questo Piano (ai sensi del quarto comma dell'art. 1 della sua Disciplina) - ai necessari approfondimenti tematici, programmatici e normativi concernenti specificamente la realtà della montagna toscana. A questo fine saranno attivate apposite forme di collaborazione anche con le Comunità montane, ai fini della tutela del patrimonio territoriale montano nella sua identità paesaggistica e socio-culturale mediante il sostegno al persistere nei suoi ambiti di una vitale presenza di popolazione residente ed economicamente attiva.

⇒ 2° obiettivo conseguente: tutelare il valore del patrimonio costiero della Toscana.

Mutatis mutandis, anche per le coste la Regione adotta un indirizzo preciso. Che si può sintetizzare come segue: salvo che per i porti, ...non si urbanizza a mare. Contestualmente, la Regione intende superare il "piano della portualità turistica" così come oggi configurato, e privilegiare una portualità in cui l'offerta turistico-diportistica adotti una nuova selettività: sia sul piano della qualità che della quantità degli interventi modificativi. Una selettività, in particolare, che sia comunque ancorata alla filiera cantieristica e manutentiva della industria nautica toscana e alle sue dislocazioni territoriali. Così, come per il patrimonio "collinare" e rurale della Toscana, anche per le coste la Regione ritiene necessario interrompere il proliferare di attività meramente orientate alla valorizzazione immobiliare e alla conseguente speculazione di breve periodo. Vogliamo privilegiare - invece - chiari e innovativi disegni imprenditoriali, capaci di far sistema con un'offerta turistica organizzata e integrata nella chiave di servizi plurimodali e coordinati. E che, al centro della sua attrattività, abbia un paesaggio costiero integro e pienamente riconoscibile nella varietà dei suoi fattori estetici, storici e funzionali. E' a tali condizioni che la stessa offerta turistica costiera può ben avvalersi della liberalizzazione degli ormeggi. Mentre, più in generale - e sempre nel rispetto dei suddetti indirizzi -

e) garantisce l'assorbimento di anidride carbonica, in funzione del rispetto degli impegni assunti con il Protocollo di Kyoto.", Firenze, 14 - 15 dicembre 2006

sono da incoraggiare le potenzialità attrattive connesse allo sviluppo di un armonioso *waterfront* che investa l'insieme del patrimonio costiero toscano e, mediante attente progettualità coordinate di conservazione attiva e di neoqualificazione funzionale, ponga in armoniosa relazione - pur nella salvaguardia della discontinuità urbana - il fascino delle città e dei borghi di toscani, la suggestione dei porti, nelle loro infrastrutture demaniali così come nelle loro passeggiate a mare, entro una trama paesistica in cui centri urbani ed entroterra costiero acquisiscano, nella piena riconoscibilità delle loro componenti insediative ed evitando qualunque logica di conurbazione, una nuova vitalità nell'abitare e nell'intraprendere²⁰.

Ma la tutela e la valorizzazione del patrimonio costiero toscano ha anche il volto di una grande e specifica politica pubblica che persegue l'innovazione profonda del patrimonio territoriale della nostra Regione e delle sue potenzialità competitive e attrattive. Si tratta di quella "piattaforma logistica toscana" che occupa uno spazio cruciale nell'agenda del Piano regionale di sviluppo²¹ e nelle strategie regionali di sostegno alla dinamicità del sistema economico toscano, ma anche italiano e comunitario. E che riveste una posizione eminente nell'agenda delle opzioni strategiche di questo Piano²² e in quel "Quadro strategico regionale" con cui la Toscana ha contribuito alla definizione del Quadro nazionale ove si situano le principali linee di investimento europeo. E' un disegno infrastrutturale decisivo che conferisce alla Toscana una posizione cruciale nel sistema nazionale della mobilità e nella progettualità nazionale ed europea in materia di reti portuali e logistiche, e di connessioni ferroviarie e viarie tra le sponde del Mediterraneo e i grandi snodi del trasporto internazionale. Perché investe anche la stessa collocazione funzionale della Toscana nella distribuzione internazionale dell'offerta organizzata di mobilità e di logistica per persone, merci e informazioni. E tutto ciò, proprio a far leva sulla sua costa e sulla capacità delle sue città marine e del loro entroterra di far sistema: sia tra sé che con l'insieme del territorio toscano. Ma proprio per questo consideriamo la piattaforma logistica toscana qualcosa "di più" di una pur grande politica infrastrutturale. E la riteniamo, ai fini di questo Piano, essa stessa una parte saliente dei nostri *metaobiettivi*.

6.4. - L'agenda dei progetti infrastrutturali.

Le opzioni statutarie del Pit possono altresì concernere - come abbiamo anticipato nel § 6.1 - specifici "oggetti" o "beni pubblici" o "infrastrutture determinate" o "individuati aggregati di funzioni" o comunque il trattamento di ben specifiche e localizzate "questioni" paesistiche e territoriali che rivestono, per l'appunto, un peculiare "interesse regionale". Ciò in ragione della rilevanza che assumono nell'insieme delle politiche pubbliche regionali e del loro ancoraggio territoriale, e in preci-

²⁰ Cfr. F. Sani, A. Magnier, *La riqualificazione della città portuale. Il caso Marsiglia*, in corso di stampa.

²¹ Cfr. il già citato Progetto integrato regionale di cui al § 1.8 del Prs (pp. 53 ss.).

può riferimento ai sistemi funzionali che compongono l'orizzonte strategico del Pit²³. Ci riferiamo al patrimonio infrastrutturale regionale, nel quale possiamo qualificare come opzioni di interesse regionale porti, aeroporti, impianti destinati alla erogazione e circolazione delle informazioni mediante reti telecomunicative, grandi impianti tecnologici finalizzati al trattamento di rifiuti e alla produzione o distribuzione di energia, con massima attenzione allo sviluppo delle fonti rinnovabili, e alla loro localizzazione più efficiente e paesaggisticamente compatibile. In ogni caso, il Pit alimenta - nella misura di quanto possibile e auspicabile sul piano normativo e programmatico - strategie di interesse regionale attinenti a specifiche progettazioni infrastrutturali, alla cui definizione e/o messa in opera possa venire destinato un apposito impiego dell'istituto dell'*accordo di pianificazione*. Anche in questo caso, pertanto, viene privilegiata una logica di condivisione patto, ancorché diretta e coordinata ad iniziativa regionale.

6.5. - L'agenda dei beni paesaggistici di interesse regionale.

Tra i beni e i progetti di interesse regionale, spiccano in ogni caso e nella loro rilevanza basilare, i beni paesaggistici toscani. Per essi, al di là delle previsioni disciplinari che saranno disposte nella sezione specifica di questo Piano, è da rimarcare come la Regione Toscana intenda in prima persona dare attuazione alla Convenzione europea del paesaggio e sovrintendere alla sua piena efficacia. A tale fine, l'intesa della Regione con il Ministero per i beni e le Attività culturali e il conseguente accordo preliminare previsto dall'art.143 del d.L.gs. 42/2004, definiscono le modalità e i tempi per la progressiva messa in opera dei contenuti della disciplina paesaggistica disposta dal presente Piano mediante gli allegati documentali della stessa disciplina.

Inoltre - ai sensi dell' art. 5, comma 2, della legge regionale 1/2005 – la Regione assicura la partecipazione civica (mediante la strumentazione di cui al capo III°, titolo II° della stessa legge regionale 1/2005 e una compiuta ed evoluta messa in opera dell'istituto del Garante della comunicazione, e mediante le misure in corso di definizione nell'ambito della legislazione toscana in materia di partecipazione dei cittadini alla formulazione e alla messa in opera delle politiche pubbliche, attualmente in fase di elaborazione da parte del competente dipartimento regionale) e amministrativa nella formazione e attuazione delle misure che ineriscono alla «conservazione attiva» del paesaggio e del suo valore. Tale esigenza verrà soddisfatta non in termini settorialistici ma integrando la dimensione paesaggistica e le sue problematiche nelle politiche culturali, ambientali, economiche e comunque in ogni ambito tematico la cui trattazione abbia un impatto sul patrimonio paesaggistico toscano. Ciò significa ribadire il conferimento del rango «statutario» ai valori paesaggistici e ren-

²² Cfr. il successivo § 7.

²³ Cfr. ancora § 7.

derli, in sé, uno specifico e imprescindibile parametro di valutazione della congruità al Pit delle scelte di piano, di programma e di azione che abbiano luogo nel territorio regionale. Nella stessa prospettiva la Regione costituirà l'Osservatorio del paesaggio, come previsto dall'art. 33 della legge regionale 1/2005 e promuoverà e sosterrà ogni iniziativa formativa, utile al radicamento di una adeguata cultura paesistica tanto nel mondo degli operatori pubblici e privati che partecipano alle politiche territoriali, quanto verso l'insieme della società toscana.

7. - L'agenda strategica del Pit

7.1. Reddito *versus* rendita: il filo rosso delle strategie del Piano

Il Pit pone al centro delle sue opzioni strategiche il progressivo superamento dei fenomeni di rendita connessi all'utilizzo delle risorse territoriali. In piena sintonia funzionale con il Programma regionale di sviluppo della Toscana 2006-2010, il Piano individua nella contrapposizione alla rendita il "filo rosso" del proprio ragionamento strategico. Sta proprio in una forte capacità di incidenza sulle complesse relazioni tra formazione e realizzazione della rendita e creazione di valore aggiunto, la chiave della complementarità fra pianificazione territoriale e programmazione dello sviluppo.

Nell'ottica del Piano e del governo del territorio che esso vuole promuovere nell'insieme della realtà regionale, si tratta di superare il predominio del *presente* nelle scelte concernenti le risorse territoriali, di proiettare valori fondanti di una comunità oltre le decisioni e le scelte dell'oggi, e di valutarne sempre e comunque gli effetti di lungo periodo. Se ci si limita a realizzare le spinte provenienti dal presente senza pensarle nel lungo andare si fa prevalere il rendimento politico, economico, finanziario dell'oggi a danno di qualunque futuro che possa venir nutrito da piano, dal programma, e dalle aspettative costruite intorno all'investimento nel medio e lungo periodo.

Uno degli indicatori più efficaci del prevalere dell'immediato e del presente rispetto alla capacità di immaginazione del futuro è, per l'appunto, il primato della realizzazione della rendita rispetto all'investimento che crea lavoro e profitto. La rendita deriva dalle condizioni di non riproducibilità, nel passato e nel presente, dell'offerta rispetto alle dinamiche della domanda; deriva da un'attesa di un valore crescente del capitale indipendentemente dal reddito produttivo che se ne può trarre, e consegue alla capacità di monetizzare il trasferimento di valore dalla produzione di valore aggiunto alla rendita di posizione.

La rendita si realizza, quindi, nel presente, ma trova le sue radici nelle scelte effettuate nel passato, nei loro effetti sulle condizioni dell'offerta e sulle aspettative future circa le loro ulteriori modifiche. La sua visibilità nel presente deriva da un processo di formazione nel tempo, spesso deter-

minato dai vincoli nell'uso delle risorse posizionali, quando sono oggetto di una crescente domanda. Essa esprime, quindi, anche un'attribuzione di valore positivo e incrementale a tali risorse, certificandone la qualità raggiunta presso un potenziale e dinamico mercato di riferimento. Infatti, qualificare un territorio, un paesaggio, un ambiente, conferendogli pregio e riconoscibilità comparativa, quando esso è difficilmente riproducibile, determina - di per sé - le condizioni per l'avvio di un processo di formazione della rendita. L'apertura di spazi alla sua realizzazione si determina con la immissione di un patrimonio territoriale di pregio all'interno di un circuito di mercato, favorendone l'incontro con la domanda potenziale mediante l'eliminazione di quegli stessi vincoli che sono stati alla base della formazione del suo stesso valore patrimoniale nel corso del tempo.

E' un processo che risulta favorito nelle situazioni di scarsa crescita e nelle aspettative di un modesto dinamismo del sistema economico per il futuro: di qui un basso livello di propensione al rischio nell'investimento produttivo. Ed è un processo che sposta, perciò, la liquidità, frutto dell'accumulazione prodotta dallo sviluppo passato e di quella ipotizzata per il futuro attraverso il ricorso al mutuo e/o attratta dall'esterno, anche con specifici interventi di marketing territoriale, verso la ricerca della realizzazione della rendita. Questa si compie attraverso la monetizzazione dell'uso del territorio e contribuisce, nel suo stesso prodursi, ad alimentare ulteriori aspettative di rapida monetizzazione del patrimonio territoriale: secondo un ciclo di profezie autoavverantisi.

La rendita agisce, quindi, come catalizzatore del capitale verso determinati luoghi e impieghi, e sottrae potenziali risorse ad altri luoghi e impieghi, trasferendo ricchezza prodotta altrove o accumulatasi nel risparmio pregresso. E' pur vero che attorno al capitale attratto dalla rendita si vengono a creare circuiti locali di attivazione economica (costruzioni, manutenzioni, servizi, intermediazioni finanziarie, assicurative, immobiliari, attività connesse all'uso del bene capitale rivalutato, ricettività, servizi, ecc..) che si concentrano nell'uso del territorio e nelle attività di valorizzazione del capitale. Ma è anche vero, nello stesso tempo, che con la rendita si attua uno spiazzamento rispetto ad altre attività che risentono negativamente della spinta verso l'alto dei rendimenti del capitale, quando questo è richiesto necessariamente come fattore di produzione del reddito. La rendita, quindi, può anche innestare processi di creazione di reddito ma li finalizza e li condiziona alla sua realizzazione, e cambia con ciò le convenienze relative rispetto a scelte strategiche diversamente orientate nell'ambito della programmazione dello sviluppo.

In sintesi, intorno alla rendita, espressione monetizzata della qualità dell'offerta di una risorsa scarsamente rinnovabile rispetto ad una domanda, anch'essa di qualità crescente, si ridefiniscono anche le attività economiche in grado di concorrere alla formazione del reddito, determinando una significativa riconversione della struttura economica e sociale del territorio, dell'ambiente locale, delle attività produttive, della stessa composizione sociale della comunità.

All'aumento della ricchezza, indotta dalla rendita e dalle attività connesse, non corrisponde un aumento proporzionale nella formazione del reddito e dell'occupazione nelle direzioni desiderate e indicate dalle scelte programmate. La società si trova ad essere sovracapitalizzata, in termini di valore, rispetto alla sua capacità di creare valore aggiunto e vengono in tal modo alimentate attività connesse più alla ricchezza che al reddito prodotto.

Non sorprende, allora, la correlazione fra la lunga fase di stagnazione dello sviluppo e il massimo livello raggiunto dalla rendita di posizione finanziaria e immobiliare, insieme alla crescita dei profitti delle aziende di intermediazione creditizia, mobiliare e immobiliare e dei servizi connessi.

Le tensioni indotte dalla rendita indeboliscono il potere di indirizzo e di controllo nell'uso del territorio, stretto fra la resistenza nel perseguire l'obiettivo della conservazione attiva del suo valore intrinseco a costo di una sua non valorizzazione di mercato, e la tentazione di una sua immediata "finanziarizzazione" che si esprime - nel presente - col trasformare la rendita potenziale nella sua realizzazione. Vale a dire mediante lo scambio sul mercato fra aspettative speculative e la liquidità che ad esse si rivolge: da cui derivano certo, va ribadito, anche opportunità di valorizzazione economica ma che sono dirette, però, solo al reddito direttamente o indirettamente connesso al processo di valorizzazione monetaria indotto dalla rendita. La quale stimola interventi sul territorio che, di fatto, rimodellano anche le scelte programmatiche dello sviluppo nel medio e lungo termine, poiché tracciano le direttrici del processo di formazione del reddito e dell'occupazione che ne conseguono ancorandole alla realizzazione della rendita, dopo avere determinato i fattori della sua formazione.

Sta qui quell'effetto di "concorrenza sleale" - con il quale si suole connotare la funzionalità sistemica della rendita - rispetto alla produzione di ricchezza reale: che è istanza strategica di questo Piano nel suo raccordo con le priorità indicate dalla più generale programmazione regionale dello sviluppo e dalle scelte delle programmazioni settoriali. Infatti, la realizzazione della rendita attraverso la "liberazione" delle pressioni sul territorio muta la direzione delle convenienze economiche anche e proprio all'interno dell'investimento produttivo e, quindi, nella formazione del reddito. Inoltre, e per conseguenza, la centralità della rendita a detrimento degli impieghi del capitale nella produzione di valore aggiunto ne determina, sovente, una più bassa dinamica, una più precaria produttività di lavoro, insieme ad una carente qualificazione complessiva. Per cui uno sviluppo orientato a valorizzare nel presente le ricchezze interessate a fruire di bolle speculative contingenti, è comunque in sé fragile: incapace di conferire solidità a reddito e occupazione nel medio e lungo periodo, poiché sempre esposto al prospettarsi di scenari in cui le aspettative di ulteriori crescite della rendita possono ridursi o addirittura azzerarsi per processi di saturazione delle attese connesse alla qualità territoriale e alla sua appetibilità. Alla base di questi fenomeni c'è di sicuro un

complicato paradosso, con cui la messa in opera di questo Pit, e il governo del territorio che esso vuole alimentare in sintonia col Programma regionale di sviluppo, sono chiamati a misurarsi. Vale a dire, il fatto che le posizioni e le aspettative di rendita si realizzano anche per effetto di una forte immagine di qualità del territorio e del suo ambiente, quale sin qui, complessivamente, è stata costruita e ben difesa. Un'immagine di qualità che l'indicatore della rendita mette in luce e "porta" sul mercato. Ed è un paradosso tanto notorio quanto sfidante perché impone al governo del territorio la capacità di riorientare le aspettative sulle destinazioni di risorse scarsamente rinnovabili quali sono - e per eccellenza - quelle affidate alla sua responsabilità. Che è come dire, un governo del territorio che non si limita ad amministrare l'esistente con l'insieme di attese e opportunità congiunturali che esso sottende, ma che sa innestare e argomentare le sue scelte sulla base di un grande progetto per il lungo andare di innovazione e coesione sociale e territoriale.

Questo Piano, nei processi attuativi e innovativi che vuole innescare, vuole esprimere un simile spessore prospettico, ed essere l'interprete di un momento alto di progettualità sociale e territoriale, così da spostare potenziali risorse dalla rendita alla creazione di valore aggiunto, e indirizzare l'investimento dalla ricerca della realizzazione del massimo rendimento speculativo alla scommessa sullo sviluppo futuro, e persino a indirizzare la stessa rendita verso obiettivi strategici individuati pubblicamente e a trarne possibili risorse.

La principale scelta di fondo è come utilizzare e dove indirizzare le risorse endogene di una comunità, di un territorio. Se, come abbiamo sottolineato, la rendita potenziale è un indicatore della qualità e della attrattività del patrimonio territoriale, vogliamo non restarne dipendenti nelle politiche di valorizzazione ai fini dello sviluppo. Si tratta, in particolare, di disancorare i governi territoriali dai vincoli della finanza pubblica locale, che è troppo dipendente dai possibili vantaggi derivanti, nel breve periodo, dalla realizzazione della rendita stessa. Sta qui la vera sfida di un governo del territorio che si fa attore dello sviluppo futuro, e che individua in ciò il terreno nel quale anche la rendita prodotta dalla tutela e dalla qualità di un ambiente viene indirizzata a sostenere uno sviluppo di qualità dell'insieme delle risorse endogene, secondo le scelte che quel territorio e quella comunità di riferimento si danno. E che questo Piano vuole stimolare e orientare allo scopo.

Da qui, ancora una volta, lo stretto legame fra Piano di indirizzo territoriale e Programma regionale di sviluppo: la cui complementarità è la chiave di volta per innestare la qualità, la sostenibilità e la solidità dello sviluppo sulle scelte territoriali e coordinare queste ultime sulle strategie di medio e lungo periodo. Occorre dunque passare all'operatività dei metaobiettivi del Pit attraverso un organico legame fra i Sistemi funzionali - che andiamo a specificare - e i Progetti integrati regionali, contenuti nel Prs 2006-2010.

7.2. I Sistemi Funzionali del PIT

Abbiamo anticipato (§ 5.3) che il Pit costruisce la propria agenda strategica attorno ad una serie di “sistemi funzionali” con i quali pone in sintonia sia il perseguimento dei propri *metaobiettivi* e dunque il proprio specifico disegno territoriale sia la costruzione di quest’ultimo con le opzioni programmatiche generali della Regione: 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. 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 agenda programmatica regionale, con quali finalità e modalità il governo del territorio dovrà adempiere la propria missione. A questo scopo, i sistemi funzionali,

- a) definiscono un insieme di azioni strategiche che integrano il Pit e il portato dei suoi metaobiettivi, nella programmazione regionale, individuandone le relazioni e i collegamenti con le scelte del Prs e con quelle, successive, delle programmazioni settoriali, e costituiscono la trama propositiva, programmatica, progettuale e valutatoria tanto delle opzioni operative del governo regionale del territorio quanto di quelle dei governi locali, ponendoli nelle condizioni di valutarne la coerenza rispetto agli indirizzi regionali;
- b) fanno da “ponte” fra la lettura territoriale delle scelte di fondo dello sviluppo regionale, riassunta nell’indicazione dei metaobiettivi, e la progettualità che deriva dalle scelte di legislatura indicate dai Progetti integrati del Prs. Si viene così a determinare un “incrocio” fra governo del territorio e direzione della programmazione strategica dello sviluppo. Incrocio che costituisce il terreno sul quale costruire il processo di valutazione integrata: vista nelle sua capacità di misurare ex-ante il grado della coerenza “interna” della messa in opera del Pit alle opzioni che esso assume come “territorialmente” sue proprie e precipue, e il grado di consonanza attuativa alle sue opzioni da parte delle strumentazioni operative che la programmazione generale e quella settoriale dispongono ai fini dello sviluppo²⁴.

²⁴ Cfr. il successivo § 8.4.

7.2.1. La Toscana dell'attrattività e dell'accoglienza

Designiamo così il primo dei sistemi funzionali. Attrazione e accoglienza sono insieme, ed in maniera complementare, due concetti che si rifanno direttamente all'obiettivo del Prs di "aprire" la Toscana verso il mondo. E' questa una esigenza che scaturisce dal nuovo scenario economico della globalizzazione ma è anche un principio guida per una comunità che vuol vivere nella contemporaneità con tutte le contraddizioni ma anche con tutte le opportunità che attraverso questa si determinano.

Attrarre significa avere specificità, risorse e qualità che hanno un valore riconoscibile nel resto del mondo; significa non solo essere competitivi sul mercato delle merci, dei servizi e degli investimenti, ma anche visibili nell'area della cultura, dell'ambiente, del paesaggio, della società e della politica e, più in generale, delle diverse aree dell'agire umano, non solo a fini economici e produttivi. Ed oggi, in una economia fatta sempre di più di immaterialità non è importante solo produrre beni e servizi ma anche modelli culturali e contesti sociali in cui la produzione assume e porta con sé valori simbolici di grande importanza nello scenario globale che altrimenti rischia di essere formato solo da produzioni e stili di vita standardizzati e irriconoscibili nel loro specifico territoriale.

L'attrazione è quindi non solo una politica di rilievo economico, sia che si riferisca ai turisti o agli investitori stranieri, ai compratori di prodotti e servizi locali o agli studenti e ricercatori delle università e dei centri di eccellenza, ai lavoratori e alle famiglie straniere, ma è una politica globale che punta a fare della Toscana un luogo di eccellenza, di qualità e di vivibilità.

Il territorio è un elemento importante e in qualche caso risolutivo della capacità di attrazione della regione. Non solo in quanto risorsa di qualità che, in quanto tale, dà alla regione un alto livello di riconoscibilità con i simboli del proprio passato (le città, l'arte e i beni culturali) e con le acquisizioni del proprio presente (il paesaggio, la cultura e il saper fare, la civiltà delle comunità locali, etc.), ma anche in quanto capacità di governo che punta a tenere insieme, in maniera equilibrata, la modernità e la vivibilità individuale e collettiva di chi vive e lavora in Toscana.

La capacità di esportare beni e servizi ad alto valore aggiunto e ad alto contenuto di conoscenza e di creatività, la capacità di far convergere flussi di turismo che richiede servizi e risorse di qualità, la capacità di attrarre cervelli sia nella fase formativa che in quella della ricerca, la capacità di attrarre capitali produttivi e di integrare nella comunità locale risorse lavorative che vengono dai più disparati luoghi e culture del mondo: sono tutti elementi che denotano una capacità attrattiva della regione che deve essere sempre più sviluppata.

Sia che si tratti di facilitare aggregazioni territoriali e reti di interscambio fra luoghi della produzione e della ricerca, sia che si tratti di pianificare e progettare luoghi per un turismo più sostenibile e più qualificato, sia che si tratti di facilitare l'arrivo, la permanenza e l'impiego di "cervelli" e "capitali" che vogliono operare in regione; in tutte queste azioni una cultura di governo del territorio favorevole allo sviluppo può essere di sostegno a questi processi.

Ma una politica che favorisce l'attrattività della regione e delle singole realtà locali deve coniu-garsi a specifiche strategie per l'accoglienza. Non si può puntare sull'attrattività, sull'apertura verso il mondo e poi sviluppare atteggiamenti che di fatto esprimono chiusura e incapacità di accoglienza di tutto ciò che è diverso e di tutto ciò che "viene da fuori". Non si tratta solo dell'accoglienza dei flussi di immigrazione ma di accogliere, in senso positivo, molte delle diversità che vengono dall'ingresso di imprenditori e di capitali esterni, da persone che giungono da fuori a studiare o a fare turismo e da modelli culturali e stili di vita e di conoscenza che non sono tradizionali nel modo di essere delle comunità locali.

Accogliere significa riconoscere le differenze, cercare di comprenderle e sviluppare un atteggiamento positivo di interscambio e di apertura. Significa essere disposti a fare i conti con le "novità" e aumentare le sedi e le occasioni di vero confronto, escludendo nel contempo, come fenomeni di uno stesso difetto di approccio, eccessi di subalternità o di superiorità che non facilitano il confronto culturale.

Accogliere significa, in termini di pianificazione territoriale, pensare ad includere in maniera soddisfacente ed efficiente chi viene da fuori. Mettersi da quel punto di vista e prevedere le esigenze strutturali, di servizio e di supporto che emergono da parte di chi non vive ed opera abitualmente nel contesto locale o di chi, pur interessato a farlo per un periodo più o meno lungo, non si è ancora inserito in maniera stabile.

Per i lavoratori e gli studenti occorrerà pensare in primo luogo alla casa, ai trasporti e ai servizi locali; per gli imprenditori a sistemi di servizi all'impresa efficienti e a processi localizzativi e autorizzativi semplici, veloci e trasparenti; per i turisti sarà di particolare rilievo la qualità dei servizi culturali e di benessere insieme ad un sistema ricettivo e di ristorazione capace di sviluppare personalizzazione e ricercatezza a fronte di un prezzo affidabile ed adeguato.

Il territorio deve quindi diventare attrattivo e accogliente favorendo e supportando così quell'apertura della Toscana che rappresenta un obiettivo primario per il recupero di dinamismo e di qualità nel nuovo contesto competitivo a scala globale.

All'interno di questo sistema funzionale assume una significativa importanza considerare nello specifico il capitale naturale legato al territorio, alle aree naturali, al paesaggio rurale. Si tratta di un fattore specifico di attrattività e di accoglienza della Toscana, dove assume un ruolo fondamentale la politica agricola, la manutenzione diffusa del territorio, il recupero e la manutenzione del paesaggio, anche in aree meno note per i valori paesaggistici, il sistema ambientale nel suo complesso, le strutture dedicate alla mobilità sostenibile ed a soddisfare bisogni e stili di vita che siano improntati alla leggerezza dell'impronta e non ad impatti e pressioni sempre maggiori o difficilmente reversibili.

7.2.2. La Toscana delle reti

Un secondo sistema funzionale lo individuiamo nella configurazione “reticolare” del sistema territoriale toscano e delle sue potenzialità. Pensare ad una regione di reti significa, in tutte i settori e i territori in cui questo concetto può essere applicato, pensare ad un sistema di “nodi” in cui spiccano delle qualità, delle competenze e delle eccellenze e, nello stesso tempo, ai legami attivabili fra queste capacità per incrementare il valore aggiunto dei singoli “nodi”. Lo sviluppo, cioè, di un saper fare che è distintivo della propria soggettività e anche del proprio sistema di competenze specializzate e di ruoli specifici ma, nello stesso tempo, di un saper colloquiare con “altre” capacità e specializzazioni attraverso l'integrazione e l'apertura.

La Toscana delle reti è una regione che sviluppa le funzioni avanzate, che cerca di radicarle nei diversi territori e di diffonderle nei diversi settori, e che, nello stesso tempo, è consapevole degli “elevati livelli di scala” oggi necessari a competere e ad essere presenti con un ruolo attivo (non solo economico) nello scenario globale, e che perciò punta a integrare queste funzioni per fare sistema e per creare sinergie e complementarità positive.

L'area più tradizionale dove si applica il concetto di rete è ovviamente quello delle infrastrutture sia relative alla mobilità, sia ai flussi informativi e sia, infine, allo sviluppo economico e sociale. Ogni singolo tratto o segmento di strada o di ferrovia, ogni funzione aeroportuale, portuale o di interporto, ogni struttura per il trasporto di dati e di informazioni, ogni presidio di supporto all'economia (per esempio un centro fieristico) o di risposta ai bisogni sociali (ospedale, centro assistenziale, etc.) non deve essere visto come un “oggetto statico” isolato ma come un “elemento dinamico” integrato in una rete regionale e poi a più ampio raggio.

Il Pit è, in questo senso, un piano delle reti: cioè un piano che dà gli indirizzi e le regole ai diversi soggetti che operano sul territorio per contribuire in maniera ordinata, efficace ed efficiente alla co-

struzione del sistema infrastrutturale delle reti e ad aumentarne l'apporto allo sviluppo complessivo e duraturo della Toscana.

Ma il concetto di rete ha oggi un'applicazione ancora più ampia e significativa. Non solo infrastrutture ma anche reti di soggetti e di territori che si integrano e puntano al proprio rafforzamento "interno" non tanto o non solo attraverso strategie di crescita e di sviluppo "dentro le mura" ma piuttosto attraverso strategie di costruzione e di partecipazione a "reti esterne". Si tratta del fenomeno della crescita delle organizzazioni con "confini flessibili" che fanno dell'apertura all'esterno e dell'integrazione con soggetti diversi il punto di forza della propria strategia di rafforzamento. E in questa area troviamo le imprese, ma troviamo anche le associazioni e le istituzioni che puntano sempre di più, anche in Toscana, allo sviluppo di servizi in forma associata e allo svolgimento di funzioni proprie in sinergia e in complementarietà con altri soggetti esterni capaci di portare nella rete nuove competenze, professionalità specifiche e peso organizzativo.

Di particolare rilievo nell'attuale dibattito sullo sviluppo toscano risultano a tal proposito tre tipi di rete che possono rispondere al fabbisogno di dinamismo e di rafforzamento dimensionale più volte indicati come elementi "deboli" del sistema economico (e non solo economico) della regione.

1. La città di città è la rete più evocata in questo Piano ed è la rappresentazione di come la Toscana può partecipare in Europa e nel mondo allo sviluppo delle funzioni innovative dell'attuale modello di sviluppo (ricerca, servizi avanzati, funzioni centrali e di controllo delle imprese plurilocalizzate, etc.) che tendono a situarsi nelle cosiddette città globali del mondo. In Toscana non emergono queste figure territoriali, secondo il modello classico delle metropoli di scala internazionale, ma si può rafforzare, come sta accadendo in alcune realtà europee, una sorta di cluster policentrico urbano di tipo regionale in grado di competere sulle funzioni più avanzate con i più tradizionali modelli di città globali. Occorre costruire questa rete toscana di città di cui appaiono oggi tutte le potenzialità ma anche tutte le debolezze e i rischi di involuzione e di chiusura municipalistica nelle singole realtà urbane locali.

2. La rete di impresa: è lo sviluppo potenzialmente più attuabile del modello di crescita e di rafforzamento del sistema imprenditoriale toscano. Non un'impresa che cresce solo al proprio interno, ma un'impresa che forma una rete con soggetti esterni (non solo del proprio settore ma anzi di settori e aree diversificate: terziarie, di ricerca, etc.) e che trova la propria forza nella capacità di organizzare legami complessi e diversificati.

3. La rete di istituzioni locali: in un contesto in cui decrescono le risorse pubbliche ma non altrettanto i bisogni e le esigenze collettive delle comunità, le istituzioni locali devono sempre più essere capaci di fare rete sia fra di loro (comuni associati, aree vaste, etc.) sia con i soggetti del mondo

privato (project financing, esternalizzazioni, etc.). Cioè essere capaci con minori risorse di guidare e regolare maggiormente la messa a disposizione di beni pubblici e collettivi.

Il governo del territorio che questo Piano propone vuole perseguire la crescita culturale dei diversi soggetti, in particolare quelli pubblici, orientandoli alla costruzione di reti e nello stesso tempo a mettere a disposizione gli strumenti che possono favorire la scelta, la pianificazione e l'attuazione dei sistemi a rete.

7.2.3. La Toscana della qualità e della conoscenza

Un terzo sistema funzionale lo identifichiamo nel binomio "qualità & conoscenza". La qualità è il carattere fondamentale, quasi costituente, del modo di essere della Toscana: di come di fatto è oggi e di come vuole essere, con sempre maggiore ampiezza e intensità, nel futuro. E' nello stesso tempo la principale opportunità ma anche il principale vincolo al tipo di ruolo che la regione vuol giocare nel contesto globale, sia nell'area economico-competitiva sia, in maniera più estesa, nelle aree non strettamente economiche.

La qualità è una opportunità in quanto consente alla regione di sfruttare l'immenso patrimonio di risorse umane, ambientali e tecnologiche che la caratterizzano e che sono adeguate alla valorizzazione di nicchia, alla personalizzazione della risposta e alla produzione su misura in piccola scala e non solo alle attività legate alla standardizzazione dei processi e alla produzione di volumi elevati e di gamme ampie.

La qualità è però anche un vincolo perché nel sistema globale, dove si gioca la sfida sui ruoli economici, politici e culturali, la Toscana trova una possibilità solo nella fascia alta della competizione in quanto le è precluso, al di là di ogni possibile scelta dei gruppi dirigenti, la via "bassa" legata allo sfruttamento intensivo delle risorse, all'abbassamento dell'attenzione all'ambiente e ai diritti nel lavoro e nella società. La via bassa è cioè una strategia che sicuramente troverebbe l'opposizione ferma della comunità regionale e anche dei suoi gruppi dirigenti ma che nello stesso tempo coglierebbe la regione, con il suo specifico asset di risorse e di potenzialità, inadeguata a giocare un ruolo significativo a scala nazionale ed internazionale.

Puntare alla qualità e nello stesso tempo esservi costretti non significa comunque che si tratta di una strategia facile da attuare e priva di rischi: su questa fascia alta ci sono i paesi, le regioni e le città più avanzate e organizzate del mondo, e per svilupparsi lungo questo itinerario occorre che siano attivi e funzionanti processi continui di innovazione e strumenti di approfondimento e di ampliamento del patrimonio cognitivo disponibile a scala locale e regionale. Qualità, innovazione e

conoscenza sono infatti tre elementi che devono essere presenti contemporaneamente nel sistema regionale per evitare che venga prodotta una qualità che, pur elevata e di rilievo di per sé, non sia in grado di valorizzare le risorse umane, tecnologiche e cognitive utilizzate per produrla.

Il caso più evidente è quello della produzione di qualità dell'artigianato artistico tradizionale che, se non si accompagna a processi di innovazione e di riorganizzazione imprenditoriale, rischia di venir soppiantato da produzioni più industrializzate e di massa che provengono da altri paesi e che non incontrano i costi elevati della produzione su misura o su piccoli lotti.

La ricerca della qualità, sempre accompagnata e sostenuta da processi di innovazione e da elevati contenuti di conoscenza, non è comunque un obiettivo esclusivo alla sfera economica. Nel nuovo paradigma produttivo definito come "post-fordista" - che è il risultato di funzioni avanzate, di un'industria fortemente connessa alla ricerca e ai servizi, di competenze cognitivamente e psicologicamente complesse (e quindi non esclusivamente acquisibili "sul lavoro") - l'obiettivo della qualità non può essere esclusivamente relegato nei processi strettamente produttivi. Occorre puntare ad un'economia della qualità dentro una società della qualità: con una continua azione e retroazione fra i due "spaccati" che derivano dallo stesso elemento costitutivo che è la cultura sociale di una comunità locale e regionale.

Per questo in Toscana non si può che puntare ad una alta qualità del vivere nelle diverse specificità: nella vita quotidiana dei servizi, nei contesti urbanistici delle città e delle campagne, nel lavoro e nello studio: insomma una qualità che deve essere diffusa e percepibile in ogni contesto del vivere e che deve rappresentare l'immagine della regione nel mondo. Una qualità che sarà elemento costitutivo del modo di produrre (chi vive bene sa produrre bene), che sarà elemento attrattivo di risorse umane qualificate, di flussi turistici e di iniziative imprenditoriali ma che nello stesso tempo sarà un elemento costitutivo del modo di vivere di chi abita, studia e lavora in Toscana.

Dal punto di vista territoriale questa ricerca della qualità non è senza conseguenze: si tratta, pur in una regione che si presenta in termini relativi ben pianificata e con un basso tasso di danni irreversibili all'ambiente e al territorio, di recuperare quanto realizzato in contrasto con questa filosofia e, nello stesso tempo, di porre gli strumenti per evitare il ripetersi di questi fenomeni. E i rischi sono molti: dal sovraccarico sulle colline e sulle coste, al cattivo riuso degli spazi dismessi nelle città, all'impatto non governato di grandi strutture e di grandi impianti, fino ai mille cambiamenti prodotti dalle tante trasformazioni realizzate, magari di non grande dimensione ma non sempre in linea con gli indirizzi territoriali di una pianificazione, nelle città e nelle campagne, quale questo Piano auspica.

Il Pit vuole aiutare gli strumenti della pianificazione locale a tenere sotto controllo queste trasformazioni. Ma non nella chiave del vincolo e della negazione pregiudiziale, quanto al fine di adeguare gli interventi sul territorio alla filosofia della conservazione attiva del suo valore: dunque in funzione della loro qualità strategica, e cioè di un'innovazione colta ed evoluta con cui raggiungere quella "qualità globale e diffusa" che deve rappresentare il principale criterio selettivo degli interventi sul territorio.

7.2.4. La Toscana della coesione sociale e territoriale.

Un quarto sistema funzionale lo identifichiamo nella coesione sociale e territoriale. A fronte di una difficoltà di crescita produttiva che, come è ben sottolineato in Toscana 2020, non dipende esclusivamente da variabili di tipo strettamente economico, il Prs 2006-2010 lancia, come abbiamo visto, con forza le parole d'ordine dell'apertura e di un nuovo dinamismo. Si tratta di riprendere un cammino di crescita sostenuto che possa generare flussi adeguati di risorse per gli individui e le famiglie ma anche per la collettività nel suo insieme a fronte di esigenze crescenti di qualità ambientale e sociale. La crescita economica, come è dimostrato dall'ampia letteratura internazionale su questo tema (il rapporto fra felicità e crescita economica), non è una condizione sufficiente per migliorare le condizioni di vita di una comunità ma è certamente una condizione necessaria per consentire, all'interno di scelte fondate sulla solidarietà e l'equità, equilibri sociali soddisfacenti e duraturi per una comunità regionale e per le singole realtà locali.

La sfida della Toscana è quella di puntare ad un nuovo dinamismo facendo leva quindi sulle componenti più avanzate e innovative del sistema regionale ed anzi affidandosi per questo anche alle capacità di soggetti esterni, ma nello stesso tempo senza rinunciare ad una coesione globale che è fatta sia di elementi economico-sociali che di elementi territoriali. Per raggiungere questo obiettivo occorre tenere assieme sia le spinte "propulsive" dei soggetti più forti, a cui è in primo luogo demandata l'azione di impulso per una maggiore crescita, sia gli atteggiamenti "equitari e solidaristici" che producono, ed hanno sempre prodotto in particolare in regioni come la Toscana, una forte redistribuzione sociale del reddito e una diffusione delle opportunità attraverso l'azione rilevante delle istituzioni pubbliche a tutti i livelli territoriali.

Mentre il tema della coesione sociale è fortemente e principalmente determinato da scelte nazionali e da scelte delle istituzioni locali e regionali nell'area degli interventi sociali, la coesione territoriale è invece particolarmente legata agli indirizzi di questo Piano e alla filosofia che lo pervade.

C'è un passaggio importante che deve essere sottolineato rispetto agli obiettivi territoriali del precedente Pit e anche agli obiettivi della programmazione che scaturivano dal ciclo dei fondi strut-

turali europei che si chiude con il 2006. Nella precedente fase della programmazione, in linea con gli indirizzi nazionali ed europei, veniva affermata la logica dello squilibrio: nel sistema europeo esistevano aree a diverso grado di sviluppo e, in quanto tali e sulla base della gravità del ritardo, queste aree dovevano essere sostenute da interventi mirati ad innalzare il tasso strutturale di sviluppo. In Toscana questa visione si traduceva in una zonizzazione per gli interventi comunitari, ma poi anche per interventi sostenuti da altri fondi nazionali e regionali, fondata sulla divisione fra un'area centrale forte al di fuori dell'intervento pubblico e un'area costiera e un'area rurale-montana deboli, quindi da sostenere con interventi di tipo compensativo.

Nella nuova filosofia dei fondi strutturali europei, ed ancor di più nella visione del nuovo Prs e di questo Pit, l'approccio territoriale tende a modificarsi, in primo luogo, non riferendosi più al concetto, oramai ambiguo e desueto, dello squilibrio ed in secondo luogo, in maniera conseguente, abbandonando lo strumento della zonizzazione come elemento "selettivo" per l'intervento strutturale. I nuovi strumenti della programmazione puntano infatti ad una visione organica e unitaria del sistema regionale, non per eliminare e nascondere le differenze e le tipicità dei diversi "luoghi", ma piuttosto per spingere queste diversità dentro un quadro complessivo di integrazione e di sinergia di sistema a favore di un nuovo dinamismo complessivo e di una più elevata crescita dell'insieme della realtà regionale. In questo modo si punta a selezionare le priorità di intervento per la regione, le aree che si presentano come più efficaci per un innalzamento complessivo del sistema, le possibili sinergie funzionali fra le diverse componenti e quindi, di conseguenza, ad individuare i luoghi e i soggetti sociali e territoriali in grado di progettare, realizzare e gestire gli interventi necessari per un più intenso e qualificato sviluppo.

Rispetto all'obiettivo di innovazione complessiva della regione, le singole realtà locali e i soggetti individuali e collettivi sono chiamati ad un più forte tasso di responsabilizzazione e devono sentirsi nella condizione di poter rispondere non solo a ciò che la regione può fare per loro ma piuttosto a ciò che loro possono fare per il raggiungimento degli obiettivi regionali. In questo sforzo collettivo è evidente che il maggior livello di responsabilità è affidato ai soggetti e alle aree forti della regione che devono diventare sempre più forti (in considerazione del crescente livello di competitività a livello globale) e sempre più capaci di trascinamento del complesso della regione, ma ogni componente del sistema deve sentirsi impegnata al raggiungimento, con le proprie tipicità e specificità, dell'obiettivo generale.

Questo non significa, lo vogliamo rimarcare, che si cancellino e si sottovalutino le diversità e le specificità dei singoli luoghi; e si nascondano, fra gli elementi di diversità, gli obiettivi differenziali di qualità della vita e di presenza di opportunità che caratterizzano i diversi luoghi della regione. Questi elementi di diversità ci sono, devono essere considerati e devono essere tenuti presenti da

una politica regionale di coesione territoriale. Ciò che auspicabilmente deve cambiare è l'approccio sin qui seguito nell'implementazione di una politica di coesione territoriale. Che deve cioè essere sempre meno una politica di tipo compensativo e assistenziale (che come è dimostrato dalla precedenti esperienze molto spesso, anche quando ha prodotto risultati, non è andata oltre il cambiamento di alcuni trend congiunturali di breve periodo), ed essere sempre di più una politica per la realizzazione di uno sviluppo locale autonomo e autodiretto. Si tratta di perseguire, cioè, uno sviluppo che deve essere in grado di responsabilizzare i gruppi dirigenti locali, di valorizzare le risorse specifiche e di innalzare le capacità del sistema locale: fra le quali deve essere considerata anche la capacità di attrazione di soggetti innovativi esterni (che spesso, oltre a interventi diretti per lo sviluppo, sono importanti per rompere lo *status quo* degli equilibri di potere locali non sempre favorevoli al dinamismo).

Il Pit vuole contribuire al rafforzamento di questo processo di coesione sia perseguendo una conservazione - appunto - "attiva" del patrimonio territoriale e del suo valore, sia una conseguente e generalizzata attività di pianificazione territoriale ad ogni livello di governo tale da favorire innovazione e attrattività di nuove figure imprenditoriali, sia, e ancor di più, una collaborazione istituzionale per integrare l'intervento pubblico a favore dello sviluppo locale e regionale. La collaborazione istituzionale può essere infatti l'elemento che relaziona gli obiettivi locali con gli obiettivi regionali e che, di conseguenza, integra gli strumenti di intervento non in una visione di tipo compensativo ma piuttosto in una visione proattiva per uno sviluppo qualificato.

7.3. Sistemi funzionali e Progetti integrati regionali

La tendenziale convergenza fra strumenti della pianificazione territoriale e della programmazione dello sviluppo è avvenuta sulla base di due leggi distinte (l.r. 49/1999 come modificata dalla l.r. 61/2004, e l.r. 1/2005), ma piene di reciproche relazioni e riferimenti, premesse di possibili sviluppi futuri verso un unitario “piano strutturale” della regione toscana. Centrale, lungo questo percorso, è il ruolo di “ponte”, come già abbiamo osservato, dei sistemi funzionali del Pit tra i “metaobiettivi” e i Progetti integrati regionali del Prs che dei primi rappresentano un essenziale volano attuativo. Questo schema inverte il senso del previgente assetto programmatorio regionale e colloca il Pit all’inizio del processo di pianificazione e programmazione mediante le sue scelte statutarie ma ricolloca poi le sue stesse opzioni in una stretta complementarità con le scelte strategiche dello sviluppo regionale. Su tale base si vanno quindi a costruire i piani e programmi settoriali, che trovano nella coerenza con il Pit, sul piano delle scelte territoriali, e con il Prs, su quello più generale delle priorità strategiche dello sviluppo, il terreno del confronto operativo e delle progettualità specifiche. Ma il Pit è anche esso stesso strumento di programmazione operativa quando definisce specifiche azioni a forte valenza territoriale, in termini di determinazioni specifiche, come nel caso del Masterplan dei porti e degli aeroporti che di questo Piano è appunto parte integrante, o quando contribuisce al Quadro strategico nazionale con l’omologo Quadro regionale che altrettanto integra il Pit per parte propria con riferimento alle grandi infrastrutture ritenute prioritarie, o quando formula indicazioni programmatiche nell’ambito delle grandi scelte sul paesaggio.

L’Agenda Strategica del Pit esprime dunque questa forte convergenza programmatica tra Pit e Prs nel loro comune raccordarsi ai Progetti integrati regionali e ai Piani e Programmi che hanno la funzione di dare le “gambe” operative e finanziarie alle scelte strategiche dei due fondamentali strumenti di indirizzo, ma anche di pianificazione territoriale e programmazione operativa, della Regione.

La tabella allegata esprime in modo sufficientemente chiaro il rapporto fra i due strumenti e quello di entrambi con la programmazione settoriale, individuando il terreno della necessaria coerenza fra le priorità individuate nel governo del territorio e nella programmazione dello sviluppo. Di qui le precondizioni per una effettiva attività di valutazione integrata basata sulla coerenza orizzontale e verticale, interna e esterna e degli effetti attesi sotto il profilo territoriale, ambientale, economico e sociale, in linea con quanto previsto dalla direttiva europea sulla valutazione ambientale strategica.

SISTEMI FUNZIONALI del PIT, PROGETTI INTEGRATI, PIANI E PROGRAMMI REGIONALI

Sistemi Funzionali PIT	PIR	Piani e programmi Settoriali di attuazione		
La Toscana dell'attrattività e dell'accoglienza	1.2 internazionalizzazione, cooperazione, marketing territoriale	Programma Regionale di Sviluppo Economico; Programma di sviluppo rurale; Programma forestale regionale; Piano regionale di cooperazione internazionale; Piano sanitario regionale.		
	1.4. Innovazione e sostenibilità, offerta turistica e commerciale			
	1.5. Innovazione e qualità del sistema rurale, agricolo e forestale			
	2.4. Le nuove infrastrutture del sistema sanitario regionale			
La Toscana delle reti	1.3. Distretto integrato regionale: il sistema delle politiche industriali	Piano regionale della mobilità e logistica; Programma regionale del TPL; Programma di sviluppo economico.		
	1.6. Sistema dei servizi pubblici locali a rilevanza economica			
	1.7. Accessibilità territoriale, mobilità integrata			
	1.8. Sviluppo della piattaforma logistica costiera			
	4.3. Coordinamento delle politiche territoriali urbane e metropolitane			
La Toscana della nuova qualità e della conoscenza	1.1 Spazio regionale della ricerca ed innovazione	Programma regionale delle azioni innovative; Piano di indirizzo generale integrato; Piano regionale per la promozione della cultura e della pratica delle attività motorie; Piano Regionale di Azione Ambientale; Piano di Indirizzo Energetico Regionale; Piano di tutela delle acque; Piano di gestione dei rifiuti; Programma regionale per le azioni innovative.		
	2.1. Qualità della formazione			
	2.2. Innovazione, qualità e sicurezza del lavoro			
	2.8. Organizzazione produzione e fruizione della cultura			
	3.1. Politiche di ecoefficienza per il rispetto di Kyoto e miglioramento della qualità dell'aria			
	3.2. Sostenibilità e competitività del sistema energetico			
	3.3. Efficienza e sostenibilità nella politica dei rifiuti			
	3.4. Governo unitario ed integrato delle risorse idriche e per il diritto all'acqua			
	3.5. Sviluppo sostenibile del sistema della montagna toscana			
	4.2. La società dell'informazione per lo sviluppo			
	4.4. Efficienza, riorganizzazione e semplificazione			
	La Toscana della coesione sociale e territoriale		2.3. Coesione ed integrazione socio – sanitaria nella società della salute	Programma regionale di edilizia residenziale e pubblica; Piano sanitario regionale; Piano di indirizzo per le montagne toscane; Programma forestale regionale Programma di sviluppo rurale; Legislazione in fase di formazione in materia
			2.5. Assistenza ed integrazione per la non autosufficienza	
2.6. Inclusione e cittadinanza degli immigrati nella multiculturalità				
2.7. Politiche di edilizia sociale				
3.5. Sviluppo sostenibile del sistema della montagna toscana				
4.1. Partecipazione, <i>governance</i> , sistema delle autonomie, aree vaste				

la messa in opera del Pit

8 - La messa in opera del Piano di indirizzo territoriale e il presidio della sua efficacia.

Parlare di “messa in opera” e non semplicemente di attuazione non è, in questo contesto, un vezzo metaforico. Ma è una scelta coerente e funzionale alla nozione di Piano che abbiamo adottato. Il Piano non è in sé l'atto che lo “promulga”. Ma è il combinarsi di volontà e di azioni, pubbliche e private, che interpretano l'idea di una *Toscana al futuro* che quell'atto-piano esprime e sostiene nei suoi contenuti. Volontà e azioni che si impegnano, si confrontano e concorrono, nei rispettivi ruoli, per dare corpo e sostanza agli obiettivi che quell'idea materializzano. Il piano di indirizzo territoriale, dunque, è tale solo se diventa un *processo* in divenire, che alimenta e armonizza, attorno ai suoi obiettivi strategici e alle sue opzioni statutarie e disciplinari, la progettualità pubblica e privata che è necessaria per dare testa e gambe all'idea di Toscana che il piano racchiude e persegue: ...nella rappresentazione della Toscana su cui quell'idea si fonda, nell'insieme dei meta-obiettivi che essa connette, nella funzionalità sistemica degli obiettivi territoriali che essa persegue in sintonia funzionale con la programmazione regionale.

Questo *processo* ha nel “Piano-atto” il suo abbrivio formale: certo rilevante ed anzi decisivo per il condensato di intenzionalità politica che esprime nelle sue determinazioni e negli indirizzi che intende perseguire. E per la legittimazione istituzionale di cui è diretta espressione: che aggrega e integra sia la rappresentanza del popolo toscano e sia le responsabilità di chi adempie al governo della comunità regionale. Ma, come ogni processo, una volta attivato e avviato, ha bisogno di una sua interna capacità motoria: ...la quale - a differenza di quanto avviene in qualunque “procedimento” - non gli deriva soltanto dalle scansioni e dagli adempimenti procedurali normativamente prescritti²⁵. Il proprio dinamismo attuativo - a monte delle competenze giuridiche, così come attraverso il loro stesso esercizio - il processo di piano lo trae dall'incontro interattivo di una pluralità di volontà e intenzionalità politiche (...le scelte di piano ai vari livelli di governo, per l'appunto, e le agende statutarie e strategiche in cui quelle scelte si articolano) che si scambiano - nel confronto argomentativo e nell'interazione cooperativa - le visioni, le opportunità e le risorse di cui ogni attore del processo è portatore o promotore o si propone come tale. E' poi su tale base che occorre procedere alla selezione concorrenziale delle più congruenti e appropriate intenzioni imprenditoriali che il mercato dell'offerta “privata” (...le proposte progettuali) - quale che ne sia la formale titolarità privatistica o pubblicistica - possa cogliere nel disegno territoriale del piano pubblico.

²⁵ Sulla distinzione tra *processo* e *procedimento* - classicamente - A. Predieri, *Pianificazione e costituzione*, Milano, Comunità, 1966.

E' dunque questo *scambio cooperativo* che assumiamo come il motore del processo di cui consiste il Piano nella sua messa in opera. Esso, per essere tale - cioè il motore operativo del piano -, dovrà avvalersi di quattro fattori strumentali indispensabili.

Il primo attiene alla relazione tra governi locali e Regione.

Il secondo al rapporto tra scelte pubbliche e scelte private. O, più generalmente, alla relazione tra potere pubblico e mercato nel governo del territorio.

Il terzo sarà dato da un parsimonioso ma ben mirato *apparato disciplinare* che conferisca al Pit e allo scambio cooperativo che presuppone, adeguate risorse normative

Il quarto concernerà la funzionalità della valutazione integrata nelle relazioni tra livelli di governo.

8.1. - La cooperazione tra Regione ed Enti locali della Toscana nella messa in opera del Pit: ...dalla *gerarchia* alla *filiera* di capacità decisionali partecipate.

La centralità della collaborazione istituzionale tra Regione e governi locali è già stata enfatizzata a proposito della *nuova visione generale* della Toscana che il Pit propugna²⁶. Visione che costituisce un fattore processuale saliente dell'operatività del Piano e dell'insieme della strumentazione di governo del territorio - regionale e locale - in Toscana. Tale collaborazione avrà ad oggetto primario il perseguimento di quelli che abbiamo designato come metaobiettivi del Piano e delle scelte strategiche del Pit quali qui evidenziate in precedenza²⁷. Abbiamo anche rimarcato come la formulazione del Pit voglia rappresentare, tra la Regione e le amministrazioni locali, un "patto istituzionale" sul governo toscano del territorio e su come esso possa interpretare quella "Toscana al futuro" che abbiamo posto al centro dei nostri metaobiettivi e delle scelte strategiche del Piano.

Parliamo di "patto" non in maniera allusiva o evocativa. Ma - va ribadito - nel senso di nuova alleanza politica e sostanziale tra Regione e amministrazioni locali per aprire l'insieme del territorio toscano a quell'orizzonte di domande, valori e opportunità nel quale trovare le risorse, la duttilità e le capacità progettuali e imprenditive necessarie al suo governo. Questo governo dev'essere plurale e contrario a qualunque approccio gerarchico non solo sul piano formale - cosa ovvia nel contesto del pluralismo istituzionale paritario del regime regionale italiano - ma anche sul versante delle relazioni effettive e del confronto tra i diversi livelli di governo: quando - vale a dire - affrontando il merito delle ipotesi, delle scelte e delle opportunità territoriali, occorre far sì che sia rinvenibile in esse un'immagine autonoma e plurale ma consonante del futuro della Toscana. Dev'essere, co-

²⁶ Cfr. § 3,4,5 e 6.1, che precedono.

²⁷ Cfr. § 6.3 e i sottoparagrafi in cui si articola, e poi il § 6.4 che è parte integrante dell'«agenda statutaria» di questo Piano. Vedi poi § 7.

me suol dirsi, un governo orientato alla *governance* piuttosto che alle relazioni di *government*. Che privilegia il confronto tra piani e progetti e la comparazione delle alternative piuttosto che la giustapposizione di poteri e competenze. Che preferisce il “governo” come *azione* e non come *mistura* di apparati. Che persegue il coordinamento come risultato sostantivo e non come presupposto o, tanto meno, come sovrapposizione o interferenza o complicatezza procedurale. Per questo il governo del territorio che poniamo al centro del patto regionale che il Pit vuol rappresentare per le amministrazioni locali toscane è concepito come un’articolata ma coesa *policy community* che adotta una conseguente configurazione decisionale. In essa, alla gerarchia dell’«ultima parola» (e ai suoi eventuali surrogati compromissori) si sostituisce una “filiera” di responsabilità distinte che condividono la necessità e le opportunità di sintonizzarsi entro un disegno o almeno entro una visione della Toscana futura. E una volta che questo disegno o almeno questa visione siano condivisi e assunti come orizzonte strategico d’insieme (...questo il nocciolo del “patto”) la strumentazione di governo del territorio potrà ben esprimere la varietà delle prospettive e delle circostanze locali di regolazione e di sviluppo. Così come, ad un tempo, la molteplicità delle ipotesi progettuali che alle une e alle altre intendono dare interpretazione operativa.

Ogni Comune come ogni altro governo locale, nell’ambito delle proprie competenze e soprattutto delle proprie capacità di piano, di programma e d’azione darà, per così dire, la sua lettura del proprio ruolo nello sviluppo della Toscana quale delineato nel Prs e la Regione mobilerà ulteriormente le sue capacità di armonizzazione e di regia strategica. Ma nessun governo locale dovrà mai sentirsi sotto tutela. Bensì, nella sua singolarità istituzionale così come nella pluralità delle sue compagini associative, dovrà trovare nella Regione e nelle sue risorse cognitive e normative uno specifico sostegno alle sue capacità di decisione territoriale, sia essa strategica che regolatoria.

E' un punto su cui la chiarezza dev'essere massima, a costo della ridondanza. Così come la *gerarchia* anche l’età del principio di *conformità* - quale chiave delle relazioni intergovernative - è definitivamente sepolta. Non perché tra le opzioni statutarie, le invarianti strutturali e le scelte normative del Pit vi abbia sempre ad esser qualcosa di negoziabile o di mutuamente “aggiustabile” in nome di una qualche *pax* interistituzionale. Ma perché tutta la strumentazione normativa del piano va considerata come una risorsa per la realizzazione del “patto”: una *disciplina* concepita come volano della sua costruzione operativa e della sua interpretazione applicativa. Per questo, in luogo della *conformità*, la chiave del confronto e del raccordo tra Regione ed Enti locali sarà,

- a. la ricerca della “*coerenza*” tra le rispettive “agende” strategiche e statutarie, e della “*congruità*” della loro formulazione operativa ai fini di quella visione e di quel disegno della Toscana al futuro su cui, a partire dai metaobiettivi del Pit, il “patto” si fonda;

b. la ricerca della “*convergenza*” laddove le scelte programmatiche e progettuali della Regione attinenti a specifiche opzioni territoriali di “interesse regionale”, per l’appunto, debbano correlarsi, per la loro efficacia, con le scelte “bottom up” che si formulano in sede locale. Ma analoga ricerca può ben avvenire anche in “direzione” contraria: laddove una specifica progettualità locale venga assunta dall’agenda regionale come propria parte saliente o propria componente rilevante di quello stesso “interesse regionale”;

c. l’accertamento di una sostanziale e reciproca “*indifferenza*” tra opzioni locali e opzioni regionali, che è quanto dire la non incompatibilità di specifici profili o progetti delle agende statutarie o strategiche locali a fronte di quella regionale di riferimento.

Naturalmente “contrasto” e /o “incompatibilità” possono pur tuttavia caratterizzare le relazioni, le visioni e i disegni programmatici o progettuali di Regione ed Enti locali. L’incontro e l’interazione - ove necessario od opportuno - ma soprattutto l’agevole e coerente integrarsi o anche il semplice convivere tra pianificazione, programmi e progetti *bottom up* cioè locali, da un lato e *top down* cioè regionali, dall’altro, sono la *ratio* stessa del “patto” di cui stiamo parlando. Sono il motivo per cui riteniamo che l’insieme della strumentazione normativa attivabile ad opera della Regione costituisca una leva a disposizione del patto. E, ferma la strumentazione specifica di cui alla legge 1 e fermo il ruolo della conferenza paritetica di cui agli artt. 24 e ss., aver scelto la logica della *filiere* decisionale in luogo della *gerarchia* e della *conformità* significa voler attivare il massimo di prevenzione del conflitto nella mutua ricerca di *buoni e sostenibili argomenti* a sostegno delle rispettive configurazioni statutarie così come delle rispettive alternative strategiche.

E’ chiaro che tutto si regge se chiarezza e intensità delle molteplici volontà politiche sono almeno pari alla densità tecnica dei problemi, degli obiettivi e delle opportunità da affrontare. In caso contrario, verremmo a smentire i postulati stessi di un processo di *governance*. Postulati che ci dicono che anche i processi di *governance* vanno pur governati a loro volta: cioè orientati, pilotati, monitorati²⁸. Altrimenti divengono mera ginnastica negoziale.

Ma proprio perciò la buona volontà aiuta ma non basta. Occorre dunque ribadire come quello della valutazione integrata sia lo strumento indispensabile per dare sostanza alla *governance territoriale*, trasformando la sussidiarietà e l’autonomia locale, che ne sono il presupposto, in cooperazione attiva. E facendone la base analitica e di confronto cognitivo - come già abbiamo sottolineato

²⁸ Con chiarezza di regia e piena cognizione dell’approdo, ci piacerebbe aggiungere. Anche se sappiamo altresì, specie nelle società dei nostri tempi, quanto sia difficile conoscere preventivamente i venti che a quell’approdo ci spingeranno. Ma - per scomodare come di consueto il vecchio Seneca - ciò che occorre, tuttavia, è trovarsi adeguatamente attrezzati al loro sopraggiungere. Ce lo ricorda E. Rullani, *Una comunità vitale è quella che investe su se stessa. Appunti di viaggio sull’esplorazione, in Toscana, del futuro possibile*, in A: Petretto (a cura di), *Toscana 2020. Una Regione verso il futuro*, Firenze, IRPET, 2005.

- perché la stessa *governance territoriale* si traduca in una mutua responsabilizzazione tra gli indirizzi e le scelte regionali, da un lato, e le visioni e le opzioni locali, dall'altro.

Per quanto poi attiene agli strumenti e gli atti di governo del territorio vigenti o in fase di definizione, la Regione promuoverà ogni possibile intesa con il sistema toscano degli Enti locali affinché le scelte già contemplate in detti strumenti e atti siano concordemente valutate alla luce dei meta-obiettivi, degli obiettivi correlati e dell'agenda strategica del Piano. Inoltre, la Regione auspica che le Amministrazioni locali, nella definizione e negli aggiornamenti dei loro strumenti e dei loro atti di governo del territorio, sottopongano alla valutazione integrata di loro competenza anche le scelte previste in precedenti strumentazioni di loro pertinenza.

Infine, postulando la cooperazione interistituzionale tra le Amministrazioni regionale e locali come condizione della efficacia di questo piano, ne abbiamo parlato nei termini di una mutua responsabilizzazione tra le rispettive "capacità decisionali". E' quest'ultima una formula che si richiama al compito delle Amministrazioni territoriali di prospettare, elaborare e assumere le decisioni politico-amministrative di propria competenza, secondo i procedimenti previsti per la legittima funzionalità delle rispettive forme di governo. Ma parlare di "capacità decisionali" significa anche richiamare (appunto mediante il lemma "capacità") la necessità per le stesse Amministrazioni di formulare decisioni non solo formalmente legittime ma anche sostanzialmente legittimate: cioè fondate su adeguate modalità di partecipazione civica alla loro costruzione. Una partecipazione che non sostituisce né può né deve surrogare i compiti primari che competono alla rappresentanza politica e alle istituzioni in cui questa si esplica al fine di dar voce, regole e visione generale a una comunità che voglia governarsi. Ma una partecipazione che integra la rappresentanza politica e la funzionalità espressiva delle sue strutture istituzionali, perché incrementa la capacità in chi amministra di ascoltare, motivare e argomentare pubblicamente le politiche di cui si fa interprete, le opzioni che esse sottendono e le eventuali alternative che le rendono preferibili, così da assicurarne una effettiva legittimazione e di qui una più forte o più probabile efficacia. La Regione Toscana, come già abbiamo rimarcato in precedenza nel § 6.4 e come risulta intrinsecamente conseguente alla nozione di "territorio" e a quella di "governo del territorio" che ne deriva (vedi § 2 e 3) e che abbiamo assunto a fondamento del presente Piano, ritiene che detta capacità decisionale presupponga quella "democrazia partecipata" di cui parla appunto il disposto dell'art. 5 comma 2 della legge regionale 1/2005, cioè un coinvolgimento attivo di coloro - i cittadini - che saranno, a un tempo, i destinatari e gli artefici ultimi delle opzioni di governo e della loro efficacia. La stessa legge individua nell'attivazione dell'istituto della Garante della comunicazione (di cui agli artt. 19, 20 e 16, comma 3, della stessa legge regionale) un supporto importante al fine suddetto, laddove prescrive che esso debba assicurare «...la conoscenza effettiva e tempestiva delle scelte e dei supporti conoscitivi relativi alle fasi procedurali di formazione e adozione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio» promuovendo «nelle forme e con le modalità più idonee,

l'informazione» dei cittadini singoli o associati circa la formazione della strumentazione decisionale di cui si avvale il governo del territorio (vedi appunto, l'art. 20, comma 1, della legge in parola). Un supporto che sempre la legge regionale 1/2005 concepisce a garanzia della stessa partecipazione civica (sulla base del combinato disposto dei due commi dell'art. 19) e che ritiene tale se e in quanto fondata su adeguate capacità informative e cognitive costruite e poste a disposizione del pubblico interessato. Ciò, è di tutta evidenza, non vuol dire che l'azione del Garante della comunicazione possa venire configurata di per sé quale "modalità" partecipativa e neppure quale veicolo diretto "della" partecipazione. Significa, tuttavia, la necessità di interpretare in modo evolutivo e non meramente "procedimentale" o "*intra moenia*" il ruolo stesso del Garante e di sviluppare le potenzialità che esso racchiude per una effettiva capacità di interlocuzione delle Amministrazioni con la cittadinanza: dunque, sulla base di modalità informative moderne, cioè aperte, interattive e prive di barriere tecniche (sul piano lessicale e argomentativo) all'ingresso.

Per altro, la Regione ha attivato un processo, per l'appunto molto partecipato, di definizione e organizzazione legislativa della partecipazione dei cittadini alla formulazione e alla messa in opera delle politiche pubbliche regionali e locali. Ebbene, proprio ai fini dell'efficacia di questo Piano, è opportuno che le Amministrazioni locali - quali che siano i tempi e gli esiti dell'iniziativa regionale di legiferare in materia - sperimentino modalità innovative di mobilitazione informativa e di coinvolgimento deliberativo della propria popolazione per conferire alle opzioni di governo del territorio un grado di legittimazione sostantiva atta a renderle efficaci. Ciò, con particolare riferimento alla formulazione di una visione condivisa circa lo stato e i destini del patrimonio territoriale delle singole comunità locali e alla conseguente definizione delle «regole di insediamento e di trasformazione» del territorio (appunto, art. 5, comma 2, legge regionale 1/2005) in funzione delle scelte statutarie che per esso assumano le singole Amministrazioni competenti.

La Regione, per parte propria assumerà ogni possibile iniziativa a sostegno di un simile impegno delle Amministrazioni locali e del consolidamento delle relative pratiche partecipative.

8.2. - La concorrenza come strumento selettivo dell'offerta progettuale ai fini dell'efficacia del Piano

Abbiamo poco sopra (§ 8) asserito che il processo di messa in opera del Piano si fonda, oltre che sulla cooperazione attiva tra livelli di governo, su un nuovo rapporto col mercato e con l'offerta progettuale che il piano pubblico - ad ogni livello territoriale di governo - deve saper alimentare ai fini della propria messa in opera.

La chiave di questo assunto è la ricerca di una nuova osmosi tra il *meglio* del pubblico e il *meglio* del privato²⁹ nel governo del territorio. Ovvero, tra le più attrattive opportunità che il piano pubblico sa definire e proporre al mercato per dare operatività alle visioni e agli obiettivi che predilige, e le più appropriate proposte imprenditive e progettuali che il mercato sa individuare tra le proprie forze ed energie innovative. Sia chiaro: non vogliamo certo rinverdire le perigliose stagioni dell'«urbanistica contrattata», né - tanto meno - accondiscendere alla visioni che scambiano la speculazione immobiliare con la modernità o la inevitabilità del mercato nel dettare le scelte reali del governo del territorio e i suoi canoni paesistici. Ai nostri fini il «mercato» è l'accezione weberiana del termine. Cioè, lo strumento più efficace di cui il pianificatore pubblico si può avvalere per mobilitare e selezionare le capacità e le risorse imprenditive e progettuali - competitivamente - più coerenti ed appropriate per dare corpo e sostanza al disegno che è chiamato a formulare - mediante il piano pubblico, per l'appunto - del proprio ambito territoriale e delle valenze funzionali che quel disegno deve esprimere nel contesto regionale. Cioè nel quadro dei metaobiettivi, degli obiettivi correlati e di quella «agenda strategica» che ne compongono il tessuto e il volano pianificatorio. E questo «mercato» noi intendiamo assumerlo molto e profondamente sul serio: quale *partner* essenziale del processo di governo del territorio in Toscana e della sua intrinseca natura e funzionalità pubblica.

E' in questa prospettiva che la Regione ritiene necessario siano da consolidare, affinare e comunque sostenere con il massimo impegno consultivo tutte le pratiche di messa in opera della pianificazione territoriale che, a scala locale, si avvalgano dell'istituto dell'«*avviso pubblico*» di *partecipazione alla formazione del regolamento urbanistico comunale*.

Esso può infatti consentire di sostanziare l'obiettivo insito nella principale «invenzione» delle riforme regionali in materia di governo del territorio, che consiste nella separazione tra piano di livello strutturale e pianificazione di livello operativo (...che in Toscana, notoriamente, si fonda sul regolamento urbanistico). Può altresì conferire applicazione operativa al cosiddetto principio di «sussidiarietà orizzontale» (*alias*, l'interazione sistematica tra decisore pubblico e operatore privato nel rispetto della regola della «mutua-non interferenza»). E' anche l'istituto che meglio si attaglia alle esigenze di una consapevole e responsabile partecipazione «sostantiva» alla effettività delle scelte

operative che danno corpo al piano pubblico. E', in parallelo, lo strumento che può rendere chiari e netti, dunque trasparenti, i rapporti fra i diversi soggetti chiamati a svolgere diversi ruoli nella trasposizione attuativa delle strategie di piano. E che consente all'attore pubblico di mantenere un ruolo forte e condizionante anche nel momento operativo, ove può diventare promotore della qualità dell'intrapresa progettuale dell'attore di mercato. Tecnicamente, pertanto, l'avviso pubblico può rappresentare un potente strumento di semplificazione delle eventuali criticità che si possono manifestare a livello locale nella transizione dalla formulazione del piano strutturale municipale a quella del regolamento urbanistico comunale: momento quest'ultimo nel quale le strategie devono diventare "interventi", dunque, definizione di "quantità" e di "regole".

Naturalmente, un ricorso generalizzato e auspicabile a detto istituto richiede, come precondizione, una lettura rigorosa dei dettami della legge 1 e della architettura pianificatoria e decisionale che essa dispone per le autonomie comunali, che è bene ribadire in questa sede nei suoi elementi essenziali. Vale a dire:

- nella norma regionale, è appena il caso di rammentarlo, il piano strutturale si applica all'intero territorio comunale e ha durata a tempo indeterminato;
- suoi elementi essenziali sono il quadro conoscitivo; lo statuto e le relative suddivisioni del territorio comunale in sistemi e sub-sistemi, consistente nelle invarianti e nei vincoli prestazionali e nei limiti d'uso; gli obiettivi strategici di sviluppo sostenibile e le relative suddivisioni del territorio comunale in unità territoriali organiche elementari, e in esse la definizione delle azioni;
- lo statuto fissa i vincoli, i limiti d'uso e le discipline urbanistiche riguardanti le invarianti strutturali, vincolanti per gli atti gestionali del piano (*in primis* per il regolamento urbanistico);
- la gestione urbanistica si svolge mediante il regolamento urbanistico, gli eventuali piani complessi di Intervento, i programmi e i piani di settore, i piani attuativi, i progetti pubblici e privati di insediamento e il regolamento edilizio, in conformità ai principi, alle norme generali, agli indirizzi, ai parametri, alle definizioni di funzioni e dimensionamento, alle condizioni di fattibilità e di valutazione, alle salvaguardie del piano strutturale;
- il regolamento urbanistico si compone di due parti: una finalizzata alla gestione dell'esistente, l'altra finalizzata alla trasformazione;
- le azioni pubbliche e private concorrono alla parte relativa alle trasformazioni: esse dovrebbero essere costituite da progetti a durata limitata, che devono garantire condizioni di realizzabilità (di qui la previsione di decadenza *ex lege* degli interventi privati);
- stante quanto sopra, i progetti devono essere valutati per la loro attuabilità e per le modalità, i tempi e l'entità dell'uso dei beni territoriali;

²⁹ va ribadito, ...quale che ne sia la formale natura giuridica.

- il regolamento urbanistico non è banalmente la composizione delle azioni pubbliche e private pronte alla messa in opera. Queste devono inserirsi in uno scenario generale che costituisce anche nel regolamento urbanistico il *piano pubblico*, e che è composto da tutto ciò che il regolamento urbanistico mutua dal piano strutturale, dal coordinamento dei piani e degli atti di settore comunali che nel regolamento urbanistico trovano un quadro di coerenza e composizione, dalle scelte di programma a tempo breve che l'Amministrazione enuncia nel quadro previsionale strategico;
- su tali presupposti, e al fine di precisare e articolare le scelte di piano, poiché esse saranno realizzate dal pubblico come dal privato (ma in misura prevalente da quest'ultimo) e anche nell'intento di dare certezza all'intervento dello stesso operatore privato, la singola amministrazione, mediante l'avviso pubblico, sollecita e "disvela" le capacità private così da farne la "stoffa" con cui provvedere alla formazione del regolamento urbanistico.

E' in una simile cornice normativa che le amministrazioni comunali, ai fini della predisposizione dei regolamenti urbanistici o delle loro varianti, possono sollecitare gli operatori di mercato a presentare programmi che a seguito della loro ammissibilità, da disciplinarsi nei piani strutturali prima e nei regolamenti urbanistici poi, possono essere recepite dal regolamento urbanistico. Programmi la cui sollecitazione pubblica, oltre al progetto di trasformazione, è del tutto abilitata a prevedere ulteriori componenti previsionali, valutatorie e progettuali a garanzia della qualità e realizzabilità dei singoli interventi, ossia della loro sostenibilità territoriale.

Ne deriva che la valutazione di carattere operativo che attiene al regolamento urbanistico comincia a svolgersi a partire dall'abbrivio della formazione del regolamento medesimo, poiché l'amministrazione comunale è in grado di mobilitare l'interesse degli operatori già sul piano strutturale (mediante l'attivazione di "tavoli" di confronto concernenti le opportunità e le condizioni che il piano propone per la propria attuazione) e valuta poi, nella comparazione selettiva di quanto il mercato offre alla sua attenzione, le risposte alla propria "chiamata". I programmi che costituiscono tale risposta, devono soddisfare - va ribadito - condizioni di sostenibilità ambientale, economica e sociale, assicurando la conservazione del patrimonio storico, artistico e ambientale presente nell'area interessata dal programma e la promozione di nuovi fattori di sviluppo economico e sociale nei termini di nuove e specifiche opportunità imprenditoriali e occupazionali, o di consolidamento del tessuto socio-economico esistente. In ogni caso, riteniamo che i programmi all'esame delle amministrazioni locali, al di là della loro stessa e formale rispondenza ai canoni legislativi e regolamentari che presidiano il principio di sostenibilità territoriale e di tutela ambientale e paesistica, debbano connotarsi, per la loro stessa presa in considerazione da parte delle amministrazioni interessate, a un generale prerequisito: la loro specifica funzionalità all'agenda strategica locale: che occorre as-

sumere, in ogni caso, come preconditione di ammissibilità. E che è pertanto necessario disciplinare specificamente nella strumentazione locale (piani strutturali e regolamenti urbanistici).

Oltre all'avviso pubblico, altre forme di sollecitazione del mercato, tese all'innalzamento della qualità progettuale, imprenditoriale e tecnica, possono essere sperimentate grazie al nuovo impianto del processo di pianificazione e gestione territoriale. Ci riferiamo a bandi da emanare "a pianificazione compiuta", ossia dopo aver disegnato i nuovi assetti insediativi e scelto le aree di intervento nell'atto di governo. In altri termini, stabiliti i diritti edificatori, questi possono essere messi a bando per promuovere concorrenza fra soggetti che si candidano alla realizzazione degli interventi, offrendo all'Amministrazione competente, secondo le regole della trasparenza e criteri preventivamente definiti, una serie differenziata di alternative di fattibilità.

8.3. - Lo strumentario disciplinare del Pit

Abbiamo già rimarcato come il Pit individui i fattori territoriali e funzionali che compongono la struttura del territorio³⁰ e, come tale, debba annoverare proprie specifiche prescrizioni. Abbiamo anche sottolineato, tuttavia, che non sta solo in esse il suo valore "normativo". Bensì anche e soprattutto negli indirizzi che 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. Per questa ragione il pur necessario corredo normativo va inteso come una "risorsa" da investire ai fini della migliore efficacia di quella cooperazione. E', in questa chiave, che parliamo di «disciplina» del Pit, formulandola ai fini della sua appropriatezza quale strumento d'efficacia e declinandola appositamente in direttive, prescrizioni e salvaguardie. Tutte concepite e correlate, comunque, in funzione della messa in opera di questo Documento quale "direttiva generale" del Piano di indirizzo territoriale.

Per l'articolazione specifica della disciplina rinviamo alla apposita e successiva seconda sezione del presente Piano.

8.4. - La valutazione integrata come presidio dell'efficacia del Piano

Abbiamo visto come questo Piano ritenga la valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali, economici, sociali e sulla salute una parte costitutiva del governo del territorio. La *governance territoriale* che il Pit assume come propria modalità di funzionamento operativo individua proprio nella valutazione integrata la base analitica e di confronto cognitivo perché la stessa *governance*

³⁰ Mediante i «Quadri analitici di riferimento» di cui al § 6.2.

territoriale si traduca in una mutua responsabilizzazione tra gli indirizzi e le scelte regionali, da un lato, e le visioni e le opzioni locali, dall'altro.

Ciò detto, tuttavia, la valutazione integrata è anche una "tecnica": con propri presupposti organizzativi, procedurali e metodologici che sono condizione, nel loro insieme, della sua stessa funzionalità. Per essi, in questa sede, rinviamo sia all'apposito regolamento dell'amministrazione regionale³¹, sia al "modello tecnico" elaborato da Irpet in collaborazione con la Regione Toscana³² e alle integrazioni che quel modello ha in corso di definizione ai fini specifici di questo Piano e in funzione dello sviluppo e del consolidamento delle pratiche delle Amministrazioni regionale e locali di bilancio e di contabilità ambientali.

Ma ciò che già qui bisogna sottolineare è che il presidio valutatorio dell'efficacia del Pit verrà pregiudizialmente ancorato alla correlazione tra gli indicatori derivanti da un triplice e generale "parametro", che è la chiave di garanzia,

- a. della coerenza e della congruità interne alla messa in opera del Piano nell'insieme della sua strumentazione attuativa, e
- b. della mutua coerenza e della mutua congruità del processo di messa in opera del Pit (lungo la filiera regionale↔locale) da un lato, e delle scelte attuative del Programma regionale di sviluppo e delle sue strumentazioni conseguenti, dall'altro.

⇒ Il primo parametro di correlazione sarà dunque dato da una matrice che collaziona organicamente effetti attesi e risultati empirici dell'agenda che annovera i metaobiettivi del Pit con quelli della sua «agenda strategica». Vale a dire, il perseguimento di detti suoi metaobiettivi, con il corredo di obiettivi specifici in cui i primi si articolano, rispetto alla realizzazione di quei «sistemi funzionali» in cui l'«agenda strategica» del Piano scandisce le sue opzioni e le sue connessioni sostantive con la programmazione regionale incentrata sul Prs.

Graficamente, possiamo riassumere detta matrice come segue:

³¹ Cioè al regolamento in attuazione dell'articolo 11 comma 5 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1, recante "Disciplina del processo di valutazione integrata", in corso di formulazione conclusiva.

³² Cfr. IRPET - Regione Toscana (Direzione Generale della presidenza - Area di Coordinamento Programmazione e Controllo), *La valutazione degli effetti attesi di piani e programmi sugli obiettivi delle politiche regionali. Procedure, modelli e indicatori*, Firenze, 2006.

i “metaobiettivi” del Pit ↓	Sistemi funzionali del Pit ↔			
	La Toscana dell’accoglienza e dell’attrattività	La Toscana delle reti	La Toscana della nuova qualità e della conoscenza	La Toscana della coesione sociale e territoriale
Integrare e qualificare la “città policentrica” toscana				
Sviluppare e consolidare la presenza “industriale” in Toscana				
Conservare il valore del patrimonio territoriale della Toscana				

⇒ Un secondo parametro di correlazione basato su una matrice di commisurazione degli effetti attesi e dei risultati empirici di piani, programmi e azioni definiti e messi in opera in funzione del perseguimento dei metaobiettivi del Pit, da un lato, e in rapporto, dall’altro, alla realizzazione dei Programmi strategici del Programma regionale di sviluppo 2006-2010, dei conseguenti Progetti integrati regionali e delle Azioni progettuali del Documento di programmazione economica e finanziaria 2007.

Graficamente possiamo rappresentare questa seconda matrice - che collaziona pertanto la «agenda statutaria» del Pit con le opzioni e le linee strategiche del Programma regionale di sviluppo e delle sue componenti funzionali - come segue:

I “metaobiettivi” del Pit ↓	<i>PROGRAMMI STRATEGICI DEL PRS, PIR e azioni progettuali DPEF 2007</i> ⇔			
	Competitività Sistema Integrato Regionale e Territorio	Cittadinanza, lavoro, coesione, cultura e qualità della vita	Sostenibilità ambientale e territoriale	Governance, conoscenza, partecipazione, sicurezza
Integrare e qualificare la “città policentrica” toscana				
Sviluppare e consolidare la presenza “industriale” in Toscana				
Conservare il valore del patrimonio territoriale della Toscana				

⇒ Un terzo parametro di correlazione basato su una matrice di commisurazione composta dagli effetti attesi e dai risultati empirici di piani, programmi e azioni definiti e messi in opera in funzione della realizzazione dell’«agenda strategica» del Pit - secondo i sistemi funzionali che la compongono - da un lato, e in rapporto, dall’altro, alla realizzazione dei Programmi strategici del Programma regionale di sviluppo 2006-2010, dei conseguenti Progetti integrati regionali e delle Azioni progettuali del Documento di programmazione economica e finanziaria 2007.

Graficamente tale matrice può avere la seguente rappresentazione:

PROGRAMMI STRATEGICI DEL PRS, PIR e azioni progettuali DPEF 2007				
↔				
SISTEMI FUNZIONALI DEL PIT ↓	Competitività Sistema Integrato Regionale e Territorio	Cittadinanza, lavoro, coesione, cultura e qualità della vita	Sostenibilità ambientale e territoriale	Governance, conoscenza, partecipazione, sicurezza
La Toscana dell'accoglienza e dell'attrattività				
La Toscana delle reti				
La Toscana della nuova qualità e della conoscenza				
La Toscana della coesione sociale e territoriale				

Questa triplice combinazione analitica e valutatoria (tale ben inteso in quanto attività *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*) è la condizione indispensabile per conoscere *quanto* e *come* occorra agire o modificare o innovare o correggere o consolidare ai fini della realizzazione dei contenuti e degli obiettivi di quel "concerto" statutario e strategico rappresentato dall'interazione di metaobiettivi↔sistemi funzionali↔programmazione e progettazione dello sviluppo regionale. Una condizione, senza la quale, sia il pianificatore e l'amministratore regionale, sia il pianificatore e l'amministratore locale restano privi del presupposto cognitivo della loro cooperazione, mentre si forniscono nuovi argomenti ai semplicistici fautori di rinnovate gerarchie. Invece, è proprio su una simile ipotesi di valutazione integrata, ovviamente in questa sede soltanto abbozzabile e qui prescindente dalle sue tecnicità, che per un verso è possibile fornire agli enti locali così come all'amministrazione regionale un comune quadro concettuale, propositivo e analitico di riferimento ai fini della formulazione delle rispettive strategie territoriali e delle rispettive opzioni statutarie e normative, e, per un secon-

do verso, è possibile dotare di un ancoraggio argomentativo - se non certo almeno attendibile - il confronto delle visioni e delle opzioni su cui si basano la “progettualità” del governo locale e quella regionale. E ciò perché le *priorità* di cui ciascuna istanza istituzionale si renda interprete possono almeno avere, lungo questa via, un fondamento evidente per la loro comparazione: che sta proprio nel quanto e nel come ciascuna di tali priorità - *ex ante* - possa ragionevolmente situarsi in ognuna delle caselle risultanti dal triplice incrocio tra metaobiettivi↔sistemi funzionali↔programmazione e progettazione dello sviluppo regionale. Mentre - *ex post* - possa altrettanto ragionevolmente pretendere la reiterazione della propria perseguibilità.

Riferimenti bibliografici essenziali

Riportiamo qui di seguito alcuni richiami bibliografici concernenti le tematiche affrontate da questo documento di Piano. E', com'è evidente, una bibliografia tutt'altro che esaustiva essendo la letteratura su quei temi semplicemente sterminata. La selezione che abbiamo compiuto vuol solo consentire di "farsi un'idea" circa l'insieme dei medesimi. E risponde a un duplice criterio. Da un lato, dare conto dello spessore diacronico delle questioni con cui il Piano si cimenta, che sono estremamente "moderne" ma non contingenti: poiché investono il nostro presente in funzione del nostro futuro ma hanno radici in un tempo che si misura in fasi storiche e talvolta in epoche. Dall'altro, evidenziare la prospettiva pluridisciplinare e internazionale in cui quelle stesse questioni sono state studiate e in cui continuano a dover essere poste: se le si vuole considerare nell'ambito teorico e metodologico che è preliminarmente necessario al loro trattamento politico e tecnico.

AA.VV., *Il territorio e l'ambiente*, in "Storia d'Italia", *I caratteri originali*, Torino, 1972, poi Milano, 2005.

AA.VV., *Il disegno del mondo*, Milano, 1983.

Amin, A., Thrift, N., *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Bologna, 2005.

Attali, J., *Histoires du temps*, Paris, 1983.

Attali, J., *Une brève histoire de l'avenir*, Paris, 2006.

Bagnasco, A., Piselli, F., Pizzorno, A., Trigilia, C., *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, 2001.

Balducci, A., *Le nuove politiche della governance urbana*, in "Territorio", 2000, n. 13.

Bauman, Z., *Voglia di comunità*, Roma-Bari, 2001.

Becattini, G., *Il distretto industriale: nuovo modello di sviluppo*, Torino, 2000.

Benevolo, L., *Storia dell'architettura del Rinascimento*, Roma-Bari, 1973.

Berengo, M., *L'Europa delle città*, Torino, 1999.

Bertuglia, C.s., Vaio, F. (a cura di), *La programmazione delle città*, Milano, 1997.

Bobbio, L., Zeppetella (a cura di), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, 1999.

Booth, D.J.V., Jaffe, M., *A review of generation and evaluation in structural planning*, in "Town Planning Review", 1978, n. 49.

- Borghero, C. (a cura di), *La polemica sul lusso nel Settecento francese*, Torino, 1974.
- Bourdieu, P., *Le capital social: notes provisoires*, in «Actes de la Recherche en Sciences Sociales», 1980, n. 3.
- Braudel, F., *L'identità della Francia. Spazio e storia*, Milano, 1986.
- Braudel, F., *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, Torino, 1999.
- Breheny, M. (a cura di), *Sustainable Development and Urban Form*, London, 1992.
- Burke, E., *Inchiesta sul bello e il sublime*, Palermo, 1985.
- Cacciari, M., *La città*, Villa Verucchio, 2004.
- Calabi, D., *Storia dell'urbanistica europea. Questioni, strumenti, casi esemplari*, Torino, 2000.
- Camagni, R., Lombardo, S. (a cura di), *La città metropolitana. Strategie per il governo e la pianificazione*, Firenze, 1999.
- Camporesi, P., *Le belle contrade. Nascita del paesaggio italiano*, Milano, 1992.
- Castells, M., *La questione urbana*, Padova, 1974.
- Castells, M., *The informational city*, Oxford-Cambridge, Mass., 1989.
- Dematteis, G., Governa, F. (a cura di), *Contesti locali e grandi infrastrutture*, 2001.
- De Seta, C., *La città europea dal XV al XX secolo*, Milano, 1996.
- Corbin, A., *Le territoire du vide*, Paris, 1988.
- Corboz, A., *Il territorio come palinsesto*, in "Casabella", 1985.
- Cosgrove, D., *Realtà sociali e paesaggio simbolico*, Milano, 1990.
- Crosta, P.L., *Politiche*, Milano, 1998.
- Crozier, M., Friedberg, E., *L'acteur et le système*, Paris, 1977.
- Davies, H.W.E., Edwards, D., Hooper, A.J., Punter, J.V., *Planning in Western Europe*, London, 1989.
- D'Andrea, L., Quaranta, G., Quinti, G., *Il ritorno della città. La base urbana della globalizzazione*, Roma, 2000.
- De Luca, G., Gamberini, M., *Toscana. "Norme per il governo del territorio. L.r. 3 gennaio 2005 n. 1"*, Milano, 2006.
- De Santis, F., *Il governo del territorio in Toscana alla luce del testo unico. Commento alla l.r. Toscana n. 1/2005*, Milano, 2006,
- Elster, J., *Argomentare e negoziare*, Milano, 1993.

- Febvre, L., *La terre et l'évolution humaine. Introduction géographique à l'histoire*, Paris, 1922.
- Ferraro, G., *Mappe e sentieri*, in Cru. "Critica della razionalità urbanistica", 1997, n. 5.
- Ferrera Freitas, R., *Centres commerciaux: Iles urbaines de la postmodernité?*, Paris, 1996.
- Fischer, F., Forester, J., *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham-London, 1993.
- Friedman, J., Alonso, W. (a cura di), *Regional development and planning*, Cambridge, Mass., 1964.
- Fusco Girard, L., Nijkamp, P. (a cura di), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Milano, 1997.
- Geus, R., *Beni pubblici. Beni privati. Origine e significato di una distinzione*, Roma, 2005.
- Ghiekere, A., *L'offre en habitat dans l'Union Européenne*, Paris, 2001.
- Giannini, M.S., *Aspetti giuridici dell'ambiente*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1973, p. 23 ss..
- Giovannini, P. (a cura di), *La sfida del declino industriale. Un decennio di cambiamenti*, Roma, 2006.
- Graham, J., *Cities and infrastructure networks*, in "International Journal of Urban and Regional Research", 2000, n. 1.
- Grote, J.R., Gbikpi, B. (a cura di), *Participatory Governance, Political and Societal Implications*, Opladen, 2002.
- Hall, P., *Megacities, world cities and global cities*, Amsterdam, 1997.
- Hall, P., *Great Planning Disasters*, Berkeley, 1980.
- Hooge, L., Marks, G., *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*, in "The American Political Science Review", vol. 97, 2, 2003, pp. 233-243.
- Ieraci, G., *Governance. Appunti per la discussione critica di un concetto*, Padova, 2004.
- IRPET, *Toscana 2020. Una Regione verso il futuro* (a cura di A. Petretto), Firenze, Regione Toscana, 2005.
- Karrer, F. (a cura di), *Effetti territoriali delle infrastrutture di trasporto*, Cosenza, 1995.
- Kooiman, J. (a cura di), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, 1993.
- Haughton, G., Hunter, C., *Sustainable Cities*, London, 1994.
- Healey, P., *Collaborative Planning*, London, 1997.
- Kemeny, J., *Housing and Social Theory*, London, 1992.

- Lanza, A., *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, 1997.
- La Spina, A., Majone, G., *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000.
- Le Galès, P., *La nuova political economy delle città e delle regioni*, in “*Stato e Mercato*”, 52, 1998, pp. 53-91.
- Lowi, T.J., *La scienza delle politiche*, Bologna, 1999.
- Magnier, A., Russo, P., *Sociologia dei sistemi urbani*, Bologna, 2002.
- Mayntz, R., *La teoria della governance. Sfide e prospettive*, in “*Rivista italiana di scienza politica*”, 1999, XXIX, n. 1, pp. 3-21.
- Maldonado, T., *La speranza progettuale*, Torino, 1970.
- Mandelbaum, S.J., Mazza, L., Burchell (a cura di), *Explorations in Planning Theory*, New Brunswick N.J., 1994.
- Marchi, G., Lenti, L., *La valutazione nei processi di piano*, Milano, 2003.
- Martinotti, G. (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, 1999.
- Mazza, L., *Piano, progetti, strategie*, Milano, 2004.
- Micelli, E., *Gli strumenti della perequazione*, in “*Archivio di studi urbani e regionali*”, n. 58, 1997.
- Meyer, J.R., *Regional economics: a survey*, in *Surveys in economic theory*, American Association e Royal Economic Society, London-New York, 1966.
- Morbidelli, G., *Ipotesi sulle caratteristiche dei piani urbanistici regionali e sulle articolazioni comprensoriali*, in *Amministrare*, 1975, p. 467 ss..
- Morbidelli, G., *Piano territoriale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, p. 705 ss..
- Morbidelli, G., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXIII, Treccani, Roma, 1988.
- Mori, G. (a cura di), *La Toscana*, in “*Storia d’Italia. Le regioni dall’Unità a oggi*”, Torino, 1986.
- Morisi, M., Magnier, A. (a cura di), *Governo del territorio: il modello Toscana*, Bologna, 2003.
- Moroni, S., *L’ordine sociale spontaneo. Conoscenza, libertà e mercato dopo Hayek*, Torino, 2005.
- Mumford, L., *The Culture of Cities*, New York, 1938.
- Needham, B., *A plan with a purpose*, in Healey, P. (et al.), *Making Strategic Spatial Plans*, London, 1997.
- Needham, B., *Planning strategies and planning methods*, in Healey, P. (et al.), *Making Strategic Spatial Plans*, London, 1997.

- Palumbo, D.J. (a cura di), *The politics of Program Evaluation*, Newbury Park CA, 1987.
- Perulli, P., *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*, Torino, 2000.
- Piselli, F., *Reti. L'analisi di network nelle scienze sociali*, Roma, 1995.
- Predieri, A., *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963.
- Predieri, A., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969.
- Predieri, A., *Paesaggio*, in "Enciclopedia del diritto", vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, pp.503-531.
- Predieri, A., *La curva e il diritto*, Milano, 2003.
- Raison, J.-P., *Risorse*, in "Enciclopedia Einaudi", Torino, vol. XII, 1981, pp. 132-150.
- Raison, J.-P., *Terra*, in "Enciclopedia Einaudi", Torino, vol. XIV, 1981, pp. 199-217.
- Rhodes, R.A.W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, 1997.
- Roncayolo, M., *Territorio*, in "Enciclopedia Einaudi", Torino, vol. XIV, pp. 218-243.
- Rossi, A., *L'architettura della città*, Novara, 2006 (I^a ed., 1966).
- Rossi, P. (a cura di), *Modelli di città. Strutture e funzioni politiche*, Torino, 1987.
- Sani, F., Magnier, A., *La riqualificazione della città portuale. Il caso Marsiglia*, in corso di stampa.
- Sassen, S., *The global city*, Princeton, N.J., 1991.
- Scharpf, F.W., *Verso una teoria della multi-level governance in Europa*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 1, 2002, pp. 11-42.
- Secchi, B., *Il racconto urbanistico*, Torino, 1984.
- Secchi, B., *La città del ventesimo secolo*, Roma-Bari, 2005.
- Sen, A., *Equality of what?* in Sen, A., *Liberty, equality and la: selected Tanner lectures on human values*, Salt Lake City, 1987, vol. I^o.
- Traina, D. M., *Note minime su pianificazione del paesaggio e governo del territorio nella legge Toscana n. 1 del 2005* (note a C. Cost. n. 182/2006), in *Giur. Cost.*, 2007, p. 49 ss;
- Traina, D.M., *La disciplina del paesaggio nella legge regionale Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 sul governo del territorio*, in V. Piergigli-A.L. Maccari (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006, p. 619 ss;
- Traina, D.M., *La dialettica dei poteri urbanistici nella Regione Toscana*, in E. Ferrari-P.L. Portaluri-E. Sticchi Damiani (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, 2005, p. 359 ss.
- Tutino, A., *L'efficacia del piano*, Roma, 1986.

UNCHS, *World's Cities*, New York, 2001.

Urwin, D.W., *Centro e periferia*, in “Enciclopedia delle scienze sociali”, Torino, 1991.

Van Den Berg, L., *Politica urbana e orientamento al mercato*, in Martinotti, G. (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, 1999.

Viviani, R., *Postposturbanistica*, Firenze, 1997.

Viviani, R., *Piano pubblico e progetti privati*, Firenze, 2003.

Viviani, R., *Chi governa cosa?*, Firenze, 2005.