

XXIV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

GOVERNO DEL TERRITORIO E SVILUPPO SOSTENIBILE: PTC PROVINCIALI NELLA REGIONE TOSCANA

Chiara BARTOLI, Valerio CUTINI, Annalisa SACCONI, Luisa SANTINI e Donatella
ZOTTA

L.I.S.T.A. Laboratorio di Ingegneria dei Sistemi Territoriali e Ambientali, Università di Pisa, Dipartimento di
Ingegneria Civile, lista@ing.unipi.it

SOMMARIO

L'evoluzione del concetto di Sviluppo Sostenibile ha portato ad affrontare l'ambiente non solo nella sua componente ecologica, ma anche in quella antropica, avvalorando l'esigenza di un approccio multidisciplinare incentrato sul livello locale e sul settore della pianificazione.

La Regione Toscana, considerata pioniera nel panorama della pianificazione sostenibile grazie alla Lr. 5/95, manifesta un sistema di gestione delle politiche molto articolato (normative, fondi strutturali, nuovi strumenti di pianificazione/programmazione e certificazione, agenzie ed enti organizzati sul territorio).

Alla luce di ciò la ricerca, di cui il presente contributo costituisce un primo stato di avanzamento, ha lo scopo di verificare il livello di maturazione raggiunto dagli enti locali nell'applicazione dei principi fondamentali di sviluppo sostenibile.

In questa fase si è scelto di analizzare in modo specifico i PTC della Toscana con l'obiettivo di predisporre una banca dati aggiornata dello stato dell'arte sul tema della gestione delle risorse ed in particolare dello sviluppo sostenibile, e in secondo luogo, e di costruire un abaco valutativo degli strumenti di pianificazione in relazione a tecniche, politiche, metodologie, indicatori attivati o potenzialmente attivabili

1. INTRODUZIONE

La nozione di sviluppo sostenibile ha oggi 16 anni. Proposto nel 1987 all'interno del Brundtland Report (WCED, 1987), il modello di conduzione sociale ed economica che il concetto di sviluppo sostenibile prefigura ha conosciuto una proliferazione di adesioni tali da accreditarlo in modo pressoché unanime come un riferimento condizionante ogni forma di gestione del territorio ed ogni ipotesi di sue trasformazioni.

Rio de Janeiro, Aalborg, Lisbona, Ferrara sono le tappe più significative di un processo di elaborazione e di diffusione di una politica ambientale alternativa rispetto ai tradizionali modelli dissipativi delle risorse territoriali. Nel medesimo arco temporale in cui il concetto di sviluppo sostenibile è andato affermandosi e affinandosi, molte significative innovazioni hanno interessato, in Italia, la normativa urbanistica, alterando profondamente la struttura del processo pianificatorio e la formazione degli strumenti di cui dispone.

Anzitutto, è del 1990 con la legge 142 (Gazzetta Ufficiale, 1990) la delega alle province del potere pianificatorio, che interrompe una ventennale (per lo più assai sterile) attività di indirizzo e di coordinamento da parte delle regioni. La medesima legge 142, nell'attribuire alle regioni il compito di stabilire le specifiche modalità di esercizio del potere pianificatorio, ha inoltre imposto alle stesse un forte impulso a legiferare in materia urbanistica, ciò che ha determinato una estesa fioritura di testi normativi. Tali leggi, fra loro anche sensibilmente dissimili, compongono uno scenario normativo che risulta oggi assai variegato, e nel quale l'obbligatorio rispetto del quadro generale della legge 1150 appare talvolta più una doverosa attestazione formale che non una sostanziale conformità.

Più di recente l'affermazione del principio di sussidiarietà (che individua nell'autorità territoriale più prossima le competenze sull'assetto del territorio), espresso a partire dalla legge 265/99 (Gazzetta Ufficiale, 1999) fino alle ultime riforme federaliste, ha fortemente intaccato l'articolazione del processo pianificatorio, tradizionalmente fondato sull'asse programmazione-piano-attuazione e sulla deterministica successione degli strumenti in cascata dal livello regionale alla scala infracomunale. In tale modello, la legittimazione di ogni strumento derivava dalla conformità ai contenuti di quello immediatamente iperscalare, in un processo di tipo autoritativo che limitava l'autonomia delle comunità locali al dettaglio ed alla integrazione delle previsioni di ambito superiore.

Con tali sviluppi, l'autonomia pianificatoria degli enti territoriali (la provincia, in particolare) carica le loro rispettive scelte di una nuova responsabilità nei confronti del rispetto della normativa, ma anche nei riguardi del dibattito scientifico e culturale in materia di sostenibilità. La Toscana, da anni considerata all'avanguardia nella produzione legislativa in materia urbanistica, nel 1995 nel recepire i dettami della 142/90 ha definito i contenuti della nuova strumentazione, incentrata in particolare nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Aa. Vv., 2000; Caputo, Manetti e Viviani, 2000). Contestualmente, la medesima legge 5

introduceva nella normativa urbanistica regionale la nozione di sostenibilità ambientale, decretando l'obbligo per la verifica di tale requisito per ogni trasformazione territoriale all'interno di strumenti direttori e regolatori.

A distanza di 8 anni, quando ormai da tempo tutte le province toscane si sono dotate del proprio strumento di pianificazione territoriale, appare di interesse verificare se (e in qual modo) tale strumento abbia recepito in effetti al suo interno le prescrizioni della legislazione (europea, nazionale e regionale), e se allo stesso tempo contenga un riflesso del più recente dibattito sul tema della sostenibilità.

2. LO SVILUPPO SOSTENIBILE: EVOLUZIONE DEGLI STRUMENTI A LIVELLO EUROPEO

I principi dello sviluppo sostenibile, che vedono la loro origine negli anni '70, con la *Conferenza delle Nazioni Unite* di Stoccolma (1972), si sono sviluppati nel corso degli anni in virtù dell'aumentata consapevolezza che le azioni dell'uomo siano la causa dei mutamenti globali e dei grandi disastri ecologici. Infatti, a partire dalla *Conferenza di Rio de Janeiro* del 1992 (Garacuso e Marchisio, 1993), si sono tenute con sempre maggiore frequenza conferenze con lo scopo di sensibilizzare la società contemporanea e di fornire mezzi e strumenti per il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità in tutti i settori. Anche l'Europa, attraverso un gran numero di documenti scaturiti dalle Conferenze della Comunità Europea, ha fornito agli stati membri e quindi, indirettamente, alle regioni e alle città, un vasta gamma di strumenti per muoversi verso la sostenibilità e per monitorare costantemente i progressi fatti in questa direzione.

Per quanto riguarda il settore specifico della pianificazione e del governo del territorio, tra le Conferenze Europee che hanno affrontato l'argomento, si devono annoverare oltre alle tre *Conferenze sulle Città Sostenibili* (Aalborg 1994, Lisbona 1996 e Hannover 2000), anche quelle che hanno trattato specificamente questioni "ambientali", con la considerazione della pianificazione territoriale come lo strumento necessario per la protezione e il miglioramento delle condizioni ambientali (European Sustainable Cities & Town Campaign, 1994, 1996, 2000). Tra le suddette conferenze si citano anzitutto, le quattro *Conferenze sull'ambiente dei ministri e leaders politici regionali* (Bruxelles 1993, Valencia 1995, Göteborg 1997, Wexford 1999), le sei *Conferenze euromediterranee* (Barcellona 1995, Malta 1997, Stoccarda 1999, Marsiglia 2000, Bruxelles 2001, Valencia 2002), le quattro *Conferenze regionali* (Turku 1998, Sofia 1998, Siviglia 1999, Aja 1999).

Tra gli strumenti di governo del territorio, in prevalenza ad adesione volontaria, il cui utilizzo viene suggerito nel corso delle conferenze e, quindi, precisato nei documenti e risoluzioni conseguenti, possiamo distinguere i seguenti:

- AG21L: Agenda 21 Locale (Conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro 1992);

- certificazione di gestione ambientale con l'implementazione di sistemi di gestione ambientale con espliciti riferimenti al Regolamento EMAS (Regolamento CE n. 1836/93 e successivo Regolamento CE n. 761/01, citato come valido strumento di supporto anche nella Conferenza di Lisbona del 1996);
- VAS: le valutazioni ambientali strategiche dei piani e dei programmi (Direttiva 42/2001/CE, citato come valido strumento di supporto anche al Punto 1.8 della Carta di Aalborg, 1994 e all'Art. 2.10 della Risoluzione di Goteborg, 1997);
- i fondi strutturali (Regolamento CE n. 1260/1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali; modificato dal Regolamento CE n. 1447/2001);
- sviluppo continuo del processo di monitoraggio mediante indicatori (suggeriti durante la Conferenza di Aalborg, 1994. il primo set di indicatori europei ICE è definito nel 1999);
- contabilità ambientale (V programma d'azione in materia ambientale, 1992 a livello europeo).

2.1. Agenda 21

Agenda 21 (*Piano d'Azione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile nel XXI secolo*) è un documento di intenti ed obiettivi programmatici su ambiente, economia e società approvato da oltre 170 governi alla *Conferenza su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro* del 1992. Riconosce alle autorità locali un ruolo fondamentale nella realizzazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile. In particolare, nel capitolo 28 si rivolge un preciso appello a tutte le comunità affinché mettano a punto un'Agenda 21 Locale (AG21L) che traduca gli obiettivi generali dell'Agenda 21 in programmi e interventi concreti, specifici di ogni realtà. L'AG21L si attiva ufficialmente con la *Carta di Aalborg* (1994), firmata inizialmente da 80 amministrazioni locali europee e da 253 rappresentanti di organizzazioni internazionali, governi nazionali, istituti scientifici, consulenti e singoli cittadini. Con la firma della *Carta*, le città e le regioni europee si impegnano ad attuare AG21L, ad elaborare piani d'azione a lungo termine e ad avviare la campagna per uno sviluppo durevole e sostenibile delle città europee. AG21L costituisce un documento che, pur non contenendo nessun vincolo sul piano giuridico, rappresenta un vasto e completo programma d'azione per il raggiungimento della "sostenibilità". I principi fondamentali in esso definiti sono volti a realizzare la completa interazione tra ambiente e sviluppo in un ambito di generale cooperazione internazionale, e costituiscono la base di tutti i successivi accordi a livello comunitario, nazionale e locale. Attualmente, nell'ambito delle politiche di sviluppo sostenibile a livello locale, l'AG21L costituisce uno dei nuovi strumenti di *Management Urbano* e di *Governance*. Il suo principale punto di forza risiede nella possibilità di definire in modo diretto, partecipato, endogeno il percorso da compiere per migliorare la qualità della vita, lo sviluppo economico e l'ambiente, coinvolgendo tutti i soggetti interessati. E' dunque una procedura fortemente adattabile alle

caratteristiche locali e "personalizzabile" in funzione dei processi decisionali, dei livelli tecnologici, delle problematiche specifiche (ICLEI, 1996; ANPA, 2000a).

2.2. La certificazione di gestione ambientale

Un altro valido strumento operativo per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità è l'implementazione di *Sistemi di Gestione Ambientale* (SGA) per la certificazione ambientale. Le norme di riferimento sono la norma internazionale UNI EN ISO 14001/96 ed il Regolamento europeo EMAS (Regolamenti CE 1836/93 e. 761/01). Quest'ultimo viene suggerito in maniera esplicita nel corso della *Conferenza di Lisbona* (1996) e ne viene ribadita l'importanza nel *VI Programma di Azione per l'Ambiente della Comunità Europea* (Bruxelles, 24/01/2001), quando si suggerisce e auspica un miglioramento dell'attuazione della normativa vigente e una maggiore collaborazione con il mondo imprenditoriale.

Anche questi strumenti sono ad adesione volontaria e riscuotono un discreto consenso da parte sia delle imprese che delle amministrazioni pubbliche. Grazie alla recente modifica del *Regolamento EMAS*, le due norme sono perfettamente complementari, tanto che la certificazione ISO 14001 può essere considerata un primo passo per il raggiungimento della registrazione EMAS (ANPA, 2000b).

I requisiti fondamentali di gestione ambientale secondo la norma ISO 14001 ed il regolamento EMAS sono l'impegno del vertice dell'organizzazione che si vuole certificare al rispetto della legislazione ambientale ed il concetto del miglioramento continuo delle prestazioni ambientali attraverso la definizione di obiettivi di sostenibilità che devono essere programmati, quantificati, conseguibili e verificabili. L'adozione di un sistema di gestione ambientale, che fino a pochi anni fa riguardava quasi esclusivamente le imprese, sta coinvolgendo in maniera sempre più ampia anche il settore pubblico. Una corretta gestione ambientale, infatti, può consentire all'Ente Locale di programmare nel tempo interventi ed investimenti per adeguare le strutture dei servizi alle nuove necessità e disposizioni di legge, nell'ambito di una pianificazione territoriale strategica.

2.3. La valutazione ambientale strategica

Nella *Carta di Aalborg* (1994) si legge al punto 1.8: "[...] le città riconoscono l'importanza dell'adozione da parte degli enti locali di efficienti politiche di pianificazione dello sviluppo degli usi territoriali che comprendano una *valutazione ambientale strategica di tutti i progetti*." La VAS è una valutazione applicata alla pianificazione territoriale e alle politiche di intervento sul territorio, e perciò anche agli impatti di azioni programmate nel lungo termine. Scopo essenziale della VAS è di prevedere e verificare la compatibilità ambientale delle scelte di pianificazione territoriale e la rispondenza degli obiettivi individuati da piani e programmi

con quelli propri dello sviluppo sostenibile, ossia di verificare gli effetti delle azioni di trasformazione sulle risorse ambientali e territoriali e sulle loro criticità.

2.4. I Fondi Strutturali

I fondi strutturali sono strumenti finanziari destinati a cofinanziare negli Stati Membri dell'Unione Europea interventi regionalizzati o di competenza delle singole nazioni, conformemente ai documenti di programmazione da esse stesse negoziati con la Commissione Europea.

Ai fondi strutturali fa riferimento, in particolar modo, la *Risoluzione di Goteborg* (1997), che stabilisce che “i fondi strutturali debbano essenzialmente risolvere il problema delle disparità di ordine ambientale e sociale nonché quelle economiche [...]”, ribadendo che “[...] le Regioni devono essere guidate dai principi dello sviluppo sostenibile quando promuovono progetti che siano supportati dai fondi strutturali e [...] valutare i progetti in base a questi criteri prima e dopo la loro attuazione.”, facendo chiaro riferimento a valutazioni strategiche e di impatto ambientale *ex ante*.

Il Concilio dell'Unione Europea ha formalmente adottato il *Regolamento dei nuovi Fondi Strutturali per il periodo 2000-2006* (Regolamento CE 1260/1999 del Consiglio, modificato dal regolamento CE 1447/2001 del Consiglio). I fondi previsti per questo periodo sono:

- Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (*FESR*), per le regioni in ritardo sul processo di sviluppo;
- Fondo Sociale Europeo (*FSE*), per la strategia europea per l'occupazione;
- Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (*FEAOG*), per lo sviluppo delle zone rurali;
- Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (*SFOP*).

I nuovi regolamenti prevedono quattro tipi di iniziative comunitarie:

- *INTERREG III*, il cui obiettivo è promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale;
- *LEADER+*, che promuove lo sviluppo rurale attraverso iniziative di gruppi d'azione locale;
- *EQUAL*, che prevede nuove strategie di lotta contro ogni forma di discriminazione e ineguaglianza nell'accesso al mercato del lavoro;
- *URBAN II*, che favorisce la rivitalizzazione economica e sociale delle città e dei quartieri in crisi.

La partecipazione dei Fondi strutturali varia in funzione degli interventi:

- FESR obiettivi 1 e 2, INTERREG III e URBAN II;
- FSE obiettivi 1, 2 e 3, EQUAL;
- FEAOG obiettivo 1, LEADER+;
- SFOP obiettivo 1.

I documenti di programmazione che riprendono gli orientamenti generali dell'esecutivo europeo possono prendere la forma di Documenti Unici di Programmazione (*DOCUP*, concernenti l'obiettivo 2) di Quadri Comunitari di Sostegno (*QSC*, concernenti l'obiettivo 1). Il tipo di documento di programmazione concernente l'obiettivo 3 è a discrezione delle regioni e degli Stati Membri.

2.5. *Gi indicatori*

In riferimento al governo del territorio e nella prospettiva di un sempre più ampio sviluppo della pianificazione strategica, grande importanza ricoprono gli indicatori comuni europei (ICE). La *Carta di Aalborg* del 1994, così come il successivo *Piano d'Azione di Lisbona* del 1996, sottolineò la necessità di monitorare non solo gli impatti delle attività umane sulle varie componenti ambientali ma anche i progressi fatti in campo ambientale, in seguito ad opportune e consapevoli scelte politiche. Nella *Carta* si legge l'esplicito invito alle autorità locali di utilizzare per queste descrizioni e monitoraggi set di indicatori, che, però, non dovevano essere solo indicatori di sostenibilità ambientale ma anche indicatori relativi alla sostenibilità di vita delle persone, in modo tale da mettere in connessione la sostenibilità ambientale con il benessere sociale. Da questa consapevolezza a partire dal 1999, all'interno dell'iniziativa *Verso un profilo di Sostenibilità Locale - Indicatori Comuni Europeo*, che ha preso le sue prime mosse quando il *Gruppo di Esperti sull'Ambiente Urbano* (costituito dal Consiglio dei Ministri nel 1991 e ancora oggi attivo sotto il coordinamento della Direzione Generale Ambiente) ha istituito un *Gruppo di Lavoro* dedicato al tema degli indicatori di sostenibilità di scala locale. Il *Gruppo* (14 persone) ha lavorato in stretta collaborazione con circa 40 amministrazioni locali, definendo una lista di 10 Indicatori, adatti alla scala locale (Ambiente Italia, 2003):

1. soddisfazione dei cittadini con riferimento alla comunità locale;
2. contributo locale al cambiamento climatico globale;
3. mobilità locale e trasporto passeggeri;
4. accessibilità delle aree verdi pubbliche e dei servizi locali;
5. qualità dell'aria locale;
6. spostamento casa-scuola dei bambini;
7. gestione sostenibile dell'Autorità locale e delle Imprese locali;
8. inquinamento acustico;
9. uso sostenibile del territorio;
10. prodotti sostenibili.

Al 2001 hanno aderito all'iniziativa, sottoscrivendo l'impegno ad applicare i 10 indicatori, circa 100 amministrazioni locali europee.

Sempre a livello europeo, un altro set di indicatori è stato definito dall'*Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico* (OECD), nel 1997, secondo un ben preciso metodo di classificazione, che distingue:

- indicatori di pressione ambientale: le diverse attività umane che costituiscono fonti di pressione sui vari comparti ambientali;
- indicatori di stato: la qualità dell'ambiente attuale e le sue alterazioni;
- indicatori di risposta: si riferiscono alle misure prese dalla società per migliorare lo stato dell'ambiente.

Infine, è doveroso fare un breve cenno su un altro indicatore, l'impronta ecologica, un indicatore aggregato che mostra la sostenibilità dei consumi complessivi di una determinata comunità ed il loro impatto sulla disponibilità di territorio naturale. Essa definisce in termini fisici quanta natura una popolazione utilizza per sostenere il proprio stile di vita. Questo indicatore si basa sul concetto intuitivo di spazio occupato, per questo motivo l'impronta ecologica di qualsiasi popolazione è il totale della terra e del mare ecologicamente produttivi occupati esclusivamente per generare tutte le risorse consumate e per assimilare i rifiuti generati da una popolazione.

2.6. La contabilità ambientale

Nel 1992 la Commissione Europea, pubblicando il *V Programma di Azione in materia ambientale*, propose tra le azioni volte alla protezione ambientale, un'iniziativa comunitaria nel settore contabile: "dover tenere conto delle spese e dei rischi ambientali potrebbe significare una maggiore consapevolezza delle imprese in materia ambientale".

La proposta di adozione di una contabilità ambientale estesa anche agli enti pubblici, recepita dal Parlamento Europeo fin dal 1995, è ancora in fase di dibattito. Si basa sulla realizzazione da parte degli Enti Locali di un bilancio ambientale, il cui scopo principale è quello di migliorare la *governance* locale in materia di ambiente e fornire agli amministratori strumenti pratici di supporto alle decisioni. Il bilancio ambientale locale, perciò, deve registrare le partite contabili relative alle risorse e al patrimonio naturale dell'ente e deve diventare quindi uno strumento di valutazione degli effetti ambientali di tutte le politiche attuate dall'ente stesso. Si tratta perciò di un documento molto importante perché non solo registra ciò che avviene all'ambiente di un determinato comune in un anno, ma contiene anche indicazioni reali e quantificate circa i risultati ambientali delle politiche attuate o da attuare da parte dell'amministrazione pubblica. E' assodato ormai che la contabilità ambientale si possa realizzare nella forma, auspicata dal Parlamento Europeo, dei conti satellite, paralleli alla contabilità economica e finanziaria, ma da essi distinti, non essendo disponibili un metro ed un'unità di misura unici e validi per i valori economici e ambientali (Giovannelli, Di Bella, Coizet, 2000).

3. STRUMENTI, INIZIATIVE E PROGRAMMI NAZIONALI

L'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile e delle iniziative correlate, in Italia, segue le "tappe" sancite dalla Comunità Europea. Infatti, nel 1992, a seguito della *Conferenza di Rio*, la Camera dei Deputati formula una Risoluzione che impegna il Governo ad adottare le azioni necessarie per l'attuazione e la verifica degli accordi assunti in sede internazionale in materia di ambiente globale e di sviluppo sostenibile. È del 1993 la Delibera del C.I.P.E., con cui viene approvato il primo *Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*.

Nello stesso anno viene istituita l'*Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente* (ANPA - D.L.496/1993 e convertito nella Lg. 61/1994), con la competenza di svolgere attività tecnico-scientifiche finalizzate alla protezione dell'ambiente e di coordinamento tecnico nei confronti delle *Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente* (ARPA) e delle Province autonome. Nel 1996 ANCI, Cispel, Legambiente sottoscrivono, per rilanciare la sostenibilità urbana, la *Carta delle Città*, che viene presentata come allegato al *Documento del Governo Italiano* alla *Conferenza Habitat II* (United Nations Conference on Human Settlements) di Istanbul (Giugno 1996).

Nello stesso anno, il concetto di sviluppo sostenibile nella sua dimensione urbana viene ripreso esplicitamente da parte del Ministero dell'Ambiente con la creazione di un *Gruppo di Lavoro sulle Città Sostenibili* e viene anche promosso il progetto *Città sostenibili delle bambine e dei bambini*, che porta nel 1998, con un decreto istitutivo del Ministero dell'Ambiente, all'approvazione del Parlamento del *Riconoscimento di Città sostenibili delle bambine e dei bambini* da assegnare ai Comuni italiani.

Tra gli strumenti normativi miranti a sostenere iniziative di riqualificazione urbana sono da annoverare la Lg. 344/97, che finanzia il *Programma per la Protezione dell'Ambiente* (interventi relativi a strumenti per lo sviluppo sostenibile, attuazione della riforma della gestione dei rifiuti, recupero delle aree urbane e dei sistemi idrici, conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale e della biodiversità, protezione del mare, delle coste e delle isole) e il Decreto, dello stesso anno, che approva il bando di gara relativo al finanziamento di *Contratti di Quartiere* e i *Piani di Riqualificazione Urbana* (strumenti che possono essere realizzati attraverso Accordi di Programma tra enti pubblici e privati).

Da segnalare, anche, la promozione e l'adozione di nuovi strumenti volontari di programmazione negoziata (Delibera CIPE 21.3.1997, Disciplina della Programmazione Negoziata, G.U. n.105 8.5.1997) che individua i *Patti Territoriali* (accordi tra soggetti locali pubblici e privati) per l'attuazione di programmi di interventi produttivi e infrastrutturali mirati a creare occupazione.

Il 1999 segna una tappa basilare: si svolge infatti a Ferrara una Conferenza, con la quale le amministrazioni pubbliche italiane (poiché poche autorità locali italiane avevano aderito alla *Carta di Aalborg* (1994)), danno vita al *Coordinamento AG21L Italiane*, che ha lo scopo di

monitorare, diffondere e valorizzare le esperienze positive in corso, e di identificare modelli di riferimento di AG21L a livello comunale, provinciale e regionale (Sancassiani, 2002).

Sempre nello stesso anno il Ministero dell'Ambiente (con DPR 549/99) istituisce il *Servizio per lo Sviluppo Sostenibile*, cioè l'organo preposto alla promozione e al coordinamento delle iniziative per lo sviluppo sostenibile in Italia, occupandosi in particolare di curare le competenze ministeriali nelle seguenti materie:

- promozione e coordinamento di programmi e progetti per lo sviluppo sostenibile;
- promozione di iniziative per l'occupazione, l'educazione, la formazione e la ricerca in campo ambientale;
- redazione della Relazione sullo Stato dell'Ambiente;
- elaborazione e gestione dei documenti programmatici ammessi a cofinanziamenti comunitari.

Per rilanciare AG21L le Amministrazioni Regionali e Locali italiane si riuniscono a Firenze a settembre del 1999 (*Conferenza sulle Agende 21 Locali*), e redigono il *Documento di Firenze*, con il quale si impegnano ad informare, promuovere e sostenere l'attivazione di nuovi processi di AG21L in Italia.

Nel 1999 viene redatto anche il *Documento di Genova*, che si prefigge di analizzare il rapporto tra gli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale, economica e settoriale e i nuovi *Piani* (o *Programmi*) di *Azione Ambientale* che conseguono alla costruzione delle AG21L. In particolare, l'attenzione è rivolta ai seguenti punti:

- gli strumenti basati sulla concertazione (*PRUSST*, *Patti Territoriali*, *Accordi di Programma*), nell'ambito di AG21L, possono costituire strumenti per il finanziamento e l'attuazione di specifiche azioni, occorre, però, che vengano coordinati con i piani di azione ambientale. In questo caso va incoraggiata una revisione delle norme che li regolano per una loro maggiore e più coerente armonizzazione in una logica di sostenibilità dello sviluppo locale;
- il *Piano-Programma d'Azione Ambientale*, previsto da AG21, individua e definisce le "capacità di carico", ovvero le soglie qualitative e quantitative per i differenti usi delle risorse, mentre gli strumenti di pianificazione territoriale (PTCP, PRG, fino agli strumenti attuativi) "gestiscono" la capacità di carico distribuendola sul territorio;
- la stessa VAS costituisce lo strumento per valutare la sostenibilità dei piani sia ai fini della comunicazione che dell'assunzione delle decisioni e delle correzioni di piano in corso d'opera;
- l'AG21 può costituire la sede che definisce e coordina in modo trasversale gli obiettivi di sostenibilità delle pianificazioni;

Le *Autorità Ambientali Nazionali e Regionali* vengono introdotte dal *Trattato di Amsterdam* (1999), che le colloca tra soggetti responsabili del processo di integrazione delle esigenze di tutela ambientale nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche comunitarie. Ruoli,

compiti e condizioni necessarie all'operatività dell'A.A. vengono definiti nella Decisione CE n. 2050/2000, di approvazione del QCS per le aree obiettivo 1. In Italia, l'Autorità Ambientale Nazionale è rappresentata dal Ministero dell'Ambiente, mentre le Autorità Regionali sono state nominate nell'ambito dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali in ogni regione italiana.

Il Ministero dell'Ambiente insieme all'ANPA redige, sempre nel 1999, le *Linee Guida per la Valutazione Ambientale Strategica*.

Al 2000 risale l'ultimo Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.

Nel 2001 il CIPE approva (Delibera n. 57) le *Strategie di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile in Italia*, che costituiscono la continuità con il VI Piano di Azione Ambientale Europea. Tra le cose fondamentali che vengono sancite ricordiamo:

- il principio di sussidiarietà, poiché “Gli obiettivi e le azioni della Strategia devono trovare continuità nel sistema delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali, alla luce del principio di sussidiarietà [...]”;
- la necessità di integrazione del fattore ambientale in tutte le politiche di settore;
- la proposizione di indicatori coerenti con quelli della Relazione sullo stato dell'ambiente in Italia del 2000;
- l'opportunità di utilizzare il calcolo integrato economico-ambientale nell'amministrazione pubblica, introdotto da un disegno di legge (il n. 441/2001, Legge quadro in materia di contabilità ambientale dello Stato, delle regioni e degli enti locali, che fa seguito al primo disegno di legge di contabilità ambientale della Pubblica Amministrazione, presentato nel 1997 dal senatore Fausto Giovannelli e messo a punto sulla base di uno studio del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e dei contributi di diverse forze parlamentari, che fu approvato dal Senato senza riuscire a concludere il proprio iter alla Camera).

Nel 2002 la Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione dei fondi strutturali comunitari 2000 –2006 (prevista dal *Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1* allo scopo di garantire l'integrazione tra *Autorità ambientali e Autorità della programmazione*) redige gli *Indirizzi per l'integrazione della componente ambientale nei Progetti Integrati Territoriali*.

4. LO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA REGIONE TOSCANA

4.1. Strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale

Il termine sviluppo sostenibile compare concretamente nella realtà pianificatoria toscana con la legge regionale 5/95 *Norme per il governo del territorio*. Innovativa per i tempi e per i

contenuti, la legge 5, non solo riorganizza la pianificazione territoriale, regionale, provinciale, comunale, nei metodi e nei contenuti, ma introduce un sistema predisposto per raccogliere, elaborare e concretizzare le iniziative europee e mondiali in tema di sviluppo sostenibile.

Tra i punti innovativi ricordiamo:

- a. le azioni di trasformazione del territorio sono soggette a procedure preventive di valutazione degli effetti ambientali (art.5);
- b. la creazione di un *Sistema Informativo Territoriale* cui partecipano la Regione, le Province e i Comuni e che costituisce il riferimento conoscitivo fondamentale per la definizione degli atti di governo del territorio (art 4);
- c. l'introduzione di nuovi contenuti del PTC (art. 16), tra cui i seguenti assumono rilevante importanza:
 - il PTC stabilisce criteri e parametri per le valutazioni di compatibilità tra le varie forme e modalità di utilizzazione delle risorse essenziali del territorio;
 - il PTC contiene il *Quadro Conoscitivo* delle risorse essenziali del territorio e il loro grado di vulnerabilità e riproducibilità in riferimento ai sistemi ambientali locali indicando, con particolare riferimento ai bacini idrografici, le relative condizioni d'uso;
- d. la Provincia, avvalendosi di un apposito osservatorio permanente redige ogni due anni una *Relazione sullo stato del governo del territorio provinciale* con la quale aggiorna gli elementi del Quadro Conoscitivo e verifica l'efficacia delle prescrizioni dello stesso PTC (art. 19);
- e. la Regione approva le istruzioni tecniche che devono essere osservate nella redazione degli atti di programmazione e pianificazione territoriale, disciplinando le modalità tecniche per il rilevamento e l'analisi dello stato delle risorse territoriali e per la valutazione dei piani e degli strumenti di programmazione territoriale (art. 13).

Un altro passo importante nell'assunzione dello sviluppo sostenibile come principio ispiratore delle strategie regionali è la LR. 49/99 (*Norme in materia di programmazione regionale*), che rinnova gli strumenti e le procedure per la programmazione regionale individuando un modello di programmazione basato su: il *Piano Regionale di Sviluppo* (PRS); il *Documento di Programmazione Economico e Finanziario* (DPEF); i *Piani e Programmi Regionali di Attuazione*, i *Piani Integrati di Sviluppo Locali* (PISL).

Le strategie del PRS, in particolare, sono impostate con l'obiettivo di renderle rispondenti agli obiettivi di sostenibilità mediante la concretizzazione delle azioni previste, a tutti i livelli di pianificazione, cui deve corrispondere un'adeguata copertura finanziaria.

Inoltre, la legge 49 introduce lo strumento di AG21L come elemento rilevante per la programmazione regionale (art. 14).

4.2. Programmi e iniziative attivate: lo stato dell'arte

Il più recente *DOCUP* (2000-2006), per la gestione dei fondi strutturali a livello regionale, è stato approvato dalla Commissione Europea nel 2001. Inoltre, la Regione Toscana ha introdotto il *Programma Regionale di Azioni Innovative* (2002-2003), che, sempre in relazione alla gestione dei fondi strutturali, ha l'obiettivo di promuovere nuove modalità d'intervento della Regione nel settore dell'innovazione tecnologica, attraverso il coinvolgimento di imprese, centri di ricerca, università, istituzioni pubbliche locali, centri per l'innovazione, ed organismi finanziari (Regione Toscana, 2002).

Per quanto riguarda AG21L, la Regione Toscana, in seguito alle indicazioni della *Risoluzione di Goteborg* (1997), negli anni 1998-1999 ha attivato un'esperienza pilota su tre comprensori: l'Amiata, il Comprensorio del cuoio e la fascia costiera livornese. Sono state, inoltre, attivate, iniziative a favore delle amministrazioni interessate da AG21L. Tra di esse degne di nota risultano il progetto comunitario *IN.SU.R.E.D* (1996-1999), la redazione del Manuale per la realizzazione di Agende 21 locali in Toscana e le Linee guida per la sua applicazione (1999). Nello stesso 1999, la Toscana ha aderito all'associazione nazionale *Coordinamento delle Agende 21 Italiane*, ha partecipato attivamente alle *Conferenze delle Regioni Europee* sull'ambiente (ENCORE) e si è candidata ad ospitare la VII Conferenza prevista per il 2005. Successivamente (2002) viene costituita la *Rete delle AG21L della Toscana*, con il compito di rendere più efficace e rapido il processo di applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile, favorendo la diffusione dello strumento di AG21L mediante il potenziamento dello scambio di informazioni tra gli enti, il monitoraggio e la valorizzazione delle buone pratiche e delle esperienze di AG21L sul territorio, la promozione di partenariato sui progetti di AG21L, l'attivazione di iniziative di diffusione dei principi di sostenibilità, la formazione professionale dei tecnici degli enti locali e la formalizzazione di indicazioni per la formulazione dei piani settoriali. Inoltre, sono previsti nuovi finanziamenti regionali per gli anni 2002-2003, alle Autorità locali che vogliano sostenere nuovi progetti di AG21L (Berrini, Bianchi, Bolognani, Miglio, Santos e Zambrini, 1999).

In riferimento alla pianificazione locale, sono stati approvati, nel 1999, diversi *Patti Territoriali* e *Contratti d'Area e di Programma*; in particolare in Provincia di Massa Carrara, nell'Appennino centrale, nella Maremma, in provincia di Pisa, nella Val di Corna, nell'area Livornese, nell'area della Val di Chiana, Amiata, Trasimonto, Orvieto.

Un'altra esperienza significativa a livello locale è costituita dai *Piani Integrati di Sviluppo Locale* (PISL - LR 49/99), intesi come strumenti di attuazione del *DOCUP* riguardo ai fondi FESR per il periodo 2000-2006. È recentissima la deliberazione (n. 31/03) con cui la Giunta Regionale ha definito la procedura per l'attivazione dei PISL e i termini per la loro presentazione (luglio 2003). I *PRUSST* nella Regione Toscana, alla data attuale, riguardano

diverse iniziative finanziate nei comuni di Siena, Firenze, Livorno, Pistoia e Comune di Cinigiano (Grosseto).

Per quanto concerne le iniziative che riguardano in modo specifico l'ambiente, dobbiamo menzionare il *Programma Regionale di Tutela Ambientale 2000-2003* (approvato dal Consiglio Regionale con delibera n. 24/2002), che contiene un'analisi dello stato delle risorse del territorio, nonché una sintesi per aree sensibili, e propone una serie di attività per la tutela dell'ambiente da realizzare (messa in sicurezza delle aree critiche per l'assetto idrogeologico, *Piano Regionale di Gestione Integrata della Costa*, creazione di un sistema delle aree protette, predisposizione di un parco progetti per le produzioni energetiche ad alto rendimento). Attualmente, in seguito al *Summit di Joannesburg* (2002) e al *VI Programma di Azione Ambientale*, è in gestazione il *Programma di Azione Ambientale della Toscana* (PRAAT) che rappresenta il nuovo riferimento strategico unitario delle politiche settoriali ambientali (ARPAT, 2001).

Sempre in relazione a tematiche ambientali, la Regione Toscana ha redatto diversi documenti, tra questi sono da segnalare: la *Relazione sullo Stato dell'ambiente* (redatta fin dal 1995), che riporta lo stato delle risorse del territorio; il testo *Segnali ambientali in Toscana* (2001, 2002), annuale, che fornisce un quadro sullo stato dell'ambiente tramite indicatori complessi (ripresi in gran parte dagli indicatori comuni europei), e l'*Impronta Ecologica*, presentata durante la VII Conferenza Regionale sull'Ambiente (Firenze 2002), da cui risulta che la Toscana non è autosufficiente nel rapporto con la biocapacità (Calistri, 2002).

Inoltre, per quanto concerne la contabilità ambientale, fa riferimento al *Progetto Contare*, (progetto interregionale cofinanziato dal Ministero dell'Ambiente che vede la partecipazione anche delle Regioni Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte e delle Province Autonome di Trento e Bolzano), nel quale si sviluppa un modello di supporto decisionale (set di indicatori e metodologia di valutazione) per guidare il decisore nella pianificazione, controllo e gestione degli interventi ambientali.

Relativamente alle Agenzie e alle Autorità, nel 1995 la Regione Toscana (L.R. 66/95) istituisce l'ARPAT, che inizia ad operare nel 1996, con mansioni specifiche di vigilanza e controllo sul rispetto della normativa vigente in campo ambientale, di monitoraggio ambientale e di supporto tecnico per la pianificazione ambientale. Nel 1996, in sintonia con le direttive del *V Programma d'Azione Europeo*, viene istituita l'*Area Extradipartimentale Sviluppo sostenibile e controllo ecologico*, che ha assunto con il tempo, la funzione di *Autorità Ambientale Regionale*, con il compito di valutare e monitorare i Piani e i Programmi e di verificare il rispetto delle normative in materia ambientale e di sostenibilità nella gestione dei fondi strutturali (Tonelli, 2002).

Nello stesso anno, la Regione ha riorganizzato l'IRPET (Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana), che così diviene il punto di riferimento per gli atti di programmazione e per le metodologie di valutazione e verifica delle politiche.

Infine, riguardo alla politica regionale a favore delle certificazioni ambientali, oltre all'adesione ad *EMAS II*, la Regione sta sperimentando su due distretti industriali (tessile di Prato e conciario di Santa Croce), l'applicazione di *EMAS*. Inoltre è da segnalare l'Accordo *PRO.DI.GA*, sottoscritto nel giugno del 2002, tra la Regione e soggetti pubblici e privati (ARPAT; Confindustria Toscana, Confartigianato Toscana, ecc), che prevede che i soggetti privati si impegnino nel provvedere alla formazione e informazione, anche del proprio personale, sui contenuti delle certificazioni ambientali.

4.3. Le direttive per la valutazione degli atti di programmazione e pianificazione territoriale

La Regione Toscana ha approvato nel dicembre del 1998 le *Istruzioni Tecniche per la valutazione degli atti di programmazione e pianificazione territoriale degli enti locali ai sensi dell'art. 13 della Lg. R. n. 5/1995*. In questo modo la Regione risulta una delle prime (possono essere equiparate ad essa solo Liguria, Piemonte e Umbria (Ministero Ambiente, 2003)) a fornire indicazioni e criteri precisi per gli enti locali. Infatti oltre alle istruzioni vere e proprie fornisce un modello applicativo (*Allegato Esplicativo*) che sviluppa un'ipotesi attuativa del sistema delle valutazioni degli effetti ambientali.

Le Istruzioni stabiliscono:

- a. la definizione dei contenuti del *Quadro Conoscitivo* che costituisce la ricognizione sullo stato e sulle modalità d'uso delle risorse essenziali, e deve essere tale da consentire di stabilire le soglie inderogabili (capacità del territorio e delle risorse naturali) e le condizioni da porre al loro utilizzo (valutazione delle trasformazioni).

Per la valutazione dello stato delle risorse deve avvalersi di indicatori. In particolare:

- *indicatori di stato* per l'analisi dello stato qualitativo e quantitativo;
- *indicatori di pressione* per la valutazione delle pressioni su di esse esercitate dalle attività antropiche;
- *indicatori di risposta* per la valutazione delle politiche di tutela e valorizzazione.

Le analisi sviluppate dovranno condurre alla definizione di classi di vulnerabilità riferite ad ambiti definiti distinti in *aree in condizioni di fragilità* (suscettibili di ulteriori classificazioni in base al livello di criticità della risorsa) e *aree stabili* (con potenziale di sviluppo). Inoltre, il Quadro conoscitivo dovrà stabilire le condizioni da porre come limite della *capacità di carico* del territorio e/o delle risorse e quelle da soddisfare attraverso la programmazione di interventi;

- b. le *regole per la raccolta e trattamento delle informazioni* (fonti, con particolare riferimento al SIT e allo stesso PTC; eventuali ulteriori ricerche ritenute necessarie); infatti, oltre a quelle contenute nel Quadro Conoscitivo, quando la corretta valutazione di compatibilità

- richieda informazioni più dettagliate, i PS o i piani settoriali dovranno raccogliere ulteriori informazioni;
- c. i criteri per l'individuazione dell'*ambito degli effetti delle trasformazioni*, che il PTC determina, ed individua chiaramente nella cartografia di piano per ciascuna risorsa ed in relazione agli specifici piani di settore. A tale scopo, le Istruzioni individuano, in linea generale: il *Sistema Territoriale Locale* (STL), oppure ambiti più estesi (es. il bacino idrografico) o più limitati (es. il territorio comunale) quando si riconoscano più adeguati alle caratteristiche delle risorse naturali o per trovare corrispondenza con le politiche di settore;
- d. le *regole per la definizione dei criteri e dei parametri* che dovranno essere utilizzati dalla Provincia e dai Comuni per assicurare la *compatibilità* delle azioni di trasformazione rispetto alle risorse essenziali; lo scopo della valutazione di compatibilità è di fare esprimere un giudizio sulla ammissibilità dell'azione di trasformazione rispetto alle condizioni stabilite dal PTC alla luce degli obiettivi specifici prestabiliti per ciascun sistema territoriale locale e ambientale;
- e. allo scopo di verificare se le prescrizioni stabilite nel PTC sono state attuate e se sono state efficaci nel perseguimento degli obiettivi prestabiliti e se questi obiettivi sono ancora adatti a perseguire le strategie volute (*valutazione di efficacia*), il PTC deve redigere ogni due anni una *Relazione sullo stato del governo del territorio provinciale*. In proposito, le Istruzioni raccomandano la realizzazione di un adeguato sistema di monitoraggio, basato su sistemi di indicatori, che si occupi, in particolare, dei seguenti aspetti:
- monitoraggio degli obiettivi assegnati (tutela e salvaguardia) rispetto al raggiungimento degli stessi;
 - monitoraggio ambientale per la verifica dei sistemi ambientale e insediativo;
 - monitoraggio delle risorse per verificare il consumo di risorse essenziali rispetto a quelle messe a disposizione;
 - monitoraggio delle attività (azioni e interventi attuati rispetto a quelli indicati nel PTC);
 - monitoraggio dei comportamenti dei vari attori che devono attuare le azioni e gli interventi indicati dal PTC;
 - monitoraggio del contesto territoriale (modificazioni avvenute nel quadro conoscitivo).

5. IL LIVELLO PROVINCIALE: PTC E SVILUPPO SOSTENIBILE

5.1. I Piani territoriali di coordinamento provinciali

In questa fase della ricerca si sono analizzati i Piani Territoriali di Coordinamento delle province di Firenze, Grosseto, Livorno, Lucca, Pisa, Prato e Siena, valutandone i contenuti in

relazione alla data di adozione/approvazione. Infatti, si è considerato che i piani approvati anteriormente al 1999, e perciò redatti prima che fossero pubblicate le *Istruzioni Tecniche per la valutazione degli atti di programmazione e pianificazione territoriale* (approvate dicembre 1998; Giunta Regionale Toscana, 1999), non potessero rispondere a tali istruzioni se non per le parti trattate dalla legge regionale n. 5. In effetti, sebbene la legge 5 avesse già definito la maggior parte degli elementi formalizzati nelle Istruzioni (vedi cap. 5.1), non stabiliva un “iter metodologico” preciso. Cosicché gli strumenti provinciali, proprio perché risalgono ad anni diversi, sono tra loro disomogenei, non solo nei contenuti, ma anche nelle “filosofie” di pianificazione adottate, quando non anche nei documenti che li accompagnano. Proprio per questo sono state redatte le Istruzioni, per omogeneizzare i PTC non solo per quanto riguarda i contenuti, ma anche in relazione ai documenti richiesti e alle metodologie per rispondere alle prescrizioni della legge stessa.

In particolare i PTC di Pisa, Firenze e Livorno, approvati nel 1998, rispecchiano un modo di pianificare ancora legato a categorie concettuali tradizionali (paesaggio come elemento più rilevante, gerarchia delle competenze, sviluppo edilizio, standard, ecc.). Tale situazione è evidente soprattutto nel caso di Firenze e Pisa, la cui prima stesura è addirittura antecedente alla legge 5. In entrambi, tuttavia, è evidente lo sforzo per adeguarsi alla legge stessa. Infatti, essi sono stati sottoposti alle due conferenze di Programmazione previste dall’art. 17 della stessa legge 5, svoltesi il 28-06-95 e il 20-02-97.

Al contrario, i PTC di Lucca (2000), Pistoia (2002), Prato (adottato 2003) e Siena (2000), essendo molto recenti seguono le Istruzioni. Infine i piani di Grosseto (approvazione 1999) e Arezzo (adozione 1998, approvazione 2000) costituiscono dei casi a parte essendo stati adottati prima che fossero approvate le Istruzioni ma approvati successivamente.

5.2. Metodologia di analisi

Alla luce di quanto detto precedentemente si è adottata una metodologia di analisi finalizzata a mettere in luce alcuni elementi ritenuti fondamentali nel campo dello sviluppo sostenibile. Si è, in sintesi, individuata una sorta di checklist cui sottoporre i documenti analizzati. In particolare, si sono costruiti due elenchi distinti; il primo è stato redatto facendo riferimento alle *Strategie di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile in Italia* (Delibera CIPE 57/2000) e può essere utilizzato per l’analisi dei piani anteriori al 1999 (Gazzetta Ufficiale, 2002), mentre il secondo prende in considerazione le *Istruzioni Tecniche per la valutazione degli atti di programmazione e pianificazione territoriale degli enti locali* (per i piani successivi al 1999); infine si sono inseriti una serie di elementi trasversali, che riguardano tutti i piani.

Nella tabella che segue sono riportati gli elementi di analisi principali.

ELEMENTI COMUNI A TUTTI I PIANI	
INTEGRAZIONE DEI LIVELLI DI PIANIFICAZIONE	
principio di sussidiarietà	Proposizione del principio all'interno del PTC inteso come grado di autonomia degli enti locali (sia nell'attuazione che nel sistema normativo)
integrazione politiche e programmi	Capacità di coordinare livelli e competenze, soprattutto in relazione a AG21L
Integrazione della VIA	Prescrizioni o indirizzi per l'attivazione della VIA a monte del processo di pianificazione
TECNOLOGIE E METODOLOGIE	
metodologie VAS	Prescrizioni e indirizzi per la VAS dei piani e programmi
certificazione ambientale EMAS	Prescrizioni e indirizzi per la certificazione ambientale
ELEMENTI PER I PIANI ANTERIORI 1999	
PRESCRIZIONI E INDICAZIONI SPECIFICHE PER DETERMINATE AREE	
aria	Prescrizioni o NTA relative al contenimento delle emissioni inquinanti
acqua	Prescrizioni specifiche per il contenimento degli usi e per il controllo delle pressioni
natura	Individuazione di una "rete" di connessione tra le ANP, i parchi e le aree con valenza ambientale
biodiversità	Introduzione specifica della "conservazione della biodiversità"
suolo e sottosuolo	Individuazione di aree di pericolosità e vulnerabilità o di aree ad alto rischio
	Prescrizione per gli strumenti comunali in merito ad aspetti settoriali (es: edilizia, sicurezza)
qualità ambientale in ambiente urbano	Rafforzamento e promozione dell'orientamento sostenibile nei Piani Locali mediante: definizione di obiettivi e indirizzi per l'integrazione della pianificazione ambientale e settoriale; definizione di obiettivi e target per i piani locali
	Rafforzamento e promozione dell'orientamento sostenibile dei programmi mediante la prescrizione di: Programmi di riqualificazione urbana e monitoraggio sulla loro efficacia; misure per mobilità sostenibile; misure per riqualificazione dell'abusivismo; misure per edilizia ecocompatibile
	Definizione di misure di carattere economico per promuovere la sostenibilità ambientale mediante la promozione di strumenti innovativi (project financing, Contratti di servizio)
indicatori	Uso di indicatori di qualsiasi natura (criteri, parametri, scopi)
ELEMENTI PER I PIANI POSTERIORI 1999	
RISPONDEZZA AI CRITERI STABILITI DALLE ISTRUZIONI TECNICHE	
quadro conoscitivo (ricognizione sullo stato delle risorse in relazione a)	Costruzione di Indicatori di stato per la valutazione delle risorse
	Costruzione di Indicatori delle pressioni delle attività antropiche
	Indicatori di risposta delle politiche territoriali
	Definizione di classi di vulnerabilità (aree fragili e stabili)
	Definizione delle condizioni limite della capacità di carico del territorio e/o della risorse
	Definizione delle condizioni da soddisfare attraverso la programmazione di interventi
Sistema delle informazioni	Definizione di indicazioni per gli approfondimenti comunali (tipo, natura e qualità)
ambiti degli effetti delle trasformazioni	Individuazione degli ambiti (o dei criteri per l'individuazione) in relazione a: aria, acqua, natura e biodiversità, suolo e sottosuolo, ambiente urbano
criteri e parametri per le valutazioni di compatibilità	Definizione di obiettivi specifici da perseguire nell'attività di trasformazione del territorio, articolati per sistema territoriale locale e/o ambientale
	Formulazione di regole per l'individuazione dei vari ambiti territoriali
	Definizione delle informazioni che dovranno essere utilizzate nelle valutazioni
	Definizione dei parametri per la misurazione delle trasformazioni
	Individuazione dei criteri e della metodologia per la valutazione di compatibilità
relazione sullo stato del governo del territorio provinciale	Obiettivi e prescrizioni per il Monitoraggio ambientale, Monitoraggio degli obiettivi, Monitoraggio delle risorse, Monitoraggio delle attività, Monitoraggio dei comportamenti, Monitoraggio del contesto territoriale.

5.3. Analisi dei PTCP della Regione Toscana

Le risultanze dell'analisi dei PTC posti sotto esame vengono qui di seguito riportati in riferimento ai punti dell'elenco su esposto, evidenziando in particolare i contenuti più interessanti e i contributi più significativi forniti dai singoli strumenti.

Principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà, volto a garantire l'autonomia dei singoli livelli di pianificazione e il coordinamento con i livelli adiacenti, emerge in particolare nei piani di Livorno, di Grosseto, di Siena e di Prato. In particolare mentre nel PTC di Livorno tale principio è affrontato nelle NTA, quindi vincolando gli enti e specificando le procedure attuative, negli altri PTC il richiamo al principio della sussidiarietà risulta come dichiarazione di intenti, volta a chiarire il quadro generale e l'articolazione del processo pianificatorio. È opportuno, inoltre, menzionare il piano della provincia di Pisa, per il quale il processo di formazione del PTC è iniziato in tempi meno recenti (1994) nel quale non si ritrova alcuna menzione del principio né indicazioni riguardo i margini di autonomia della pianificazione di livello comunale.

Integrazione Politiche e Programmi

Il riferimento all'integrazione dei programmi e delle politiche a tutti i livelli di competenze e governo del territorio viene affrontata come dichiarazione di intenti da tutti gli strumenti analizzati. Si distinguono Livorno, Grosseto, Siena, Prato che contengono specifici riferimenti ad AG21L, che, in particolare per il PTC di Livorno diventa strumento ordinario per la preparazione dei Piani e degli Accordi di Programma, che sono gli strumenti per l'attuazione del PTC.

Integrazione Via a monte, metodologie VAS

Nonostante l'esigenza di effettuare la valutazione di compatibilità ambientale sia rimarcata nella gran parte degli strumenti analizzati, nessuno dei piani fornisce prescrizioni specifiche per la Via o per la valutazione di compatibilità, in particolare si rileva l'assenza di indicazioni riguardanti l'attivazione delle valutazioni in fase preordinata o contestuale alla previsione delle trasformazioni territoriali.

Certificazione ambientale EMAS

Le uniche citazioni dell'esigenza della certificazione EMAS hanno carattere esortativo e si limitano ad auspicare la collaborazione degli enti territoriali con le associazioni e le imprese.

Prescrizioni e indicazioni specifiche per aree tematiche

Tra i piani elaborati precedentemente al 1999 solo il PTC di Livorno affronta il tema ARIA in

modo dettagliato. Infatti mentre gli altri piani si limitano a richiamare l'attenzione sul tema e a delegarne l'approfondimento e le prescrizioni a studi successivi e a strumenti settoriali, il PTC di Livorno classifica i comuni in funzione dei livelli di emissioni inquinanti e prescrive per quelli che si trovano nella classe più alta la redazione del Piano Energetico comunale, tra i contenuti del quale è prevista anche la riduzione dei gas climalteranti ai livelli sottoscritti dall'Italia dagli accordi internazionali.

Tra i Piani successivi al 1999, che pure sarebbero chiamati a rispettare le *Istruzioni Tecniche per la valutazione degli atti di programmazione e pianificazione territoriale degli enti locali*, solo il PTC di Lucca in base alla natura degli agenti inquinanti e all'intensità delle emissioni, distinti in base all'origine (sistema industriale, traffico veicolare, ecc.), detta ai comuni le condizioni da rispettare nell'elaborazione dei PS, verificando in particolare la compatibilità delle trasformazioni in progetto rispetto alle soglie di attenzione individuate dal PTC.

In relazione al tema ACQUA la maggior parte dei piani esaminati (con l'eccezione del PTC di Firenze) affronta l'argomento in maniera molto più approfondita, elaborando carte tematiche riferite alla vulnerabilità idrogeologica dei suoli, all'interno delle quali sono individuate classi di vulnerabilità cui i PS comunali devono fare riferimento. In particolare i PTC di Livorno e Grosseto (anteriori al 1999), stabiliscono anche prescrizioni in ordine all'emungimento idrico dal suolo, alle trasformazioni compatibili con i livelli di crisi della risorsa individuati, e demandano ai comuni l'approfondimento conoscitivo, la definizione di regole tecniche per il prelievo e l'uso della risorsa idrica nonché la verifica di compatibilità delle trasformazioni e delle previsioni. I piani posteriori al 1999, sebbene ci si aspetti che affrontino l'argomento attribuendo maggiore rilevanza agli aspetti conoscitivi in relazione alla definizione di dettaglio degli indicatori, non contengono misure di ulteriore prescrizione verso i comuni. Merita una specifica menzione spetta al PTC di Lucca nel quale all'impermeabilizzazione dei suoli ai fini della tutela degli acquiferi è dedicato un intero capitolo, ove si stabiliscono prescrizioni per i PS comunali in relazione a percentuali di permeabilità stabilite in relazione a diverse tipologie di intervento (nuove edificazioni, interventi sulla viabilità, ecc.).

Per quanto concerne il SUOLO E SOTTOSUOLO, tutte le province hanno predisposto carte tematiche per l'individuazione delle classi di *pericolosità idraulica e geologica*, vincolanti le trasformazioni e le previsioni dei PS. In particolare è da evidenziare che il PTC di Pisa affronta l'argomento, al contrario di come fa con le altre risorse, in modo molto vincolante. Infatti, viene predisposta una tabella che attribuisce a ciascuna trasformazione, individuata per tipologia, un livello di rischio geomorfologico, idraulico e idrogeologico (4 livelli ciascuno) che la medesima trasformazione comporta in relazione al suo interessare aree comprese in una delle definite classi di pericolosità o vulnerabilità. Il livello del rischio corrisponde a limitazioni della trasformazione e alle relative cautele.

Non si ravvisano differenze sostanziali tra gli strumenti precedenti all'adozione delle *Istruzioni Tecniche per la valutazione degli atti di programmazione e pianificazione*

territoriale degli enti locali e quelli posteriori in relazione alla definizione di indicatori specifici per l'approfondimento del quadro conoscitivo.

Con riferimento alle RISORSE NATURALI e alla BIODIVERSITÀ, la maggior parte dei piani non hanno ancora raggiunto una consapevolezza tale da consentire loro di allontanarsi dalla mera individuazione delle aree con valenza ambientale (siano esse Aree Naturali Protette, parchi, aree vincolate da PTP, ecc.), autonomamente o in derivazione da strumenti sovraordinati. È, comunque, da mettere in evidenza lo sforzo fatto da alcuni PTC, che, anche se solo come dichiarazione di intenti, esprimono la necessità di individuare e tutelare la Rete Ecologica (Prato) o di assumere un approccio sistemico (Livorno). Infine, in relazione alla biodiversità, l'unico riferimento significativo è ravvisato nel PTC di Livorno, il quale individua Aree di Interesse scientifico, ossia destinate a promuovere la ricerca e le attività scientifiche necessarie per la conoscenza e la salvaguardia della biodiversità.

Passando agli aspetti riguardanti la QUALITÀ DELL'AMBIENTE URBANO, tutti i PTC appaiono scontare l'assenza di un effettivo ruolo di coordinamento della pianificazione settoriale, limitandosi alla elencazione e alla specificazione degli strumenti complementare della pianificazione resi comunque obbligatori dalla normativa nazionale e regionale. In alcuni casi, si ravvisa tuttavia lo sforzo di introdurre norme transitorie che surrogano le prescrizioni regionali o comunali nelle more della loro approvazione. A tale proposito, è da rilevare nel PTC di Livorno l'introduzione del metodo della cogenerazione per la soddisfazione completa (elettrica e termica) dei fabbisogni energetici, nonché di tecnologie di utilizzo di fonti rinnovabili di energia, per tipologia edilizia e manufatto edilizio (ad esempio, sistemi di captazione solare, pompe di calore per climatizzazione estiva ed invernale, impianti di condizionamento a gas).

Le misure prescrittive per la tutela e la salvaguardia della qualità nei sistemi insediativi trovano ampio spazio in tutti i documenti esaminati; tuttavia l'impianto dirigitico degli strumenti configura un apparato normativo tradizionale incentrato sulla individuazione di sistemi e di ambiti differenziati e sulla specificazione di norme e vincoli da osservare al loro interno. Dista interesse, al riguardo, l'articolazione in sistemi insediativi operata dal PTC di Grosseto, che individua e differenzia sette "città" (la "città del tufo", la "città" sul golfo del ferro, la "città" intorno alla vetta, etc.), ambiti metaforici di riferimento per un apparato normativo vincolante il PS.

Ciò in cui i PTC sembrano carenti riguarda, piuttosto, il loro ruolo di strumenti di promozione e rafforzamento della sostenibilità dei programmi e degli interventi in ambito urbano. Infatti non si ravvisano riferimenti né a Piani di Riqualificazione, né a misure per la bioedilizia, né a sistemi di mobilità sostenibile.

Un analogo carenza si riscontra nella definizione delle misure di carattere economico di sostegno alla sostenibilità ambientale. Fanno eccezione il documento di Livorno (i Piani d'Area rappresentano lo strumento per programmare interventi specifici, devono

ricomprendere i Patti Territoriali in cui convergono attività e finanziamenti sia pubblici che privati) e Siena (qui è prevista una Relazione programmatica e previsionale il cui scopo è quello di creare un collegamento tra le politiche del Piano e le politiche di spesa), ma soprattutto Prato: il PTC di Prato, adottato nel 2003, introduce infatti i Progetti Territoriali Integrati Autosostenibili, definiti con il coinvolgimento degli attori socio-economici interessati, i quali anticipano il modello regionale del PISL.

Infine, non si ravvisa un uso organico e circostanziato di indicatori per la quantificazione delle risorse e la valutazione dei corrispondenti elementi qualitativi. Tale fatto riflette la generale carenza di esperienze italiane in questo settore. Anche i più recenti PTC, con l'eccezione di quello lucchese, più che predisporre un sistema di indicatori per la lettura e la conoscenza dei fenomeni territoriali e la definizione del quadro conoscitivo si limitano a formulare una serie di indirizzi per la definizione successiva di indicatori di approfondimento conoscitivo e per la valutazione di compatibilità a cura dei comuni.

Entrando più nel dettaglio dei piani posteriori al 1999 e delle *Istruzioni Tecniche per la valutazione degli atti di programmazione e pianificazione territoriale degli enti locali*, si possono trarre alcune considerazioni degne di nota.

Il *Quadro Conoscitivo*, che tutti i documenti analizzati costruiscono, oltre a contenere la definizione delle *Classi di Vulnerabilità*, di cui si è già parlato, affronta diverse altre tematiche. In particolare il PTC di Lucca analizza il sistema socio-insediativo, il sistema energia e il sistema rifiuti per individuare classi di *Fragilità ambientale*, nonché i relativi indirizzi ed i criteri per le trasformazioni e l'uso delle risorse interessate. A tale scopo vengono utilizzati alcuni indicatori in riferimento al carico inquinante delle acque, al deficit depurativo, al consumo elettrico e di metano, alla percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti, alla pressione turistica, alla superficie boscata, alla superficie percorsa da incendi, ecc. Le province di Siena e Prato, sebbene affrontino tematiche inerenti aspetti diversi (rifiuti, mobilità, sistemi urbani, sistemi funzionali, ecc.), non utilizzano indicatori precisi se non nel caso della salvaguardia degli acquiferi, per cui definiscono come condizione limite della capacità di carico il *deflusso minimo vitale*, indicatore utilizzato per controllare e regolare il prelievo di acqua in alveo e subalveo. In sintesi, non è ravvisabile la chiara distinzione in indicatori di stato delle risorse, di pressione delle attività antropiche e di risposta delle politiche territoriali che è richiesta dalle *Istruzioni Tecniche*.

Al contrario, sia il PTC di Lucca che quello di Siena formulano indirizzi specifici per gli approfondimenti conoscitivi che i PS devono predisporre al fine di verificare ed integrare il *Quadro Conoscitivo*. In particolare, Lucca definisce in modo molto dettagliato i contenuti delle carte tematiche e le metodologie di rilevamento delle informazioni, in relazione alla fragilità geomorfologia, idraulica e degli acquiferi, mentre Siena si limita a definire la disciplina tecnica per la redazione delle *Carte di Vulnerabilità degli Acquiferi*.

Un altro punto fondamentale stabilito dalle *Istruzioni* regionali riguarda la definizione degli

ambiti degli effetti delle trasformazioni. Tale argomento viene affrontato in maniera diretta unicamente dal PTC di Siena, che predispone un allegato specifico per la valutazione del PTC e di compatibilità delle trasformazioni; al suo interno, per ogni risorsa vengono individuati gli ambiti degli effetti delle trasformazioni, per ognuno dei quali vengono stabiliti gli obiettivi di tutela e di uso e la normativa di piano da assumere come riferimento per le valutazioni. Vale la pena mettere in evidenza come il PTC riesca a rispondere alle Istruzioni, che peraltro non presentano un quadro sufficientemente chiaro in merito alla definizione degli ambiti degli effetti delle trasformazioni, individuando ambiti tematici (piuttosto che fisici) che per la maggior parte coincidono con quelli definiti nel quadro conoscitivo. Ad esempio, per quanto riguarda la risorsa ARIA gli ambiti sono l'inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico e luminoso. Per la risorsa ACQUA gli ambiti individuati sono la vulnerabilità degli acquiferi e rischio idraulico, ove le modalità per la valutazione di compatibilità riguardano quali trasformazioni dovranno essere valutate e i parametri e gli indicatori da utilizzare. Il PTC di Siena definisce anche una normativa di massima per le trasformazioni generali, stabilendo per ciascuna di esse il tipo di valutazione richiesto (ad esempio, la compatibilità urbanistica, la valutazione degli effetti ambientali, la compatibilità finanziaria, ecc.), la tecnica di valutazione da applicare (ad esempio, l'analisi multicriteria, l'analisi della efficienza tra alternative diverse, ecc.), le risorse essenziali da prendere in considerazione, i criteri di giudizio, l'ambito di valutazione (l'individuazione del quale è quasi sempre demandata al PS) nonché le procedure di valutazione.

Per quanto riguarda il PTC di Lucca, la valutazione di compatibilità non è trattata in maniera specifica, ma viene affrontata indirettamente all'interno del capitolo che riguarda la *Fragilità Ambientale*, laddove il PTC stabilisce che i PS dovranno verificare la sostenibilità delle proprie previsioni accertando il soddisfacimento delle condizioni alla trasformabilità. Tuttavia le indicazioni del piano, piuttosto che specificare quali dovranno essere i sistemi per valutare la compatibilità degli interventi (o le condizioni per la trasformabilità), si limita a stabilire per ognuna delle risorse e in relazione ai livelli più alti degli indicatori alcuni indirizzi per l'uso o per effettuare verifiche sulla disponibilità della risorsa stessa. Inoltre, tali indirizzi rimangono di tipo generale e spesso richiedono il sostegno della autorità competenti (ad esempio, l'Autorità di Bacino). Per esempio, nel caso della risorsa ACQUA e in relazione all'indicatore relativo al fabbisogno idrico produttivo, tra le prescrizioni troviamo che il controllo dei prelievi idrici ed il bilancio idrico dovranno essere effettuati con le competenti Autorità, che deve essere previsto il riciclo delle acque interne e il riuso di acque esterne e che deve essere prevista la raccolta e l'impiego delle acque meteoriche.

Infine, sebbene tutti i piani analizzati implementino un SIT per la raccolta e l'organizzazione delle informazioni, e dichiarino negli intenti la necessità di effettuare il monitoraggio delle risorse, soprattutto in relazione alla necessità di redigere ogni due anni la relazione sullo stato del governo del territorio e dell'ambiente, non vengono predisposte metodologie specifiche per effettuare i monitoraggi espressamente richiesti dalle Istruzioni.

6. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto detto nei capitoli precedenti la prima cosa rilevante è che i PTC analizzati hanno ormai atteso in pieno le prescrizioni e le indicazioni della legge regionale n. 5/95; tuttavia, nonostante gli intenti espressamente dichiarati, gli stessi appaiono ancora lontani dal rispettare le *Istruzioni Tecniche per la valutazione degli atti di programmazione e pianificazione territoriale*. In particolare la difficoltà maggiore non sembra riguardare tanto i contenuti, quanto piuttosto il sistema formale del PTC. Pertanto, se le *Istruzioni* sono nate con lo scopo di omogeneizzare gli elaborati e garantire il confronto tra i piani e una loro più agile valutazione, va riconosciuto che tale risultato appare ancora lontano. Se in parte ciò può imputarsi al fatto che alcuni piani sono antecedenti alle istruzioni stesse, più in generale tale carenza dipende dal fatto che il coinvolgimento delle province nel processo di pianificazione territoriale è relativamente recente. Ciò comporta che, a tutt'oggi, ancora non si ravvisa una maturità che consenta ai PTC di raggiungere livelli di chiarezza tali da garantire l'organizzazione formale dei contenuti, soprattutto in relazione alla definizione di indicatori coerenti per tutte le fasi del processo pianificatorio (conoscenza, valutazione) e di criteri validi per la valutazione di compatibilità. Va tuttavia segnalato che i risultati della ricerca qui presentata sono tutt'altro che definitivi, esprimendo piuttosto il primo, parziale output di un'opera di monitoraggio via via suscettibile di essere aggiornata e integrata a seguito dell'introduzione di nuovi strumenti e della modifica di quelli attuali, nonché in considerazione degli sviluppi del quadro normativo (nazionale e regionale) e dei portati del dibattito culturale sul tema.

7. BIBLIOGRAFIA

- AA. VV. (2000) Piani e governo del Territorio in Toscana, in: *Urbanistica Informazioni* n.174, novembre-dicembre, pp. 53-65.
- AmbienteItalia (2003) *Sviluppo, affinamento, gestione e valutazione del Progetto Indicatori Comuni Europei*, Istituto di Ricerche AmbienteItalia, Milano.
- ANPA (2000a), Linee guida per le Agende 21 Locali, in: *Manuale ANPA 2000*, CISBA-ANPA, Trento.
- ANPA (2000b), *Il regolamento 1836/93 (EMAS). Stato di attuazione in Europa e in Italia*, CISBA-ANPA, Trento.
- ARPAT (2001) *Progetti di formazione per lo sviluppo sostenibile. Percorsi formativi per lo sviluppo delle competenze 2001-2002*, ARPAT, Firenze.
- Berrini M., Bianchi D., Bolognani O., Miglio M., Santos T., Zambrini M. (1999) *Linee Guida Per lo sviluppo sostenibile e le Agende 21 in Toscana*, Istituto di Ricerche AmbienteItalia, Milano.

- Calistri E. (a cura di) (2002) *Segnali ambientali in toscana 2002. Indicatori ambientali e politiche pubbliche*, Edifir Edizioni Firenze, Firenze.
- Caputo F., Manetti R., Viviani S. (2000) Toscana, in: *Urbanistica Dossier* n. 34, pp. 23-27.
- European Sustainable Cities & Town Campaign (1994) *Carta delle città europee per un modello urbano sostenibile*, Aalborg.
- European Sustainable Cities & Town Campaign (1996) *Il Piano di Azione di Lisbona: dalla carta all'azione*, Lisbona.
- European Sustainable Cities & Town Campaign (2000) *Appello di HAnnover*, Hannover.
- Garacuso G. C., Marchisio S. (1993), *Rio 1992: vertice per la terra*, CNR, Angeli, Milano.
- Gazzetta Ufficiale n. 135 12/6/1990, Suppl. n. 142, *Legge 8/6/1990 n. 142 Ordinamento delle autonomie locali*, Roma.
- Gazzetta Ufficiale n. 183 06/08/1999, Suppl. Ord. N. 149, *Legge 3 agosto 1999, n. 265, Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Roma.
- Gazzetta Ufficiale n. 255 30/10/2002, Suppl. Ord. n. 205, *Delibera CIPE n. 57 del 2 agosto 2002 Approvazione della Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*, Roma.
- Giovannelli F., Di Bella I., Coizet R. (2000) *La natura nel conto. Contabilità ambientale: uno strumento per lo sviluppo sostenibile*, Edizione Ambiente2000, Milano.
- Giunta Regionale Toscana (1999), Deliberazioni n 1541 del 14/12/1998, Istruzioni tecniche per la valutazione degli atti di programmazione e di pianificazione territoriale di competenza degli Enti Locali ai sensi della LR 16 gennaio 1995 n. 5, in: *Bollettino Ufficiale n 6 del 10 febbraio*, Firenze.
- ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) (1996) *European Local Agenda 21 Planning Guide*, ICLEI
- Ministero Ambiente (2003), pagina Internet, [www.minambiente.it / Sito / settori_azione / via / vas / vas_normativa_regionale.asp](http://www.minambiente.it/Sito/settori_azione/via/vas/vas_normativa_regionale.asp).
- Regione Toscana, Dipartimento delle Politiche Territoriali ed Ambientali (a cura di) (2002) *Codice Regionale dell'Ambiente 2002. Raccolta normativa della Regione Toscana in materia di ambiente coordinata con norme europee e nazionali*; Volume I e Volume II, Edizione Centro stampa Firenze, Firenze.
- Sancassiani W. (2002) *Agenda 21 locale in Italia 2002. Indagine sullo stato di attuazione dei processi di Agenda 21 Locale in Italia*, in: <http://www.focus-lab.it/public/SA21L2002.pdf>
- Tonelli G. (a cura di) (2002) *Il nuovo modello organizzativo di ARPAT -2002-2005*, ARPAT, Firenze.
- WCED (World Commission on Environment and Development) (1987) *Our common future*, Oxford University Press, Oxford.