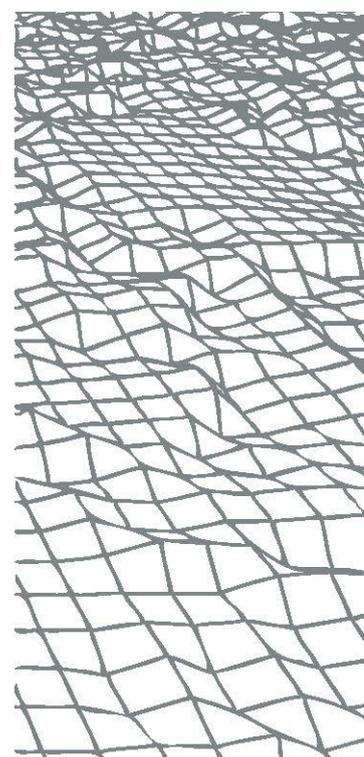


**Il Piano Paesaggistico nelle politiche
regionali per il governo del territorio:
il contributo di INU Toscana sul PPR**
(Deliberazione Consiglio Regionale 2 luglio 2014, n.58)

Relazioni e dibattito

Consiglio Direttivo Regionale
24 luglio 2014
Sede INU Toscana, P.za Matteotti, Scandicci



INU
Istituto Nazionale di Urbanistica
Sezione Toscana
CF 80206670582
P.IVA 02133621009

E-mail: toscana@inu.it

4 settembre 2014

L'Istituto Nazionale di Urbanistica, fondato nel 1930, è "Ente di diritto pubblico ... di alta cultura e di coordinamento tecnico giuridicamente riconosciuto" (art. 1 dello Statuto, DPR 21.11.1949), e dal 1997 è stato riconosciuto dal Ministero dell'Ambiente come associazione di protezione ambientale (L. 389/86); dal 1997 fa parte anche dello European Council of Town Planners.

L'Inu persegue – senza fini di lucro – finalità culturali e di sostegno alle amministrazioni, attraverso la ricerca nei diversi campi di interesse dell'urbanistica, la promozione di manifestazioni culturali e la produzione di riviste e pubblicazioni, l'aggiornamento continuo e il rinnovamento della cultura e delle tecniche urbanistiche, la diffusione di una cultura sociale sui temi della città, del territorio, dell'ambiente e dei beni culturali. Tra le altre, la Rassegna urbanistica nazionale, che nel 2010 è arrivata alla sesta edizione, il XXVII Congresso nazionale sul tema "Città come motore di sviluppo del Paese", che si è tenuto Salerno dal 17 al 19 aprile, con annessa la Mostra dei casi di studio dal 24 al 26 ottobre 2013, e Urbanpromo, evento di marketing urbano e territoriale, organizzato dall'INU e dalla società Urbanistica italiana srl che è arrivato alla decima edizione - Torino 6-8 novembre 2013.

L'Inu è presente in tutta Italia con diciannove Sezioni regionali; la sede centrale è a Roma, Via Ravenna 9/b.

Gli Enti associati sono Regioni, Province, Comuni, aziende ed enti economici pubblici e privati, Dipartimenti universitari, Ordini e associazioni professionali, imprese, cooperative e loro associazioni, istituti di ricerca, studi professionali, associazioni culturali.

I membri effettivi e i soci aderenti sono professori e ricercatori universitari, professionisti e tecnici, dirigenti e funzionari delle pubbliche amministrazioni, studenti.

Ogni Sezione ha un proprio Consiglio direttivo (eletto dall'Assemblea regionale dei soci) – in cui sono rappresentate tutte le categorie di soci – che programma e gestisce in piena autonomia le attività della Sezione. La stessa composizione della base associativa caratterizza l'Inu come luogo ideale di scambio e confronto culturale, attraverso le diverse esperienze di ciascun socio: da quelle accademiche e della ricerca scientifica a quelle tecniche, professionali e della pubblica amministrazione. Su questa base l'Inu ha fatto leva per sviluppare rapporti di cooperazione con numerosi altri enti ed associazioni. Tra questi non solo le associazioni degli urbanisti in Italia, in Europa e negli Usa, ma anche, ad esempio, Anci, Upi, Federcasa ANIACAP, Cnel, Igm, Ance, Confcommercio, Wwf Italia, Legambiente, Associazioni e Ordini professionali di architetti, ingegneri, geologi, geografi, agronomi, etc.

Le Commissioni e i Gruppi di lavoro nazionali – che possono avere sede presso Sezioni regionali – sono costituiti per approfondire specifiche tematiche o ambiti disciplinari, o problematiche di specifici territori.

Come previsto dal suo Statuto, oltre a svolgere ricerche in proprio, l'Inu "presta la sua consulenza e collabora con le pubbliche Amministrazioni, centrali e periferiche, nello studio e nella soluzione dei problemi urbanistici ed edilizi, sia generali, sia locali" (art.1). L'Inu svolge queste funzioni – escludendo tuttavia gli incarichi prettamente professionali – sotto forma di ricerche e consulenze, privilegiando approcci metodologici e innovativi, e preservando comunque la propria autonomia culturale. Forte della propria esperienza, l'Inu offre inoltre consulenza e collaborazione – anche di tipo organizzativo – per promuovere e realizzare manifestazioni culturali (mostre, seminari, convegni, concorsi), e per pubblicizzare iniziative ed esperienze condotte dagli Enti interessati, anche attraverso le proprie collane editoriali.

Nel 2000 l'Inu ha costituito la società Urb.It. srl, appositamente per gestire le proprie attività di ricerca, consulenza e di servizio, specialmente rivolte ad altri Enti.

L'Istituto svolge una importante attività editoriale nel settore urbanistico. Nel 1995 è stata fondata la società Inu Edizioni srl, che attualmente gestisce tutte le attività editoriali dell'Inu, che comprendono le seguenti pubblicazioni:

Urbanistica, rivista dell'Inu dal 1933; *Urbanistica Informazioni online* nata come "bollettino informativo" dell'attività dell'Istituto; *Urbanistica Dossier*, pubblicazione in fascicoli monografici; *Parole Chiave*, la Collana Editoriale è un nuovo progetto riservato alle opere scelte e finanziate dall'editore; *Planum* questa rivista europea on line, che si propone di creare una rete tra le principali riviste europee.

CDR tematico

giovedì 24 luglio 2014

Sezione Toscana dell'INU
Urban Center, Piazza Matteotti, Scandicci (FI)

Relazione introduttiva, 15.30 – 16.00

Tre criticità fondanti: spunti per il dibattito

Enrico Amante

Dibattito 16,00 – 18,30

PPR: analisi del contenuto tecnico-scientifico

INDICE

Introduzione, *Luigi Pingitore*,
segretario Inu Toscana

Relazione introduttiva

Tre criticità fondanti: spunti per il dibattito, *Enrico Amante*,
presidente Inu Toscana

Dibattito

PPR: analisi del contenuto tecnico-scientifico

Fabrizio Cinquini, CDR INU Toscana, consulente UNCEM Toscana

Lorenzo Paoli, CDR INU Toscana, consulente ANCI Toscana

Camilla Cerrina Feroni, CDR INU Toscana, dirigente Urbanistica Comune di Piombino

Francesco Alberti, CDR INU Toscana, docente di Urbanistica Università di Firenze

Leonardo Rignanese, Vicepresidente INU Toscana, docente di Urbanistica Politecnico di Bari

Manlio Marchetta, già Presidente di INU Toscana, docente di Urbanistica Università di Firenze

Renato Ferretti, Revisore Conti INU Toscana, dirigente Urbanistica Provincia di Pistoia

Conclusioni

Il contributo di INU Toscana al PPR adottato

Introduzione al dossier

Luigi Pingitore

Sul Piano Paesaggistico Regionale (PPR) nel corso degli ultimi mesi la Sezione Toscana dell'Istituto Nazionale di Urbanistica ha assunto una scelta precisa. Anzi, a ben vedere, una scelta antitetica rispetto a una prassi consolidata che vuole l'Istituto intervenire sull'evoluzione degli approcci scientifico-culturali e degli assetti ordinamentali, piuttosto che sugli strumenti che da questi ne derivano.

La natura di Istituto di alta cultura, in sostanza, trattiene gli organi statuari dell'INU da entrare in dinamiche di contesto definite, tanto più se cariche di elementi vertenziali. Ciò diventa impedimento, a maggior ragione, quando le valutazioni passano da un piano della discussione squisitamente tecnico-scientifico a un piano esclusivamente politico. E d'altro canto, se è vero che le scelte non sono mai dettate solo dalla Tecnica, è altrettanto vero che il rischio di strumentalizzazione non deve mai lambire un'organizzazione come l'INU. Il PPR è l'eccezione che ragionevolmente vuole essere percorsa per due ordini di motivi:

- 1) la valenza qualitativa del territorio toscano che, da questo punto di vista, esprime oggettivamente un primato nazionale;*
- 2) la rilevanza valoriale e disciplinare dello strumento adottato dal Consiglio regionale il 2 luglio scorso.*

Con queste premesse - con piena coscienza di cosa ciò comporti anche sul terreno mediatico - sul nuovo PPR si può assumere una posizione "forte" o "blanda", a favore o contraria: l'importante è che essa non esuli dal confronto di metodo e di merito.

È con questo spirito fattivo, propositivo e dialogante che il Consiglio Direttivo di INU Toscana ha guardato "dentro alle cose": Dal Consiglio Direttivo del 24 luglio scorso emerge così un dibattito ricco e articolato, secondo l'ispirazione suddetta, con una posizione complessiva sostenuta da analisi di "documentato sapere" che, probabilmente, questo dossier non coglie appieno, ma restituisce almeno nel suo fine ultimo, che è scopo statutario dell'INU: stare a fianco delle istituzioni, tutte.

Relazione introduttiva

Tre criticità fondanti: spunti per il dibattito

Enrico Amante

Il Piano paesaggistico adottato dalla Regione Toscana il 2 luglio scorso, a fronte di un imponente lavoro conoscitivo, presenta alcune sostanziali criticità.

1. In primo luogo si tratta di un lavoro "a mezzo", in quanto il Piano non opera alcuna selezione tra le aree tutelate ex lege e non individua le aree compromesse e degradate,

La selezione delle c.d. aree Galasso, tra aree che rivestono effettivo valore paesaggistico e aree che tale requisito non integrano (e quindi non debbono essere interessate da procedimenti autorizzatori, ai sensi dell'art. 143, comma 4, del Codice), è uno dei più qualificanti compiti del Piano paesaggistico.

Nel 1985, quando il Legislatore delineò l'attuale sistema della pianificazione paesaggistica, pose temporaneamente sotto vincolo paesaggistico, in aggiunta alle aree tutela per decreto, aree il cui valore paesaggistico era solamente presunto in ragione di una rilevanza ambientale del bene, quale salvaguardia impropria, ex lege, nell'attesa della formazione dei Piani paesaggistici regionali. Si trattò, allora, del momento di massima convergenza tra la materia "ambiente" e la materia "paesaggio", che riflettono, in realtà, interessi pubblici ben distinti, costituzionalmente separati, affidati alle cure di Amministrazioni diverse. Secondo la Costituzione repubblicana, i beni ambientali non hanno, di per sé, valore paesaggistico (proprio perché altro è un bene ambientale, altro un bene paesaggistico). Nel 1985 il Legislatore operò una presunzione nell'attesa che le Regioni selezionassero, attraverso la pianificazione paesaggistica, aree "Galasso" effettivamente permeate di valore paesaggistico ed aree "Galasso" da svincolare, perché carenti dei requisiti per essere vincolate.

Pertanto, adottare un Piano paesaggistico senza la selezione delle aree già tutelate ex lege comporta svolgere metà del lavoro.

Ed è amaro considerare che il lavoro è ancora a mezzo pur alla luce della seconda riadozione dello strumento, a distanza di tanti anni dalla prima intesa con il Ministero (2008), e dopo l'impiego di simile quantità di risorse, scientifiche ed economiche, per la redazione.

2. Un altro difetto d'impostazione, inficiante in radice la costruzione del Piano

paesaggistico adottato dalla Regione Toscana, risiede in una visione "panpaesaggistica" sottesa allo strumento.

Nella costruzione costituzionale, la tutela paesaggistica deve sottendere ad assicurare la compatibilità paesaggistica delle trasformazioni, se consentite e come conformate dagli strumenti urbanistici: difatti governo del territorio, ambiente e paesaggio sono materie distinte, che presiedono alla cura di interessi pubblici diversi.

Invece, il Piano adottato dalla Regione toscana nega la distinzione tra governo del territorio e paesaggio, intendendo conformare le attività dell'uomo sul territorio attraverso l'unica lente della tutela paesaggistica.

Esemplificando, il PPR offre spesso un divieto di consumo di ulteriore suolo che è per definizione prerogativa degli strumenti urbanistici: il consumo di suolo, di per sé, non assume in astratto alcuna valenza paesaggistica. Può sussistere consumo di suolo che riqualifica un paesaggio degradato, ovvero consumo di suolo che non ha alcun effetto sui valori paesaggistici, come - certamente - consumo di suolo che deteriora il bene paesaggistico: dipende da intervento a intervento, ed il compito della tutela paesaggistica risiede non in imposizioni astratte di divieti generalizzati, quanto nell'esame caso per caso e nella individuazione delle modalità per assicurare la compatibilità paesaggistica delle trasformazioni, se consentite dagli strumenti urbanistici.

Invece il pianificatore regionale ha del tutto trascurato la distinzione, giuridicamente chiara e fondante, tra tutela paesaggistica, governo del territorio e ambiente, in un *pot-pourri* di prescrizioni e direttive che, nel pretendere di conformare le attività umane sul territorio, denotano una notevole "vis panpaesaggistica".

3. Ulteriore profilo critico interessa il drafting normativo: nonostante i lanci stampa sui benefici effetti di chiarezza normativa conseguenti al PPR, la disciplina del Piano paesaggistico, tra parte generale e schede d'ambito, appare poco chiara e permeata di prescrizioni generiche.

Scorrendo la parte normativa del PPR, la vaghezza dei precetti imposti, accompagnata dalla cogenza e prevalenza che l'ordinamento accorda alla disciplina paesaggistica rispetto alle altre fonti regolamentari, rischia di ingenerare nei prossimi anni un notevole caos interpretativo: gli Uffici comunali saranno difatti spesso chiamati a non agevoli esegesi circa la coerenza della singola previsione urbanistica alle generiche (ma sovraordinate) indicazioni del PPR.

Dibattito

PPR: analisi del contenuto tecnico-scientifico

PIANO TERRITORIALE E PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA IN TOSCANA:
UNA DIFFICILE E PROBLEMATICA INTEGRAZIONE

Fabrizio Cinquini

La recente adozione della “Variante di integrazione del Piano di Indirizzo territoriale (PIT) con valenza di Piano Paesaggistico” della Toscana, ed i contenuti che la caratterizzano, aprono all’opportunità di riflettere sul profilo e sulle modalità di formazione dei piani paesaggistici in relazione all’applicazione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.lgs 42/2004) nell’ambito della pianificazione territoriale di livello regionale (nel caso toscano la LR 1/2005, ma anche della PdL. 282/2013), non solo in base al pregresso storico (Leggi 1497/39 e 431/85), ma anche in relazione a quanto previsto dalla Convenzione Europea del Paesaggio (sottoscritta a Firenze nel 2000 e ratificata dall’Italia nel 2006).

Infatti la Convenzione non pone al centro dell’attenzione i soli paesaggi di eccellenza, competenza della tradizionale tutela ad opera di specifici vincoli riconosciuti per legge, ma i paesaggi ordinari della comunità, i luoghi del vivere e dell’abitare che le popolazioni riconoscono come propri paesaggi, in quanto vissuti e percepiti come tali, in sostanza il territorio nella sua interezza e complessità. Analogamente il Codice richiede ai Piani Paesaggistici (PPR) di occuparsi di tutto il territorio regionale, non circoscrivendo più le competenze ai soli beni paesaggistici vincolati. Tuttavia (in netta contraddizione con i principi della stessa Convenzione che prevede la pianificazione a partire dal livello locale) lo stesso PPR è piano regionale sovraordinato cui sono tenuti a conformarsi gli altri piani e programmi di qualsiasi livello (regionale, provinciale e comunale) i cui contenuti sono definiti e redatti esclusivamente in copianificazione tra Regione e Ministero competente (mancando in pieno l’interazione e la collaborazione interistituzionale di livello locale).

Nel caso Toscano, di PIT con valenza di PPR, lo stesso piano regionale “... è chiamato [quindi] ad integrare la nozione di paesaggio secondo tre approcci concorrenti: (i) l’approccio estetico percettivo (il concetto di “percezione” rinnovato dalla Convenzione Europea del Paesaggio, dal “bellosguardo” alla percezione degli abitanti dei loro mondi di vita), (ii) l’approccio ecologico (che individua e tratta le valenze ambientali del paesaggio e della sua organizzazione ecosistemica), (iii) l’approccio strutturale (che individua le identità dei luoghi formatesi nel tempo attraverso lo sviluppo delle relazioni fra insediamento umano e ambiente, e interpreta in forme processuali le relazioni fra

“paesaggio ecologico” e “paesaggio culturale”) ...”.

Con questo approccio la Regione Toscana ha scelto di sviluppare il PPR come integrazione del PIT vigente, non separando dunque la questione paesistica da quella strutturale e strategica e dunque dal piano territoriale regionale. Poiché l'integrazione al PIT adottata nel 2009 non ha soddisfatto le richieste della conferenza di copianificazione Stato – Regione per poter essere approvata, nel 2011 si è avviata la redazione del nuovo PPR ad integrazione del PIT, conservando l'idea di tenere unite la dimensione territoriale e quella paesaggistica. Per la struttura del PIT e la sua articolazione, in Statuto del Territorio e Strategia dello Sviluppo, i contenuti del PPR confluiscono prevalentemente nella parte a contenuto Statutario.

In considerazione di quanto finora esposto e del valore del paesaggio per la Toscana e per le comunità insediate, il PPR adottato dalla Toscana risulta “... uno strumento per condividere innanzitutto le conoscenze e le interpretazioni del paesaggio necessarie ad assicurarne un'adeguata presa in conto nelle azioni di governo, divenendo patrimonio comune dei diversi attori e conseguentemente delle diverse politiche pubbliche che producono effetti territoriali ...”¹²

Nel caso toscano, in formale coerenza con la Convenzione (ma di fatto non sostanziale in quanto piano non elaborato e concertato con la dimensione territoriale e le rappresentanze locali), il paesaggio del PPR dovrebbe superare la visione statica e descrittiva e divenire principale risorsa per lo sviluppo e la crescita di competitività dei territori. Di fatto il PPR, giunto ora all'adozione, rispondendo solo in parte a queste aspettative preliminari e marginalizzando (ovvero ridimensionando) il contenuto strategico di piano territoriale alla sola valorizzazione dei paesaggi, propone invece tre metaobiettivi (strutturali):

- migliorare la conoscenza delle peculiarità identitarie che caratterizzano il territorio della regione Toscana e del ruolo che i suoi paesaggi possono svolgere nelle politiche di sviluppo regionale;
- divulgare la consapevolezza che una più strutturata attenzione al paesaggio può portare alla costruzione di politiche maggiormente integrate ai diversi livelli di governo;
- rafforzare il rapporto tra paesaggio e partecipazione, tra cura del paesaggio e cittadinanza attiva.

In questo quadro l'allestimento di un raffinato ed approfondito corredo cartografico (in effetti assente nel PIT vigente) di tipo conoscitivo, esteso all'intero territorio regionale ed ulteriormente articolato a livello dei 20 diversi “Ambiti di paesaggio”, risponde in pieno ai metaobiettivi dichiarati proponendo una lettura strutturale (patrimonio territoriale) del territorio regionale e dei suoi paesaggi, basata peraltro sull'interpretazione (di livello multidisciplinare) dei caratteri e delle relazioni che strutturano le quattro invarianti del piano (*caratteri idrogeomorfologici dei sistemi morfogenetici e dei bacini idrografici, caratteri ecosistemici del paesaggio, carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi, infrastrutturali e urbani, caratteri*

¹ Integrazione paesaggistica del Piano di Indirizzo Territoriale Regionale, Relazione generale del Piano Paesaggistico.

² Ibidem

morfortipologici de paesaggi rurali) che complessivamente vanno a formare la prima parte del contenuto propositivo (disciplina) dello Statuto del Territorio.

Strettamente collegata con la definizione dello Statuto (nel rapporto che lega il quadro conoscitivo a quello propositivo) e con la costruzione delle regole volte alla conservazione e trasformazione del paesaggio, sta la “vestizione” dei vincoli paesaggistici, ovvero la codificazione della descrizione e la disciplina dei beni paesaggistici diretti oggetto di specifici provvedimenti di vincolo (decreti di cui all’articolo 136 del Codice) o indiretti e pertanto riconosciuti per legge (ex Galasso di cui all’articolo 142 del codice), in effetti completata e realizzata nell’ambito del quadro propositivo (per quanto concerne la definitiva perimetrazione - delimitazione cartografica e la conseguente disciplina) solo per i vincoli diretti, eludendo in questo modo uno degli obiettivi specifici assegnati dal Codice al PPR (superamento delle perimetrazioni provvisorie indicate dalla ex Legge Galasso e conseguente proposizione di delimitazioni e disposizioni appropriate alle effettive condizioni territoriali). Completano lo Statuto del PPR l’individuazione degli “Ambiti omogenei di paesaggio”, per caratteri peculiari e caratteristiche paesaggistiche, e la conseguente definizione della relativa disciplina (determinata a livello di ogni singolo ambito), costituita da “obiettivi di qualità” con valore di indirizzo e da direttive per la conformazione e l’adeguamento degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica (provinciale e locale) allo strumento regionale.

In coerenza con il PIT vigente e senza particolari elementi e contenuti di novità, la disciplina relativa alla Strategia dello sviluppo territoriale si arricchisce invece dei soli “Progetti di paesaggio” che risultano peraltro sostanzialmente collegati alle politiche di livello e scala regionale e il cui unico riferimento e contenuto propositivo risulta indicato a livello di PIT nel “Progetto per la fruizione lenta del paesaggio regionale”.

In uno scenario di riferimento socio-economico assai mutato rispetto a quello presente nel 2009, ed anche di incerta considerazione in chiave prospettiva, il piano rinuncia quindi a ponderare, valutare e riproporre una rinnovata “strategia di sviluppo”, che in assenza di specifiche integrazioni sembra non essere commisurata alle mutate condizioni date dalla crisi, proponendo una “abdicazione” dei contenuti strategici a favore di quelli strutturali e statutari.

Tale orientamento risulta peraltro confermato dall’evidenza che le disposizioni concernenti l’adeguamento e la conformazione dei piani di livello subordinato (al PIT con valenza di PPR) risulta ricompresa nell’ambito dello Statuto del Territorio, disciplinando (nella sostanza) le modalità di rispetto della disciplina paesaggistica (in applicazione del Codice), di rispetto delle direttive e degli obiettivi concernenti gli “Ambiti di paesaggio”, nonché le condizioni per la verifica di conformità, di recepimento e la declinazione delle norme relative alle Invarianti Strutturali. In questo quadro di particolare ed ulteriore importanza risultano anche le salvaguardie e le disposizioni concernenti l’efficacia del piano che rende immediatamente efficaci le prescrizioni concernenti i beni paesaggistici, ma soprattutto (forzando significativamente i contenuti e le indicazioni formulate dal Codice) stabiliscono in forma perentoria che lo “Statuto del territorio” di livello regionale “integra” gli statuti dei Piani Territoriali di Coordinamento (PTC) delle province e dei Piani Strutturali (PS) dei comuni “*senza necessità di variante e prevale su eventuali disposizioni difformi*”, andando direttamente ad interagire con l’intera dimensione territoriale dei piani vigenti.

Il dispositivo normativo così strutturato, in sostanziale antitesi rispetto ai metaobiettivi annunciati e con i Principi della Convenzione Europea, propone una visione del paesaggio che risulta “sterilizzata” e conformata al solo livello regionale, inevitabilmente appiattita sulla dimensione paesaggistica (tipicamente ancorata, anche per l’impostazione voluta dal Ministero, a mere condizioni di tutela e conservazione), che elude le possibilità di interazione e socializzazione con il livello locale e che prefigura, anche per l’assenza di una commisurata e conseguente rivisitazione della componente strategica, una struttura ed un modello territoriale paradossalmente statico (fallendo o comunque indebolendo la potenziale valorizzazione), tendenzialmente immutabile e rinuncia alle capacità (invece considerate dal Codice) di determinare la propria contemporaneità e di delineare al contempo le condizioni e le regole per realizzare e innovare (in un’ottica di compatibilità e sostenibilità) il futuro paesaggio toscano.

A fronte dunque di un’importante produzione di materiali conoscitivi, ricognitivi ed interpretativi che assicurano al modello e alla filiera della pianificazione toscana un qualificato ed omogeneo quadro di riferimento di cui si riconosce il valore, l’utilità e le potenzialità per l’effettiva e concreta integrazione delle politiche del paesaggio nella pianificazione territoriale, l’eccessivo irrigidimento del dispositivo propositivo (peraltro a contenuto esclusivamente statutario) e l’impossibilità di sfuggire alle condizioni dettate dal Codice (che determinano un “isolamento” dei poteri di pianificazione e controllo in capo al Ministero), allontanano invece la possibilità che lo stesso PPR divenga uno strumento di pianificazione territoriale (che per sua natura ammette l’interazione e la sussidiarietà tra i diversi livelli) in grado di assicurare al “paesaggio” (inteso nei termini della Convenzione) la posizione centrale nelle politiche di innovazione e sviluppo regionale.

IL PUNTO SUI VINCOLI E LA DISCIPLINA PAESAGGISTICA:
UN'OCCASIONE (IN PARTE) PERDUTA

Lorenzo Paoli

A differenza di tutte le altre regioni italiane la Toscana dispone - da quasi un ventennio, ormai - di un importante patrimonio di PTC e piani strutturali incardinati sulla nozione di statuto del territorio e sull'individuazione dei valori durevoli e non negoziabili che di ciascun territorio costituiscono matrice identitaria e fondativa. Viene quindi da pensare che per evitare incompletezze e disallineamenti, se non addirittura passi indietro rispetto all'insieme di indirizzi, direttive e prescrizioni già presenti nei PTC e nei PS comunali toscani, sarebbe stato utile ed opportuno - ferma restando la competenza esclusiva dello Stato e della Regione sulla formazione del PPR - prevedere la compartecipazione delle province e dei comuni alla fase di redazione dello strumento. Di certo i rischi di scarsa rispondenza di parte dell'apparato normativo del PPR alle specificità delle singole realtà territoriali (criticità che verosimilmente potranno emergere qua e là col passare del tempo, purtroppo a piano ormai già adottato ed operante, quindi difficilmente emendabile) si sarebbero potuti in larga misura prevenire.

Non si può certo disconoscere la vastità del lavoro svolto e la qualità di molte delle elaborazioni che sostanziano il nuovo PPR toscano (soprattutto a livello di QC), che rappresentano di certo un prezioso corpus documentale disponibile per le future attività di pianificazione, soprattutto di livello comunale. Importantissima inoltre la definizione - finalmente certa ed ufficiale - dei perimetri delle aree vincolate per decreto. Tuttavia da questo vasto patrimonio di (ulteriori) conoscenze del territorio toscano non pare essere scaturita una puntuale 'rilettura critica' dei valori paesaggistici effettivamente presenti localmente, sia per quanto riguarda i vincoli per decreto (in molti casi assai 'datati', se non addirittura clamorosamente obsoleti) sia per quanto riguarda le aree tutelate 'ex lege'.

Dal momento che il combinato disposto del nuovo PIT/PPR e della nuova LR in itinere tendono a configurare una sorta di "grande Piano Strutturale" calato unilateralmente dal livello regionale (NB: piano di portata essenzialmente statutaria / il livello strategico, che connotava fortemente il PIT del 2007, appare stavolta assai sfumato, messo in sottordine rispetto al prevalente obiettivo di tutela e riproduzione dei valori paesaggistico-ambientali) era lecito aspettarsi che l'attinenza delle tutele e delle consapevolezze 'patrimoniali' alla effettiva realtà dei luoghi rappresentasse un

prerequisito ineludibile per l'efficacia e la rispondenza del piano. In concreto invece la disciplina del PPR - soprattutto nelle schede di 'vestizione' dei vincoli - non pare neanche lontanamente mettere in discussione le originarie motivazioni di ciascun provvedimento ministeriale né l'effettiva utilità degli orpelli burocratici che gravano sulla gestione quotidiana del vincolo, confermando di fatto acriticamente i meccanismi di tutela 'procedimentalizzata' anche in aree totalmente prive di reali valori paesaggistici da proteggere (un esempio per tutti: i mille e più capannoni industriali presenti dappertutto nelle fasce autostradali, paradossalmente protetti come beni paesaggistici solo in quanto ricadenti in aree paesaggisticamente vincolate). Assai insoddisfacente anche la ricognizione e lettura interpretativa delle aree Galasso (NB: la legge del 1985 era una sorta di 'salvaguardia generalizzata', necessariamente 'a grana grossa', che rimandava proprio alla formazione dei PPR regionali la propria evoluzione in un provvedimento di tutela mirato, motivato, 'disegnato' accuratamente e stabilmente in funzione dei valori paesaggistico-ambientali effettivamente presenti nei singoli territori).

Inevitabile corollario di quanto sopra, l'assenza nei contenuti e nella disciplina del PPR di una reale attenzione per gli effetti gestionali generati dal piano. Tralasciando in parte e/o rimandando a fasi successive (assai incerte nei tempi e nei modi) le - peraltro modeste - possibilità di semplificazione procedimentale offerte dal Codice (art. 143, comma 4) il PPR porterà nell'immediato un obiettivo aggravio degli adempimenti istruttori nella gestione delle pratiche paesaggistiche, senza che per converso sia stato fatto niente di concreto per ridurre in modo quantomeno apprezzabile il numero (esorbitante) di pratiche autorizzative palesemente inutili, relative a microinterventi paesaggisticamente irrilevanti riferiti a contesti totalmente privi di reale interesse paesaggistico (ancorché vincolati e/o tutelati ex lege). Per i cittadini, i professionisti e i comuni (ma anche per le Soprintendenze) il PPR adottato rappresenta in questo senso una occasione perduta: si è versata ulteriore acqua nel vaso (già traboccato) dei procedimenti burocratici inutili, proprio in una fase storica nella quale l'oculata gestione delle risorse pubbliche e la razionalizzazione degli iter amministrativi dovrebbe rappresentare una strategia prioritaria ineludibile a livello nazionale. Molto di più si poteva e si doveva fare per la gestibilità operativa del piano - soprattutto identificando da subito le aree Galasso di scarso interesse e le c.d. 'aree gravemente compromesse e degradate' - anche a costo di un confronto duro con la Direzione Regionale del MiBAC e con le Soprintendenze.

Altro effetto in prospettiva estremamente preoccupante del PPR - questo per la verità non imputabile alla Regione, in quanto direttamente derivante dalle disposizioni del Codice - riguarda la gestione 'a regime' dei procedimenti di pianificazione, a qualsiasi livello.

Una volta che il PPR sarà stato definitivamente approvato, infatti, tutti i piani e tutte le varianti urbanistiche, di qualsiasi tipo e consistenza potranno essere approvati dall'ente pianificatore solo dopo aver ottenuto il visto di adeguatezza al PPR da parte della Soprintendenza competente per territorio (oltre a quello della Regione). Non occorre essere degli indovini per pronosticare in Toscana (ed in qualsiasi altra regione dotata di PPR approvato) una totale paralisi dei procedimenti di pianificazione, per manifesta impossibilità delle Soprintendenze a fronteggiare una mole di lavoro aggiuntiva di

proporzioni colossali e di rilevantissima complessità tecnica.

Speriamo che la problematica in questione venga posta in tempo utile all'attenzione del Ministero e che possa essere approvato per tempo un correttivo alla disciplina del Codice (e conseguentemente a quella del PPR). Diversamente ci saranno grossissimi problemi nella gestione dei processi di pianificazione a tutti i livelli.

IL PROCESSO, I CONTENUTI E GLI EFFETTI SULLE ATTIVITA'
TECNICO AMMINISTRATIVE E LA PIANIFICAZIONE OPERATIVA
Camilla Cerrina Feroni

Come in più occasioni evidenziato il processo di elaborazione e formazione del piano è avvenuto senza attivare un ampio confronto con gli enti territoriali di livello locale (Province e Comuni) e le diverse componenti della comunità toscana, privilegiando alcuni canali di comunicazione e confronto: il mondo universitario, il mondo dei comitati e delle associazioni ambientaliste (merita ricordare l'attivazione di specifica sezione tematica nel portale regionale del paesaggio dedicata alla raccolta delle segnalazioni critiche: "ecomostri" e affini); il complesso degli elaborati e della disciplina del piano è stata infatti resa disponibile in modo organico solo in prossimità dell'adozione, dopo quasi tre anni di "gestazione"; in fase di elaborazione l'unica vera occasione di confronto con i Comuni ha riguardato la cd vestizione dei vincoli ovvero la elaborazione delle schede del piano relative agli immobili e aree di notevole interesse pubblico di cui all'art. 136 del Codice (per le schede degli ambiti di paesaggio vi è stata una illustrazione "itinerante" nei diversi territori a cui non ha fatto seguito, però, la messa a disposizione del materiale prodotto e non è stata attivata alcuna interazione con i Comuni); il metodo praticato, così come avvenuto per il processo di revisione della "legge uno" denota una forte discontinuità con il passato, superando i rapporti consolidati tra istituzioni regionali e locali, quest'ultimi ritenuti corresponsabili delle trasformazioni deteriori del paesaggio e del territorio toscano (che, giova ricordare, sono invece spesso il frutto di previsioni urbanistiche "datate" validate in sede regionale/CRTA, e corredate di tutte le autorizzazioni paesaggistiche del caso); sotto altro profilo il metodo ha scarsamente contribuito a costruire una adeguata consapevolezza e condivisione (nel senso di compartecipazione) negli amministratori locali e negli altri soggetti interessati, del processo in atto e degli obiettivi che si intendono conseguire; in sostanza un piano che non è stato accompagnato da un processo di revisione critica condiviso (ancora, nel senso di partecipato) dei fenomeni deteriori che si intendono arginare e governare, né tanto meno è stato utilizzato come occasione di "formazione" e di innalzamento della cultura della pianificazione e del governo del territorio nei confronti degli interlocutori privilegiati che, a vario titolo, saranno protagonisti nell'attuazione del piano: amministratori locali e tecnici comunali, il mondo delle professioni, le associazioni di categoria; il piano viene dunque proposto e percepito come un prodotto "calato dall'alto" che faticherà ad essere compreso e dunque "messo in opera".

Il piano si presenta come un prodotto evoluto, specie se raffrontato alla precedente edizione del PPR 2009 (basti ricordare gli scarni e generici contenuti delle schede degli ambiti di paesaggio di quel piano); gli elaborati e le analisi conoscitive ed interpretative del paesaggio e del territorio toscano sono accurate, e restituite con suggestive tecniche rappresentative e descrittive.

Da segnalare positivamente l'elaborato "linee guida per la riqualificazione paesaggistica dei tessuti urbani della città contemporanea", proposto come allegato alla disciplina di piano, che assume la valenza di utile guida operativa ed esemplificativa, nel solco della manualistica di stampo anglosassone, volta ad orientare correttamente la pianificazione/progettazione di interventi di nuova edificazione/addizione ed in genere di trasformazione nelle aree di margine e di contatto tra tessuti urbani e contesto rurale (nelle varie tipologie e casistiche insediative); al di là delle soluzioni proposte come "buone pratiche" di progettazione (non sempre concretamente praticabili) è comunque apprezzabile che il piano si sia cimentato con uno strumento operativo ed innovativo di questa natura; sarebbe stato utile fornire ulteriori casistiche di riferimento ad esemplificazione e specificazione metodologica dei criteri progettuali e prestazionali espressi nell'apparato normativo del piano (quali ad esempio all'inserimento di infrastrutture lineari o specialistiche, insediamenti a specializzazione funzionale, nuova edificazione a fini produttivi agricoli nel territorio rurale, o ancora le trasformazioni degli assetti colturali e paesaggistici nel territorio rurale, ecc.).

Diversamente, l'apparato normativo del piano appare di complessa applicazione e gestione per vari ordini di motivi:

- sovrapposizione di numerose e articolate direttive/prescrizioni che agiscono sui medesimi ambiti territoriali che richiederanno complesse attività di verifica "incrociata" da parte di uffici comunali e Soprintendenze (direttive/prescrizioni relative ai beni paesaggistici formalmente riconosciuti di cui all'art. 136, direttive/prescrizioni relative ai beni tutelati per legge di cui all'art. 142 del Codice, obiettivi generali e specifici relativi alle invarianti strutturali, direttive riferite agli ambiti di paesaggio);
- utilizzo di terminologie e definizioni di controversa applicazione operativa e talvolta di tenore generico che si presteranno ad interpretazioni soggettive arbitrarie difficilmente gestibili in sede di valutazione degli interventi diretti (un esempio per tutti la definizione delle aree urbanizzate, che ha una rilevanza nei casi in cui il piano escluda ogni altro nuovo insediamento all'esterno di tali perimetri);
- in linea generale, disciplina di piano che non introduce comunque, a fronte di un apparato conoscitivo come si è detto evoluto e molto approfondito, contenuti particolarmente innovativi rispetto al livello medio della pianificazione toscana (varie generazioni di PTC, PS e RU); per un salto qualitativo ulteriore avrebbe potuto essere corredata, come è stato fatto appunto per le "linee guida per la riqualificazione paesaggistica dei tessuti urbani della città contemporanea", di strumenti operativi e di orientamento alla pianificazione locale o alla progettazione degli interventi a corredo dell'apparato prescrittivo del piano, esemplificando la corretta applicazione ed interpretazione delle disposizioni normative (vedi sopra);
- disciplina di salvaguardia (art. 38) di non immediata comprensione e di dubbia interpretazione: si vedano disposizioni di cui alle lettere b) e c) del comma 1,

sovrapposizione tra comma 3 e comma 7 , il comma 9 (non è chiaro a quale conferenza dei servizi ci si riferisce).

Più in generale l'apparato normativo, di tenore per lo più generico, può ritenersi appropriato e gestibile se rivolto all'adeguamento degli strumenti urbanistici ma che risulterà invece di difficile interpretazione e applicazione in sede di valutazione degli interventi diretti.

Per quanto attiene la strategia del piano, i progetti di paesaggio risultano circoscritti al tema della valorizzazione della mobilità lenta per la fruizione del paesaggio toscano, mentre sarebbe stato auspicabile e disciplinarmente più innovativo affrontare i più complessi temi connessi alla costruzione di nuovi paesaggi contemporanei.

Tutti i meccanismi e le opportunità di semplificazione procedurale introdotte dal Codice vengono disattesi:

- il piano affronta solo indirettamente il tema della ricognizione e della identificazione delle aree vincolate gravemente compromesse o degradate (art. 143, comma 4 lett. b del Codice), limitandosi a fornire una definizione di tali aree condivisa con il MIBAC ed una schedatura tipo che i Comuni dovranno utilizzare per le proposte da sottoporre a Regione e Ministero, in sede di adeguamento al PPR dei propri strumenti urbanistici (art. 26, comma 2, disciplina del piano); il riconoscimento di tali ambiti, secondo le indicazioni del Codice, è invece prerogativa del PPR e avrebbe quindi dovuto essere operato direttamente dalla Regione in sede di elaborazione del piano, attivando auspicabilmente un confronto preliminare con i Comuni; il riconoscimento di tali situazioni di compromissione degli originari valori tutelati con i decreti di apposizione del vincolo (che riguarda peraltro situazioni assai diffuse nel territorio toscano, in cui non di rado ampie porzioni di tessuti urbani o a specializzazione funzionale si sono consolidati nel corso del tempo in aree soggette a vincolo, con conseguente necessità di acquisizione dell' autorizzazione paesaggistica per ogni intervento che "alteri lo stato dei luoghi") avrebbe, come noto, consentito, se pure a determinate condizioni e a seguito dell'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PPR, di non dover acquisire l'autorizzazione paesaggistica ai fini dell'attuazione degli interventi;
- non vengono identificate le aree tutelate per legge di cui all'art. 142 (ex categorie Galasso) nelle quali la realizzazione degli interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli stessi al PPR e allo strumento urbanistico comunale; anche tale operazione è demandata ai Comuni che dovranno formulare proposte in sede di adeguamento dei propri strumenti al PPR, sulla base di criteri ancora da definire d'intesa tra Regione e MIBAC (si veda art. 26, comma 1 disciplina di piano); anche tale operazione, preordinata alla semplificazione dei procedimenti, avrebbe dovuto essere affrontata già in questa fase;
- viene inoltre riproposto, pur non derivando da specifiche disposizioni del Codice, il meccanismo delle conferenze dei servizi Regione/Soprintendenza/Comuni introdotto nel 2009 in occasione della prima implementazione paesaggistica del PIT (salvaguardie poi decadute dopo svariate reiterazioni) per l'approvazione dei piani attuativi che interessano beni paesaggistici; il ricorso alle CdS viene ora previsto sia

in regime di salvaguardia (operante fino all'approvazione definitiva del PPR), sia in regime ordinario (ovvero dopo l'approvazione del piano e fino all'adeguamento dei RUC al PPR); in questo caso (art. 25 della disciplina del piano) l'appesantimento procedurale della CdS viene "compensata" da un meccanismo di semplificazione che è solo apparente, secondo cui a seguito di esito positivo della verifica dei PA alla disciplina dei beni paesaggistici del PPR, da effettuarsi in sede di CdS, "il procedimento istruttorio per l'autorizzazione paesaggistica ha ad oggetto la sola valutazione della conformità dei singoli interventi al piano attuativo". In sostanza permane l'obbligo di acquisire l'autorizzazione paesaggistica per i singoli interventi a valle dell'approvazione del PA, né poteva essere diversamente viste le disposizioni del Codice;

- l'apparente semplificazione che "perimetra" l'istruttoria alla "semplice" verifica di conformità degli interventi ai PA validati in sede di CdS produrrà inevitabili "cortocircuiti" tra Comuni e Soprintendenze: la verifica di conformità dell'intervento al PA è prerogativa solo del Comune o anche delle Soprintendenze che nell'ambito del procedimento paesaggistico continueranno ad esprimere il parere di competenza?
- non si comprende comunque perché debba essere riproposto lo strumento delle CdS per la verifica dei PA, quando lo stesso PPR contempla all'art. 23 meccanismi ordinari di conformazione per tutti gli atti di governo del territorio da adottare e approvare in coerenza alla disciplina statutaria del PPR (che include anche la disciplina dei beni paesaggistici). In ogni caso andrebbe condotto un serio bilancio critico di questo primo quinquennio di applicazione dello strumento delle CdS: Soprintendenze spesso latitanti, gestione e funzionamento del procedimento della conferenza "atipico" rispetto alle regole della L. 241/1990, ecc. ecc. In conclusione è altamente probabile che il PPR produrrà ulteriori oneri procedurali a carico delle strutture amministrative di Regione, Comuni e Soprintendenza, e potenziali conflitti di competenze tra queste.

L'approvazione del PPR, come del resto è stabilito dal Codice, attiverà un processo lungo e complesso di adeguamento di Piani Strutturali e Regolamenti urbanistici impegnando la macchina regionale e gli uffici comunali per molti anni a venire. Per non vanificare le messa in opera del piano e non mettere in crisi il sistema della pianificazione locale, con gli effetti che ne possono conseguire in termini di rallentamento dell'attività amministrativa e dei processi di trasformazione in atto e futuri, la Regione dovrebbe mettere in campo strumenti straordinari ed efficaci:

- risorse umane e professionalità dedicate all'interno della struttura regionale alle gestione del PPR che interagiscano costruttivamente con i comuni
- attivazione di un processo di informazione/formazione rivolto, con le dovute differenziazioni, ai principali attori coinvolti nel processo di attuazione del piano: Comuni, ordini professionali, Soprintendenze (tenendo presente che il personale delle Soprintendenze è tradizionalmente estraneo alla cultura del piano ed ai processi di pianificazione)
- promozione di strumenti operativi e finanziari per l'attuazione degli obiettivi strategici del piano e dei progetti paesaggio.

IL QUADRO DI RIFERIMENTO, L'APPROCCIO CULTURALE, I RISULTATI
ED I TEMI CHE ATTENDONO SOLUZIONE

Francesco Alberti

Una prima notazione di carattere generale. Un piano – e, a maggior ragione, una legge sul governo del territorio – non rappresentano mai un fine in sé; se inquadrati nella giusta prospettiva, essi sono – dovrebbero essere – degli strumenti (quindi dei mezzi), tesi a perseguire determinati obiettivi di qualità e corretta gestione del territorio. La questione dell'efficacia, nelle norme come nel piano, è quindi centrale, tanto più, quanto più ambiziosi sono gli obiettivi intorno a cui sono costruiti. Si tratta, in entrambi i casi, di prodotti culturali (ridurli a meri strumenti tecnici è una tentazione, che ritroviamo anche nella proposta di riforma urbanistica nazionale, da avversare con forza) che perseguono scopi la cui attuazione si misura nel mondo reale. I dispositivi giuridici, le procedure e tutti i passaggi necessari affinché gli obiettivi si traducano in azioni/trasformazioni concrete sono aspetti cruciali, da cui dipende in buona sostanza la capacità o meno di tali strumenti di incidere positivamente sul territorio, ovvero il loro essere ininfluenti, o addirittura controproducenti rispetto agli obiettivi dichiarati, per quanto buone possano essere le intenzioni che li ispirano. È in quest'ottica dell'efficacia che, ritengo, si debba porre la questione – urgente – della “semplificazione” delle regole, delle procedure, degli adempimenti: non come riduzione o banalizzazione del contenuto culturale dello strumento normativo o pianificatorio, allentamento del controllo pubblico, delega a terzi delle decisioni che contano, ma come principio per fare delle norme e dei piani “lettera viva”, strumenti utili (e quindi prima di tutto utilizzabili) per affrontare la complessità delle situazioni reali, indirizzando le azioni sul territorio nella direzione voluta - non, come avviene sempre più spesso, generatori essi stessi di complessità aggiuntive - sul piano dell'interpretazione, dell'applicabilità, delle “forme” da rispettare a prescindere dalla sostanza delle cose, ecc. - tanto da far pensare che il loro obiettivo primario sia l'attuazione di sé stessi piuttosto che il buon governo del territorio.

Per quanto riguarda il PPR, l'obiettivo culturale che lo informa è, mi pare, molto chiaro: l'idea che il paesaggio debba costituire l'elemento ordinatore della pianificazione territoriale (*Penser la ville par le paysage*, recitava il titolo di un libro di Ariella Masbouni). Si può essere d'accordo o meno con questa impostazione. Secondo me è una sfida culturale da cogliere. Così come sono convinto che l'idea di sostenibilità che a sua volta la sostiene non possa essere sacrificata sull'altare della congiuntura

economica, con la scusa che in un momento di perdurante stagnazione non si debba far nulla che non sia direttamente a favore del mercato e della libera impresa (v. proposta Lupi di riforma urbanistica nazionale). È infatti proprio nei momenti di crisi che, a mio avviso, si deve osare di più, per creare i presupposti per un diverso approccio allo sviluppo, della cui urgenza è da un quarto di secolo che non ci stanchiamo di parlare (1987, Rapporto Brundtland *Il futuro di tutti noi*), salvo poi risolvere il più delle volte la questione su un piano meramente formale e burocratico (v. procedure valutative) in cui alle fine qualsiasi tipo di intervento sul territorio può apparire giustificabile.

L'aspetto da più parti sollevato e che più preoccupa, del PPR adottato, secondo me è proprio questo: che, a fronte di un apparato conoscitivo estremamente corposo e culturalmente qualificato, in cui si fornisce un quadro sistematico delle informazioni relative ai vari ambiti di paesaggio della regione (che andranno a integrarsi con quelle raccolte dai Comuni nei QC dei propri PS), nonché degli obiettivi e delle regole per la conservazione e valorizzazione del patrimonio territoriale e paesaggistico inseriti nelle stesse schede d'ambito, nella fase di gestione esso possa rappresentare, per come è stata formulata la disciplina, un ulteriore freno burocratico nei processi di pianificazione territoriale, anziché facilitarli nel perseguimento degli obiettivi culturali di cui è portatore, sulla strada di un'efficace tutela paesaggistica e della rigenerazione urbana e ambientale (penso in particolar modo ai temi delle aree degradate ricadenti in zone già sottoposte a vincolo paesaggistico e della definizione delle fasce di tutela dei fiumi ai sensi della legge Galasso).

La scelta di procedere ad una riforma complessiva della normativa regionale sul governo del territorio (la terza in meno di vent'anni), mi spinge a domandarmi se e in che misura la nuova proposta – al di là della questione della filiera decisionale su cui è incentrato gran parte del dibattito – si faccia carico di affrontare le questioni irrisolte e di colmare le lacune dei testi precedenti, anche in relazione ai temi che sono emersi e si sono affermati negli ultimi vent'anni nel contesto europeo. A mio avviso, lo fa solo parzialmente.

Rispetto alle leggi del 1995 e del 2005 il contrasto al consumo di suolo e la pianificazione intercomunale costituiscono sicuramente due aspetti di novità del testo in discussione – sia pure trattati, a mio parere, in modo eccessivamente schematico l'uno, e generico l'altro. Riguardo al primo punto, all'indeterminatezza operativa delle formulazioni precedenti (art. 3 L. 1/05, presente anche nella legge 5/95: “*nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti. Essi devono in ogni caso concorrere alla riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme, nonché alla prevenzione e al recupero del degrado ambientale e funzionale*”) fanno riscontro divieti e procedure molto stringenti, in cui l'imperativo di non costruire su aree non urbanizzate risulta prevalente anche rispetto agli obiettivi di riqualificazione/ rigenerazione urbana; i quali, negli ambiti degradati e/o marginali a bassa densità potrebbero richiedere interventi di densificazione edilizia e funzionale e in quelli eccessivamente densi, al contrario, interventi di rarefazione (favorendo ad es. il trasferimento dei volumi presenti nelle aree dismesse, per recuperarne le superfici fondiarie come spazio pubblico).

Continuano invece a non trovare risposta, nel testo della Pdl, alcune criticità – a mio avviso gravi - delle leggi precedenti. Cito in particolare:

- l'assenza di modalità di calcolo oggettive per il dimensionamento dei piani; ritengo che l'impostazione comune alle precedenti leggi in base alla quale il dimensionamento (assegnato al PS) risulta sganciato dalla localizzazione degli interventi (di spettanza del RU) sia illogica e quindi sbagliata. Tanto più se, su un aspetto così decisivo dal punto di vista degli effetti di trasformazione sul territorio, si continua a non dare indicazioni precise e univoche su come effettuare i calcoli (in termini di fabbisogno, o di carrying capacity, o comunque sulla base di un principio valido per tutti): col risultato che ogni Comune segue criteri propri, con una tendenza più o meno accentuata a sovrastimare la domanda residenziale, anche in contesti caratterizzati da un costante calo demografico;
- l'assenza di precisazioni sulle procedure di perequazione urbanistica: strumento difficile da maneggiare - sebbene potenzialmente molto utile per dare operatività a scelte di piano finalizzate, ad es., alla rilocalizzazione di funzioni incongrue, a evitare la frammentazione delle opere di urbanizzazione connesse a interventi privati, a favorire la realizzazione di nuove attrezzature e infrastrutture pubbliche - lasciato al “fai da te” delle singole amministrazioni, che, notoriamente, non sono per la gran parte attrezzate, nemmeno nei capoluoghi, a gestire in condizioni di parità i rapporti con gli investitori privati (e che infatti fino ad oggi ne hanno fatto un uso assai scarso, sia in termini quantitativi che qualitativi);
- la perdurante non considerazione del ruolo fondamentale giocato dalla mobilità, in stretta integrazione con le scelte di *land use*, come strumento di riequilibrio territoriale (con particolare riguardo alle sue componenti più sostenibili): gran parte della produzione europea in tema di città sostenibile (dalla Carta di Aalborg alla Strategia tematica sull'Ambiente urbano, ai vari documenti di Lipsia, Rotterdam, ecc.) attribuisce un'importanza decisiva, anche in ordine al contenimento del consumo di suolo, al coordinamento fra scelte trasportistiche e localizzative – e conseguentemente all'integrazione fra gli strumenti di piano generali e di settore: una questione che, né al livello nazionale, né a livello regionale, è stata ad oggi colta nelle sue potenzialità, nonostante l'ormai amplissima gamma di esempi internazionali di successo e una altrettanto ampia letteratura;
- la mancanza di un approccio specifico alla dimensione urbana, tanto più stridente se consideriamo il livello di dettaglio riservato alla disciplina delle aree rurali; il ruolo strutturante dello spazio pubblico, l'importanza del progetto urbano come strumento per dare forma concretezza e coerenza a esigenze di ordine diverso massimizzando quello che in ogni trasformazione urbana rappresenta l'interesse pubblico, la rigenerazione intesa non come una sorta di “categoria d'intervento” da applicare nelle aree di degrado ma come tema fondante dei piani per l'intero territorio urbanizzato, il recupero quindi di una progettualità “a scala intermedia” d'iniziativa pubblica, la tutela attiva dei centri storici visti come parte integrante e attiva della città contemporanea sono, insieme a quello della mobilità sopra menzionato, alcuni dei temi a cui la legge o non fa cenno o si limita ad alludere in modo generico.

Un'ultima considerazione riguarda la coerenza complessiva delle iniziative intraprese dalla Regione Toscana in tema di governo del territorio e sostenibilità.

Riforma urbanistica e Piano paesaggistico, come è stato notato, possono in effetti essere considerate due facce di una medesima impostazione strategica, fondata sul contrasto al consumo di suolo e su criteri di valutazione delle trasformazioni ammesse che - almeno sulla carta - sono estremamente limitativi (al punto da poter risultare rigidi). Gran parte delle critiche rivolte a tali strumenti - ma anche degli apprezzamenti, espressi in particolare dalle associazioni ambientaliste - riguardano questi aspetti, che trovano fondamento nel principio di non negoziabilità del patrimonio territoriale (gli interrogativi che ho sollevato prima non riguardano il principio, ma l'efficacia delle misure adottate).

Come questo approccio sia conciliabile con interventi quali l'ampliamento dell'aeroporto nella piana fiorentina (per citare la più importante e nota fra le numerose operazioni considerate di valenza strategica portate avanti dalla Regione in parallelo all'elaborazione della nuova legge urbanistica e del PPR) appare del tutto incomprensibile.

Al di là delle discussioni e polemiche sull'orientamento e la lunghezza della pista, si tratta di un intervento (divoratore di suolo, come lo sono, per antonomasia, tutti gli aeroporti) che trae le sue motivazioni da considerazioni puramente economicistiche (fra l'altro riferite all'opera "a regime", senza che sia mai stata resa nota una stima attendibile dei costi-benefici riferiti all'insieme delle trasformazioni che, per far spazio all'aeroporto, investiranno il territorio della piana fiorentina durante un arco di tempo molto lungo): considerazioni che hanno avuto la precedenza su qualsiasi valutazione non solo della compatibilità, ma persino dell'effettiva fattibilità dell'intervento, rispetto a un territorio con problematiche ambientali enormi, soprattutto dal punto di vista idraulico. Ad oggi nessuna prefigurazione di quale sarà il nuovo paesaggio della piana fiorentina è stata anche solo ipotizzata. L'idea più accreditata è che, per realizzare la nuova pista, si debba rialzare tutta l'area di parecchi metri rispetto al piano di campagna, con quel che ne consegue in termini di compensazioni idrauliche, barriere ecologiche e impatti sulle infrastrutture esistenti. Siamo quindi di fronte ad un intervento agli antipodi, per concezione e "filosofia", del PPR, che per opere di ben più modesta entità prevede percorsi di verifica e valutazione molto severi, se non ridondanti. Una schizofrenia che indebolisce non poco il messaggio di intransigenza sul primato del territorio e dei suoi valori rispetto alle spinte trasformatrici propugnate dalla stessa Regione attraverso l'adozione del PPR e la Pdl 282/2013.

APRIRE ED AMPLIARE LA DISCUSSIONE:
I TEMI E LE QUESTIONI DA APPROFONDIRE
Leonardo Rignanese

Nella prima metà degli anni Novanta, iniziò un periodo di grandi novità, di profondi cambiamenti nella disciplina, negli strumenti e soprattutto nell'atteggiamento verso una fase dell'urbanistica che a tutti sembrava di grande interesse. Il Congresso INU sulla nuova legge urbanistica e l'emanazione della legge regionale toscana 5/95 segnarono fortemente la nascita di una nuova e interessante stagione per la pianificazione italiana.

Ricordo soprattutto il clima di quel periodo: eravamo tutti molto eccitati, tutti pieni di speranze. Convegni, seminari, pubblicazioni celebravano i contenuti e la forma del nuovo piano, nonché l'avvento di un nuovo linguaggio. Avevamo una legge che si chiamava Norme per il governo del territorio, dove ogni termine era portatore di significati assolutamente nuovi e, come tali, messaggeri di grandi innovazioni. Eravamo quasi felici, in molti pensavamo di aver fatto la nostra rivoluzione (culturale). In realtà, alcune locuzioni non le capivamo appieno (e i poveri funzionari comunali ancora meno). Ma proprio per questo ci sembravano ancora più affascinanti.

Oggi, di fronte a una revisione della legge regionale e a un piano paesistico, da sempre invocato, l'atmosfera è alquanto diversa da quella di due decenni fa. Mi pare che la riflessione sul senso, sulla funzione e sul ruolo dei nuovi documenti regionali sia, per molte ragioni, meno serena e, come tale, meno proficua di un tempo. Vorrei ricordare il grande ruolo che la legge toscana ebbe per molte altre regioni. La legge 5 del 1995 diventò punto di riferimento, vero e proprio obiettivo, per molti. Oggi il clima (culturale, politico, economico e istituzionale) non è quello di 20 anni fa: c'è la crisi che costituisce un sottofondo e uno sfondo che cambia il senso di molte cose: non possiamo sperare più in magnifiche sorti e progressive. Le condizioni al contorno, le condizioni del nostro operare sono molto diverse da quelle di anni fa. Non so se migliori o peggiori, ma sicuramente differenti. Ed è con tali condizioni che ci dobbiamo confrontare; è partendo da questo stato di fatto che dobbiamo andare avanti.

Quello che ci sta intorno può non piacerci ma dobbiamo riuscire a separare i livelli dell'operare e del discutere. Se dobbiamo valutare un piano e una legge lo dobbiamo fare con gli strumenti che ci sono propri: analizzarle nel loro contenuto disciplinare, culturale e strumentale, nella loro efficacia, nei loro obiettivi, nell'idea di

società e di relazioni che sottendono, tenendo ben conto che la società, o meglio le condizioni in cui operiamo oggi, sono cambiate rispetto a prima.

Il mondo reale non è quasi mai il mondo che vorremmo.

Detto questo, credo che la discussione debba partire dal fatto che un piano paesistico, ce ne sono pochissimi in Italia, nonostante fosse previsto dal 1985, è stato adottato. E questo è un dato positivo da cui partire. Di seguito un primo elenco di temi da approfondire sul piano paesaggistico.

1. Il peso del Codice dentro i piani. Molte delle durezza del piano sono imputabili al Codice che impone meccanismi che di fatto condizionano il piano stesso, a partire dai meccanismi di partecipazione, alquanto esigui e marginali. Da un lato la Convenzione chiama le comunità a partecipare, dall'altro tutto si risolve in un rapporto tra regione e stato.

2. I vincoli Galasso. I piani paesaggistici sono stati previsti dalla Galasso che poneva una serie di buffer a elementi da tutelare in attesa che i piani paesaggistici elaborassero tutele adeguate ai vari beni. Tali buffer erano temporanei in attesa del piano. Ebbene, un così grande lavoro – che ha elaborato schede dettagliate su quasi tutto - perché non ha fatto un piano che eliminasse i buffer provvisori?

Questa sarebbe stata una vera rivoluzione culturale, oltre a dare un grande contributo alla tutela vera dei beni. Sarebbe stato un piano pioniere perché dava una trasposizione adeguata ai beni della Galasso

3. Efficacia del piano. Problema del rapporto tra apparati conoscitivi, obiettivi di qualità e strumenti attuativi.

Qual è l'efficacia del piano e come si realizza?

Questo è sicuramente un problema dell'urbanistica italiana. Ma proprio per questo ci si poteva aspettare da un piano di avanguardia qualche indicazione in più. Da un lato abbiamo un grande piano strutturale e poi eccezioni clamorose (aeroporto)

Esiste un problema di pianificazione?

IL CONTENUTO DISCIPLINARE TRA ERRORI E POTENZIALI DERIVE

Manlio Marchetta

La pratica normativa in uso negli ultimi tempi, dopo alcuni anni di sperimentazioni, manifesta importanti limiti soprattutto interpretativi, essendosi avventurata nel terreno, non facile, delle definizioni apparentemente nuove ma prive del necessario spessore disciplinare e della opportuna esperienza consolidata.

Nelle proposte migliorative è perciò necessario sgombrare il campo delle definizioni da molte genericità che possono trasformarsi, nella gestione concreta del PIT a livello locale, in altrettante incertezze e, spesso, in sostanziali difformità rispetto alla evidente vocazione culturale del comparto paesaggistico del PIT stesso.

Ma le carenze conoscitive non riguardano soltanto settori speciali ma anche il campo stesso, evidentemente fondamentale, del patrimonio culturale (gli sconfinati “beni” culturali) generalmente inteso e, perfino, il campo del patrimonio architettonico.

Il “patrimonio” che è stato finora considerato nell’ambito dei “quadri conoscitivi” che ci offrono le elaborazioni dei piani toscani dell’ultimo quindicennio risulta sottodimensionato rispetto ai dati ed ai risultati della ricerca scientifica ordinaria e di base. Ciò che appare soprattutto negativa è la tendenza a “riferire” sul patrimonio senza considerarlo in modo idoneo e appropriato come elemento fondante dei contenuti conclusivi delle indicazioni contenute negli atti della pianificazione locale. Indicazioni in genere approssimate per difetto, quando non evanescenti, perché in attesa di essere precisate o variate, attraverso contrattazioni con operatori.

Anche gli “elementi costitutivi del patrimonio” - elencati nella stesura adottata del Piano Paesaggistico della Toscana a proposito delle cosiddette invarianti - sono parziali e inquinati da una concezione del territorio come frazionabile in componenti astratte nonché, ancora una volta, una da una visione molto vincolistico/confinatoria e poco pianificatoria. Inoltre, tali elementi costitutivi non sembrano comprendere esplicitamente e finalmente una definizione utile ed operativa del patrimonio paesaggistico diffuso. E’ il caso di notare, al proposito, che, nei fatti, si è rinunciato a dare forza e ruolo all’apparato conoscitivo regionale e provinciale del settore beni culturali e paesaggistici a vantaggio, di fatto, di una concezione e di una prassi della salvaguardia dei beni che ne consente perfino la distruzione. Come avviene generalmente, ad esempio, nel campo dell’archeologia industriale e delle architetture per la produzione e i servizi generali, sanità compresa, dei due secoli scorsi XIX e XX .

Ne sono testimonianza, fra i moltissimi altri, solo a Firenze, i casi delle demolizioni delle Officine Galileo e di diversi altri stabilimenti sostituiti da anonime e intasanti residenze, dello Stabilimento Fiat di Novoli, ivi compresa la parte di pregio architettonico, la cosiddetta “cattedrale”, della demolita Fabbrica Fiat come della demolita Filiale di Viale Belfiore. Come avviene da oltre un anno nel caso degli ex Macelli (Progetto Francolini del 1868 e seg.) e dell'ex Mercato del Bestiame (Progetto Francolini del 1870 e seg.), trattati come piazzali di cantiere anziché come monumenti di architettura. Come potrebbe avvenire fra poco nel caso del pregevole e grandissimo complesso architettonico della Manifattura Tabacchi di Piazza Puccini. D'altro canto l'elemento del patrimonio costituito da “i beni culturali e i beni paesaggistici puntuali” (definizione dotata di un certo grado di mistero) non deve rimanere tale, cioè “uno” dei diversi elementi ma essere esaltato e concettualmente esteso a tutta la grandissima e grandiosa gamma di “beni”, nessuno escluso. Corrispondente cioè ad una visione avanzata della materia, come, ad esempio, quella generalista che sottende, dagli anni settanta, l'azione dell'Istituto per i Beni culturali della Regione Emilia Romagna. Azione che non certo a caso ha fondato le proprie radici nelle campagne collettive e molto localizzate di conoscenza e di inventario generalizzato del territorio/paesaggio dell'Appennino impostati col contributo della cultura urbanistico/territoriale anche della Toscana.

Mera descrizione geografica e “piano territoriale”, paesaggistico e non, non hanno mai coinciso e non lo devono, per propria identità ed essenza. Ammesso e non concesso che le parti descrittive siano originali nelle loro formulazioni e linguaggio (la letteratura disponibile nel campo del paesaggio e del patrimonio culturale appare in verità ben più densa e pregnante- cfr la scuola fiorentina fondata da Giuseppe Barbieri e Franca Canigiani), esse non devono essere erroneamente scambiate per presunte regole pienamente efficaci e soddisfacenti nella gestione del piano paesaggistico regionale della Toscana.

Ma, a ben vedere, anche le parti autodefinitive come propositive/regolamentari risultano formulate in maniera che, sebbene di relativo (spesso peccano di genericità) interesse letterario e tali da meritare la collocazione come “appendici”/motivazioni del provvedimento di pianificazione, non devono in ogni caso essere intese, nella sostanza e nella interpretazione, come sostitutive delle regole vere e proprie.

I professionisti, i gestori/possessori del patrimonio culturale da valorizzare e gli operatori economici hanno essi stessi la consapevolezza piena della necessità, anche socio-economica e programmatica, della pianificazione paesaggistica regionale, in quanto applicazione della valenza costituzionale nazionale del rispetto del patrimonio e del codice dei beni culturali.

La specifica e speciale valenza paesaggistica del PIT/Paesaggio non può essere considerata completa se, come avviene anche nella pratica dei piani (ma anche nella stessa stesura adottata di cui discutiamo) proprio gli effetti delle previsioni sul paesaggio regionale e “distrettuale” (di ambito) finiscono con l'essere poco o insufficientemente determinati e pregnanti. In ogni caso lo dovrebbero essere nella esperienza pratica delle Valutazioni ambientali annesse agli atti della pianificazione locale. Beninteso, l'azione “descrittiva” compresa nella stesura come adottata è spesso ponderosa e congrua. Ma alle descrizioni raramente seguono le prescritte valutazioni,

su basi disciplinare proprie (intendo non prese in prestito da altre discipline della natura) , delle conseguenze negative/positive, penalizzanti/beneficanti delle previsioni dei piani sul paesaggio, quantomeno , anche se non soltanto, in termini di ingombro e di evidenza morfologica e visiva.

Appare in tutta evidenza, se non proprio esclusa esplicitamente, quantomeno sottovalutata, l'urgenza di una seria e serena pre- valutazione, paesaggistica appunto, dell'effetto precario e/o duraturo che certamente avrebbero le previsioni dei piani (ordinativi o prescrittivi) sul quadro di ciò che, sulla base della Carta Europea del Paesaggio, definiamo, più o meno propriamente, i paesaggi della Toscana o gli ambiti dei paesaggi della Toscana.

Il rischio è di devianza verso una coincidenza dei paesaggi con i mosaici di utilizzazione temporanea dei suoli (da Corine Land Cover 2000 o altro di simile), come traspare nei contenuti della "Carta di base per l'individuazione del paesaggi della Toscana, allegata come figura 1. Una sorta di devianza satellitare della pianificazione, che, sia pure dimenticata nella scuola, è stata ed sarebbe tuttora prodotto rigoroso e derivante da una disciplina propria e con propri caratteri perfino espressivi.

Nello stesso modo e tempo l'occasione della revisione del PIT/Paesaggio deve essere colta, invece, per chiarire che in nessun caso la rappresentazione dei valori paesaggistici regionali, "distrettuali" e locali, può essere correttamente fatta coincidere, superficialmente e confusamente, con il mosaico dei meri perimetri (diversi dai "contenuti" con fondamento disciplinare specifico) dei vincoli cosiddetti sovraordinati, delle "protezioni", delle riserve o dei parchi.

Rispetto a valori paesaggistici di tale ordine gli atti della pianificazione territoriale, di qualsiasi ambito e genere, devono finalmente comprendere appieno il giudizio oggettivo e discriminante, altrettanto articolato, ma sempre preventivo e indipendente, sugli effetti che su di essi avranno presumibilmente le previsioni della stessa pianificazione cosiddetta ordinaria. Con la doverosa considerazione della valenza prettamente sociale e comunitaria delle identità paesaggistiche generali e locali insite nel "patrimonio".

È o dovrebbe essere senz'altro un assunto fondamentale che la costruzione socializzata, oggi ignorata, costituisca invece un "cardine fondamentale" del PIT/Paesaggio e dell'azione della Regione, e non solo. Al momento, al di là della valenza delle modalità utilizzate e delle generali carenze conoscitive diffuse, prevale nei fatti una concezione equivoca degli esiti effettuali dei processi di socializzazione che, con limiti e contraddizioni, vengono comunque messi talvolta in campo. Si tratta troppo spesso di processi , già definiti a priori nelle premesse e negli esiti, di "partecipazione" (la pratica del "c'ero anch'io") e non di effettiva socializzazione. Si discutono proposte contingenti, non certo questioni comunque aperte. I processi sono intesi nei migliori dei casi, come "diffusione" mediatica (non di rado pur utile) dei contenuti di elaborazioni predefinite, senza o con pochissimi spazi e valenze di proposizione innovativa delle esperienze socializzate. Soprattutto, senza quella adeguata e ineludibile "garanzia di risultato" riguardante i contenuti e non solo le forme o le formalizzazioni procedurali che si limitano ad "assicurare a verbale" che il percorso è stato comunque effettuato. Inoltre è stata condotta a ratifica o meglio ad un tentativo incompiuto di ratifica la presunta equivalenza fra le Istituzioni che, magari involontariamente, si è

involuta in pratiche fondate sul non sapere, non vedere e, di conseguenza, non esprimersi su fenomeni altrimenti non ammissibili nella sostanza. Se non, talvolta in pratiche di sostanziale omertà o di implicita incitazione all'espansione indifferenziata delle città ovvero alla sostituzione, senza scrupoli e non qualificata, di interi porzioni di tessuto urbano o complessi urbani di pregio architettonico. Le attuali limitate forme di presunta socializzazione delle decisioni manifestano soprattutto effetti operativi nel cuore delle città e nel paesaggio della Toscana. Che sono tali da fare intravedere, nel tempo, un possibile esito complessivamente non soddisfacente ove non si provveda a chiarire bene alcuni caposaldi concettuali, anche nella revisione del PIT/Paesaggio. Fra questi, vi è certamente il chiarimento del modo di intendere il cosiddetto decentramento decisionale direttamente e solo alle amministrazioni comunali, nel concreto del resto poco praticato in modo integrale e soggetto a modalità di incerta consistenza, anche formale, come, fra l'altro le "conferenze dei servizi" o i tavoli presunti tecnici di soli funzionari stipendiati. Ne consegue la tendenza crescente a non esprimere compiutamente e in modo trasparente, nelle parte generale dei piani, le intenzioni insediative effettive ed a trattare le stesse come declaratorie sempre meno concrete anche se sempre più ricche di apparati. E la contemporanea tendenza ad attribuire alla parte prescrittiva dei piani contenuti e validità a dir poco improprie, in genere tramite dosi pesanti di incoerenza e persino tramite scorrettezze procedurali, insufficienze di trasparenza e gravi improprietà professionali e formali delle valutazioni. Appare necessaria anche su questo una revisione, una correzione di rotta alternativa al rischio di un deriva della norma regionale verso un fallimento che, al livello dei principi generali neo-introdotti, essa non meritava e non merita.

Non vi è dubbio che siano apprezzabili e utili sia le definizioni (prevalentemente descrittive però) degli ambiti territoriali che la ricerca delle loro identità precipue e delle importanti interpretazioni strutturali e figurative e che quindi tale via possa e debba essere ancora perseguita fino a raggiungere un risultato normativo meno precario e maggiormente soddisfacente rispetto alla formulazione adottata. Ma tale apprezzamento non può che accompagnarsi alla chiara richiesta che gli orientamenti espressi assumano maggiore concretezza nelle formulazioni e siano una guida esplicita, previe ulteriori fase di lavoro partecipato anche con il mondo delle professioni e degli operatori.

(TERRITORIO) URBANO VS RURALE:
 DAVVERO UN'OPPORTUNITA' DI APPROCCIO AL PAESAGGIO?
Renato Ferretti

Nello specifico della PdL di riforma della legge sul Governo del Territorio pensiamo che dovrebbe pregiudizialmente definire in modo certo e puntuale le funzioni dei tre soggetti Istituzionali: Regione, Province/Città Metropolitane (o Enti di area vasta come vengono chiamati ora) e Comuni evitando inutili e dannose sovrapposizioni. Ad esempio se la competenza in materia di territorio rurale è della Provincia è nel PTCP che si deve trovare la disciplina pianificatoria così come per le infrastrutture sovracomunali; mentre per la parte edilizia ed urbana la disciplina del PIT e del PTCP deve solo dettare indirizzi e prescrizioni per la definizione della disciplina comunale ma non può essere una disciplina che parla anche agli utenti. In sostanza riteniamo che sia l'occasione per definire "chi fa cosa e come" in materia di governo del territorio, semplificando realmente la platea dei soggetti e degli atti a cui il cittadino, il professionista e l'impresa debbono fare riferimento nella predisposizione dei progetti. In questo senso riteniamo anche che le procedure debbano essere semplificate definendo esattamente nei tre livelli di pianificazione cosa si può fare e cosa no, in modo che, ad esempio, si debba fare solo una comunicazione per ciò che è già esplicitamente previsto si possa fare (emblematico il caso dei pannelli fotovoltaici sui tetti: se si possono installare nel rispetto dei parametri stabiliti non deve essere prevista alcuna autorizzazione o silenzio assenso ma la semplice comunicazione anche nel caso di immobili all'interno dei cosiddetti "galassini").

In questo contesto è evidente che l'approccio dell'integrazione al PIT per la parte paesaggistica non è condivisibile e pone una serie di problemi che ingesseranno ancor di più l'azione pianificatoria, mentre invece occorre andare nella direzione opposta riportando all'interno di strumenti di pianificazione la materia del paesaggio ed individuando nel PIT puntualmente i siti oggetto di tutela (e non possono essere tutti i "galassini") e pianificando le attività di gestione del paesaggio senza prevedere ulteriori appesantimenti procedurali ed autorizzativi. Insomma facendo una vera pianificazione sul territorio e non astratta che "scelga" e dica cosa si può fare e come si deve farlo: questo è il vero salto di qualità!

In una Regione come la Toscana una rigida divisione legislativa fra territorio rurale ed urbano è quanto mai impossibile; occorre invece prevedere l'assoluta salvaguardia delle aree effettivamente rurali dove agevolare lo sviluppo agricolo

coerente con la salvaguardia ambientale e paesaggistica ma anche con la sostenibilità economica. Dall'altro lato occorre prevedere il recupero e l'integrazione delle aree comunemente denominate di frangia urbana, ma ancora agricole, ad una funzione di riequilibrio del territorio sul piano ambientale e paesaggistico ma difficilmente agricolo produttivo. Evidentemente queste aree in larga parte dovranno rimanere non edificate ancorché all'interno del sistema urbano.

Conclusioni

Il contributo di INU Toscana al PPR adottato

CDR INU Toscana

Il Piano paesaggistico (ri)adottato dalla Regione Toscana nel 2014 presenta un approfondito corredo cartografico di tipo conoscitivo, esteso all'intero territorio regionale ed ulteriormente articolato a livello dei 20 diversi "Ambiti di paesaggio".

Il Piano "veste" i vincoli paesaggistici, cioè codifica, descrive e disciplina i beni paesaggistici diretti oggetto di specifici provvedimenti di vincolo (decreti di cui all'articolo 136 del Codice) o indiretti (ex Galasso di cui all'articolo 142 del codice), consentendo la creazione di un'unica glossa di livello regionale ed eliminando le pregresse incertezze sull'esatta perimetrazione del vincolo. Tali elementi caratterizzano, qualificandolo, lo strumento adottato.

Il Piano sconta, tuttavia, alcune sostanziali criticità, specie nella parte della disciplina:

- numerose direttive e prescrizioni si sovrappongono, agendo sui medesimi ambiti territoriali, così da richiedere complesse attività di verifica "incrociata" da parte di uffici comunali e Soprintendenze;
- il piano recepisce terminologie e definizioni di controversa applicazione operativa e talvolta di tenore generico, tali da prestarsi a svariate interpretazioni difficilmente gestibili in sede di valutazione degli interventi diretti;
- in linea generale la disciplina di piano non introduce contenuti particolarmente innovativi rispetto al livello già raggiunto dalla pianificazione toscana (varie generazioni di PTC, PS e RU).

In genere, i meccanismi e le opportunità di semplificazione procedurale introdotte dal Codice vengono disattesi, in quanto:

- il piano si limita a fornire una definizione delle aree compromesse o degradate condivisa con il MIBAC ed una schedatura tipo che i Comuni dovranno utilizzare per le proposte da sottoporre a Regione e Ministero, in sede di adeguamento al PPR dei propri strumenti urbanistici (art. 26, comma 2, disciplina del piano): il riconoscimento di tali ambiti, secondo il Codice, è invece prerogativa del PPR e avrebbe quindi dovuto essere operato direttamente in sede di elaborazione del piano;
- il piano non identifica le aree tutelate per legge di cui all'art. 142 (ex Galasso) nelle quali la realizzazione degli interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli stessi al PPR e allo strumento urbanistico comunale: anche tale operazione, preordinata alla semplificazione dei procedimenti, avrebbe dovuto essere affrontata già in questa fase e non essere demandata a successivi adempimenti;
- il piano ripropone il meccanismo delle conferenze dei servizi Regione/Soprintendenza/Comuni introdotto nel 2009 in occasione della prima implementazione paesaggistica del PIT per l'approvazione dei piani attuativi che interessano beni paesaggistici: il ricorso alla conferenza di servizi viene ora esteso dal

regime di salvaguardia (operante fino all'approvazione definitiva del PPR), al regime ordinario (ovvero dopo l'approvazione del piano e fino all'adeguamento dei RUC al PPR), in questo caso con semplificazioni solo apparenti.

Tali carenze di fondo, non eliminabili se non attraverso un'implementazione del PPR in corso di formazione, rischiano di inficiare il piano, che dovrà pertanto essere nuovamente riadottato ove intenda porsi come utile strumento di tutela e gestione del patrimonio paesaggistico regionale.

