

La pianificazione paesaggistica in Toscana¹

*Emanuela Morelli con Michele Ercolini **

abstract

Il nuovo Piano Paesaggistico della Regione Toscana che si presenta come l'implementazione del PIT (piano di indirizzo territoriale regionale) ai sensi dell'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e dell'art. 33 della L.R. 3 gennaio 2005, n. 1, Norme per il governo del territorio è costituito principalmente da tre parti: Documento di Piano, Disciplina paesaggistica, Quadro Conoscitivo.

parole chiave

Regione Toscana, Disciplina paesaggistica, Atlante dei paesaggi.

** Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di urbanistica e Pianificazione del Territorio.*

The landscape planning of Tuscan Region

abstract

The new regional landscape plan comes as the implementation of the PIT (Territorial Address Plan of Region) as pursuant to art. 143 of the Codice dei beni culturali e del paesaggio and to art. 33 of L.R. n. 1/2005 Norme per il Governo del Territorio (Rules for the Government of the territory). The plan consists of three main parts: Plan Document, Discipline landscape, knowledge chart.

key-words

Regione Toscana (The Tuscan Region), Discipline landscape, Landscapes Atlas

Struttura e strumenti

L'articolazione del Piano

Il Piano Paesaggistico della Regione Toscana che si presenta come l'implementazione del PIT (Piano di Indirizzo Territoriale regionale) ai sensi dell'art. 143 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* e dell'art. 33 della L.R. 3 gennaio 2005, n. 1, *Norme per il governo del territorio*, è costituito principalmente da tre parti:

- Documento di Piano;
- Disciplina paesaggistica, ai sensi dell'articolo 143 del d.lgs. 42/2004, suddivisa in disciplina generale di piano (2A) e Disciplina dei beni paesaggistici (2B);
- Quadro Conoscitivo.

Nella sezione Quadro conoscitivo, che è appunto parte integrante del piano, le informazioni relative alle fasi analitica e diagnostica sono state sistematizzate a loro volta in tre documenti:

- L'Atlante ricognitivo dei caratteri strutturali dei paesaggi della Toscana";
- La "Carta dei beni culturali e paesaggistici";
- Le "Schede dei paesaggi ed individuazione degli obiettivi di qualità"².

Questa ricognizione analitica dell'intero territorio nelle sue molteplici caratteristiche (storiche, naturali, eccetera) ha portato all'individuazione degli ambiti paesaggistici (di cui all'art. 135 del d.lgs. 42/2004³), e per ognuno di essi sono stati identificati:

- gli obiettivi di qualità-funzionamenti, i fattori di rischio e di vulnerabilità, dinamiche, obiettivi di qualità, azioni prioritarie dell'intero territorio;
- i beni paesaggistici soggetti a tutela ai

sensi dell' art.136 del d.lgs. 22/01/2004 n° 42;

- l'individuazione cartografica, attraverso la delimitazione e la rappresentazione in scala idonea degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico, ai sensi dell'art.143, comma 1, lettera b) del codice dei beni culturali e del paesaggio;
- l'individuazione cartografica, attraverso la delimitazione e la rappresentazione in scala idonea delle aree tutelate per legge, ai sensi dell'art.143, comma 1, lettera c) del codice dei beni culturali e del paesaggio;
- l'individuazione cartografica delle aree gravemente compromesse o degradate individuate all'interno degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico (in attesa di validazione da parte della Direzione Regionale del Ministero dei Beni e delle Attività culturali).

Gli strumenti attuativi e metodologici

L'Atlante ricognitivo dei caratteri strutturali dei paesaggi della Toscana

L'Atlante contiene i trentotto ambiti paesaggistici⁴, che si configurano come l'esito della storia dei luoghi⁵. In pratica, sono il risultato di una lettura maggiormente sistemica e complessa, seppure con inevitabili limiti quali ad esempio quelli relativi alla scala di lettura, rispetto a quella più "tipologica" dei sistemi di paesaggio individuati precedentemente nel 1994 da Rossi et al.⁶. Proprio per la scala di lettura gli ambiti non sono delimitati cartograficamente ma piuttosto sono indicati quali Comuni rientrano nei vari ambiti, pertanto può

accadere che un Comune ricada contemporaneamente in uno, due o più ambiti di paesaggio⁷.

L'Atlante si interessa di tutto il territorio regionale, così come stabilito dalla Convenzione Europea, e non fa distinzione tra paesaggi "eccezionali" e "ordinari", così come non privilegia i caratteri e le relazioni naturali su quelli culturali, né, viceversa i caratteri e le relazioni culturali su quelle naturali poiché l'intento è quello "di registrare in un archivio ragionato quanto emerso"⁸, e pertanto individuare "l'articolata struttura paesaggistica del territorio"⁹.

L'Atlante, sinteticamente, si presenta come uno strumento "divulgativo e descrittivo" del paesaggio toscano, costruito attraverso la capacità comunicativa della fotografia, che opportunamente integrata con descrizioni e specifiche, ha permesso di evidenziare i caratteri strutturali del paesaggio, secondo parametri identitari e ordinari, ma anche morfologici, idrografici, vegetazionali, di uso del suolo, insediativi e infrastrutturali, cogliendo anche i processi di trasformazione e/o alterazione in atto.

La Carta dei Beni Culturali e Paesaggistici

La carta dei Beni Culturali e Paesaggistici contiene la rilevazione e la georeferenziazione su Carta Tecnica Regionale del patrimonio immobiliare dichiarato di notevole interesse pubblico presente sul territorio, ai fini della conoscenza e tutela storico artistica archeologica e paesaggistica.

Le Schede dei paesaggi ed individuazione degli obiettivi di qualità

Il Piano paesaggistico, come abbiamo già detto, prende corpo attraverso l'implementazione dei contenuti paesaggistici del PIT e si muove secondo il seguente principio: il paesaggio toscano letto ed interpretato quale risorsa costituente, patrimonio

collettivo di rilevanza universale, luogo della vita delle collettività locali, fattore di crescita civile, culturale ed economica.

Muovendosi in questa direzione, il Piano ha permesso:

- la delimitazione degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico e delle aree tutelate per legge con determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso;
- l'individuazione e la delimitazione delle aree gravemente compromesse o degradate e la determinazione degli interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica, con conseguente semplificazione di procedura per gli interventi coerenti con gli obiettivi di recupero e riqualificazione;
- l'approfondimento delle quaranta "Schede dei paesaggi con individuazione degli obiettivi di qualità" per i trentotto ambiti di paesaggio, già individuati dal PIT vigente;
- le prescrizioni per l'attuazione del Piano di Indirizzo Energetico Regionale.

Le quaranta Schede dei paesaggi della Toscana riprendono i contenuti degli allegati documentali per la disciplina paesaggistica del PIT, al fine di specificare indirizzi e direttive per i valori paesaggistici riconosciuti.

Le Schede sono così articolate:

- *Inquadramento dell'ambito* (amministrativo, nonché descrittivo delle principali caratteristiche del territorio);
- *Sezione 1 - Riconoscimento dei caratteri strutturali (quadro conoscitivo)*, dove sono riproposti i caratteri strutturali identificativi

dell'Atlante, rispetto a tre categorie: 1. Elementi costitutivi naturali; 2. Assetti agricoli e forestali; 3. Insediamenti e infrastrutture.

- *Sezione 2 - Riconoscimento dei valori (quadro conoscitivo)*, dove si attribuiscono alle risorse territoriali valore paesaggistico secondo lo schema riportato nella tabella 1. Rispetto alle stesse categorie si riconoscono i beni e le aree dichiarate di notevole interesse pubblico (ex L. 1497).

CARATTERI STRUTTURALI	VALORI	VALORI NATURALISTICI	VALORI STORICO CULTURALI	VALORI ESTETICO PERCETTIVI
	Elementi costitutivi naturali			
Elementi costitutivi antropici				
Insediamenti ed infrastrutture				

Tabella 1. Tabella relativa al riconoscimento dei valori per i caratteri strutturali individuati nell'Ambito paesaggistico.

- *Sezione 3 - Funzionamenti, dinamiche, obiettivi di qualità, azioni prioritarie* (allegato alla disciplina). La sezione è così strutturata:
 1. Interpretazione delle dinamiche territoriali che hanno ricadute sugli aspetti paesaggistici;
 2. Definizione degli obiettivi di qualità riferiti ai valori riconosciuti dalla scheda o alle criticità evidenziate nell'interpretazione, e formulazione delle conseguenti azioni prioritarie;
 3. Indirizzi, direttive, incentivi, prescrizioni e salvaguardie.

Elementi costitutivi naturali		
VALORI NATURALISTICI	Obiettivo di qualità	Azione
VALORI STORICOCULTURALI	Obiettivo di qualità	Azione
VALORI ESTETICO-PERCETTIVI	Obiettivo di qualità	Azione
Elementi costitutivi antropici		
VALORI NATURALISTICI	Obiettivo di qualità	Azione
VALORI STORICOCULTURALI	Obiettivo di qualità	Azione
VALORI ESTETICO-PERCETTIVI	Obiettivo di qualità	Azione
Insediamenti ed infrastrutture		
VALORI NATURALISTICI	Obiettivo di qualità	Azione
VALORI STORICOCULTURALI	Obiettivo di qualità	Azione
VALORI ESTETICO-PERCETTIVI	Obiettivo di qualità	Azione

Tabella 2. I valori della sezione 3 sono catalogati secondo questa Tabella che nell'ultima versione in realtà contiene una quarta colonna in cui si ritrova il soggetto attuatore dell'Azione espressa.

- *Sezione 4 - Immobili ed aree dichiarati di notevole interesse pubblico* (allegato alla disciplina). La sezione è così strutturata:
 1. Elementi identificativi contenenti i dati tecnici relativi all'area oggetto di notifica;
 2. Identificazione dei rischi e dei valori e valutazione in riferimento alla loro permanenza;
 3. Indirizzi/obiettivi di tutela e riqualificazione.

Contenuti, obiettivi, prospettive

Il Piano Paesaggistico della Regione Toscana è parte integrante del PIT (Piano di Indirizzo Territoriale regolamentato dalla L.R. 1/05) e si presenta come uno strumento di governo del territorio che disciplina la normativa paesaggistica per tutto il territorio regionale.

Il piano paesaggistico difatti "indica alle amministrazioni e ai cittadini quali tipi di azioni saranno possibili all'interno di un determinato sistema territoriale"¹⁰, e si pone come uno strumento urbanistico volto "a migliorare e qualificare il paesaggio"¹¹. Qui il paesaggio "è considerato come un fattore di identità dei nostri territori, come ingrediente importante per la qualità della vita dei cittadini, e anche come leva significativa per la competitività dei territori e delle imprese. Per ciascuna di queste tre funzioni il piano si presenta come uno strumento aperto, non chiuso, che, attraverso i suoi processi dinamici, accompagna le politiche di settore e mira a diffondere una cultura diffusa del paesaggio. E proprio per la necessità di far corrispondere il piano a esigenze in continua e dinamica trasformazione, sono previsti un sistema di monitoraggio e un tavolo di confronto permanente tra regione, amministrazioni locali, organi decentrati del Ministero e studiosi e analisti del sistema. Questi organismi devono verificare la costante corrispondenza del piano ai suoi obiettivi di fondo"¹².

La Regione coerentemente al proprio approccio storico che vede la tutela paesaggistica non come un processo settoriale e passivo ma come azione attiva intimamente legata alle scelte urbanistiche e territoriali ha cercato di costruire sin da subito "un nesso inscindibile e funzionale tra piani e strumenti di governo del patrimonio territoriale e ambientale della comunità regionale, da un lato, e piani e programmi di sviluppo sul versante economico, sociale e culturale, dall'altro"¹³, ovvero di legare assieme scelte ambientali, culturali, economiche, paesaggistiche e territoriali.

Mediante questa scelta politica nel PIT 2005 – 2010 il territorio diviene "patrimonio ambientale,

paesaggistico, economico e culturale della società toscana. Ma anche «veicolo» essenziale con cui la nostra comunità regionale partecipa alla comunità universale dell'umanità e si integra nei suoi destini"¹⁴.

I "metaobiettivi", contenuti nello "Statuto del Territorio" dello stesso PIT e che rappresentano le scelte imprescindibili nelle quali prenderà corpo la messa in opera del Piano stesso, diventano un apparato decisionale, costruito attorno al principio chiave del "contrasto alla rendita":

- Integrare e qualificare la "città policentrica" Toscana;
- Sviluppare e consolidare la presenza "industriale" in Toscana
- Conservare il valore del patrimonio territoriale della Toscana.

Lo Statuto del Territorio inoltre, con riferimento al Quadro conoscitivo, si dota di una propria agenda programmatica che pone in relazione funzionale stabile le proprie finalità e i propri obiettivi presenti con il PRS¹⁵.

A questo scopo il PIT definisce quindi una serie di "sistemi funzionali" con i quali sintonizza il perseguimento dei propri metaobiettivi e dunque il proprio specifico disegno territoriale.

Il titolo 2 della disciplina del PIT¹⁶ così individua direttive, prescrizioni e salvaguardie dello Statuto del territorio toscano, mentre le componenti del sistema territoriale, che connotano e rappresentano la struttura del territorio, sono invece individuate e argomentate dal Documento di Piano (ai paragrafi 6.1.2 e 6.1.3), mediante i lemmi «Universo urbano della Toscana»¹⁷ e «Universo rurale della Toscana»¹⁸.

Le invarianti strutturali correlate ai suddetti sistemi territoriali sono identificate secondo la seguente formulazione sintetica (Articolo 3 – "I sistemi che

definiscono la struttura del territorio toscano e le sue funzionalità", comma 2):

- a) la «città policentrica toscana»;
- b) la «presenza industriale» in Toscana;
- c) il «patrimonio collinare» della Toscana;
- d) il «patrimonio costiero, insulare e marino» della Toscana;
- e) le infrastrutture di interesse unitario regionale;
- f) i paesaggi ed i beni paesaggistici della Toscana.

I lemmi «Universo urbano della Toscana» e «Universo rurale della Toscana» sostituiscono le «Quattro Toscane» precedentemente formulate nel PIT 2000 – 2005.

In questo contesto l'articolo 31 della disciplina introduce al tema paesaggio rimandando ai contenuti delle schede di ambito e conclude con gli articoli 34 bis – Prescrizioni a tutela del paesaggio in funzione del piano di indirizzo energetico regionale e 34 ter - Prescrizioni a tutela del paesaggio in relazione agli itinerari storico- culturali ad elevato attrattività turistica.

Riferimenti iconografici

Tabelle 1 e 2. Regione Toscana. dalla presentazione del Piano paesaggistico regionale della Toscana, dicembre 2008.

Testo acquisito dalla redazione nel mese di aprile 2010
© Copyright dell'autore. Ne è consentito l'uso purché sia correttamente citata la fonte.

¹ Il presente articolo è stato redatto in data luglio 2009.

² Il Quadro Conoscitivo è oggi integrato da altri documenti quali: rapporto di valutazione del gennaio 2009 sul

potenziale eolico; l'atlante ricognitivo delle risorse archeologiche; la rappresentazione cartografica dei trentotto ambiti di paesaggio.

³ D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n.137, così come modificato dal D. Lgs. 24 marzo 2006, n. 156 e D. Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, nonché dal D. Lgs. 26 marzo 2008, n. 62 e D. Lgs. 26 marzo 2008, n. 63: *Art. 135, comma 2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.*

⁴ In seguito diventati quaranta per la suddivisione in tre sottoambiti dell'Area Senese, nelle schede dei paesaggi. La scheda "39" riguarda gli insediamenti delle Quattro toscane.

⁵ Una prima articolazione del territorio è stata effettuata da Lando Bortolotti attraverso la storia del territorio e presentata nella relazione "I territori della Toscana" del Quadro conoscitivo. L'Atlante ricognitivo dei caratteri strutturali dei paesaggi della Toscana", invece, è stato elaborato dal gruppo di lavoro: Arch.tti Antonella Valentini (Coordinamento), Emanuela Morelli, Gabriele Paolinelli, Paola Venturi, in collaborazione con Regione Toscana, Dipartimento delle Politiche territoriali ed ambientali nel 2004.

⁶ ROBERTO ROSSI, GIOVANNI ARIBERTO MERENDI, ANDREA VINCI, *I Sistemi di paesaggio della Toscana*, Stampa Litografica della Giunta regionale Toscana, Firenze 1994. Qui i sistemi di paesaggi sono descritti attraverso unità geografiche fisiche.

⁷ Vedi la Carta della Rappresentazione schematica degli ambiti di paesaggio del Piano di indirizzo territoriale. Ad esempio il Comune di Orbetello ricade contemporaneamente negli ambiti n. 24 Costa Grossetana, 25 Le colline dell'Albegna, 26 Argentario.

⁸ GABRIELE PAOLINELLI, *L'atlante fotografico del Paesaggio*, in F. Canali, V. Galati, "La tutela del paesaggio toscano", Bollettino della Società di Studi Fiorentini, 15, 2006, pag. 66.

⁹ *Ibidem.*

¹⁰

<http://www.regione.toscana.it/ambienteeterritorio/paesaggio/index.html>

¹¹

<http://www.regione.toscana.it/ambienteeterritorio/paesaggio/index.html>

¹²

<http://www.regione.toscana.it/ambienteeterritorio/paesaggio/index.html>

¹³ PIT 2005 -2010, *Documento di piano, Il PIT nei suoi contenuti essenziali*, pag. 25 aggiornato al Marzo 2009.

¹⁴ PIT 2005 -2010, *Documento di piano, Il PIT nei suoi contenuti essenziali*, pag. 21 aggiornato al Marzo 2009.

¹⁵ Piano Regionale di Sviluppo 2005 - 2010, prima declinazione di Programma di governo, ovvero uno strumento di programmazione che raccoglie priorità ed investimenti per i successivi cinque anni, proposti dalla Giunta e sottoposti all'approvazione del Consiglio regionale.

¹⁶ Il documento di piano raccoglie gli indirizzi statuari e strategici che hanno valore di direttiva generale del PIT.

¹⁷ La densissima rete di città e centri abitati che, con diverso spessore, consistenza, grammatica costruttiva, sintassi e forma, marcano e contraddistinguono lo spazio regionale fino a disegnare un sistema organizzativo di natura policentrica di ineguagliabile valore storico, culturale ed economico nel contesto non solo europeo.

¹⁸ Quella varietà di campagne, dalla storia economica e sociale diversa ma anch'esse accomunate - tra territori collinari e territori di pianura - da un denso grado di "elaborazione" umana sul piano tecnico e paesaggistico.