

A perspective view from a suspension bridge looking down a valley towards a hilltop town. The bridge's metal railings and cables frame the view. In the distance, a hilltop town with a church spire is visible against a backdrop of green mountains under a blue sky with scattered clouds.

Disegnare il nuovo paesaggio toscano

Disegnare il nuovo paesaggio toscano

È uno dei grandi temi che la Toscana sta affrontando. La riforma della legge regionale 1/2005 sul governo del territorio proposta dalla Regione coinvolge Enti locali e Istituzioni, lungo un percorso di dialogo e confronto che ha dato vita a documenti ufficiali e prese di posizione. Abbiamo cercato di raccogliere qui le opinioni e i suggerimenti dei vari soggetti coinvolti.



AUT@AUT

PERIODICO DELLE AUTONOMIE DELLA TOSCANA

Anno XXI numero n. 03 marzo/aprile 2013

Reg. Trib. di Prato nr. 180 del 8/7/1991.

Editore: Aut&Aut Associazione

Proprietà: Anci Toscana

Direttore responsabile: Marcello Bucci

Direttore editoriale: Alessandro Pesci

Collegio di garanzia: Alessandro Cosimi, Sabrina Sergio Gori, Angelo Andrea Zubbani

Redazione: Anci Toscana - email: ufficio.stampa@ancitoscana.it

Caporedattore: Olivia Bongianni

In redazione: Guendalina Barchielli, Sandro Bartoletti, Monica Mani, Hilde March

Collaboratori: Enzo Chioini, Sara Denevi

Grafica e impaginazione: Osman Bucci

Anci Toscana

Viale Giovine Italia, 17 - 50122 Firenze Tel 055 2477490 - Fax 055 2260538

posta@ancitoscana.it - www.ancitoscana.it

Per quanto riguarda i diritti di riproduzione, l'editore si dichiara pienamente disponibile a regolare eventuali spettanze per quelle immagini di cui non sia stato possibile reperire la fonte.

Sulla nuova legge è necessario il confronto

Simone Gheri

3

Problemi sul tappeto e razionalizzazioni possibili

Lorenzo Paoli

5

Adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà: queste le parole chiave

Mauro Tarchi

8

Rilanciare il sistema pianificatorio

Leonardo Marras e Alessio Beltrame

9

Per il suolo bene comune, insieme, ora!

Enrico Amante e Luigi Pingitore

10

Legge regionale 1/2005. Cosa cambia

Gian Franco Cartei

11

Misure differenziate e politiche condivise per il paesaggio

Luciano Piazza

12

Quando i vincoli sono troppo rigidi

Stefania Fanfani

14

La vestizione dei vincoli a Montespertoli

Antonino Gandolfo

15

Il caso di Piombino all'interno del Piano paesaggistico regionale

Camilla Cerrina Feroni

16

ALTRI MERIDIANI

"Buone idee in giro per il web"

17

PERCORSI DI CITTADINANZA

"Amministrare l'immigrazione"

Massimiliano Vrenna

18

L'accordo di integrazione e la necessaria collaborazione tra livelli di governo

Francesca Biondi Dal Monte

19

Il momento di riflettere

Sara Denevi

20

Le foto di questo numero sono di

Filippo Basetti, nato a Pistoia nel 1975, si occupa di arti visive. Ha partecipato a numerose collettive, mostre personali e ha all'attivo riconoscimenti nel campo dei cortometraggi e video.

www.filippobasetti.com/

Sulla nuova legge è necessario il confronto

SIMONE GHERI sindaco di Scandicci e responsabile Anci Toscana per l'Urbanistica

La legge regionale 1/2005 per il governo del territorio è stata una buona legge, sicuramente da perfezionare (certo in nome della semplificazione) ma positiva, soprattutto perché è riuscita a concretizzare il concetto di "Sviluppo sostenibile" e a coniugarlo con la tutela del paesaggio e, dal nostro punto di vista, anche perché è riuscita a mettere sullo stesso piano tutti gli enti territoriali, Regioni, Province e Comuni, con un rapporto di collaborazione orizzontale e di sussidiarietà che deve essere mantenuto. Partendo da queste constatazioni diamo il nostro contributo al lavoro di modifica della Legge avviato dalla Giunta Regionale, con il **documento approvato da Anci** (per scaricarlo, **clicca qui**). Sul mantenimento dei principi positivi del testo di otto anni fa restiamo fermi, è una condizione che riteniamo imprescindibile. D'altronde in Toscana da venti anni (a parte sporadici casi) riusciamo a ben coniugare, nel governo del territorio, i due principi della tutela del paesaggio e dello sviluppo sostenibile, che significa attrarre investimenti e creare occupazione riuscendo al tempo stesso a tramandare alle future generazioni il nostro patrimonio inestimabile e irrinunciabile. Dire addio a questa esperienza, in nome di equilibri sbilanciati in un senso e nell'altro (in entrambi i casi dannosi), sarebbe imperdonabile. Nella finalità della nuova legge, nei principi gene-

rali, si passa dal concetto di "sviluppo sostenibile" a quello di "tutela a valorizzazione del patrimonio territoriale"; il nuovo principio non deve cancellare quello vecchio, i due concetti, al contrario, vanno coniugati, e proprio grazie all'esperienza sappiamo che è possibile: finora, infatti, sono stati armonizzati con il lavoro congiunto delle istituzioni. Non si tratta di mere discussioni filosofiche, bensì di delineare l'idea per il futuro della nostra regione. Lo pensiamo solo rivolto ad un ritorno all'agricoltura in campagna e nelle aree periurbane e a una conservazione fine a se stessa? Oppure ci sforziamo di tenere insieme e disegnare un futuro per il manifatturiero, per il turismo, per l'agricoltura, per le infrastrutture, per i servizi, per la qualità della vita nelle città, nei paesi e nei piccoli borghi di montagna? Un futuro in cui si sappia coniugare ad ogni livello "ambiente, lavoro e sviluppo". Nella modifica delle legge non deve essere persa l'occasione per insistere sul principio della semplificazione, per andare incontro alle esigenze dei cittadini e dei privati e non scoraggiare gli investitori (laddove non sia necessario). La proposta di legge compie importanti passi avanti in questo senso, ma non basta ed è sicuramente necessario fare di più e con più determinazione: oltre ai cittadini e agli ordini professionali, infatti, anche i Comuni hanno l'esigenza di norme chiare, di facile interpretazione, e meno

pesanti per i bilanci pubblici. Diciamo da tempo che laddove gli atti sono complessi le procedure devono essere complesse, ma dove gli atti sono semplici le procedure devono essere semplici, per il bene di tutti. Occorre eliminare reiterazioni e doppioni, ridurre le infinite valutazioni che pesano sui procedimenti e sulle casse dei Comuni. Per l'obiettivo della semplificazione è necessario che siano interessati tutti i soggetti istituzionali, come ad esempio la Sovrintendenza, l'Autorità di bacino, il Genio civile: devono essere coinvolti a nostro parere sin dalle prime fasi di elaborazione, prima del Piano e poi del Piano operativo (l'attuale Regolamento urbanistico) perché non ha senso inserire il tempo massimo di due anni per i Comuni se gli altri enti non si adeguano a questo termine. Non possiamo essere solo noi a dover rispettare le scadenze. Facciamo anche altre proposte per semplificare le procedure: va, ad esempio, ampliata la casistica delle varianti non sostanziali al piano operativo, per le quali si prevede un percorso semplificato; devono essere ridotti a 15 giorni i tempi per le osservazioni per i piani attuativi, o in alternativa deve essere ampliato lo spettro delle varianti ai Piani attuativi da approvare con singola deliberazione; occorre individuare percorsi semplificati per investimenti produttivi.

Segue a pag. 4 ►►

“Vogliamo scrivere la nuova legge urbanistica con il ruolo attivo di chi vive tutti i giorni le dinamiche e le problematiche dei territori”



Sulla nuova legge è necessario il confronto

Segue da pag. 3 ►►

Un atto da noi fortemente richiesto è la modifica della legge regionale sulla VAS, con l'obiettivo di rendere selettivi ed equilibrati i procedimenti valutativi che, come definiti oggi, non sono altro che un peso sulle casse comunali: facciamoli solo dove sono necessari. Occorre, al tempo stesso, definire le norme transitorie tra le due leggi, che facciano salve le previsioni fino ad oggi previste negli strumenti urbanistici adottati o approvati dai Comuni: servono tempi ragionevoli e una delibera unica per l'adeguamento lessicale e i riferimenti normativi alla nuova legge.

In occasione della presentazione del testo ci è stato evidenziato che la Giunta Regionale si pone come obiettivo quello di fermare il consumo di suolo: in linea generale è un principio che facciamo nostro, che condividiamo, ma il concetto deve essere elaborato e declinato, ovvero deve tener conto delle caratteristiche delle diverse aree della regione, affinché sia un obiettivo condiviso e non un semplice slogan che rischia solo di creare contrapposizioni. Ad esempio: si trattano allo stesso modo i completamenti e le ricuciture rispetto alle nuove espansioni? Per quali dimensioni attiviamo la conferenza di pianificazione? Perché il parere della Regione deve essere vincolante? Non siamo sullo stesso piano? E poi perché dobbiamo inserire in Legge

una netta linea di demarcazione fra territorio urbanizzato e territorio rurale? In gran parte del territorio aperto della Toscana è difficile o quasi impossibile tracciare questa linea. Condividiamo la priorità data al recupero, e solo dopo all'uso di nuovo territorio, però siamo conseguenti: semplifichiamo le procedure per queste operazioni, troviamo misure per incentivarle e non obblighiamo i Comuni a conteggiare i recuperi nei dimensionamenti dei piani se non per gli interventi oltre un certo quantitativo di metri quadri. Un inciso sulla residenza sociale: anche noi siamo dell'idea di inserire parti di terreni o di edificato per edilizia residenziale sociale, ma la quota del 20% ci pare eccessiva; proponiamo il 10%, legato ad interventi superiori a 1000 o 2000 mq: i Comuni poi potranno scegliere di farla salire, ma dipende molto dalle condizioni territoriali.

Condividiamo anche l'inserimento nella proposta di legge del Piano strutturale intercomunale, con caratteristiche e contenuti più strategici e meno conformativi, definendo già in questo ambito gli aspetti formali e procedurali; questo strumento darà il senso di una visione d'insieme del governo del territorio, che non può essere chiuso dentro i confini amministrativi di ogni singolo Comune. E' necessario, a questo fine, definire incentivi importanti per quei Comuni che scel-

gono questo percorso.

Cogliamo infine l'occasione per dire che non sarebbe stato male se prima dell'inizio della discussione sulla modifica della Legge 1 avessimo avuto un confronto più approfondito sui principi ispiratori. In ogni caso ribadiamo la volontà di svolgere una discussione che coinvolga pienamente la società toscana, a partire dagli enti locali, dalle professioni, dalle associazioni di rappresentanza, dal variegato mondo

accademico, che consenta un confronto ampio e partecipato sulle criticità, sui diversi punti di vista, sulle caratteristiche delle diverse aree territoriali, sugli aggiornamenti da fare, che consenta la condivisione delle soluzioni. In altre parole vogliamo scrivere la nuova legge 1 con il ruolo attivo di chi vive tutti i giorni le dinamiche e le problematiche dei territori.



Per leggere i materiali del dossier di Anci Toscana, [clicca qui](#)

“ Quello di fermare il consumo di suolo è un principio che condividiamo, ma deve essere elaborato e declinato tenendo conto delle caratteristiche delle diverse aree della regione, affinché sia un obiettivo condiviso e non un semplice slogan che rischia solo di creare contrapposizioni ”



Problemi sul tappeto e razionalizzazioni possibili

LORENZO PAOLI consulente Anci Toscana per il governo del territorio, dirigente del settore edilizia e urbanistica del Comune di Scandicci

1. I nodi irrisolti

Nell'affrontare il faticoso e impervio processo di formazione del piano paesaggistico regionale, le amministrazioni preposte sono inevitabilmente chiamate a fare i conti con alcune questioni di fondo che non possono essere eluse e che necessitano di urgente soluzione.

A. Una rilevante parte dei provvedimenti ministeriali di vincolo paesaggistico risale a circa mezzo secolo fa ed interessa porzioni di territorio nelle quali la struttura del paesaggio è profondamente mutata (in particolare nelle aree di pianura) per i rilevanti fenomeni socio-economici intervenuti negli ultimi decenni. Si impone pertanto una rilettura critica dell'effettivo attuale stato di fatto dei territori vincolati, indispensabile per poter definire una disciplina paesaggistica appropriata ed efficace. Alla obsolescenza (quantomeno parziale) delle perimetrazioni di vincolo si aggiunge la nota problematica derivante dal fatto che le ulteriori tutele introdotte con la legge Galasso del 1985 si basano tuttora su criteri di perimetrazione meramente geometrici, risul-

tando pertanto di evidente inadeguatezza in quanto all'epoca (consapevolmente) concepiti dal legislatore come mera salvaguardia transitoria da superarsi (per l'appunto) mediante redazione dei piani paesaggistici regionali. Nell'applicazione - ormai quasi trentennale - della legge Galasso tali meccanismi geometrici, soprattutto quando riferiti a beni paesaggistici in continuo 'movimento' (linee costiere, corsi d'acqua, aree boscate etc.), hanno di fatto prodotto rilevantissime incertezze applicative e continui contenziosi.

B. Alle aree soggette a tutela paesaggistica sono correlate pesantissime sanzioni penali e amministrative, molte delle quali da comminarsi indipendentemente dalla sussistenza di una effettiva e accertata incompatibilità paesaggistica dell'intervento eventualmente eseguito senza autorizzazione o in difformità dalla medesima. Le più recenti sentenze della Cassazione Penale specificano addirittura - privilegiando un'interpretazione letterale e non sistematica delle disposizioni del *Codice* - che nelle aree vincolate per decreto non



sono da ritenersi depenalizzabili mediante positivo accertamento *ex post* neanche gli interventi di minima entità eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, ancorché a fini amministrativi accertati dalle competenti Soprintendenze come paesaggisticamente compatibili. Ne consegue che anche interventi insignificanti, quali lo spostamento 'compatibile' di una finestra o il rifacimento 'compatibile' di una pavimentazione esterna con diversi materiali, rientrano (incredibilmente) nelle violazioni penali rubricate come "*delitti*", punite dal Codice con la reclusione da 1 a 4 anni ancorché sanabili a fini amministrativi. Corollario ovvio ed immediato: non è ammissibile che sanzioni così pesanti (ai limiti della ragionevolezza quando riferite di violazioni di minima entità e di natura meramente formale) siano da applicarsi in aree obiettivamente prive di valori paesaggistici di assoluta ed evidente rilevanza sulle quali insistono vincoli palesemente obsoleti e inadeguati, in spregio a qualsiasi principio di equità e proporzionalità.

C. La quasi totalità delle energie del sistema pubblico preposto alla tutela paesaggistica - Comuni e Soprintendenze *in primis* - è irragionevolmente assorbita dalla verifica di migliaia di microinterventi assolutamente insignificanti dal punto di vista paesaggistico. Questo stato di fatto produce inaccettabile spreco di denaro pubblico e inefficienza amministrativa, ma soprattutto alimenta un clima di crescente conflittualità con i cittadini (l'insoddisfazione dei quali è in molti casi pienamente giustificata), distogliendo oltretutto le amministrazioni preposte da ben più concrete ed incisive azioni di tutela. Azioni che andrebbero esercitate prevalentemente *ex ante*, contribuendo e partecipando ad una definizione qualitativa delle scelte di trasformazione del territorio incidenti sugli assetti paesaggistici, non limitandosi - come tuttora avviene - ad inefficaci correzioni *ex post* di marginali dettagli progettuali.

Segue a pag. 6 ►►

Problemi sul tappeto e razionalizzazioni possibili

Segue da pag. 5 ►►

2. Gli obiettivi da raggiungere

Ecco quindi che un piano paesaggistico regionale che affronti davvero in modo serio e concreto le problematiche legate alla tutela paesaggistica nella nostra Regione deve necessariamente garantire raggiungimento due obiettivi imprescindibili:

α) più elevati ed efficaci livelli di tutela e valorizzazione del paesaggio, sia mediante ulteriore implementazione della disciplina statutaria degli strumenti di pianificazione provinciale e comunale, sia dettando prescrizioni incidenti sulla valutazione delle singole istanze di autorizzazione paesaggistica;

β) una mirata ma decisa razionalizzazione della gestione amministrativa in materia di paesaggio, mediante: aggiornamento del sistema delle tutele all'effettivo stato di fatto del territorio; eliminazione delle clamorose irragionevolezza procedurali e sanzionatorie che attualmente penalizzano le amministrazioni e i cittadini; drastica riduzione degli sprechi nell'utilizzo delle (fin troppo scarse) risorse umane e finanziarie disponibili.

3. Le azioni indispensabili

a. Raggiungere i due obiettivi fondamentali di cui sopra è possibile, oltretutto doveroso. Per ottenere un risultato altamente qualitativo è però necessario un pieno coinvolgimento e una concreta collaborazione tra tutti i soggetti istituzionali titolari di competenze territoriali e

paesaggistiche (Regione, Soprintendenze, Province, Comuni). In sintesi occorre: procedere alla cosiddetta 'vestizione dei vincoli' definendo regole chiare, equilibrate e concretamente gestibili, capaci da un lato di orientare le trasformazioni del territorio verso esiti paesaggisticamente qualitativi, dall'altro di ridurre in modo sostanziale i margini di discrezionalità e le disparità nei criteri di valutazione che al momento caratterizzano in negativo la gestione della funzione autorizzativa;

b. individuare, ove necessario, eventuali nuovi ambiti di rilevante interesse paesaggistico non adeguatamente 'protetti', da assoggettare a provvedimenti ministeriali di tutela;

c. definire perimetrazioni certe e stabili nel tempo per i beni paesaggistici ricompresi nelle c.d. 'categorie Galasso' (fasce fluviali, boschi, aree costiere, territori montani, aree umide, etc.), eventualmente operando mirati ampliamenti dei perimetri 'geometrici' per garantire certezza del diritto;

d. individuare, ai sensi dell'art. 143, comma 4, del Codice:

- le porzioni delle aree 'Galasso', non interessate da provvedimenti ministeriali di tutela, da considerarsi prive di rilevante interesse paesaggistico (es: fascia fluviale connotata in modo esclusivo o prevalente da insediamenti produttivi) nelle quali la realizzazione degli interventi edilizi può avvenire mediante semplice "accerta-

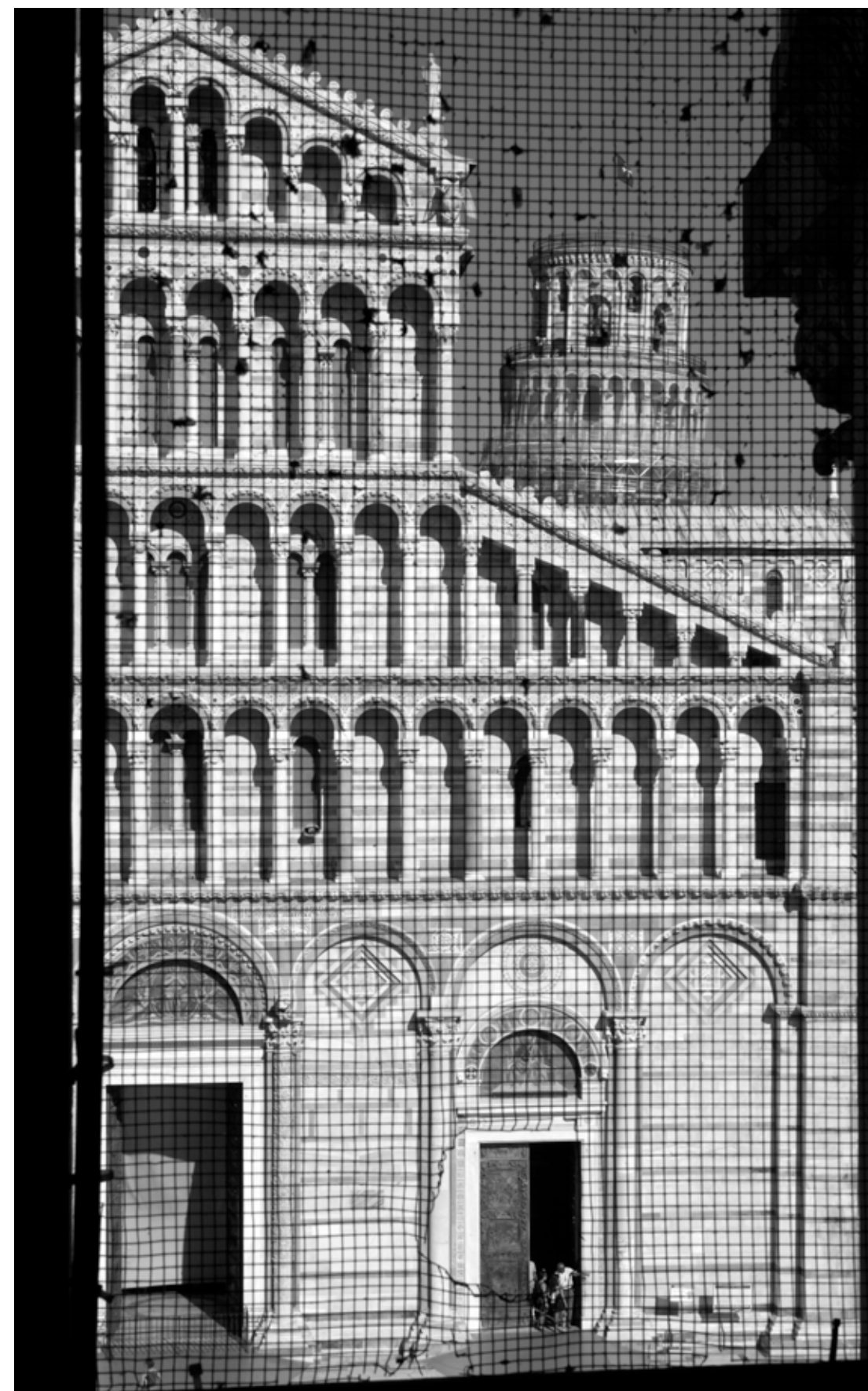
mento (...) della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale", quindi senza previa autorizzazione paesaggistica;

- le porzioni di territorio vincolato che non possiedono più - o addirittura non hanno mai posseduto - elementi di rilevante interesse dal punto di vista paesaggistico (es: periferie urbane, fasce attigue alle autostrade, zone industriali, cave dismesse etc.), classificandole come 'aree gravemente compromesse e degradate' e prevedendo per esse semplificazioni procedurali prudenti e mirate (eliminazione del procedimento autorizzativo solo per gli interventi di "lieve entità" individuati dal DPR 139/2010).

Dispiace dover constatare che il piano paesaggistico attualmente in fase di avanzata elaborazione abbia (almeno fino ad oggi) trascurato in misura pressoché totale uno dei due obiettivi fondamentali, quello - davvero imprescindibile e non ulteriormente rinviabile - di una decisa razionalizzazione della gestione amministrativa delle attività di tutela. Per raggiungerlo è indispensabile mettere in campo immediatamente le azioni sopra indicate ai punti 3 e 4.

Approvare un piano paesaggistico senza raggiungere questo obiettivo è un errore davvero imperdonabile per tutto il sistema pubblico preposto alla tutela.

Segue a pag. 7 ►►



Problemi sul tappeto e razionalizzazioni possibili

Segue da pag. 6 ►►

È ovvio e scontato che un piano paesaggistico regionale che si limiti di fatto a definire un dettagliato repertorio di direttive e prescrizioni d'uso riferite a perimetrazioni spesso obsolete o incerte - determinando per un verso adempimenti istruttori più complessi e articolati a carico degli enti sub-delegati, senza però concretizzare, per l'altro, alcuna reale semplificazione amministrativa (di fatto rinunciando alle opportunità espressamente previste dal Codice e lasciando inalterato un sistema di gestione non più tollerabile in termini di inefficienza e di costi improduttivi) - non solo non potrà trovare in alcun modo il consenso delle amministrazioni comunali, ma sarà inevitabilmente percepito con fastidio e ostilità dagli 'utilizzatori finali', ovvero imprese e cittadini.

Costringere questi ultimi - come e più di sempre - a sottostare ad adempimenti burocratici incomprensibili, a subire sanzioni inique ed irragionevoli, mantenendo in vita orpelli burocratici inutili che con raziocinio e buona volontà potrebbero invece essere sensibilmente ridotti, o addirittura eliminati, è una prospettiva priva di senso, che non può essere in alcun modo condivisa. Sarebbe l'ennesima occasione perduta di un sistema pubblico che sempre più si dimostra incapace di mettere in

campo azioni sinergiche e coordinate e di operare nell'interesse della collettività, mostrandosi viceversa continuamente proteso a coltivare e alimentare al suo interno diffidenze e conflittualità.

Per questi motivi l'assemblea dei Sindaci toscani tenutasi lo scorso 7 marzo ha messo in chiaro che *"se l'indispensabile razionalizzazione e semplificazione delle attività amministrative (...) non troverà spazio nel piano paesaggistico in corso di redazione - e i segnali in questo senso sono purtroppo fin ad oggi assai poco rassicuranti - (...) i Comuni toscani chiederanno formalmente alla Regione di assumersi in proprio la gestione dei procedimenti paesaggistici e con essi la verifica di adeguatezza e di rispondenza dei contenuti del piano paesaggistico alle esigenze di una efficace azione di tutela del paesaggio toscano"*.

Auguriamoci che nella fase finale di redazione del piano paesaggistico la Regione sappia imprimere una decisa svolta ai contenuti dello strumento nel senso auspicato dai Sindaci toscani, attivando forme di pieno coinvolgimento delle autonomie locali, a partire dai soggetti portatori delle più approfondite conoscenze dei territori, ossia le amministrazioni comunali.



Adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà: queste le parole chiave

MAURO TARCHI Uncem Toscana

I Comuni spesso sono additati come soggetti inaffidabili e "consumatori di suolo", ma la realtà è quella di enti che lavorano per tutelare il paesaggio della nostra regione, supportati dalla normativa regionale

La proposta della Giunta Regionale di revisione della Legge 1/2005 prospetta scenari di riassetto e organizzazione della governance toscana che incidono in maniera concreta su ruolo, compiti e attività di governo degli enti locali, con contenuti che ci sembrano prescindere dai principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà, da tempo praticati nella nostra Regione. Si propone un controllo di tipo verticistico sull'attività pianificatoria dei Comuni: un sostanziale ritorno a un modello gerarchico delle relazioni fra enti che, alla luce della riforma costituzionale del titolo V, appare superato e improponibile. Fra l'altro la storia urbanistica di questa Regione ci insegna come proprio la politica dei controlli sia stata foriera di errori sulle trasformazioni

territoriali. Alla base c'è l'idea che i Comuni siano soggetti inaffidabili che sperperano un patrimonio naturale e culturale in favore della "speculazione edilizia", responsabili di un presunto degrado urbanistico e territoriale, favoriti da una legislazione regionale eccessivamente permissiva.

Queste posizioni non riconoscono il grande lavoro che i Comuni toscani hanno svolto, e continuano a svolgere, nella valorizzazione del patrimonio naturale, edilizio e culturale, supportati da adeguate normative regionali, imponendo vincoli e tutele al patrimonio edilizio esistente.

La tutela e la difesa del paesaggio si realizzano partendo da queste buone pratiche, attuate in gran parte del territorio toscano, e non certo basandosi prevalentemente su fattori negativi, pur presenti.



È per queste ragioni che ci sembra che la discussione e l'approfondimento della proposta di legge debbano svolgersi con piena ed esaustiva partecipazione del sistema autonomistico toscano, nella consapevolezza che il fattore tempo non è una variabile indipendente né possiamo considerarlo secondario alla definizione di una proposta sul governo del territorio, da tempo annunciata e non praticata se non con marginali interventi di adeguamento.

Noi riteniamo che il confronto e la contaminazione degli strumenti urbanistici deve avvenire a livello di PIT (Piano di Indirizzo Territoriale), PTCP (Piano Territoriale Coordinamento Provinciale) e PS (Piano Strutturale), e non certo di Regolamento Urbanistico, che deve essere coerente agli indirizzi del Piano Strutturale, e quanto meno sui piani attuativi.

Sarebbe, poi, opportuno recuperare la pianificazione regionale di riferimento per i piani subordinati al Pit, ad oggi grande assente, e non tentare di sostituirlo, cosa certamente più facile ma impropria, con l'azione legislativa.

In molte parti la proposta di

legge mostra contenuti che sono tipici di uno strumento di pianificazione. La legge dovrebbe stabilire i principi. I piani stabiliscono vincoli, limitazioni all'uso del territorio, perimetri, azioni, strategie.

Per i territori rurali, fra l'altro assimilati alla montagna che è ben altra cosa, ci sembra preminente un'idea conservatrice che ne accentua le marginalità e allontana le già scarse possibilità di crescita e sviluppo.

L'avvio di un confronto vero con la Regione, che migliori e semplifichi la normativa e la strumentazione urbanistica esistente è certamente non rinviabile e utile, ma stigmatizziamo ogni tentativo che cerchi, invece, di rispondere alle necessarie esigenze di un migliore governo e tutela del territorio, ricollocando nuovi poteri e competenze. Per noi è necessaria una profonda modifica alla proposta che garantisca, assieme ad una normativa adeguata e semplificata, un sostegno vero ad una rinnovata qualità pianificatoria dei Comuni rispettosa della loro autonomia e con una vera e non declamata semplificazione delle procedure.



Rilanciare il sistema pianificatorio

LEONARDO MARRAS presidente Provincia di Grosseto e responsabile politiche del territorio UPI Toscana;
ALESSIO BELTRAME assessore Provincia di Prato e coordinatore Assessori UPI toscana per il Governo del Territorio e Infrastrutture

“Una filiera non gerarchica ma collaborativa fra i livelli istituzionali è un valore aggiunto nelle scelte di Governo del territorio, in termini di qualità e condivisione delle scelte”

La Regione Toscana ha avviato il percorso di revisione della Legge 1/2005 sul Governo del Territorio, una sfida che le Province vogliono raccogliere come occasione per migliorare la filiera della pianificazione e per rafforzarne la sua centralità nella definizione delle politiche per lo sviluppo in maniera che guardino con decisione alla tutela del patrimonio territoriale e alla innovazione tecnologica come volano per la crescita della nostra comunità.

Certo questa revisione avviene in un momento di incertezza rispetto agli assetti istituzionali, ma è ineludibile la necessità di una pianificazione nella quale siano centrali letture del territorio di area vasta; letture che mettano al centro lo sviluppo sostenibile e la competitività del sistema economico toscano, rafforzando le pianificazioni provinciali e favorendo quelle sovra-comunali.

Upi Toscana crede debba essere rilanciata la scelta del “sistema” pianificatorio toscano che, facendo propri i principi del Titolo V della Costituzione, individua in una filie-

ra non gerarchica ma collaborativa fra i livelli istituzionali un valore aggiunto nelle scelte di Governo del territorio in termini di qualità e condivisione delle scelte, evitando un ritorno ad impostazioni centralistiche regionali.

È letta positivamente l'impostazione concettuale di una legge che si pone l'obiettivo di limitare il consumo di suolo, di salvaguardare il territorio aperto e agricolo, e a tal fine riteniamo indispensabile rafforzare gli strumenti urbanistici utili per investire sulla riqualificazione del tessuto urbano esistente, chiave essenziale per indirizzare le politiche territoriali verso uno sviluppo sostenibile che faccia forza su riqualificazione energetica e tecnologica, ed anche qui riteniamo necessario un approccio collaborativo fra istituzioni: ad esempio nella definizione dei confini fra territorio rurale ed urbano, con una divisione di compiti che veda l'individuazione del primo negli strumenti di area vasta, lasciando ai Comuni la definizione delle aree urbane e delle aree agricole in esso intercluse. I costi attuali della pianificazione sono un ostacolo, per i piccoli Co-

muni ma non solo, e i tempi lunghi della pianificazione sono in antitesi con la necessità da dare risposte in tempi ragionevoli alle esigenze del territorio. Per migliorare questi aspetti deve essere esplicitato e rafforzato il concetto di pianificazione per funzioni: ogni livello pianifica in relazione alle funzioni proprie e delegate eliminando sovrapposizioni fra i livelli istituzionali, con una coerenza tra i piani di natura orizzontale. È altresì necessario semplificare la costruzione e definizione degli strumenti di Governo del territorio facendo forza sulla collaborazione interistituzionale, semplificando lo Statuto dei Piani Strutturali che può far proprio lo Statuto del PTC e approfondendolo laddove venga ritenuto necessario, e su un forte investimento nell'innovazione tecnologica, per migliorare la qualità della pianificazione, a partire dai quadri conoscitivi con sistemi informativi territoriali interoperabili, e per incidere sulla definizione ed il monitoraggio dei piani.



Per il suolo bene comune, insieme, ora!

di **ENRICO AMANTE** presidente di INU Toscana e **LUIGI PINGITORE** segretario di INU Toscana

L'Istituto Nazionale di Urbanistica è da anni impegnato nella ricerca sul consumo di suolo. Sin dal 2009, con Legambiente, INU ha fondato il Centro Ricerche sul Consumo di Suolo (CRCS)¹ nella convinzione che la "patologia del consumo di suolo abbia una matrice culturale, prima ancora che fisica, che deve essere superata mediante una costante e corretta informazione e divulgazione".² Non possono quindi che salutarci con favore gli sforzi della Regione Toscana sul tema e, in generale, una più intensa sensibilità verso le tematiche ambientali. In questo senso, le recenti dichiarazioni del Presidente sull'impegno per il contrasto agli "svillettamenti"³ trova uniti gli urbanisti, al punto da sostenere convintamente

l'idea che la Regione, ora e non a caso, possa per prima dare un segnale di cambiamento.⁴

Il contrasto al consumo di suolo è un tema concreto di rilevanza ecologica e sociale: è oramai condiviso che *edilizia* non è (necessariamente) uguale a *sviluppo*.

INU Toscana è convinta che il contenimento e la qualità dell'uso dei suoli siano obiettivi da perseguire non solo attraverso la filiera (regionale, provinciale e comunale) della pianificazione ordinaria. E' frequente l'errore di addossare alla sola disciplina urbanistica regolativa la risoluzione della questione quando invece - soprattutto nelle situazioni di città diffusa o dispersione insediativa - entrano in gioco altri temi: insieme

all'opposizione verso espressioni di noncuranza (o scarsa lungimiranza) nel rapporto formale dei pieni/vuoti insediativi, nella frammentazione paesaggistica, nella ipertrofica esigenza di spostamento, nella insostenibilità della corrispondente domanda di servizi pubblici e di altri problemi ambientali, assumono rilevanza anche il modello di politiche sociali e di sviluppo economico, la fiscalità e gli incentivi locali, le questioni che attengono la *governance* interistituzionale.⁵

Occorre anche essere consapevoli che le auspicate politiche di contrasto al consumo di suolo hanno rilevanti costi e necessitano di essere sostenute attraverso forme di entrate di nuova generazione: i temi della fiscalità urbana, dei crediti edilizi, delle tassazioni di scopo e delle forme di partenariato pubblico privato nel governo del territorio costituiscono corollario imprescindibile di ogni riflessione in materia. Altrimenti il contenimento del consumo di suolo si risolve, inevitabilmente, in tutela della rendita urbana. Serve affrontare e definire, ora, la misurazione del consumo di suolo a livello regionale, in attesa di un metro omogeneo su scala nazionale, tenendo presente che la stessa misurazione non contempla confini e che, quindi, il confine di ciascun Comune è, di per sé, poco efficace allo scopo. Cosa ben diversa è la perimetrazione "per legge" del tessuto urbano che scambia la fonte primaria per un piano; la rigida dicotomia tra territorio agricolo e città, che va contro ogni approccio scientifico in materia; concepire la Regione come una sorta di controllore non aiuta la creazione di un sistema condiviso tra le

Amministrazioni pianificatrici, unico baluardo contro la diffusione incontrollata della città.

Le vocazioni territoriali vanno riferite a standard di lettura più larghi del solo uso agricolo (almeno considerando le categorie delle aree naturali, delle aree in via di rinaturalizzazione e di quelle occupate da infrastrutture), anche al fine di evitare rendite di prossimità.

Vi è poi necessità che la questione dei poli attrattori commerciali sia più correttamente posta come "componente gravitazionale" delle maggiori aree urbane e non come opportunità pianificatoria del territorio aperto a servizio dell'area vasta; e, ancora, che il nuovo impegno di suolo non edificato sia accettato, di norma, come modalità trasformativa per le infrastrutture per la mobilità sostenibile. Inoltre, bisogna che il concetto di *resilienza*⁶ trovi una dote normativa per cui si possa generare capacità di compensare/restituire territorio urbanizzato dismesso in termini di ripristino/riequilibrio delle diverse condizioni di (eco)sistema. Altrimenti si creano i presupposti nel tempo di un cattivo uso del suolo e, in particolare, di fenomeni di *urban sprawl*.

La prima ipotesi di riscrittura della legge 1/05, proposta dalla Regione all'attenzione di ANCI, Uncem ed UPI, nell'affrontare coraggiosamente il tema, presenta alcune criticità in relazione ai profili in questa sede richiamati: INU Toscana è pronta ad offrire il proprio contributo affinché la "nuova 1" sia davvero un codice condiviso di "Norme per il governo sostenibile del territorio".



1. Al CRCS aderisce attivamente anche la Regione Toscana.

2. Citazione tratta dal sito www.consumosuolo.org.

3. Corriere fiorentino, 23 marzo 2013

4. Il suolo è riconosciuto dalla Commissione Europea come risorsa strategica (si veda a titolo esemplificativo la Comunicazione COM 2006 231 sulla "Strategia tematica per la protezione del suolo").

5. Si veda in proposito il Documento di posizione di INU Toscana, *La Toscana tra crisi e riassetto istituzionali: per una nuova stagione nel governo del territorio* (settembre 2012, pag. 9).

6. Per una lettura sul tema si veda Patrizia Gabellini, *Capire il carattere della crisi, agire gradualmente e selettivamente, accettare la parzialità*, contributo al testo curato da Laura Fregolent e Michelangelo Savino, *Città e politiche in tempo di crisi*, Franco Angeli, Milano 2013.



Legge regionale 1/2005. Cosa cambia

GIAN FRANCO CARTEI professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Firenze

“Patrimonio territoriale” invece di sviluppo sostenibile, modifica dei rapporti tra i livelli di governo territoriali, pianificazione sovra comunale. Questi i concetti che emergono dalla proposta di riforma della legge regionale 1/2005 su cui gli enti locali e le istituzioni hanno avviato il confronto

Attesa da alcuni anni dalle amministrazioni, dalle Università e dagli ordini professionali è apparsa infine la proposta di riforma della legge n. 1 del 2005. Molti i punti salienti. I principali: l'oggetto del governo del territorio, i rapporti tra gli enti e la pianificazione sovra comunale.

Sotto il primo aspetto, una significativa novità pare costituita dal concetto di “patrimonio territoriale”. Tale espressione, che prende il posto del concetto di sviluppo sostenibile, non è solo enfatica, ma prescrittiva e destinata a spostare l'attenzione di tecnici e amministratori, non solo sui valori che il territorio già esprime e sulla difesa di quegli interessi che maggiormente ne consentono la preservazione, ma anche sulla loro riproduzione. In tal

senso si spiegano l'insistita distinzione tra territorio urbanizzato e territorio rurale, l'ampia accezione di quest'ultimo e le forti limitazioni previste all'uso del suolo nelle aree agricole. Strettamente consequenziale al primo è l'aspetto riguardante i rapporti tra i piani. Si assiste, infatti, ad una modifica dei rapporti tra i livelli di governo territoriali. Al posto del tendenziale rapporto di parità del passato, fondato su una peculiare accezione del principio di sussidiarietà, infatti, subentra un rapporto di sovra ordinazione che vede al vertice la pianificazione regionale e alla base la pianificazione comunale. In tal senso occorre leggere il riferimento ai concetti di conformità/coerenza/compatibilità tra i piani, al loro coordinamento e, soprattutto, ai poteri dell'organo preposto alla composi-

zione degli eventuali contrasti tra gli stessi. Basti richiamare le disposizioni contenute negli articoli 17 septies e 26 bis. Con la prima norma si prevede che sui nuovi impegni di suolo in aree esterne al territorio urbanizzato il parere della Regione sia vincolante, e ciò indipendentemente (pare di capire) dall'esito della conferenza di pianificazione. Con la seconda disposizione si stabilisce che in caso di contrasto e di manca-

to adeguamento alla richiesta della Regione quest'ultima ha il potere di dichiarare l'improcedibilità del piano. Che significa il suo arresto procedimentale.

Quanto, infine, alla pianificazione sovra comunale, la proposta raccoglie i suggerimenti di un'esperienza auspicata già in alcune parti della Toscana. Anche in tal caso, peraltro, sembra assistersi ad una correzione del principio di sussidia-

rietà a vantaggio di quello di differenziazione e adeguatezza del livello di governo territoriale. E, anche in tal caso, sembra affiorare una preferenza per un livello pianificazione, non a caso denominato di area vasta, che trascenda i confini amministrativi comunali.

La riforma presenta alcune lacune. La prima concerne la mancata disciplina del piano della città metropolitana. Si tratta di un ente che, se mai

vedrà la nascita, richiederà una pianificazione differenziata che non può essere lasciata alla prassi. Ottimo e coerente con il disegno di riforma appare l'importanza del principio di qualità degli insediamenti. Ma come garantirlo? Nulla si dice, infine, sulla semplificazione di un doppio livello di pianificazione locale sinora foriero di molti problemi per le amministrazioni, le imprese e i cittadini.



Misure differenziate e politiche condivise per il paesaggio

LUCIANO PIAZZA vicepresidente INU Toscana



“ Il paesaggio è un processo corale e consapevole di costruzione del territorio, di cui esprime i significati identitari, profondi ed evolutivi, riconosciuti dalle popolazioni ”

S secondo due autorevoli definizioni, il territorio è il risultato (storico) del processo di strutturazione dello spazio fisico da parte della società insediata¹, mentre il paesaggio è una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e delle loro interrelazioni². Territorio e paesaggio sono dunque due facce della stessa medaglia. Il paesaggio è un processo corale e consapevole di costruzione del territorio, di cui esprime i significati identitari, profondi ed evolutivi, riconosciuti dalle popolazioni. Non esistono parti di territorio che non esprimano paesaggi, belli o brutti, densi di significati o scialbi, frutto di percorsi lunghi, coerenti e consapevoli o frutto di improvvisazioni, casuali-

1 A. Magnaghi (2000)

2 Convenzione europea del paesaggio (CEP 2000), ratificata e recepita integralmente dall'Italia con Legge 9 gennaio 2006, n. 14

tà, interessi partigiani.

Se dunque il paesaggio è strettamente connesso al modo di costruire il territorio nel tempo, la qualità paesaggistica, che dovremmo sempre perseguire come indicatore del nostro contesto di vita, non può essere solo quella ereditata, ma anche quella che deriva (o dovrebbe derivare) dalla esigenza di costruire nuovi territori. Ne consegue che le misure da adottare non possono limitarsi alla salvaguardia dei paesaggi storici.

A fronte della doverosa tutela di questi paesaggi, spesso densi di straordinari valori documentali e/o estetici, dovremmo infatti definire anche misure tese a guidare l'evoluzione dei paesaggi con qualità diffusa, senza far loro perdere i caratteri identitari più profondi, e misure tese a guidare la costruzione di nuovi paesaggi nei territori degradati, dove è opportuno sostituire l'antica qualità perduta con una nuova qualità paesaggistica, doverosa espressione dell'identità contemporanea.

La Convenzione europea del paesaggio indica chiaramente questa pluralità di misure (*landscape protection, landscape management e landscape planning*), così come indica l'esigenza di un progetto sociale volto al riconoscimento dei paesaggi e alla definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica, con la conseguente articolazione delle misure da adottare (*landscape quality objective e landscape policy*).

Concepire il paesaggio come progetto

sociale, piuttosto che come quadro, panorama o bellezza naturale, non significa del resto dimenticare la bellezza, tradizionale parametro di valutazione dei paesaggi nel nostro Paese³, quanto semmai includerla, accanto alla integrità fisica del territorio, alla qualità ecologica e alla salvaguardia storico-culturale, tra i valori da considerare e tra gli obiettivi da perseguire.

Significa soprattutto, però, rendere le popolazioni protagoniste attive del proprio contesto di vita, coinvolgendole nel riconoscimento dei paesaggi e nella loro proiezione al futuro, definendo, a questo proposito, valori e regole condivise con valore statutario per la conservazione, la gestione e la trasformazione dei paesaggi. I paesaggi di qualità, vecchi e nuovi, non possono derivare, infatti, dalla sommatoria di azioni individuali, casuali e scoordinate, legate a interessi particolari e destinate a produrre una babele di linguaggi; essi devono derivare, piuttosto, da una consapevolezza collettiva che delinea i diversi scenari e, con essi, le modalità per costruirli, traducendo queste modalità in regole condivise e praticate.

3 Il concetto di bellezza naturale attraversa tutta la nostra legislazione sul paesaggio. E' presente nella Legge 778/22 "Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse pubblico", nella Legge 1497/39 "Protezione delle bellezze naturali" e nel Decreto Legislativo 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio"

Segue a pag. 13 ►►

Misure differenziate e politiche condivise per il paesaggio

Segue da pag. 12 ►►

Progetto sociale e articolazione delle misure per la qualità paesaggistica sono, pertanto, requisiti fondamentali che è auspicabile ritrovare nel nuovo piano paesaggistico regionale.

Poiché i beni paesaggistici, di cui al D.Lgs 42/2004⁴, corrispondono alle aree che, più di altre, rappresentano l'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali, a buona ragione essi sono oggetto di salvaguardia⁵. Nel resto del territorio, che esprime paesaggi a diverso gradiente storico-culturale, dovrebbe invece trovare applicazione l'intera articolazione delle misure previste dalla Convenzione europea⁶.

Nell'uno e nell'altro caso appare fondamentale il coinvolgimento e la consapevolezza delle popolazioni e delle loro rappresentanze istituzionali. Il vincolo, infatti, dovrebbe costituire un atto solenne, che definisce limitazioni all'uso di beni privati di cui l'intera collettività dovrebbe farsi carico (magari attraverso politiche di valorizzazione), poiché le limitazioni derivano dall'esigenza di tutelare il paesaggio in quanto bene comune. Di contro, solitamente le comunità locali non hanno concorso alla elezione di parti del proprio territorio a bene paesaggistico e hanno convissuto con la presenza dei

vincoli, apposti con leggi o decreti statali, subendone le limitazioni senza riuscire a sfruttarne le potenzialità. Ebbene, al di fuori dei beni paesaggistici non dovrebbe accadere la stessa cosa: qui il progetto sociale dovrebbe esprimere, accanto alle inevitabili esigenze di conservazione (basti guardare quanta parte di territorio merita cautela e attenzione secondo i piani comunali), quella tensione positiva che spinge la società toscana a essere artefice consapevole del proprio futuro: non imprigionandolo all'interno di un quadro predefinito, ma costruendolo attraverso politiche lungimiranti, capaci di produrre nuovi quadri che rinnovino, senza perderla, la qualità paesaggistica ereditata o, in mancanza di questa, una nuova qualità paesaggistica, espressione dell'identità toscana contemporanea.

A tutto ciò dovrebbero concorrere le forze vitali della società toscana, attraverso progetti integrati di territorio, coordinati da una attenta regia sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

A questo fine servono (poche) regole condivise, capaci di cogliere il codice genetico profondo del paesaggio che si intende conservare o costruire: dopo avere deciso "cosa" e "in funzione di chi" conservare, fare evolvere o trasformare, si tratta infatti di definire "come" si può fare tutto questo. Attraverso l'emanazione dei criteri e delle modalità di installazione degli impianti foto-

voltaici a terra⁷ la Regione Toscana ha compiuto un importante passo in questa direzione, indicando una serie di parametri qualitativi di riferimento per la progettazione e per la valutazione.

Il piano paesaggistico regionale dovrebbe procedere su questa strada:

- definendo analoghi parametri per le diverse misure di *landscape protection, management e planning*;
- indicando, accanto ai parametri, alcune regole irrinunciabili per la qualità dei vecchi e dei nuovi paesaggi;
- differenziando i parametri e le regole secondo le specificità degli ambiti di paesaggio individuati;
- sostenendo i parametri e le regole con incentivi che combinino convenienza e qualità;
- intraprendendo un processo capace di favorire la più ampia partecipazione, consapevolezza e condivisione, sociale e istituzionale.

La vera invariante non dovrebbe essere (con le dovute eccezioni) il paesaggio toscano, quanto la "qualità" del paesaggio toscano, da valutare, riconoscere e perseguire attraverso azioni differenziate, frutto di politiche condivise.



“ La vera invariante non dovrebbe essere il paesaggio toscano, quanto la “qualità” del paesaggio toscano, da valutare, riconoscere e perseguire attraverso azioni differenziate, frutto di politiche condivise ”



4 Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, "Codice dei beni culturali e del paesaggio", articolo 134

5 I beni paesaggistici meriterebbero, tuttavia, una attenta riconsiderazione aggiornata dei valori presenti e degli stessi perimetri

6 *Landscape protection, landscape management e landscape planning*

7 DCR 11.02.2013 n° 15, "Criteri e modalità di installazione degli impianti fotovoltaici a terra e degli impianti fotovoltaici posti su frangisole ai sensi dell'articolo 205 quater, comma 3, della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)".

Quando i vincoli sono troppo rigidi

STEFANIA FANFANI Responsabile Ufficio di Pianificazione Urbanistica del Comune di Firenze

Il Comune di Firenze deve confrontarsi con norme che bloccano provvedimenti già approvati, sia dall'Amministrazione sia dalla Regione. Dalla linea 3 della tramvia alla messa in sicurezza del Mugnone, ecco qualche caso

Da una lettura delle schede che interessano i vincoli paesaggistici vigenti sul territorio del Comune di Firenze trasmesse dalla Regione Toscana, emergono alcune prime considerazioni.

Tenendo presente l'obiettivo della Regione Toscana di adottare rapidamente il Piano Paesaggistico, e considerato che ai sensi dell'art.143 comma 9 del Dlgs 42/2004 le norme in esso contenute sospendono immediatamente gli interventi in contrasto fino alla sua approvazione: *"A far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso"*. si evidenzia che po-

trebbero insorgere numerosi problemi di carattere operativo.

Per capire quali sono gli effetti che alcune prescrizioni possono avere sulle zone interessate, e come possono incidere sulle politiche e le scelte già operate dalle Amministrazioni, è sufficiente una prima analisi di quelle contenute nella scheda relativa al vincolo paesaggistico di cui al DM 25.05.1955 denominato *"Zona dei viali di circonvallazione, sita nell'ambito del comune di Firenze"*. In particolare la prescrizione che recita: *"i filari alberati siano mantenuti nella loro consistenza e disposizione attuale (al momento dell'entrata in vigore delle presenti norme)"* impedisce la realizzazione del tracciato della linea 3 della tramvia secondo lotto



approvato con DG 491 del 29.09.2009 su cui è stato già espresso parere favorevole in conferenza dei servizi sia dalla Regione sia dalla Soprintendenza.

Inoltre, il progetto tramviario approvato prevede, in alcuni tratti, l'abbattimento e il reimpianto dei filari alberati in una posizione che non sarà esattamente coincidente con l'attuale e con brevi tratti di discontinuità in corrispondenza delle fermate che sono più ampie di quanto non siano nella sede ordinaria.

A ciò si aggiunga che la norma in questione si porrebbe in contrasto con l'esecuzione delle opere di messa in sicurezza idraulica di un tratto del torrente Mugnone (quello lungo via Cosseria) che sulla base di uno studio idraulico ha individuato quale unica soluzione possibile l'allargamento della sezione del torrente Mugnone con conseguente sostituzione delle alberature esistenti come da progetto anche sul quale la Regione Toscana si esprime nell'ambito delle varianti

non aventi rilievo localizzativo richieste da Italferr.

Anche la norma relativa ai dispositivi per la regolazione del traffico veicolare non ha mancato di suscitare perplessità, in particolare per quanto riguarda la previsione del carattere di stabilità quale elemento ritenuto indefettibile ai fini della tutela del vincolo, nonché della ritenuta incompatibilità di elementi come il "new jersey", scelti, di norma, perché qualificati come strumenti di garanzia della sicurezza stradale. Si ricorda che in taluni casi le soluzioni non ancorate al suolo sono realizzate con elementi prefabbricati omologati che garantiscono appunto la sicurezza stradale.

Infine si può evidenziare che le prescrizioni presenti, appaiono, ad una prima lettura, contenere un livello di dettaglio non confacente ad un atto di pianificazione, ma siano più caratteristiche della strumentazione operativa regolamentare.





La vestizione dei vincoli a Montespertoli

ANTONINO GANDOLFO responsabile del Settore Assetto del Territorio - Comune di Montespertoli

Con una superficie di poco superiore a 125 Km², il territorio rurale di Montespertoli evoca il paesaggio tipico della campagna toscana, caratterizzato dal mosaico delle diverse colture agrarie, dai viali di cipressi, dai boschetti e dai paesi che si fondono in una sintesi armonica di natura e cultura, e una sola area sottoposta a vincolo paesaggistico per decreto: il Colle di Lucardo.

Ma il perimetro che racchiude tale zona non esiste fisicamente e tutto il paesaggio circostante merita attenzione. Con ciò premesso, gli obiettivi di tutela elaborati dalla Regione con l'apporto della Soprintendenza, corrispondono nel loro impianto generale con lo stato dei luoghi. Quella che appare meno calibrata è la "vestizione" dei vincoli. Prescrizioni troppo dettagliate, che si adattano male alle richieste

di trasformazione del suolo. C'è poi un palese errore, giacché non può essere riferito a Lucardo il divieto di edificazione, *"in particolare lungo il tracciato della via Cassia (via Senese) nel tratto dal margine del centro abitato delle Due Strade a quello del Galuzzo"*. Questa circostanza ci fa capire che quel testo, scritto per Firenze, è stato adattato a Lucardo, in un contesto agreste di tutta altra peculiarità. Altra sbavatura nella stessa

“ Nella formulazione del Codice, il piano paesaggistico, con la vestizione dei vincoli, dovrebbe fornire regole e prescrizioni per consentire di valutare efficacemente la compatibilità con la salvaguardia dei valori tutelati delle singole proposte progettuali sottoposte ad autorizzazione ”

direzione, si ha nel precetto per gli interventi di riuso del borgo, laddove si richiede che *"siano garantiti la coerenza con l'assetto morfologico urbano di impianto storico e l'utilizzo di soluzioni formali, finiture esterne e cromie, coerenti e compatibili con il contesto urbano"*. Poiché si tratta di un borgo in territorio rurale, non c'è un ambiente urbano. Badate bene però, se si toglie la parola "urbano", la frase ci può stare, anche se evoca il 'copia incolla'. Poi, sugli impianti fotovoltaici e le energie rinnovabili, si dice tutto e il contrario di tutto. Fra le direttive si prevede *"di incentivare gli interventi indirizzati al miglioramento del risparmio energetico per i fabbricati esistenti, quale misura alternativa e/o complementare all'inserimento delle fonti energetiche rinnovabili"*, però nelle prescrizioni si vieta a priori l'installazione a terra, mentre sulle coperture è consentita solo quando interessi falde di copertura secondarie, *"predispone la mascheratura di eventuali telai"*. Sappiamo, per esperienza di gestione, che la negazione non contestualizzata di una fattispecie a vantaggio di un'altra, in certi casi finisce per non consentire l'inter-

vento. Vietare non vuol dire prescrivere. Un piano paesaggistico, proprio perché vola alto, non dovrebbe entrare nel dettaglio. Nella formulazione del Codice, il piano paesaggistico, con la vestizione dei vincoli, dovrebbe fornire regole e prescrizioni per consentire di valutare efficacemente la compatibilità con la salvaguardia dei valori tutelati delle singole proposte progettuali sottoposte ad autorizzazione. E in questo modo, la vestizione del vincolo sarebbe efficace una volta recepita dagli strumenti urbanistici comunali, fattispecie che dovrebbe far venir meno la natura vincolante del parere della Soprintendenza (se non la necessità del parere stesso). In conclusione, dobbiamo proporre al tavolo regionale le nostre rettifiche, ma siccome le vestizioni dei vincoli continueranno ad entrare nel dettaglio anzi descritto, allora è da ritenere che il piano paesaggistico debba anche operare quella semplificazione auspicata, che riduca i procedimenti non sottoponendo ad autorizzazione microinterventi o fattispecie che sotto il profilo paesaggistico non presentano alcun rilievo.

Il caso di Piombino all'interno del Piano paesaggistico regionale

CAMILLA CERRINA FERONI responsabile Servizio progettazione e gestione strumenti urbanistici e demanio - Settore programmazione territoriale ed economica del Comune di Piombino



“Viene sollecitato il contributo dei Comuni toscani su un lavoro ancora *in progress* che dovrà necessariamente essere integrato nella disciplina complessiva del PIT/PPR. Ciò rischia di rendere parziale e poco efficace il contributo dei Comuni”

Una considerazione di ordine generale in merito a questa prima fase di implementazione della disciplina paesaggistica del PIT, che ha prodotto intanto la revisione delle schede relative agli “immobili e alle aree di notevole interesse pubblico” (di cui all’art. 136 D.Lgs 42/2004), merita di essere fatta sul piano metodologico. Viene, infatti, sollecitato il contributo da parte dei Comuni toscani su un lavoro ancora *in progress* che dovrà necessariamente essere integrato nella disciplina complessiva del PIT/PPR, di cui

è stato delineato l’impianto generale ma non ancora sostanziati i contenuti progettuali e normativi. Ciò rischia di rendere parziale e poco efficace il contributo dei Comuni, così come degli altri soggetti che vorranno intervenire nel processo di pianificazione in corso. Rimanendo comunque ai contenuti delle schede relative alla “vestizione dei vincoli” si deve rilevare intanto una certa approssimazione descrittiva dei territori oggetto di tutela, che sembra risentire dell’originaria visione “percettiva/estetizzante” che aveva motivato a suo tempo l’apposizione del vincolo paesaggistico da parte del Ministero (ex L.1497/39) e che non sembra essere stata reinterpretata e riletta in chiave contemporanea, dando adeguatamente conto delle recenti dinamiche di trasformazione che hanno determinato, al di là delle valutazioni di merito, la costruzione di “nuovi paesaggi”. Il caso di Piombino può essere emblematico ed esemplificativo in questo senso. Il territorio comunale è interessato, infatti, da due diversi provvedimenti ministeriali istitutivi del vincolo paesaggistico: - il primo, risalente al 1957, che interessa le aree del promontorio di Piombino e Populonia fino al Golfo di Baratti attestandosi a nord al confine con il Comune di San Vincenzo, per complessivi 1778 ettari circa; - il secondo, risalente al 1962, che interessa la costa orientale e le aree restrostanti, da Torre del Sale ad ovest fino al confine con il Comune di Follonica ad est, per complessivi 906 ettari circa.

Entrambe le aree soggette a tutela paesaggistica hanno subito, nel corso dei decenni, incisivi processi di trasformazione che ne hanno determinato una significativa alterazione, e non sempre in senso deteriore. Il primo ambito, ad esempio, comprende il settore urbano più occidentale della città di Piombino, sviluppatosi a partire dagli anni ‘60/’70, che annovera anche interventi edilizi degni di nota come il “villaggio CECA” progettato, tra gli altri, dagli architetti Maldolesi e Petrignani o le “stecche” residenziali progettate dall’arch. Libera negli anni ‘60, che costituiscono ormai segni consolidati e distintivi del paesaggio urbano posto ai margini collinari. Lo stesso ambito vincolato si estende poi a nord, verso il promontorio di Populonia e il Golfo di Baratti, interessando contesti del tutto diversi, connotati da forte naturalità (costa alta rocciosa e rilievi boscati) e dalla presenza di insediamenti storici e di interesse archeologico (per tutti l’antica città etrusca di Populonia). Un ambito territoriale quindi sicuramente articolato nelle sue componenti e nei processi di trasformazione che lo hanno interessato, che avrebbe richiesto una più marcata differenziazione ed una più compiuta descrizione. La sezione “prescrittiva” delle schede, conseguentemente, risente di questa “lettura” contenendo prescrizioni e discipline d’uso che, se riferite alla generalità dell’ambito tutelato, appaiono talvolta inappropriate e poco pertinenti.





L'auto in Norvegia sarà elettrica

La rivoluzione del Governo di Oslo per il mercato dell'auto: dal 2015 solo auto elettriche per ridurre del 30% l'anidride carbonica

Solo auto elettriche sulle strade norvegesi, a partire dal 2015. Il governo di Oslo ha deciso di puntare tutto sull'elettrico, e così l'industria automobilistica dovrà convertire la sua produzione in mezzi ibridi, elettrici, biodiesel o a idrogeno. Obiettivo quello di superare, oltre alla crisi economica, anche quella climatica – secondo il giudizio delle autorità norvegesi – sempre più imminente. Per i quasi 5 milioni di abitanti del Paese, arriva così l'obbligo di immatricolare solo veicoli ecologici, che si andranno ad aggiungere alle 4.000 auto elettriche già in

circolazione, che si servono di una sovrastruttura ampiamente sviluppata, e di una rete elettrica, alimentata nella quasi totalità da energia proveniente da fonti idriche. Un passo in avanti che segna un'ulteriore distanza tra la Norvegia e la maggior parte dei Paesi, dato che proprio Oslo era tra i pochi sostenitori, insieme ad altri Paesi del Nord Europa, dell'obiettivo del 30% di riduzione di anidride carbonica da raggiungere entro il 2015.



Via della Spiga si fa smart

La via milanese diventerà la prima Smart Street italiana dotata di servizi innovativi per cittadini e turisti

È stata inaugurata il 9 aprile, giorno di apertura del Salone del Mobile 2013, la rete di illuminazione intelligente e di connettività a banda larga che segna il nuovo corso di via della Spiga, cuore dello shopping milanese, da oggi una delle realtà più innovative del Paese. Il progetto "Spiga Smart Street", per l'evoluzione tecnologica di una delle vie del celebre quadrilatero della moda, ha consentito di realizzare una serie di servizi innovativi di cui possono usufruire sia cittadini sia visitatori, grazie all'impegno dell'Associazione Amici di via della Spiga

con il patrocinio del Comune di Milano e il supporto di alcune aziende leader nel settore dell'hi-tech. Tra questi servizi si annoverano le stazioni urbane di ricarica per veicoli elettrici, le colonnine sos e di videosorveglianza, i collegamenti wi-fi per smartphone e tablet, l'illuminazione a led, alcuni totem touch screen dedicati alla promozione turistica, agli eventi e alle informazioni sulla mobilità della città. I sistemi installati consentiranno un risparmio energetico fino al 70%.



La casa ideale? In legno

Aumentano di giorno in giorno gli edifici in legno, e sono sempre più grandi. E anche in Italia qualcosa si muove

Il nord Europa si distingue anche per la quantità di edifici in legno. Il più imponente sarà inaugurato nel 2014 a Kirkenes, cittadina di neppure 4000 abitanti affacciata sul mare di Barents, in Norvegia: una torre di 20 piani, per 80 metri di altezza, che avrà come elemento principale della struttura portante, il legno, affiancato da una struttura secondaria che consta di pannelli di vetro e legno. Il legno piace anche in Svizzera, dove dopo 120 anni di divieti, nel 1994 è stato nuovamente ammesso nella costruzione di edifici di più di due piani. Ed è così che nella Valle Broar, il Comune di Våxjö ha pianificato di realizzare una vera e propria

cittadina fatta di case in legno. La nuova città accoglierà circa 1.000 appartamenti, oltre a 30/40.000 mq di edifici destinati a commercio e uffici. Sono stati costruiti, fino ad ora, 200 appartamenti. Ma l'Italia non sta a guardare ed attende che sia ultimato il più grande quartiere residenziale sostenibile d'Europa, che vedrà la luce nel 2013 a Milano, interamente costruito da un sistema di strutture portanti in legno e che inizino i lavori per il Social Main Street, sempre nel capoluogo lombardo: un grattacielo di 15 piani, con il legno come elemento base della costruzione, innovativo esempio di social housing ecofriendly.



“Amministrare l’immigrazione”

MASSIMILIANO VRENNA Istituto Dirpolis, co-autore del libro *La Governance dell’Immigrazione. Diritti, politiche e competenze*

Le amministrazioni devono riuscire a superare i limiti imposti da una burocrazia inefficiente e a lanciare modelli organizzativi nuovi. È necessario ripensare in maniera organica le politiche destinate ai migranti e alla gestione del fenomeno migratorio

Sono trascorsi quindici anni dal primo intervento sistematico in materia di immigrazione realizzato dal legislatore italiano, vale a dire la legge Turco-Napolitano del 1998. Nell’ultimo decennio, mentre cresceva il protagonismo delle regioni e degli enti locali nelle politiche per i migranti, al contempo, il livello statale si caratterizzava per una gestione del fenomeno principalmente volta alla tutela della sicurezza e dell’ordine pubblico spesso vanificando i tentativi di programmazione e di ordinata distribuzione delle risorse necessarie. Nel frattempo intervenivano vari altri fenomeni: la riforma del titolo V della Costituzione, numerosi tentativi di riforma delle autonomie locali, movimenti politici e sociali epocali sulla sponda africana del Mediterraneo ecc. Così facendo si è talvolta lasciato al governo dell’emergenza anche il governo delle migrazioni.

Di questo clima ha risentito anche la stagione legislativa regionale tanto da rendere la materia dell’immigrazione come un «campo di battaglia», anche di natura competenzaale. Pensare alle politiche per l’immigrazione senza avere presente il quadro geopolitico ed istituzionale in cui si è mossa l’Italia negli ultimi anni non permette di cogliere la complessità del fenomeno. Tali politiche sono solo una tessera di un puzzle assai più grande e possono essere utilizzate per rafforzare i nazionalismi, per oscurare crisi economiche, o viceversa possono essere il punto di forza di profonde riforme sociali, oppure occasione di rafforzamento delle stesse dinamiche democratiche. Inoltre occorrerà guardare:

- a) alle risorse economiche impiegate dai vari livelli istituzionali
- b) al grado di programmazione sviluppato
- c) alla capacità di trasformare i pro-

getti in servizi, e così via.

Vi è di più: le vicende della cosiddetta emergenza profughi, unite agli interventi dell’Unione europea su temi quali l’ingresso e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi – si pensi alle recenti discipline sul lavoro irregolare o sulla “carta blu” – contribuiscono a rendere fragile la tradizionale distinzione di competenze tra «politiche per gli immigrati» e «politiche per l’immigrazione» e aprono scenari interessanti per le autonomie che volessero potenziare gli strumenti a loro disposizione o elaborare solu-

zioni organizzative ed amministrative innovative. Come è stato scritto, la partita di una buona ed efficiente amministrazione dell’immigrazione resta aperta, al fine di superare le lentezze di una macchina burocratica poco efficiente e scarsamente coordinata che ha reso ancora più complessa e disfunzionale la gestione del fenomeno migratorio. La crescente incidenza della presenza straniera sulle finanze regionali e degli enti locali, le sfide concrete che la presenza degli immigrati porta alle dinamiche democratiche anche a

livello locale, le difficoltà provocate sulle autonomie dalla crisi economica e dalla conseguente diminuzione di risorse disponibili: tutti questi aspetti – insieme ad altri – rendono di grande interesse lo studio delle dinamiche istituzionali in materia, al fine di comprendere quanto le regioni e gli enti locali abbiano contribuito e stiano contribuendo a disegnare il senso della «frontiera», costituzionalmente ammissibile, nel riconoscimento dei diritti a chi non è cittadino.



L'accordo di integrazione e la necessaria collaborazione tra livelli di governo

di **FRANCESCA BIONDI DAL MONTE** coautrice del volume *La Governance dell'Immigrazione. Diritti, politiche e competenze*



A seguito delle modifiche introdotte dal «pacchetto sicurezza», approvato con la legge 15 luglio 2009, n. 94, il rilascio del permesso di soggiorno è subordinato alla sottoscrizione, da parte dello straniero, di un «Accordo di integrazione», articolato per crediti, con l'impegno a conseguire specifici obiettivi di integrazione nel periodo di validità del permesso di soggiorno (art. 4 bis del d.lgs. 286/1998, testo unico in materia di immigrazione). La perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello stra-

niero dal territorio dello Stato (ad eccezione degli stranieri titolari di alcuni particolari permessi di soggiorno). Il d.p.r. 14.9.2011, n. 179, ha disciplinato i criteri e le modalità per la sottoscrizione dell'accordo. Lo straniero ha due anni di tempo per apprendere la lingua italiana e acquisire una sufficiente conoscenza della cultura civica e della vita in Italia, potrà conseguire ulteriori crediti frequentando percorsi di formazione professionale, conseguendo titoli di studio, facendo attività di volontariato, scegliendo un medico di base, ecc. Il nuovo art.4 bis del testo unico

prevede tuttavia che all'attuazione dell'accordo di integrazione si provveda con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Una delle questioni maggiormente problematiche in sede di approvazione del regolamento di disciplina dell'accordo ha riguardato tale aspetto (si vedano i lavori in sede di Conferenza Unificata). È infatti indubbio come l'integrazione sia un processo prima di tutto bidirezionale, basato sul reciproco impegno dello straniero e della società di accoglienza. Uno straniero

integrato può sentirsi parte della comunità alla quale è chiamato a contribuire con il suo lavoro e con l'assolvimento degli obblighi fiscali e tributari. Allo stesso tempo l'entrata in vigore dell'accordo di integrazione sollecita un ruolo attivo dello Stato, degli enti territoriali e di tutti gli attori sociali interessati, affinché lo straniero sia effettivamente posto nella condizione di conseguire i prescritti obiettivi di integrazione. L'attuazione dell'accordo di integrazione è quindi condizionata alla capacità delle future politiche pubbliche di promuovere efficaci per-

corsi di integrazione, ottimizzando le risorse disponibili, sia nazionali sia comunitarie. Al riguardo si segnala positivamente il finanziamento di interventi di formazione linguistica ed educazione civica tra le priorità del fondo europeo per l'integrazione dei cittadini provenienti da Paesi terzi.

La positiva collaborazione strutturata in questi anni tra Stato e regioni per la formazione linguistica può costituire un esempio da potenziare nel prossimo futuro. Dal 2005, a cadenza biennale, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha infatti finanziato, per il tramite di accordi di programma, specifici corsi da realizzare sui territori regionali per l'insegnamento della lingua italiana. In futuro tali interventi costituiranno una sorta di «priorità obbligata» nella programmazione degli interventi in materia di immigrazione, da realizzare ovviamente in raccordo con gli enti territoriali.

In questo contesto l'accordo di integrazione, oltre che uno stimolo per gli immigrati, potrebbe costituire un elemento di impulso alle istituzioni, affinché provvedano ad attivare percorsi di collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali, che potenzino l'azione dei vari livelli di governo, nel rispetto delle competenze loro attribuite.



Il momento di riflettere

SARA DENEVI - Anci Toscana

Anci Toscana e Regione promuovono una giornata per riflettere sul percorso delle politiche in materia di immigrazione per il prossimo 23 aprile

Trattare – anche a diversi livelli - il tema delle migrazioni nel nostro sistema Paese senza far riferimento al continuo cambiamento del quadro geopolitico e istituzionale, non permette di tracciare la reale complessità del fenomeno e proporre proficue politiche di interazione sociale. Anci Toscana promuove, dunque, in sintonia con la Regione un momento di incontro e dibattito sul sistema di governance dell'immigrazione con particolare riferimento alle strategie che legano gli interventi dello Stato, delle Regioni e del Terzo Settore senza tralasciare l'inquadramento europeo. L'occasione è quella – il pomeriggio del 23 aprile nella cornice dell'Auditorium dello storico complesso museale di Sant'Apollonia, della presentazione del volume *La Governance dell'Immigrazione. Diritti, politiche e competenze* a cura di Emanuele Rossi, Francesca Biondi Dal Monte e Massimiliano Vrenna. Insieme agli autori e agli esperti di settore, Anci Toscana propone un momento di bilancio in merito alle risposte date, in questi anni, al fenomeno dell'immigrazione sia sotto il profilo delle politiche attuate, sia sotto quello della garanzia dei diritti fondamentali. Riteniamo il momento opportuno per una riflessione significativa poiché non solo è trascorso un arco temporale considerevole dal 1998, momento dell'entrata in vigore della Legge Turco Napolitano, ad oggi Testo Unico in materia, ma anche perché vogliamo ritenere conclusa la lunga stagione che ha prodotto interpretazioni in chiave securitaria, dividendo regioni e comuni sulla scia di schieramenti politici e di contrapposizioni ideologiche nazionali.



Regione Toscana



Scuola Superiore
Sant'Anna

Quindici anni di distanza dalla entrata in vigore della legge Napolitano Turco costituiscono un arco temporale sufficiente per guardare con un certo distacco a come si è evoluta la risposta delle istituzioni statali e locali di fronte al fenomeno dell'immigrazione. Inoltre i profondi cambiamenti istituzionali ed economici, a livello nazionale ed europeo, impongono un bilancio e una valutazione dei cambiamenti delle politiche per gli immigrati, considerando che si tratta di materia complessa che riguarda strettamente il sistema della governance locale. Un utile spunto per valutare, non solo le politiche attuate attraverso le leggi regionali, ma anche le esperienze di altri Paesi dell'UE e riprendere l'attenzione su tematiche care alle amministrazioni locali come la gestione finanziaria e amministrativa di questa materia. Con questa finalità Anci Toscana ha organizzato, in sintonia con Regione Toscana e la Scuola Superiore Sant'Anna la

PRESENTAZIONE DEL LIBRO

La Governance dell'Immigrazione. Diritti, politiche e competenze

A cura di Emanuele Rossi, Francesca Biondi Dal Monte e Massimiliano Vrenna

Martedì 23 aprile 2013 ore 15⁰⁰

Firenze, Auditorium Sant'Apollonia - via San Gallo, 25/a

Ore 15⁰⁰

Saluti Istituzionali

Salvatore Allocca Assessore al Welfare e politiche per la casa della Regione Toscana

Presenta e coordina

Luca Menesini Responsabile Settore Immigrazione Anci Toscana, Vicesindaco del Comune di Capannori

Introducono

Flavio Zanonato* Responsabile Immigrazione Anci Nazionale

Luca Pacini Responsabile Welfare Anci Nazionale

Ne discutono con gli autori

Natale Forlani Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Franco Pittau, Luca Di Sciullo Centro Studi e ricerche IDOS/Immigrazione Dossier Statistico

**In attesa di conferma*

La partecipazione è gratuita ma è necessario iscriversi **cliccando qui**