

LA PROGRAMMAZIONE PER IL TERRITORIO

(Sesta Commissione)

Rossana Bardocci

1. INTEGRAZIONE PAESAGGISTICA DEL PIANO DI INDIRIZZO TERRITORIALE REGIONALE

L'integrazione paesaggistica del piano di indirizzo territoriale (PIT) adottata dal Consiglio regionale con deliberazione n. 58 del 2 luglio 2014, è stata approvata in via definitiva nel luglio 2015 (deliberazione 27 marzo 2015, n. 37).

A distanza di quasi quattro anni dall'avvio del procedimento (giugno 2011), la Regione Toscana approva dunque uno strumento cruciale per il governo della regione, non solo perché destinato a incidere sulla qualità del paesaggio e sulle trasformazioni del territorio ma anche conseguentemente sulle politiche di sviluppo nel campo dell'economia, del turismo, dell'agricoltura, della cultura.

Come già evidenziato nella relazione specifica contenuta nel Rapporto sulla legislazione 2014, si ricorda che a livello nazionale il testo normativo di riferimento è il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004).

Ai sensi del Codice, lo Stato e le regioni sono investite del compito di assicurare che tutto il territorio nazionale sia oltre che conosciuto e salvaguardato anche pianificato.

Al Ministero per i beni e le attività culturali è demandata l'individuazione delle "linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale" al fine di perseguire la tutela del paesaggio secondo principi e criteri direttivi che rendano omogenea l'attività pianificatoria.

Alle regioni è demandata la redazione e l'approvazione dei piani paesaggistici che devono sottoporre a "specifiche normative d'uso" tutto il territorio regionale. La Regione Toscana ha scelto, a suo tempo, di sviluppare il proprio piano paesaggistico non come piano separato, bensì come integrazione al già vigente piano di indirizzo territoriale (PIT), in considerazione dell'importanza di mantenere uniti, e di integrare nel modo migliore possibile, i dispositivi di pianificazione del territorio e di pianificazione del paesaggio. In tal senso il PIT si configura come uno strumento di pianificazione regionale che contiene sia la dimensione territoriale, sia quella paesistica.

1.1 La "copianificazione"

L'elemento distintivo delle procedure di approvazione del piano è stata l'attività cosiddetta di "copianificazione", sancita dalla Regione Toscana con la sottoscrizione insieme al Ministero competente, di varie intese e disciplinari di attuazione, e riferita nel caso specifico all'istruttoria congiunta Regione/Stato

inerente la cosiddetta “vestizione dei vincoli” per decreto relativa ai 365 immobili ed aree di notevole interesse pubblico ex articolo 136 del Codice e alle aree tutelate per legge ex articolo 142 del Codice.

Una procedura assai complessa dove l’attività di copianificazione, che si è realizzata in un’interlocuzione a cui hanno partecipato essenzialmente i rappresentanti del Ministero competente e quelli della Giunta regionale, si è intrecciata con l’attività istruttoria svolta in commissione e in Consiglio regionale, organo competente, sulla base dello Statuto regionale, ad approvare gli atti della pianificazione territoriale.

Se proviamo a sintetizzare l’iter di discussione del piano ci si rende conto della complessità del procedimento e di quanti passaggi sono stati necessari per comporre le volontà dei diversi attori: Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT), Giunta regionale, commissione referente, Consiglio regionale, a cui si aggiungono cittadini, imprese, associazioni e enti locali con le loro osservazioni.

Ecco una rapida sintesi: la proposta di piano della Giunta regionale, copianificata col Ministero, è stata adottata dal Consiglio regionale con modifiche. Il piano adottato è stato nuovamente esaminato dal Ministero che ha formulato le proprie considerazioni e proposte. Queste sono state esaminate dalla commissione competente, insieme alle osservazioni dei cittadini e degli enti locali pervenute ai sensi della normativa sul governo del territorio. Sulla base delle proposte del Ministero, delle osservazioni pervenute e della discussione nelle varie sedute, la commissione ha modificato il piano adottato. Prima della discussione in Consiglio regionale, le modifiche apportate dalla Commissione sono state nuovamente esaminate dal Ministero. L’esito di questo esame effettuato dal Ministero congiuntamente al Presidente della Giunta regionale, è stato presentato in Aula sotto la forma di un “maxiemendamento” approvato nella seduta del Consiglio del 27 marzo 2015.

A seguito dell’approvazione del piano da parte del Consiglio regionale, l’11 aprile 2015 il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Presidente della Giunta regionale hanno sottoscritto l’attestazione in merito alla conformità del piano ai disciplinari attuativi delle intese. Si tratta dell’epilogo finale del lavoro di copianificazione che permette anche di dare attuazione alle semplificazioni che discendono dal piano. La sottoscrizione congiunta garantisce non soltanto la conformità con il Codice nazionale dei beni culturali e del paesaggio, necessaria a qualificare formalmente il piano come "piano paesaggistico", ma anche la coerenza tra l'impostazione generale del Piano e le regole che ne discendono.

Un’ultima annotazione riguardo ai tempi. Nonostante la complessità delle procedure caratterizzate dalla triangolazione Ministero, Giunta regionale e Consiglio regionale non semplice da allineare, l’istruttoria in Consiglio si è svolta in tempi relativamente rapidi. In effetti i tempi più lunghi hanno

riguardato principalmente il lavoro di predisposizione della proposta di piano da parte della Giunta regionale. Se invece consideriamo come dato di partenza la presentazione della proposta in Consiglio e la sua assegnazione formale alla commissione referente (12 febbraio 2014), complice presumibilmente anche il termine improrogabile della fine della legislatura, per l'adozione, l'esame delle osservazioni e l'approvazione definitiva del piano il tempo trascorso è di poco più di un anno.

2. DOPO L'ADOZIONE

In relazione alle osservazioni pervenute a seguito dell'avviso di adozione dell'integrazione paesaggistica del PIT, è importante rilevare in primo luogo che sono state molto numerose: 607 osservazioni presentate al Consiglio regionale in relazione ai contenuti del piano, 40 osservazioni presentate al nucleo unificato regionale di valutazione (NURV), quale autorità competente per la valutazione ambientale strategica.

Delle 607 osservazioni pervenute al Consiglio regionale, 184 sono state presentate da comuni, 21 da altri enti territoriali in particolare unioni di comuni e province, 77 dalle associazioni di categoria, 15 da associazioni e comitati ambientali, 3 da partiti politici, 166 da imprese private, 140 da cittadini, 1 da altri settori della Regione Toscana.

L'istruttoria effettuata dagli uffici della Giunta regionale è stata molto complessa, anche in considerazione del fatto che, in molti casi, ogni osservazione presentata era articolata su più temi e prendeva in considerazione più elaborati.

L'esito di tale istruttoria è stato trasmesso al Consiglio regionale con la deliberazione della Giunta regionale n. 1121 del 4 dicembre 2014, integrata successivamente con altre due deliberazioni: la n. 41 del 19 gennaio 2015, e la n. 192 del 2 marzo 2015.

3. L'ISTRUTTORIA DELLA SESTA COMMISSIONE

In Sesta Commissione il lavoro è stato altrettanto complesso. La Sesta Commissione, si è riunita per discutere su questo piano più di quanto abbia fatto su ogni altro argomento, molte delle sedute sono state convocate per l'intera giornata, le ultime per più giorni. Oltre a valutare le proposte di modifica presentate dalla Giunta regionale in accoglimento delle varie osservazioni, la Commissione ha esaminato nuove proposte di modifica scaturite a seguito di ulteriori approfondimenti effettuati con il MIBACT, e infine sono stati discussi e votati centinaia di emendamenti formulati dai consiglieri regionali in relazione ai temi osservati.

Al termine dei lavori della commissione, risultavano modificati la maggior parte degli elaborati del piano così come adottato.

Risulta abbastanza complicato sintetizzare i contenuti di tutte le modifiche apportate, e senza voler sminuire ogni altro argomento, val la pena rilevare che la discussione in commissione e le conseguenti proposte emendative si sono incentrate particolarmente attorno ai dispositivi di tutela paesaggistica di due ambiti territoriali: le aree Apuane interessate dalle attività di cava e i sistemi costieri. A questo proposito si evidenzia che in concomitanza con il piano, è stata approvata la legge regionale 20 aprile 2015, n. 49 che ha modificato la legge regionale 65/2014 (Norme per il governo del territorio), istituendo, tra l'altro, la Commissione regionale per la valutazione della compatibilità paesaggistica delle attività estrattive, con il compito di esprimere pareri nei casi previsti dal piano paesaggistico regionale, al di fuori delle ipotesi per le quali sia richiesta l'autorizzazione paesaggistica.

Riguardo ai temi osservati, molti rilievi erano riferiti alle cartografie delle aree tutelate per legge ex articolo 142 del Codice. Si è provveduto dunque a chiarire che la rappresentazione cartografica delle aree di cui all'articolo 142, lettere a), b), c), d), g) del Codice, per la metodologia utilizzata e per la natura stessa dei beni, ha valore meramente ricognitivo.

Diverse osservazioni hanno rilevato la difficoltà ad identificare le parti del piano con contenuto normativo rispetto alle parti con contenuto conoscitivo e interpretativo.

E' stato quindi introdotto un nuovo articolo nella disciplina di piano volto a chiarire tale problematicità.

Di rilievo, in termini di semplificazione burocratica, risulta l'approvazione di un nuovo allegato non contenuto nel piano adottato. Si tratta di un allegato elaborato a seguito dell'intesa firmata il 28 ottobre 2014 dalla Regione Toscana e dal MIBACT per la definizione degli interventi che, nelle aree di cui all'articolo 143, comma 4, lettera b) del Codice (aree gravemente compromesse o degradate), non richiedono il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

4. LA RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE 310 APPROVATA NELLA SEDUTA DEL 27 MARZO 2015

In collegamento al piano, nella seduta del 27 marzo 2015, il Consiglio regionale ha approvato anche la risoluzione 310, con la quale, considerate le numerose osservazioni pervenute sul piano in merito:

- alla non precisione di alcune rappresentazioni cartografiche delle aree tutelate per legge;
- alla necessità di avere l'individuazione delle aree di cui all'articolo 143, comma 4, lettere a) e b), del Codice, anche al fine di una corretta

semplificazione dei procedimenti autorizzativi;

- all'adeguatezza e/o alla precisione dei vincoli apposti per decreto di cui all'articolo 136 del Codice;

impegna la Giunta regionale a dar corso tempestivamente, in collaborazione con i comuni toscani e le altre amministrazioni interessate, dando priorità a quelli che hanno già presentato puntuali e circostanziate osservazioni in merito, alle misure di implementazione e integrazione del piano paesaggistico per quanto riguarda in particolare:

- l'aggiornamento della cartografia ricognitiva delle aree tutelate per legge, ex 142 del Codice, nonché quella riguardante l'individuazione delle aree di cui all'articolo 143, comma 4, lettere a) e b), del Codice;
- la revisione dei vincoli apposti per decreto di cui all'articolo 136 del Codice, in relazione a quanto osservato dai comuni e mediante il procedimento di cui agli articoli 137 e seguenti del Codice.

5. Elementi fondamentali e caratterizzanti l'integrazione paesaggistica del piano di indirizzo territoriale regionale

5.1 Un nuovo concetto di paesaggio

La Convenzione europea del paesaggio ha contribuito a modificare in modo rilevante il concetto stesso del paesaggio oggetto delle politiche pubbliche.

Rispetto all'azione tradizionale di tutela del paesaggio mediante l'apposizione di specifici vincoli riferiti a distinte porzioni di territorio, il piano paesaggistico, in conseguenza della Convenzione europea che richiede esplicitamente la presa in conto dei paesaggi che rappresentano i mondi di vita delle popolazioni, e del Codice che ne estende l'azione a tutto il territorio regionale, si pone l'obiettivo di superare la sola tutela, concepita come parere dei funzionari che rappresentano lo Stato in merito ai singoli progetti di trasformazione, per codificare invece regole, pubblicamente deliberate e condivise, capaci di anticipare e dunque indirizzare la concezione dei singoli progetti, per garantire il buon governo del paesaggio e delle sue trasformazioni.

L'approccio strutturale al paesaggio non isola pertanto porzioni di territorio di particolare rilevanza per la loro conservazione (biotopi, bellezze naturali, centri storici, monumenti, ecc), ma affronta il paesaggio nella sua dinamica complessiva studiandone le regole generative e coevolutive rispetto a un orizzonte temporale di lunga durata. Questo approccio, applicato allo specifico toscano, ha consentito di assumere quale riferimento centrale le "invarianti strutturali", dispositivo già presente nel piano di indirizzo territoriale (PIT), da trattare non in quanto *modelli* da vincolare e museificare ma quali *regole* che informano *ordinariamente* la trasformazione del territorio.

5.2 PIT vigente e integrazione paesaggistica

Rispetto al PIT approvato nel 2007 e già articolato in una parte statutaria e una parte strategica, i contenuti del piano paesaggistico confluiscono principalmente nello statuto del PIT (con la sola eccezione dei “progetti di paesaggio”, che per la loro natura trovano collocazione nella strategia). Lo statuto del PIT è ridefinito anche con una nuova articolazione delle invarianti strutturali, già presenti nel PIT vigente, che divengono l’elemento chiave del raccordo tra contenuti paesaggistici e contenuti territoriali del piano nel suo insieme.

L’insieme degli elaborati del PIT, risultanti in parte dalla nuova integrazione paesaggistica e in parte da quanto approvato nel 2007, evidenzia ora, come sottolineato nella relazione generale e anche nel corso dell’esame in commissione, alcune parti più datate per le quali sarebbe utile e opportuno un aggiornamento, che richiederà tuttavia l’avvio di uno specifico procedimento.

5.3 L’architettura del piano

Il piano è organizzato su due livelli, quello regionale e quello d’ambito. Il livello regionale a sua volta è articolato in una parte che riguarda l’intero territorio regionale, trattato in particolare attraverso il dispositivo delle “invarianti strutturali”, e una parte che riguarda invece i “beni paesaggistici” formalmente riconosciuti in quanto tali. Come già richiamato precedentemente, la scelta di redigere il piano paesaggistico della Toscana come integrazione del piano di indirizzo territoriale ha comportato una rivisitazione della parte statutaria del PIT vigente. Le invarianti strutturali, dispositivo già presente nel PIT, sono state riformulate al fine di renderle in grado di descrivere le basi strutturali del paesaggio, e dunque in senso lato del “patrimonio” territoriale toscano, quale esito della costruzione di lunga durata di un equilibrio fra natura e cultura.

5.4 La nuova cartografia

Il compito di disporre di una adeguata descrizione cartografica del patrimonio territoriale toscano, e dunque dei suoi paesaggi, è stato affrontato innanzitutto attraverso la produzione di una nuova cartografia della Toscana. Prima ancora delle diverse cartografie specifiche dedicate alle diverse invarianti strutturali, ai beni paesaggistici, alle interpretazioni più approfondite e alle rappresentazioni di sintesi alla scala d’ambito, sono stati prodotti due continuum cartografici dell’intera Toscana, alla scala 1:50.000, con l’obiettivo di rendere facilmente leggibile ai diversi potenziali fruitori l’insieme dei principali caratteri topografici e paesaggistici del territorio regionale.

5.6 Le quattro invarianti strutturali

La lettura strutturale del territorio regionale e dei suoi paesaggi si è basata sull’approfondimento e interpretazione dei caratteri e delle relazioni che

strutturano le seguenti quattro invarianti:

- *i caratteri idrogeomorfologici dei sistemi morfogenetici e dei bacini idrografici*, che costituiscono la struttura fisica fondativa dei caratteri identitari alla base dell'evoluzione storica dei paesaggi della Toscana.
- *i caratteri ecosistemici del paesaggio*, che costituiscono la struttura biotica che supporta le componenti vegetali e animali dei paesaggi toscani.
- *il carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi, infrastrutturali e urbani*, struttura dominante il paesaggio toscano risultante dalla sua sedimentazione storica dal periodo etrusco fino alla modernità.
- *i caratteri identitari dei paesaggi rurali toscani*.

Il trattamento delle invarianti nei diversi elaborati di piano è stato finalizzato a codificare le regole genetiche riconoscibili nella costruzione dei diversi paesaggi e, conseguentemente, una serie di regole da seguire nella sua trasformazione al fine di mantenerne la struttura. Il lavoro conoscitivo e interpretativo esteso all'intero territorio regionale, strutturato nelle quattro invarianti, ha costituito un riferimento essenziale anche per la cosiddetta "vestizione dei vincoli", ovvero la parte del piano che tratta i "beni paesaggistici" formalmente riconosciuti come tali.

5.7 I "beni paesaggistici" formalmente riconosciuti

Ai sensi del Codice, il piano contiene la cosiddetta "vestizione", ovvero la codificazione della descrizione, interpretazione e disciplina dei beni paesaggistici vincolati ai sensi di specifici decreti (*art. 136 Codice*) o di legge (*art. 142 Codice*), oltre che della cartografazione georeferenziata delle aree interessate da ciascun vincolo, con alcune eccezioni dovute alla mancanza delle informazioni di riferimento (usi civici).

5.8 Gli ambiti di paesaggio

Il Codice prevede che il piano paesaggistico riconosca gli aspetti, i caratteri peculiari e le caratteristiche paesaggistiche del territorio regionale, e ne delimiti i relativi ambiti, in riferimento ai quali predisporre specifiche normative d'uso ed adeguati obiettivi di qualità.

La valutazione di diversi elementi ha portato all'individuazione di 20 ambiti di paesaggio per la Toscana:

1. Lunigiana
2. Versilia e costa apuana
3. Garfagnana e Val di Lima
4. Luccesia
5. Val di Nievole e Val d'Arno inferiore
6. Firenze-Prato-Pistoia

7. Mugello
8. Piana Livorno-Pisa-Pontedera
9. Val d'Elsa
10. Chianti
11. Val d'Arno superiore
12. Casentino e Val Tiberina
13. Val di Cecina
14. Colline di Siena
15. Piana di Arezzo e Val di Chiana
16. Colline Metallifere
17. Val d'Orcia e Val d'Asso
18. Maremma grossetana
19. Amiata
20. Bassa Maremma e ripiani tufacei

Per ogni ambito è stata redatta una specifica “scheda d’ambito”, che approfondisce le elaborazioni di livello regionale ad una scala di maggior dettaglio, approfondendone le interrelazioni al fine di sintetizzarne i relativi valori e criticità, nonché di formulare specifici obiettivi di qualità e la relativa disciplina.

5.9 Gli elaborati del piano

L’insieme degli elaborati del piano paesaggistico è costituito, da una relazione generale, dalla disciplina generale, dagli elaborati di livello regionale, dalle schede d’ambito comprensive della relativa disciplina, dal riconoscimento dei beni paesaggistici di cui all’articolo 134 del Codice e relativa disciplina, nonché da una serie di allegati.

5.10 Altri strumenti

Al di là dei dispositivi contenuti nel piano vi sono ulteriori strumenti che hanno l’obiettivo di svolgere un ruolo significativo nell’accompagnare l’evoluzione futura del piano e più in generale delle azioni di governo del paesaggio regionale: i progetti di paesaggio, la commissione paesaggistica regionale e l’osservatorio del paesaggio.

A questi si è aggiunta da ultimo la Commissione regionale per la valutazione della compatibilità paesaggistica delle attività estrattive.