

**LA LEGGE REGIONALE TOSCANA N. 5 /1995:
“NORME PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO” - UNA IMPORTANTE
RIFORMA SUL PIANO ISTITUZIONALE E SULLA MATERIA URBANISTICA**

Marta Cecchini

Dirigente del Dipartimento delle politiche Territoriali e Ambientali della Regione Toscana

Con la legge 5/1995 “Norme per il governo del territorio” la Regione Toscana riforma la materia inerente la pianificazione territoriale su due versanti principali: quello relativo al riordino ed allo snellimento delle competenze di livelli istituzionali diversi, dalla Regione alle Provincie, ai Comuni; quello riguardante i contenuti della programmazione e pianificazione, unificando pianificazione ambientale (discendente dalla legge nazionale 431/1985) e pianificazione ordinaria.

La revisione generale della normativa si pone come attuazione della legge 142/1990 e vede la Toscana tra le prime in Italia a rispettare tale adempimento; inoltre la Regione coglie questa occasione, che poteva tradursi nella semplice introduzione di un nuovo livello di pianificazione, quello provinciale, per riorganizzare la miriade di norme settoriali che dal livello statale a quello regionale si sono sovrapposte tra loro, costituendo un quadro contraddittorio che spesso ha finito per delegittimare il Comune dall'essere soggetto pienamente responsabile delle scelte operate sul proprio territorio.

Ogni soggetto approva gli atti di propria competenza in un quadro di sinergie istituzionali

Una adeguata organizzazione delle competenze in attuazione alla L. 142, per il conseguimento di un coerente governo regionale e locale, postula la chiarezza delle attribuzioni e delle responsabilità ed il riconoscimento agli enti operanti ai diversi livelli territoriali di ruoli nettamente distinti.

Il ruolo della Regione è quello di legislazione, programmazione, amministrazione delle materie che richiedono un governo unitario, di indirizzo e controllo.

I problemi di efficienza ed efficacia delle azioni sopra richiamate impongono un non marginale ricorso ai poteri di organizzazione riconosciuti alla Regione dalla L. 142 e dalla L.R. 77/1995 “Sistema delle autonomie in Toscana, poteri Amministrativi e norme generali di funzionamento” ed ai principi di cooperazione tra gli enti locali, e tra questi e la Regione, all'interno di un quadro di regole certe-prestabilite.

In rapporto a questo, la legge introduce una nuova articolazione di competenze e di procedure ai vari livelli istituzionali, traendone adeguate implicazioni in tema di assistenza tecnica e amministrativa ai Comuni.

Non vi è più nessuna competenza autorizzativa, ma verifiche di compatibilità tra i piani comunali e la programmazione regionale e provinciale.

I livelli e gli strumenti di pianificazione

Alla Regione compete coordinare ed indirizzare l'attività degli Enti locali; lo strumento con cui la Regione, in materia di assetto del territorio, programma la propria attività e orienta quella delle autonomie locali è il “Piano di indirizzo territoriale”.

Si esce dalla sperimentazione introdotta dalla legge regionale urbanistica n. 74 del 1984 (abrogata con la L.R. 5/1995), che consentiva alla Regione un ricorso molto ampio a vincoli e normative di dettaglio ed eccessivamente interferente con le competenze comunali, per lo svolgimento della propria attività di

programmazione, attraverso strumenti quali gli schemi strutturali per l'area metropolitana fiorentina; le direttive, le prescrizioni, i vincoli che, seppure sono stati utili per dare avvio all'attività della Regione in materia di programmazione dell'assetto del territorio, hanno avuto il limite di generare troppi provvedimenti amministrativi, a volte scarsamente coerenti tra loro ed al tempo stesso hanno accentuato la separazione tra strumenti urbanistici, piani ambientali, piani di settore e finanziari.

La separazione tra pianificazione urbanistica, ambientale e programmazione di settore e finanziaria è uno dei principali nodi, che in termini di contenuti la L.R. 5/1995 si propone di sciogliere.

Il quadro normativo e quello dei piani approvati infatti era ormai diventato così complesso e disarticolato da richiedere un radicale riordino.

Da una parte i piani paesistici, intesi spesso come strumenti che a posteriori cercano di rimediare i guasti della pianificazione urbanistica, ponendo ulteriori vincoli, o i piani di bacino idrografico e quelli derivanti dalla pianificazione "ordinaria".

Dall'altra i piani predisposti secondo le varie finalità di spesa per sostenere forme di sviluppo sulla base di regole frammentarie, che privilegiano il momento autorizzativo della "spesa" anziché quello programmatico delle scelte organiche e delle conoscenze.

La legge considera prioritaria la ricomposizione di queste azioni attraverso l'azione programmatica e di conseguenza il Piano di indirizzo territoriale Regionale assume questi significati.

Il Piano di indirizzo territoriale è definito dall'art. 6 della L.R. 5/1995 "atto di programmazione con il quale la Regione in conformità con le indicazioni del Programma regionale di sviluppo (P.R.S.) stabilisce gli orientamenti per la identificazione dei sistemi territoriali, indirizza ai fini del coordinamento la programmazione e la pianificazione degli enti locali, definisce gli obiettivi operativi della propria politica territoriale".

Si possono così enunciare gli obiettivi delle politiche di pianificazione territoriale regionale che la L.R. 5/1995 affida al P.I.T.:

- assumere il territorio come risorsa di un governo improntato alle finalità dello sviluppo sostenibile, posta come riferimento di tutte le politiche: comunitaria, nazionale, regionale, provinciale, comunale;
- governare il territorio nella sua unità di sistema integrato e complesso, rendendo compatibili le politiche settoriali ai vari livelli spaziali;
- valutare unitariamente ed "ex ante" gli effetti ambientali e territoriali delle politiche, generalizzando l'adozione delle metodologie di valutazione della compatibilità ambientale.

Nell'indirizzare la programmazione e la pianificazione degli Enti locali, la Regione tiene conto degli obiettivi generali contenuti nell'articolo 1, laddove si "orienta l'azione delle attività pubbliche a favore dello sviluppo sostenibile nella Toscana", garantendo la trasparenza dei processi decisionali e la partecipazione dei cittadini alle scelte di governo del territorio, "considerando sostenibile lo sviluppo volto ad assicurare uguali potenzialità di crescita del benessere dei cittadini e a salvaguardare i diritti delle generazioni presenti e future a fruire delle risorse del territorio".

Le prescrizioni di ordine generale

Il P.I.T. sulla base dei caratteri ambientali, sociali e culturali identifica i "sistemi territoriali", stabilendo per essi i criteri di utilizzazione delle risorse essenziali, la dotazione infrastrutturale e dei servizi, la distribuzione delle funzioni e l'organizzazione del sistema di mobilità.

I Sistemi Territoriali identificati dal P.I.T. diventano il punto di riunificazione delle politiche regionali

di governo del territorio in quanto orientano con riferimento a ciascun sistema le politiche regionali settoriali, le relative prestazioni e risorse finanziarie in riferimento ai seguenti sistemi ambientali: Arno; Mare e Area Costiera; Appennino; Colline interne e meridionali.

Le prescrizioni specifiche

L'apparato dispositivo del P.I.T. comprende:

- gli obiettivi e le prestazioni riferiti ai diversi sistemi territoriali;
- le prescrizioni, prevalenti sulla disciplina urbanistica provinciale e comunale, specificate in relazione ai sistemi territoriali, relazionale, paesistico e insediativo, ed articolate in prescrizioni di ordine generale, prescrizioni per i P.T.C. e prescrizioni speciali; in particolare il P.I.T. definisce le prescrizioni concernenti ambiti territoriali in funzione delle localizzazioni delle opere di interesse unitario regionale previste dalla legge o da piani regionali di settore.
- I criteri e le disposizioni che non hanno contenuto immediatamente precettivo, sulla base dei quali i P.T.C. e gli atti di pianificazione comunale valutano le loro scelte e ne orientano gli effetti sul territorio.

Le azioni di programmazione sono connesse a:

Azione sviluppo dell'agricoltura

- come presidio ambientale e valorizzazione di beni ambientali diffusi
- come sostegno ecologico alla qualità urbana delle periferie
- come difesa del suolo e paesaggistica
- come catalizzatore di altre attività economiche in aree a bassa concentrazione insediativa.

Azione promozione della qualità urbana

- come recupero delle periferie e delle aree verdi con funzione ambientale
- come riqualificazione e consolidamento delle aree metropolitane
- come recupero delle aree industriali dismesse e valorizzazione dell'archeologia industriale.

Azione consolidamento del sistema dei trasporti

- come completamento del telaio infrastrutturale primario della Regione
- come utilizzazione della rete ferroviaria regionale per servizio metropolitano nelle aree
- come riduzione dei tempi di mobilità e elevamento delle condizioni di accessibilità delle aree urbane.

Il Piano di coordinamento provinciale

Esso è lo strumento introdotto con la L. 142. La legge 5/1995, nell'attuare il dispositivo dell'art. 15, definisce i contenuti del Piano territoriale come piano delle vocazioni ambientali ed in tal senso lo caratterizza come strumento di riferimento per la pianificazione dei Comuni, stabilendo anche i parametri per la valutazione degli effetti sull'ambiente.

Specifica inoltre le vocazioni dei sistemi territoriali, i requisiti e le tendenze di sviluppo dei sistemi insediativi e specifica gli ambiti territoriali localizzativi per opere di livello Regionale e Provinciali.

Il piano di livello comunale è stato profondamente rivisto ed è costituito da una parte strutturale, dal

regolamento urbanistico obbligatorio e da una parte operativa programmatica definita “Programma integrato di intervento”, che è lo strumento attraverso il quale si definisce l’attuazione del Piano strutturale.

I soggetti istituzionali approvano il proprio piano attraverso un procedimento che garantisce agli altri soggetti la partecipazione, facendo verifiche di compatibilità con i propri atti di pianificazione.

Il piano di coordinamento provinciale viene verificato rispetto al Piano regionale; il Piano comunale - parte strutturale e regolamento urbanistico - viene verificato rispetto al Piano Provinciale.

Non più approvazioni su basi “autoreferenziate” dei piani comunali che stabilivano un percorso per cui l’atto approvato dal soggetto Regione, distinto da quello che lo aveva promosso, ossia il Comune, si concludesse con un atto amministrativo di cui spesso si perdevano i requisiti iniziali e si confondevano le responsabilità.

Le procedure di livello comunale

La legge 5/1995 individua due diverse procedure per la pianificazione comunale: una per il piano strutturale e per le relative varianti, l’altra per gli strumenti gestionali ed operativi.

Per il piano strutturale è prevista la partecipazione della Regione e della Provincia, sia in termini propositivi che di verifica di compatibilità, da parte della Provincia, rispetto al P.T.C.

Per la seconda, tutto il procedimento si svolge nell’ambito comunale.

Bacino dell'Arno

DOCUMENTI FOTOGRAFICI

①

Trasformazioni del territorio lungo il corso dell'Arno
attraverso il confronto delle riprese aeree
eseguite nel 1954 e nel 1993

Appendice

al Quaderno:

*"Trasformazione del territorio e sviluppo
dell'edificato lungo il corso dell'Arno e degli affluenti
(1954 - 1993 e 1995)".*

INDICE APPENDICE 1

1. L'Arno in provincia di Pisa	
1.1. <i>Marina di Pisa e la foce dell'Arno</i>	pag. 37
1.2. <i>S. Piero a Grado e Cascine Nuove</i>	pag. 38
1.3. <i>Luicchio, La Vettola e Barbaricina</i>	pag. 39
1.4. <i>Pisa e il Canale dei Navicelli</i>	pag. 40
1.5. <i>Cisanello e Riglione</i>	pag. 41
1.6. <i>S. Sisto al Pino</i>	pag. 42
1.7. <i>Caprona e S. Lorenzo alle Corti</i>	pag. 43
1.8. <i>Cascina e Uliveto Terme</i>	pag. 44
1.9. <i>S. Giovanni alla Vena e il Canale Emissario del Padule di Bientina</i>	pag. 45
1.10. <i>Calcinaia e l'opera di presa dello Scolmatore d'Arno</i>	pag. 46
1.11. <i>Pontedera e le confluenze con il Canale Usciana e il F. Era</i>	pag. 47
1.12. <i>La Rotta e "Arnovecchio" di S. Donato</i>	pag. 48
1.13. <i>Ponticelli e le confluenze con i torrenti Vaghera, Chiecina e Riccavo</i>	pag. 49
1.14. <i>Castelfranco di Sotto</i>	pag. 50
1.15. <i>S. Croce sull'Arno</i>	pag. 51
1.16. <i>Fucecchio e la confluenza con il T. Egola</i>	pag. 52
1.17. <i>Roffia (S. Miniato) e la confluenza con il F. Elsa</i>	pag. 53
2. L'Arno in provincia di Firenze	
2.1. <i>Marcignana e la confluenza con il T. Streda</i>	pag. 54
2.2. <i>Empoli e la confluenza con il T. Orme</i>	pag. 55
2.3. <i>Limite sull'Arno</i>	pag. 56
2.4. <i>Montelupo Fiorentino e la confluenza con il T. Pesa</i>	pag. 57
2.5. <i>Camaioni</i>	pag. 58
2.6. <i>Gonfolina e la confluenza con l'Ombrone Pistoiese</i>	pag. 59
2.7. <i>Signa, Lastra a Signa e la confluenza con il F. Bisenzio</i>	pag. 60
2.8. <i>S. Colombano, Badia a Settimo, Lastra a Signa, Signa e i "Renai"</i>	pag. 61
2.9. <i>Ugnano e la confluenza con il F. Greve</i>	pag. 62
2.10. <i>Firenze Ovest, Le Cascine, la confluenza con il T. Mugnone e l'Argingrosso</i>	pag. 63
2.11. <i>Firenze</i>	pag. 64
2.12. <i>Firenze Anconella</i>	pag. 65
2.13. <i>Rovezzano, Nave a Rovezzano e Candeli</i>	pag. 66
2.14. <i>Compiobbi</i>	pag. 67
2.15. <i>Le Sieci</i>	pag. 68
2.16. <i>Pontassieve e Rosano</i>	pag. 69
2.17. <i>Pontassieve, Palaie Nuove e la confluenza con il F. Sieve</i>	pag. 70
2.18. <i>S. Ellero e le confluenze con i T. Vicano di S. Ellero e Vicano di Pelago</i>	pag. 71
2.19. <i>Rignano</i>	pag. 72
2.20. <i>Leccio (Reggello)</i>	pag. 73
2.21. <i>Incisa sull'Arno</i>	pag. 74
2.22. <i>Massa di Incisa</i>	pag. 75
2.23. <i>Figline V.no e le confluenze con i T. Faella, Resco e Cesto</i>	pag. 76
2.24. <i>Restone</i>	pag. 77
3. L'Arno in provincia di Arezzo	
3.1. <i>S. Giovanni Valdarno e le confluenze con i borri Cave e Vacchereccia</i>	pag. 78
3.2. <i>La Gruccia e la confluenza con il T. Ciuffenna</i>	pag. 79
3.3. <i>Montevarchi e la confluenza con il T. Ambra</i>	pag. 80
3.4. <i>Acqua Borra e la diga di Levane</i>	pag. 81
3.5. <i>Monticello, l'invaso di Levane e la confluenza con i T. Ascione e Agna</i>	pag. 82
3.6. <i>Laterina e la confluenza con il T. Oreno</i>	pag. 83
3.7. <i>La Penna</i>	pag. 84
3.8. <i>Rondine</i>	pag. 85
3.9. <i>Ponte Buriano e la confluenza con il Canale Maestro della Chiana</i>	pag. 86
3.10. <i>Castelluccio</i>	pag. 87
3.11. <i>Giovi e la confluenza con il T. Chiassa</i>	pag. 88
3.12. <i>Capolona</i>	pag. 89
3.13. <i>Subbiano</i>	pag. 90
3.14. <i>Baciano</i>	pag. 91
3.15. <i>Santa Mama e la confluenza con il T. Salutio</i>	pag. 92
3.16. <i>Rassina e la confluenza con il torrente omonimo</i>	pag. 93
3.17. <i>Corsalone e la confluenza con il torrente omonimo</i>	pag. 94
3.18. <i>Bibbiena e la confluenza con il torrente Archiano</i>	pag. 95
3.19. <i>Poppi, Ponte a Poppi e la confluenza con il T. Sova</i>	pag. 96
3.20. <i>Porrena e la confluenza con il T. Solano</i>	pag. 97
3.21. <i>Borgo alla Collina</i>	pag. 98
3.22. <i>Stia e Pratovecchio</i>	pag. 99

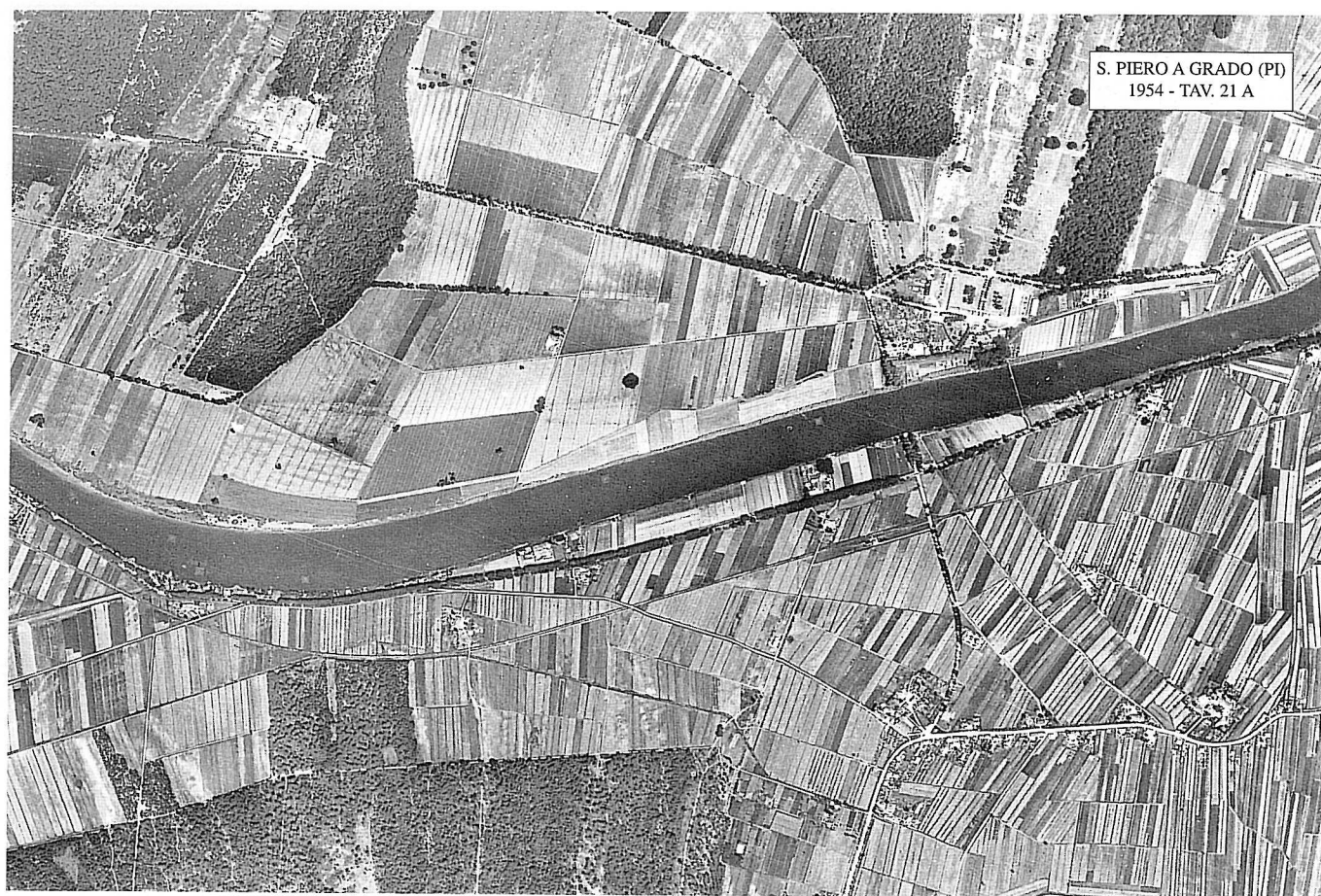


MARINA DI PISA (PI)
1954 - TAV. 21 B

Trasformazioni del territorio (1954-1993): l'Arno presso la foce, a Marina di Pisa - Confronto tra foto aeree del 1954 (sopra) e del 1993 (sotto). Il confronto delle foto mette in evidenza, tra l'altro, la rapida erosione della costa nella parte, non protetta, di S. Rossore (in alto).

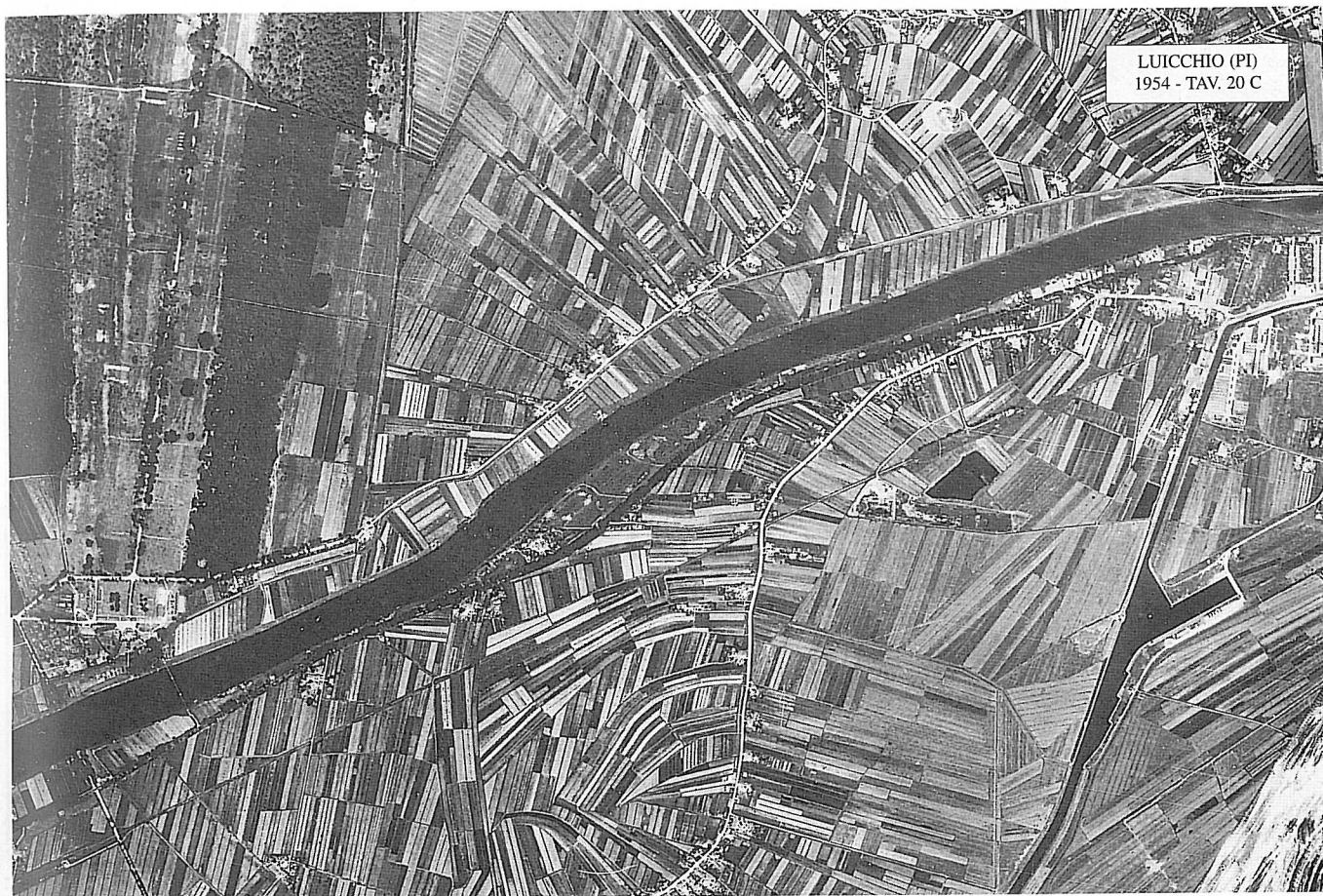


MARINA DI PISA (PI)
1993 - TAV. 21 B



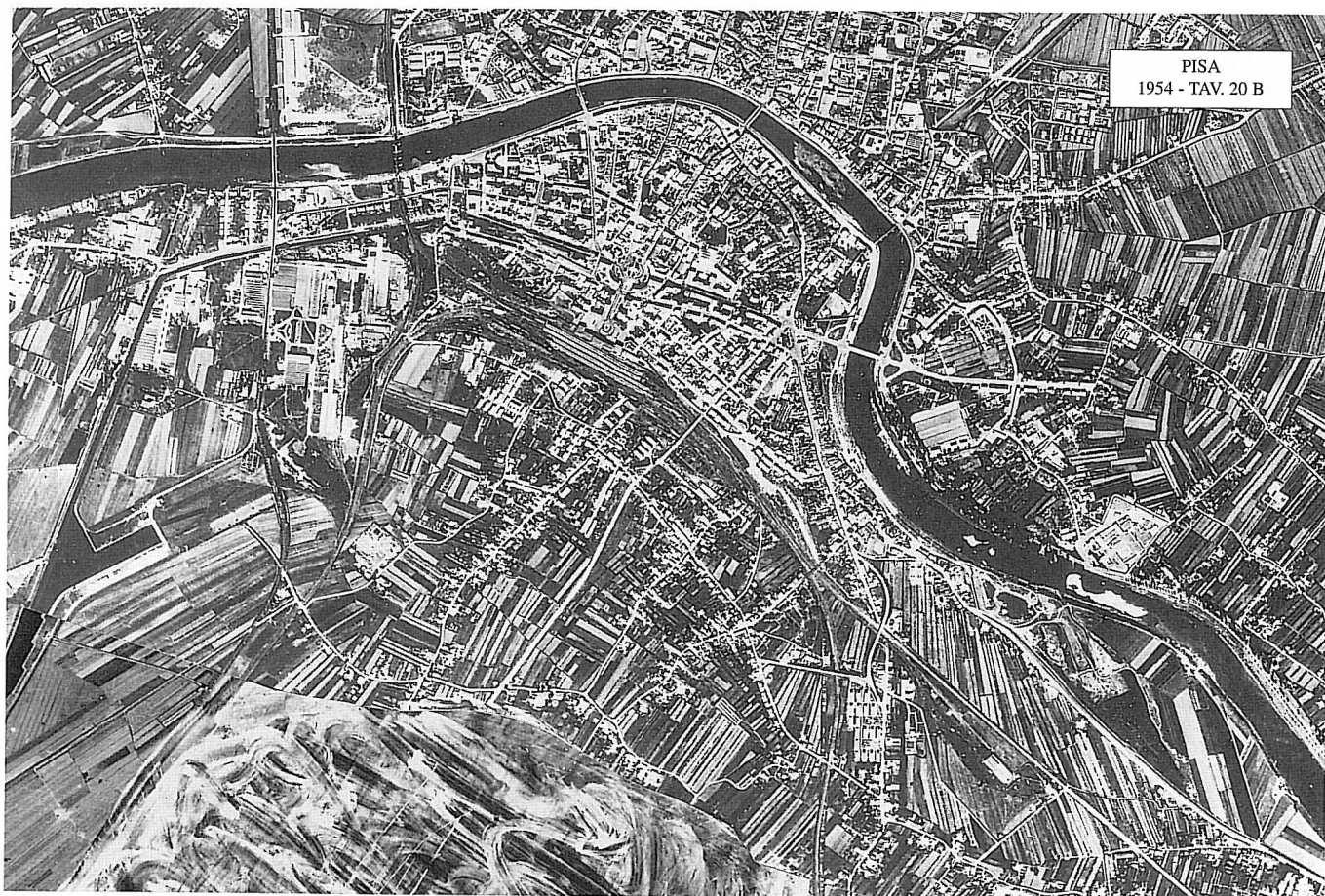
Trasformazioni del territorio (1954-1993): l'Arno presso S. Piero a Grado (PI) - Confronto tra foto aeree del 1954 (sopra) e del 1993 (sotto). Nella foto, in alto, è "disegnato" l'antico meandro di Cascine Nuove (Barbaricina), rettificato nel 1770.



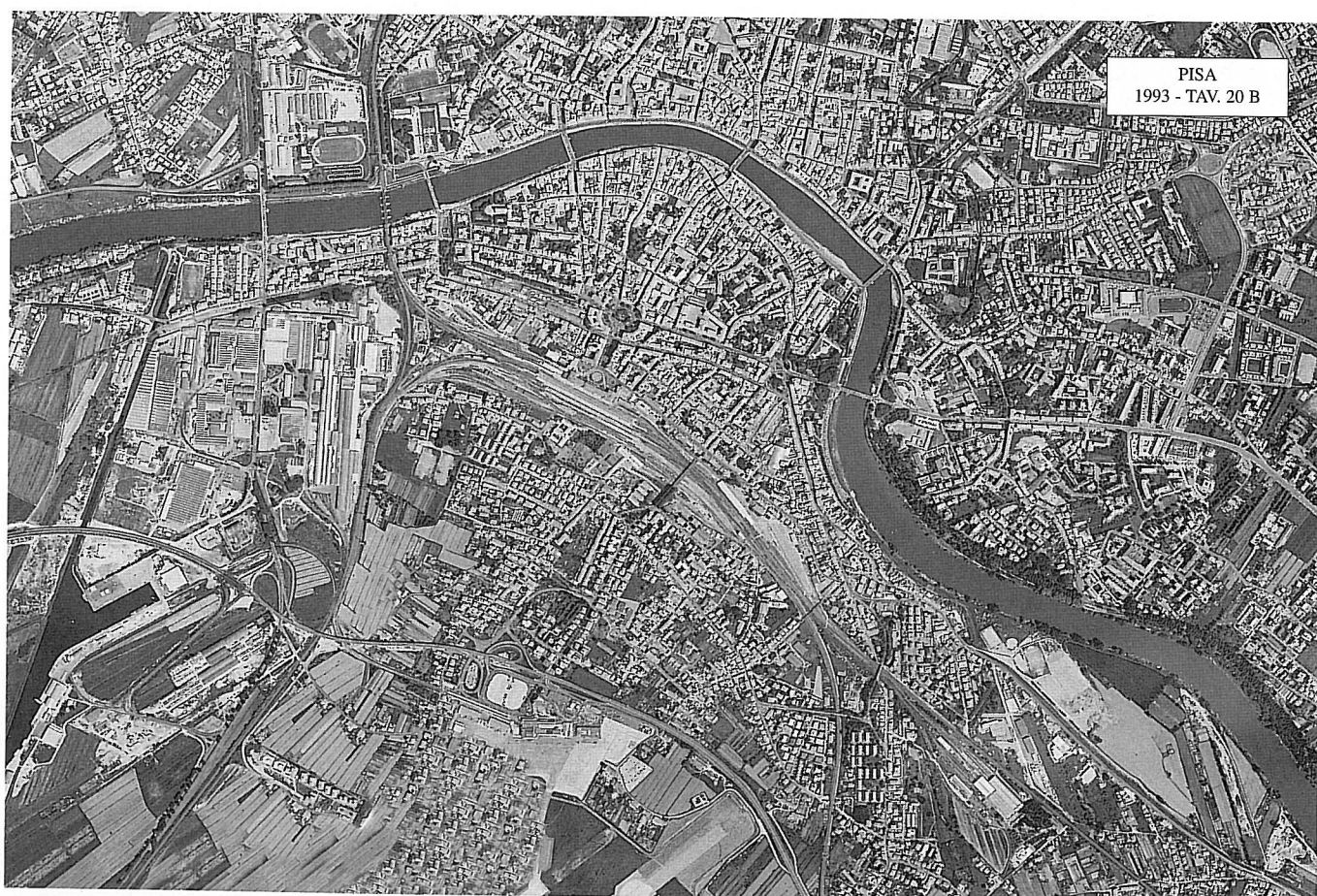


Trasformazioni del territorio (1954-1993): l'Arno immediatamente a valle di Pisa - Confronto tra foto aeree del 1954 (sopra) e del 1993 (sotto). In alto è visibile l'abitato di Barbaricina e, in basso, La Vettola.





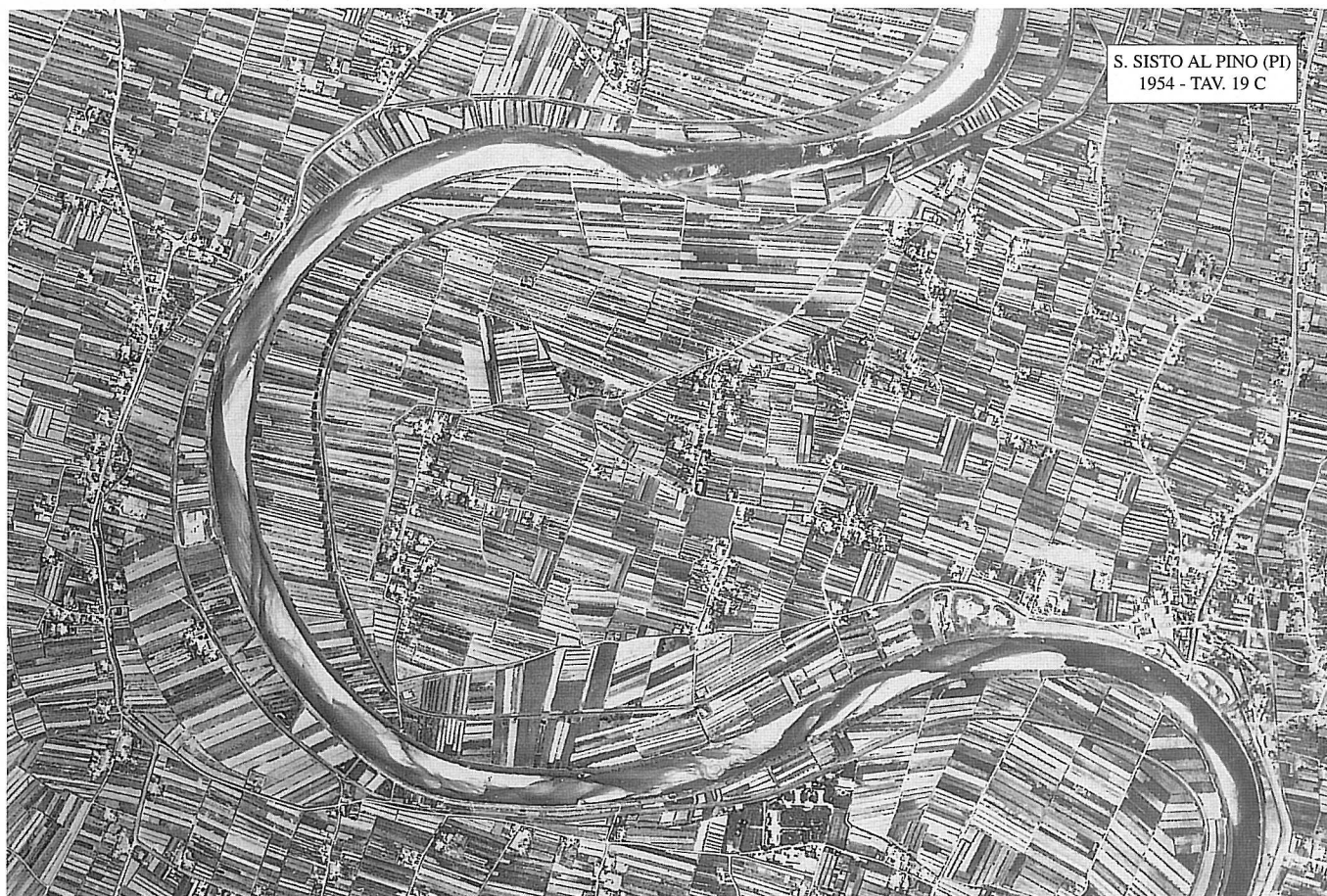
Trasformazioni del territorio (1954-1993): l'Arno presso Pisa - Confronto tra foto aeree del 1954 (sopra) e del 1993 (sotto). A sinistra è visibile l'inizio del Canale dei Navicelli.



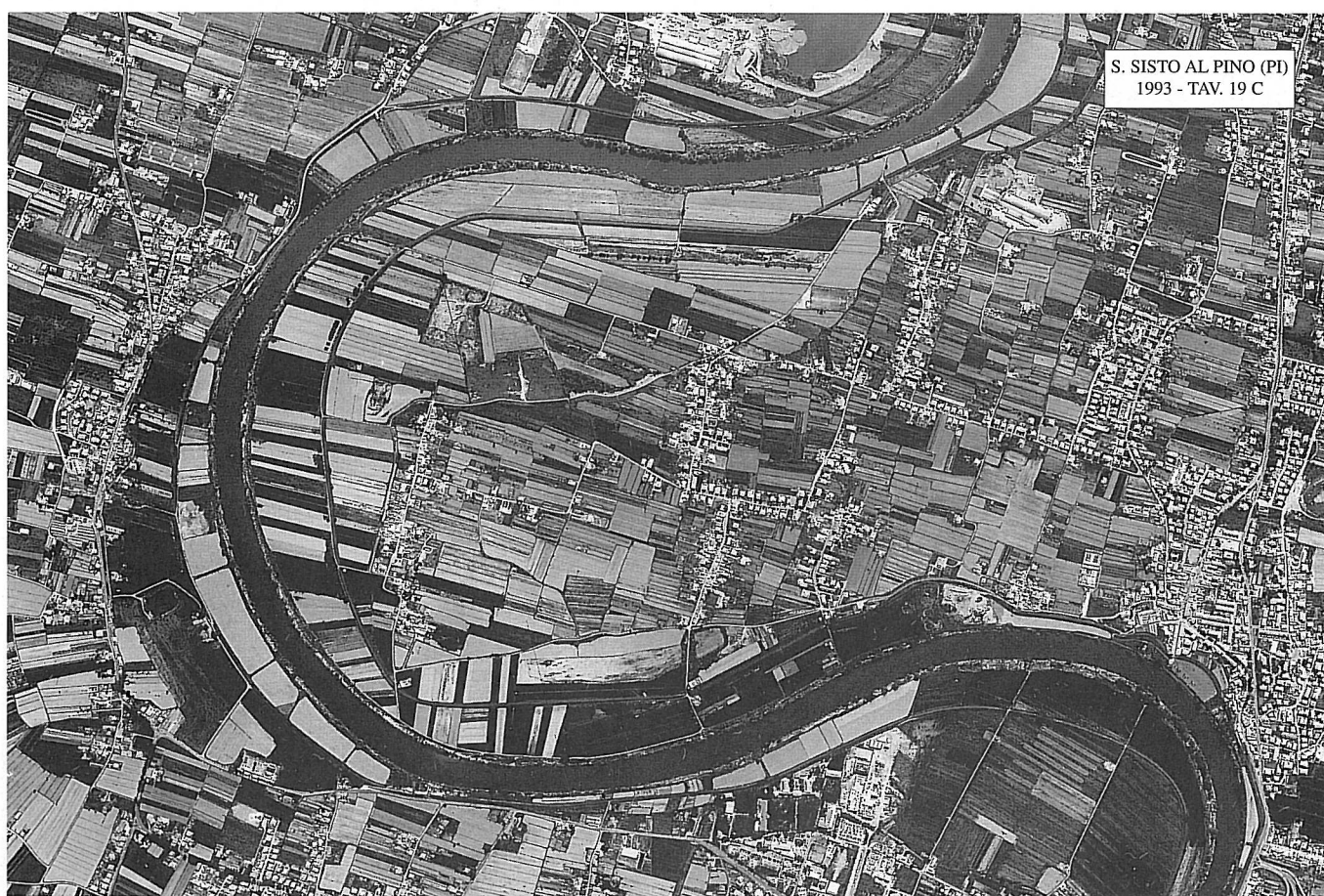


Trasformazioni del territorio (1954-1993): l'Arno presso Cisanello e Riglione, alle porte di Pisa - Confronto tra foto aeree del 1954 (sopra) e del 1993 (sotto).





Trasformazioni del territorio (1954-1993): l'Arno presso S. Sisto al Pino (PI) e Riglione - Confronto tra foto aeree del 1954 (sopra) e del 1993 (sotto).





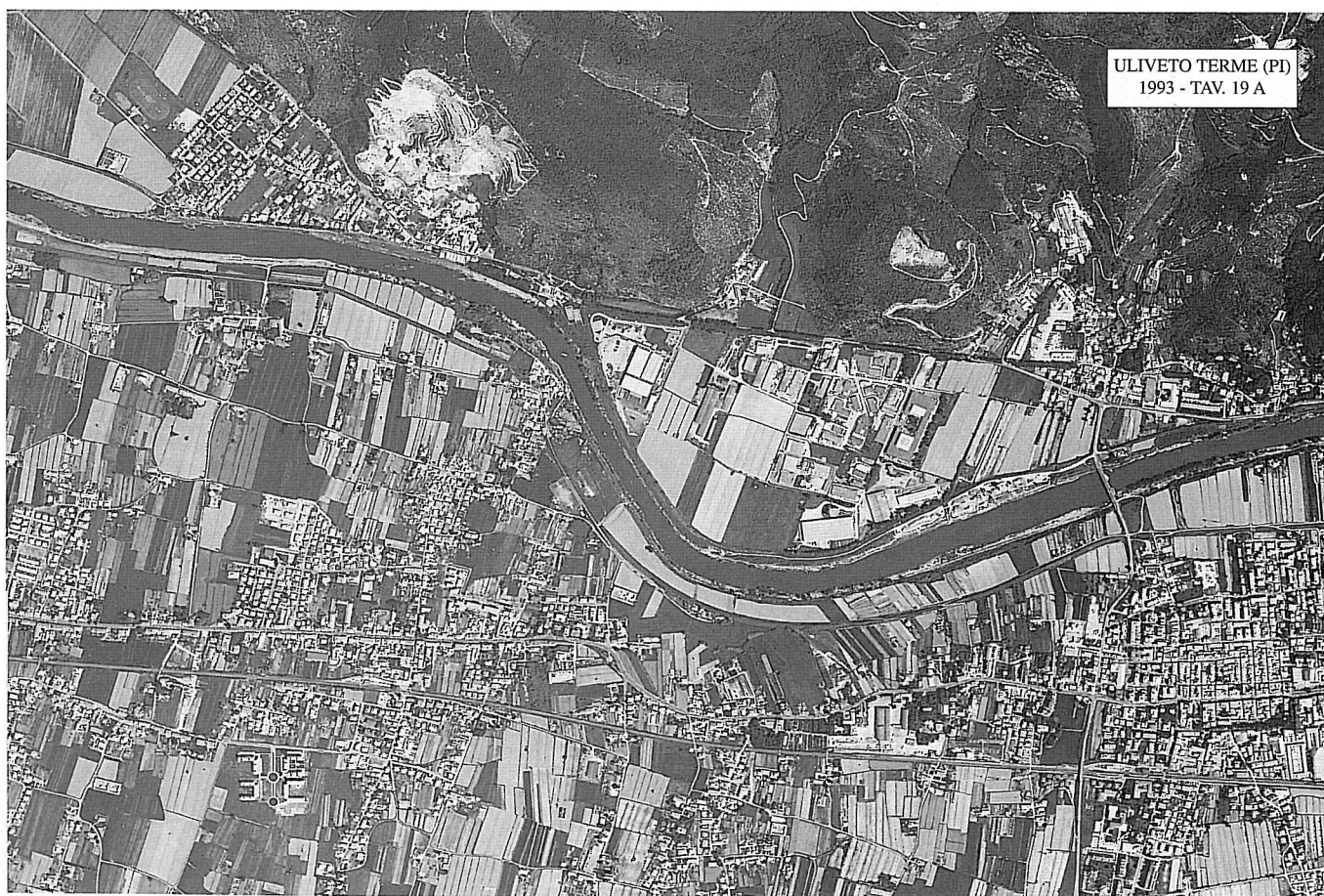
Trasformazioni del territorio (1954-1993): l'Arno tra Caprona (PI) e S. Lorenzo alle Corti (PI) - Confronto tra foto aeree del 1954 (sopra) e del 1993 (sotto).



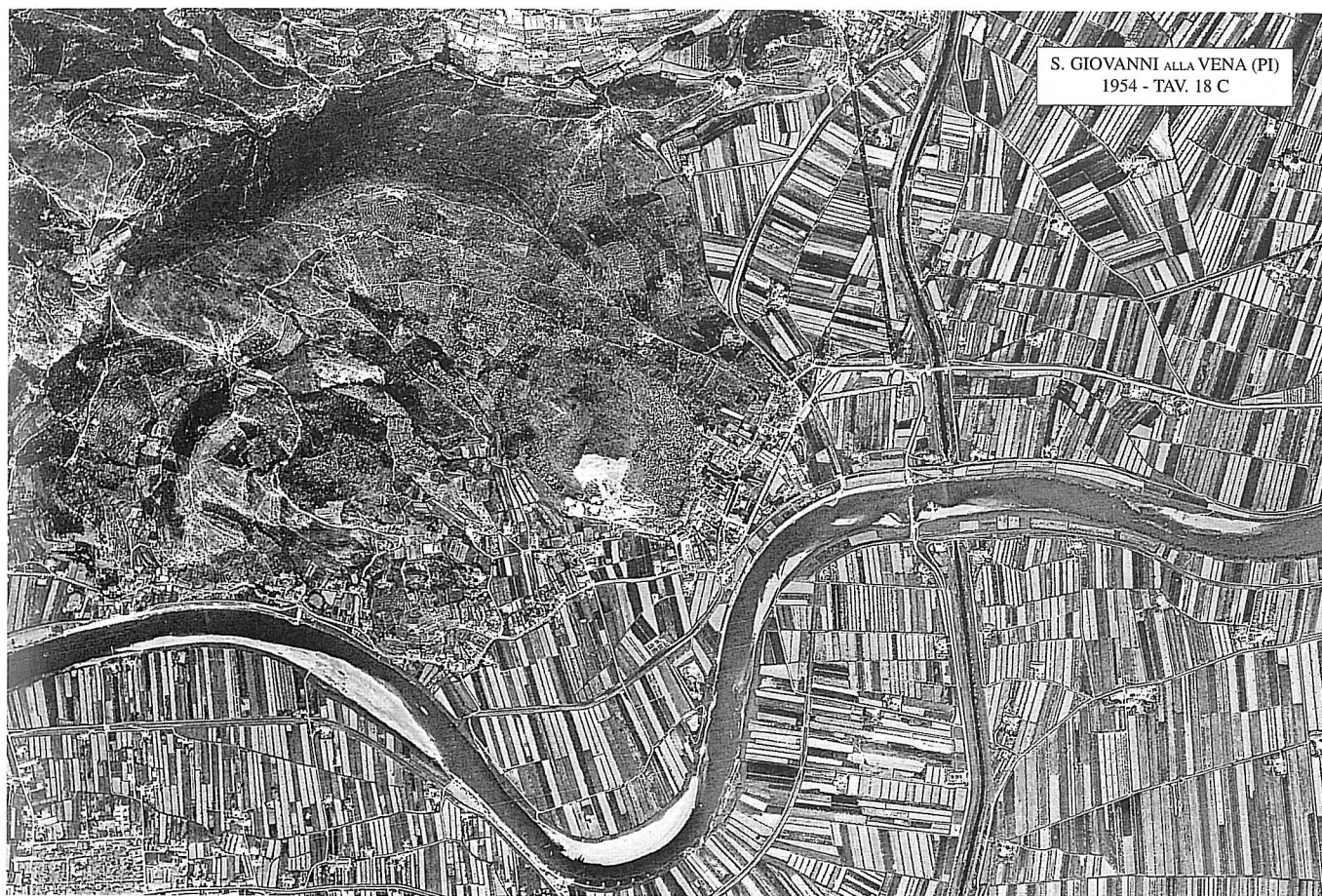


ULIVETO TERME (PI)
1954 - TAV. 19 A

Trasformazioni del territorio (1954-1993): l'Arno tra Cascina (PI) e Liveto Terme (PI) - La scomparsa del reticolo idraulico minore e agrario e lo sviluppo edilizio nelle aree di pertinenza fluviale nel confronto tra foto aeree del 1954 (sopra) e del 1993 (sotto). Nella foto del 1993, al centro, entro l'ansa del fiume, è visibile la zona industriale di Vicopisano (PI).



ULIVETO TERME (PI)
1993 - TAV. 19 A



Trasformazioni del territorio (1954-1993): l'Arno presso S. Giovanni alla Vena (PI) - Confronto tra foto aeree del 1954 (sopra) e del 1993 (sotto). Nella foto, in basso a sinistra, è visibile la periferia di Cascina, il Canale Emissario del Padule di Bientina che sottopassa l'Arno e, in alto a destra, un antico meandro del fiume.

