



Regione Toscana



OSSERVATORIO  
REGIONALE  
PAESAGGIO  
**TOSCANA**

# Primo rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio in Toscana



# **Primo rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio in Toscana**



## **Coordinamento**

Prof. Mauro Agnoletti

## **Membri dell'Osservatorio del Paesaggio**

Mauro Agnoletti Presidente - Università di Firenze

Camilla Cerrina - Regione Toscana - Osservatorio Paritetico della Pianificazione

Lorenzo Paoli - Regione Toscana - Osservatorio Paritetico della Pianificazione

Nadia Bellomo - Regione Toscana - Osservatorio Paritetico della Pianificazione

Elisa Spilotros - Regione Toscana - Osservatorio Paritetico della Pianificazione

Aldo Ianniello - Regione Toscana - Direzione Urbanistica e politiche abitative

Maurizio Trevisani - Regione Toscana - Responsabile Sistema Informativo Geografico

Claudio Greppi - WWF Toscana

Anna Guarducci - Italia Nostra Toscana

Franca Lauria - Fondo Italiano per l'Ambiente (Nicoletta Ferrucci dal 2018)

Lorenzo Nofroni - Lega Ambiente Toscana

Laura Ercoli - Scuola Superiore Sant'Anna

Franco Cambi - Università di Siena

Alessandro Jaff - Rete delle Professioni

Elvio Cecchini - Ordine Architetti della Toscana

Antonino Melara - Regione Toscana Settore Agricoltura

Elena Pianea - Regione Toscana Settore Valorizzazione Patrimonio Culturale

## **Segreteria tecnico-scientifica**

Coordinatore: Iliara Tabarrani - Regione Toscana

Stefania Bolletti - Regione Toscana

Cecilia Berengo - Regione Toscana

Massimo Basso - Regione Toscana

Daniele Mazzotta - Regione Toscana

## **Collaborazione alle ricerche**

Nicoletta Ferrucci, Francesco Piras, Antonio Santoro, Martina Venturi, Federica Corrieri,

Dip. DAGRI, Scuola di Agraria, Università di Firenze; Marco Minucci, Regione Toscana Settore Agricoltura;

## **Ringraziamenti**

Si ringraziano gli Enti, le istituzioni, le associazioni, gli autori e i collaboratori che hanno scritto testi, fornito informazioni e dati, e hanno in qualsiasi modo contribuito alla Redazione del Rapporto. Un ringraziamento particolare a Luigi Costanzo e Alessandra Ferrara dell'ISTAT.

# Indice Generale

<b>Prefazione</b> (di: E. Giani) .....	<b>V</b>
<b>1. Introduzione</b> (di: M. Agnoletti) .....	<b>1</b>
<b>2. Premesse</b> .....	<b>9</b>
2.1 Dalla Convenzione Europea del Paesaggio al PIT-PPR (di: M. Agnoletti, T. Matteini).....	10
2.2 Le dinamiche di trasformazione del paesaggio toscano (di: M. Agnoletti, M. Minucci, N. Ferrucci e Direzione Urbanistica e Politiche Abitative della Regione Toscana).....	14
2.2.1 Il rapporto OPPT sul consumo di suolo .....	14
2.2.2 Le dinamiche del paesaggio rurale: i processi di abbandono .....	17
2.2.3 Il monitoraggio del “mosaico rurale” e il contributo dell’Osservatorio del Paesaggio.....	23
2.2.4 Paesaggio e clima .....	32
2.3 La percezione del paesaggio toscano (dati ISTAT e IRPET) .....	36
2.3.1 Il Paesaggio nelle misure del benessere: Il Rapporto BES dell’ISTAT .....	36
2.3.2 La percezione dei cittadini toscani sulla qualità delle trasformazioni paesaggistiche (IRPET) .....	41
<b>3. Il progetto di monitoraggio del piano</b> .....	<b>47</b>
3.1 Definizione della metodologia (di: I. Tabarrani).....	48
3.2 Monitoraggio procedurale (di: I. Tabarrani) .....	50
3.3 Monitoraggio fisico (di: I. Tabarrani) .....	52
<b>4. L’attuazione del piano paesaggistico</b> .....	<b>57</b>
4.1 Lo stato della pianificazione in Toscana: gli strumenti operativi di gestione e la co-gestione con il MiBACT (di: C. Berengo).....	58
4.1.1 Il PIT-PPR: l’attuazione di uno strumento integrato e dinamico .....	58
4.1.2 I Progetti di paesaggio e la regolamentazione delle attività estrattive.....	62
4.2 La conferenza paesaggistica (di: C. Berengo) .....	66
4.3 L’integrazione delle politiche regionali con il PIT-PPR (di: D. Mazzotta).....	70
4.3.1 La natura sovraordinata e la visuale olistica del Piano Paesaggistico Regionale .....	70
4.3.2 Le norme del Piano Paesaggistico: natura e universo attuativo .....	73
4.4 Il paesaggio nelle Politiche Agricole e Forestali (di: M. Agnoletti, M. Minucci, N. Ferrucci).....	78
4.4.1 Dal quadro nazionale al PSR della Regione Toscana.....	78
4.4.2 I Progetti Integrati Territoriali .....	84
4.4.3 Il settore forestale: dati dal Rapporto IRPET sullo stato delle foreste in Toscana.....	88
4.4.4 I paesaggi rurali storici: i programmi UNESCO e FAO e il “Registro nazionale” .....	100
4.5 Il punto di vista delle associazioni (di: A. Guarducci, L. Nofroni, C. Greppi).....	105

4.5.1 Le fonti per questa sezione del Rapporto .....	105
4.5.2 L'efficacia del PPR: le "Invarianti strutturali" .....	107
<b>4.6 La conformazione degli strumenti comunali di pianificazione al PIT/PPR. Considerazioni sull'esperienza toscana nei primi anni di applicazione del Piano Paesaggistico dal punto di vista degli EE.LL. (di: L. Paoli).....</b>	<b>112</b>
<b>5. Le misure di sensibilizzazione, educazione e formazione .....</b>	<b>115</b>
5.1 Il contributo delle associazioni locali (di: A. Guarducci, L. Nofroni, C. Greppi) .....	116
5.2 I progetti di educazione al paesaggio rivolti alla scuola e ai cittadini (di: A. Guarducci, E. Spilotros, S. Bolletti).....	126
5.3 La formazione e l'aggiornamento professionale (di: A. Guarducci) .....	130
<b>6. Il contributo della Rete Toscana delle professioni Tecniche .....</b>	<b>133</b>
6.1 Gli effetti diretti del PIT-PPR dal punto di vista delle professioni tecniche.....	134
<b>7. COVID-19 e Tipologie di Paesaggio.....</b>	<b>139</b>
<b>8. Conclusioni (di: M. Agnoletti).....</b>	<b>145</b>

# Prefazione

A cura di: Eugenio Giani - Presidente della Regione Toscana

Il paesaggio toscano è parte fondante della nostra identità. Contiene ciò che siamo stati, il lavoro delle generazioni che ci hanno preceduto, e costituisce anche un patrimonio anche per le generazioni a venire. E' un elemento di riconoscibilità del nostro paesaggio, ma anche l'espressione di processi economici, sociali, e ambientali: per questo la sua riproduzione richiede non solo tutela, ma anche cura e manutenzione continua.

La Toscana è da tempo riconosciuta a livello internazionale grazie al proprio paesaggio, che attrae non solo dal punto di vista estetico ma anche come evocazione di una diffusa qualità della vita. Le città d'arte e i borghi toscani, d'altronde, non sarebbero tali se non fossero circondati da un paesaggio rurale, caratterizzato da un valore riconosciuto a livello internazionale almeno dal Rinascimento. Tra l'altro è proprio a Firenze che è stata siglata la Convenzione Europea del Paesaggio nel 2000. Inoltre il valore del paesaggio è sottolineato dall'iscrizione nell'UNESCO dei centri storici e delle ville medicee, oltreché della Val d'Orcia e dall'inserimento di cinque paesaggi nel Registro Nazionale dei Paesaggi Rurali Storici.

Il richiamo al patrimonio paesaggistico come fattore di crescita economica e sociale può apparire, per la Toscana, perfino scontato. Se però interpretato non soltanto come fattore di attrattività turistica, ma più in generale come valore aggiunto per lo sviluppo rappresenta invece una scommessa formidabile, necessaria nell'attuale contesto economico. Per vincere tale scommessa è necessario favorire una maggiore integrazione tra tutti gli ambiti coinvolti nella cura e gestione del paesaggio. In particolare è necessario ridefinire l'idea della relazione fra paesaggio e tutela. La questione che si pone è quella di superare la sola tutela, ma di elaborare modelli di sviluppo in grado di valorizzare le risorse paesaggistiche. Né d'altra parte può essere la tutela a indirizzare le dinamiche di trasformazione, ma dovrebbe essere rivolta piuttosto a riconoscere e salvaguardare i valori culturali espressi dal paesaggio, come previsto dal codice dei beni culturali. Come dimostra il rapporto, il percorso di adeguamento al dettato del PIT è un processo lento, ma che ha già conseguito il risultato di tenere sotto controllo fenomeni quali il consumo di suolo e il progressivo adeguamento delle pianificazioni comunali. In questa ottica, il governo del paesaggio, oltre a regolare i processi di urbanizzazione, richiede adesso di puntare alla qualità degli insediamenti, riqualificando ove necessario il patrimonio edilizio esistente e mitigando alcune tendenze dell'attuale modello di sviluppo. Gli addensamenti delle aree urbane, delle infrastrutture, delle aree industriali ed agroindustriali, in limitate aree della regione, determinano non solo problematiche ambientali, ma contribuiscono anche allo spopolamento delle aree collinari e montane e all'invecchiamento della popolazione. Tali tendenze hanno contribuito alla stasi e alla recessione economica di molte zone della Regione.

Si apre dunque una nuova fase, in cui l'esperienza maturata in questi primi cinque anni di azione del piano di indirizzo territoriale potrà essere messa a frutto intervenendo, laddove necessario, per renderlo più efficace e risolvere le criticità. In questo senso, lo sforzo da produrre dovrà essere rivolto anche ad una semplificazione delle procedure burocratiche e della molteplicità di norme, sia anche alla revisione di interpretazioni e letture discordanti del territorio, recuperando le specificità che contraddistinguono il paesaggio toscano.

Nell'attuale fase di crisi economica, e dunque di ripensamento anche delle diverse politiche pubbliche rispetto alla loro presunta efficacia, un elemento decisivo sarà senza dubbio il riferimento a politiche più attente alle specificità e alle qualità dei diversi territori e capaci di integrare i diversi punti di vista. La Toscana intende essere in prima fila in questo percorso, per continuare ad essere un riferimento importante per un buon governo del territorio.

Eugenio Giani  
Presidente della Regione Toscana

# 1

## **Introduzione**

*A cura di Mauro Agnoletti  
(Presidente Osservatorio del Paesaggio).*

L'Osservatorio del paesaggio è stato introdotto nell'ordinamento giuridico italiano nel 2004 dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, con lo scopo di supportare, in maniera stabile e propositiva, le Regioni e il Ministero nella definizione congiunta delle politiche di conservazione e valorizzazione del paesaggio. Sulla base di tali presupposti, nel 2016 la Toscana ha istituito, ai sensi dell'art.59 della l.r.65/2014, l'Osservatorio regionale, composto da 18 soggetti che appartengono, oltre che agli uffici competenti degli enti locali e delle strutture regionali, al mondo accademico, delle professioni e delle associazioni di protezione ambientale.

Tra i principali compiti dell'Osservatorio regionale, oltre al tema della partecipazione delle popolazioni nella tutela/valorizzazione del paesaggio attraverso gli osservatori locali, c'è quello di redigere un rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio in Toscana, allo scopo di individuarne criticità, punti di forza funzionale a disegnare le future politiche. Altre funzioni sono rivolte anche a svilupparne il quadro conoscitivo, monitorare la sua efficacia, promuovere la partecipazione delle popolazioni e la verifica dell'integrazione del paesaggio nelle politiche di settore, oltre ad allacciare rapporti con altri osservatori. Considerando che un Rapporto è, per definizione, un resoconto che ha lo scopo di monitorare – nel caso di specie – le politiche e i loro effetti, basandosi su indicatori rilevati ripetutamente, nel tempo e a intervalli regolari, è evidente la difficoltà di utilizzare, in maniera compiuta, un simile strumento per misurare il grado di efficacia del Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di piano paesaggistico della Toscana.

In altre parole, un primo seppur sommario bilancio dell'esperienza applicativa del Piano, a meno di 5 anni dalla sua approvazione, non può ragionevolmente basarsi su concreti esiti realizzativi, già riscontrabili sul territorio: una verifica di tal genere, infatti, risulta evidentemente prematura, essendo in corso, ma non completo, il processo di conformazione dei piani di settore regionali e degli strumenti comunali di pianificazione. Gli effetti concreti prodotti da tale processo sugli assetti territoriali e paesaggistici di tutto il territorio toscano potranno quindi essere valutati solo nel medio-lungo periodo, a partire da un sistema di monitoraggio che gli uffici regionali, avvalendosi anche delle più recenti innovazioni in campo scientifico (accordo con l'Agenzia Spaziale Italiana), stanno mettendo a punto. Per tali considerazioni il documento proposto dall'Osservatorio è, in questa prima edizione, una collezione di contributi, coerenti ma frutto anche delle differenti sensibilità che animano l'Osservatorio e a cui la Regione Toscana ha ritenuto necessario dare spazio e voce, che suggeriscono interessanti spunti per una riflessione da portare al tavolo di copianificazione di Regione e Ministero.

I risultati raggiunti, le criticità e gli spunti per il futuro

In primo luogo è necessario ricordare che la sola approvazione di un Piano Paesaggistico ha portato al raggiungimento di importanti obiettivi prefissati dal Codice, quali:

- prescrizioni immediatamente cogenti, anche per interventi diretti, nelle aree a vincolo paesaggistico (esempi: forti limitazioni a nuova impermeabilizzazione di suoli e più stringenti tutele nelle aree boscate) grazie alla cosiddetta “vestizione” ovvero la codificazione della descrizione, interpretazione e disciplina dei beni paesaggistici vincolati ai sensi di specifici decreti (art.136 Codice BCP) o di legge (art.142 Codice BCP);
- la condivisione di una solida “griglia” di riferimento per le valutazioni compiute per la tutela dei beni paesaggistici e per la costruzione di politiche urbanistiche e settoriali, sia alla scala regionale che locale;

- una migliore conoscenza delle peculiarità identitarie che caratterizzano il territorio della regione Toscana (e del ruolo che i suoi paesaggi possono svolgere nelle politiche di sviluppo regionale) anche grazie ad un'adeguata descrizione cartografica del patrimonio territoriale toscano (sia dei beni paesaggistici che delle invarianti strutturali).

Ferme le considerazioni iniziali (e cioè che un monitoraggio strutturato è ancora prematuro), la prima fase applicativa del PIT/PPR può tuttavia fornire elementi utili per una valutazione, quantomeno delle implicazioni operative e gestionali, ovvero:

- un'intensa attività pianificatoria di tutto il territorio comunale da parte di un significativo numero di comuni toscani, che prende le mosse dall'obbligo di conformare la propria strumentazione (sia alla LR 65/2014 che al PIT/PPR) ma che si informa di importanti contenuti orientati all'innalzamento della qualità di tutti i nostri paesaggi, non solo di quelli vincolati;
- una specifica attenzione alle attività estrattive attraverso le valutazioni di compatibilità paesaggistica della Commissione Regionale (art. 153bis LR 65/2014) e i Piani Attuativi dei Bacini Estrattivi delle Alpi Apuane (PABE);

Peraltro il PIT/PPR contiene, oltre alle prescrizioni che trovano una diretta e immediata applicazione, anche e soprattutto indirizzi per le politiche, obiettivi, direttive che necessitano di un coinvolgimento e di una condivisione da parte di tutti gli enti territoriali e le popolazioni interessate. La portata innovativa di questo scenario richiede quindi un alto livello di collaborazione istituzionale tra enti locali, Regione e Ministero che pur risente di alcune complessità a livello normativo, procedurale, interpretativo e relazionale e un pesantissimo carico di lavoro istruttorio e amministrativo in capo alla Regione e alle Soprintendenze, derivante dalla necessità di far fronte alla pressoché contemporanea attivazione dei processi di rinnovo degli strumenti di pianificazione, che ha portato entrambe le amministrazioni a concludere sempre più spesso le attività di verifica della conformazione dei piani comunali con pronunciamenti 'prudenziali'.

Tuttavia, anche dalla recente sentenza del TAR Toscana (pubblicata il 12 dicembre 2019) che, tra le altre cose, evidenzia le volontà del legislatore statale di assicurare una catena di continuità fra pianificazione urbanistica e pianificazione paesaggistica, si evince che è la stessa disciplina dettata dal D.Lgs.42/2004 a rendere necessaria la fattiva partecipazione del Ministero ai procedimenti con lo scopo di portare tutti gli strumenti di pianificazione ad una compiuta conformazione.

Nonostante le difficoltà sopra evidenziate, c'è la piena consapevolezza che la conformazione al PIT/PPR è un'importantissima occasione per mettere realmente il paesaggio al centro della pianificazione alle diverse scale. Questa nuova impostazione è innegabilmente complessa, perché richiede un metodo di lavoro interistituzionale, interscalare e interdisciplinare; un approccio ancora poco diffuso, non solo nei comuni, ma anche a livello regionale dove non tutte le politiche di settore hanno una piena consapevolezza delle regole di trasformazione dettate dal piano (e non solo del rispetto dei vincoli paesaggistici).

Tuttavia c'è anche la consapevolezza di essere pionieri (la Regione Toscana non ha buone pratiche a cui ispirarsi) e, come spesso accade agli apripista, questo richiede tempo e pa-

zienza; per questo si apre adesso una nuova fase in cui le varie istituzioni, che ormai hanno sperimentato le criticità della co-pianificazione, dovranno maturare e condividere soluzioni che permettano loro di sfruttare a pieno le potenzialità, in termini di qualità e innovazione che un Piano, come quello toscano, indubbiamente offre.

La stesura del primo Rapporto sullo Stato delle Politiche per il Paesaggio rappresenta un'occasione per valutare non solo gli effetti del Piano di Indirizzo Territoriale, ma anche per approfondire alcune tematiche relative agli effetti delle politiche internazionali e nazionali e della evoluzione delle modalità di monitoraggio e di analisi del paesaggio. La Toscana non è soltanto una regione pioniera in Italia per quanto riguarda l'applicazione del Codice dei Beni Culturali, ma è anche fra le tre regioni d'Europa promotrici della Convenzione Europea del Paesaggio, firmata a Firenze nel 2000. Questo significa non solo che la regione è oggetto di grande attenzione in ambito nazionale e internazionale per la conservazione e valorizzazione delle risorse paesaggistiche, ma anche per le innovazioni e sperimentazioni in materia, attenzione confermata dalle attività in cui l'Osservatorio è stato coinvolto.

#### Le attività dell'Osservatorio

Le modalità operative hanno privilegiato la costituzione di gruppi di lavoro interni, i quali si sono riuniti portando avanti una serie di differenti attività. I gruppi, costituiti da membri dell'osservatorio, sono stati dedicati alla divulgazione dei contenuti del PIT, alla organizzazione del Premio Paesaggio, alla costituzione della rete degli osservatori locali, agli indicatori di qualità, alla realizzazione della pagina web dell'osservatorio e a iniziative congressuali.

Un primo seminario promosso dall'Osservatorio è stato dedicato al tema dei terrazzamenti in pietra a secco. L'incontro si è rivelato piuttosto efficace nello stimolare interventi del programma di sviluppo rurale per il ripristino e la manutenzione dei muri a secco. Questi sono stati recentemente inseriti nel patrimonio immateriale UNESCO, ma terrazzamenti in pietra a secco sono presenti anche in paesaggi toscani iscritti nel patrimonio materiale, nei siti iscritti nel programma FAO di conservazione del patrimonio agricolo e nel Registro Nazionale del Paesaggi Rurali Storici del Ministero delle Politiche Agricole. Tenendo conto delle relazioni instaurate con il Ministero delle Politiche Agricole, è stato poi organizzato un convegno in collaborazione con l'Osservatorio Nazionale del Paesaggio Rurale nel maggio 2018, con l'obiettivo di valutare il ruolo delle politiche agricole ed i rapporti con il PIT. Il convegno internazionale di presentazione dell'Osservatorio è avvenuto nel novembre 2018, al quale hanno partecipato i rappresentanti di altri osservatori regionali, nazionali ed internazionali.

La prima presentazione a livello internazionale delle attività dell'Osservatorio si è svolta durante la conferenza sugli osservatori del paesaggio europei, svoltasi ad Amersfoort in Olanda nel febbraio 2017. L'incontro ha riunito rappresentanti degli osservatori del paesaggio provenienti da vari paesi d'Europa, ed è stato l'occasione per allacciare contatti con i loro rappresentanti. A livello di Nazioni Unite, nelle ultime tre edizioni delle Conferenze sul Clima, sono stati organizzati forum mondiali sul paesaggio, al quale partecipano alcune migliaia di esperti provenienti da tutto il mondo, oltre a rappresentanti di molti organismi delle Nazioni Unite. Nel corso del Global Landscape Forum, organizzato nell'ambito della Conferenza sul Clima svoltasi a Bonn nel Novembre 2017, è stato presentato il PIT della Regione Toscana. Un capitolo dedicato al PIT è stato anche inserito nel Rapporto sullo Stato delle Foreste del

Mondo realizzato dalla FAO, l'organizzazione delle Nazioni Unite dedicata alla agricoltura e alle foreste, nel 2018 (SOFO 2018). Il focus principale del capitolo dedicato all'Italia è stato il rapporto fra pianificazione paesaggistica e foreste, prendendo ad esempio il PIT della Regione Toscana. L'attività convegnistica si è conclusa con la realizzazione dell'evento per la celebrazione dei venti anni dalla firma della convenzione europea del paesaggio, nell'Ottobre 2020, nell'ambito del quale si è svolta la cerimonia per la consegna del premio paesaggio bandito dall'osservatorio.

Per quanto concerne i rapporti con le istituzioni internazionali e nazionali, l'Osservatorio si è associato a Civilscape, il network europeo delle istituzioni della società civile che si occupano del paesaggio. È stato inoltre organizzato a Firenze un corso di formazione in collaborazione con la Banca Mondiale che ha visto la partecipazione di funzionari della Banca che gestiscono importanti progetti in Asia, Africa, Centro e Sud America. La collaborazione con l'Osservatorio si è concretizzata nel corso di una giornata di lavoro dedicata al PIT della Regione Toscana svoltasi negli uffici della Direzione delle Politiche Urbanistiche. Riguardo i rapporti con gli altri osservatori, l'ORP, oltre che con l'Osservatorio sulla Qualità del Paesaggio del Ministero dei Beni Culturali, ha realizzato un accordo con l'Osservatorio Nazionale del Paesaggio Rurale del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali. Per quanto riguarda, invece, le attività operative dell'ORP in ambito regionale, il gruppo di lavoro dedicato al tema degli osservatori locali ha redatto i criteri per la realizzazione della rete regionale degli osservatori. Il gruppo di lavoro dedicato al premio paesaggio è stato altrettanto efficace nel produrre il regolamento del premio, seguito dal bando che ha poi concluso il suo iter portando alla proclamazione del progetto vincitore del premio, dedicato proprio al ripristino dei muri a secco nelle zone delle Alpi Apuane.

Riguardo alla implementazione del quadro conoscitivo del PIT, considerata la mancanza di strumenti per il monitoraggio della struttura dei mosaici rurali, a cui il piano ha dedicato grande attenzione, l'osservatorio ha realizzato un modello basato su aree di studio fisse che consente di misurare e monitorare l'evoluzione di tale aspetto in tutti gli ambiti del PIT. La base dati già raccolti con un primo strato informativo dovrebbe essere implementata con una periodicità di 5 anni in modo da ripetere i controlli dell'uso del suolo necessari a verificare le trasformazioni intercorse, verificando attori, fattori e processi responsabili dei cambiamenti. Tale modello si affianca al sistema di monitoraggio nazionale messo a punto dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, tramite l'Osservatorio Nazionale del Paesaggio Rurale che adotta le stesse metodologie operative. Il sistema realizzato consente di acquisire dati di maggiore dettaglio rispetto a quelli legati al solo consumo di suolo o alla estensione superficiale degli usi del suolo agricoli, boscati o urbani, misurando le caratteristiche del mosaico.

La scelta operata nella stesura del rapporto è stata di ricorrere alle risorse interne all'osservatorio per la sua redazione, avvalendosi del supporto degli uffici regionali, ma non rinunciando ad affrontare alcuni temi di grande attualità non solo per la Toscana. Per questo motivo oltre ai dati relativi all'andamento del processo di conformazione al PIT, al monitoraggio del piano e alla voce delle associazioni e degli ordini professionali, il quadro conoscitivo ha approfondito le dinamiche del consumo di suolo, ma ha dato grande spazio anche alle trasformazioni interne alle aree agricole e forestali. Come nel caso delle attività svolte dall'ORP una particolare attenzione all'agricoltura è ampiamente giustificata anche dall'in-

tenso dibattito avvenuto con questo settore nel periodo della costruzione del PIT e dalla situazione relativa all'attuale confronto sui rapporti fra gestione forestale e tutela del paesaggio. Oltre a rappresentare quasi il 92% del territorio regionale, il paesaggio agro-forestale riguarda due delle quattro invarianti del livello regionale del PIT, l'invariante ecosistemica e i caratteri morfotipologici dei sistemi agroambientali.

La stesura del rapporto ha permesso di misurare non solo le possibilità dell'Osservatorio di procedere ad un lavoro di sintesi e di raccolta dati relativi alle politiche dei vari settori regionali che hanno attinenza al paesaggio, ma anche di individuare gli ambiti di lavoro che richiederanno maggiore attenzione nel futuro. Come prima osservazione di metodo, riguardo ai rapporti fra i vari settori regionali ed il PIT, appare sicuramente da migliorare la relazione fra le politiche di settore e i contenuti del piano. Considerando le delibere prodotte dai vari settori regionali che hanno attinenza col piano e le politiche di settore influenzate dal PIT, si registra la necessità di un più stretto coordinamento in modo che il piano rappresenti un punto di riferimento sempre presente nelle diverse programmazioni. Allo stesso tempo, i contenuti del PIT dovrebbero essere oggetto di un periodico adeguamento per tenere conto delle politiche di settore e delle loro esigenze. Questo potrebbe essere un obiettivo già di per sé molto ambizioso per favorire una migliore integrazione con politiche che altrimenti rischiano di considerare il piano non una opportunità, ma un problema con cui confrontarsi. Tale aspetto riguarda anche il funzionamento dell'Osservatorio. La possibilità di svolgere i ruoli assegnati dalla Giunta Regionale non dipende solo alle risorse economiche, ma anche dalla capacità di interfacciarsi efficacemente, ed autorevolmente, con gli uffici, non solo per l'implementazione del piano, ma anche per raccogliere i dati necessari a monitorare la sua attuazione, senza scordare il rapporto con i cittadini.

Per il rapporto non è stato ritenuto utile produrre un eccessivo volume di dati ambientali, economici, normativi, ecc., senza la possibilità di una esatta valutazione del loro rapporto con la qualità del paesaggio. Così come i dati del consumo di suolo non possono essere solo di tipo quantitativo, anche i parametri ambientali di qualità dell'acqua, suolo, aria, specie animali e vegetali, ecc. sono utili solo se si è in grado di valutarne gli effetti sul paesaggio. Allo stesso modo, il monitoraggio delle politiche e delle trasformazioni è efficace una volta che si stabiliscono non solo gli indicatori, ma anche gli obiettivi del monitoraggio stesso. In questo senso il rapporto ha concesso uguale spazio sia al paesaggio urbano sia al paesaggio rurale, introducendo così una discreta novità nel panorama nazionale. Il focus sul territorio rurale risulta particolarmente interessante anche per il periodo di emergenza dovuto al COVID-19 nel quale il rapporto si colloca. Le indagini fra diffusione dei contagi e tipologie di paesaggio evidenziano una maggiore sicurezza delle aree rurali, rispetto a paesaggi ad alta intensità energetica, con un numero di contagi che appare correlato alle tipologie di sviluppo più che alla densità demografica. Tutto questo suggerisce un modello di governo del territorio che proceda ad una riduzione della concentrazione di processi di industrializzazione, urbanizzazione e intensivizzazione agricola in aree territorialmente limitate, valorizzando le aree rurali periferiche allo scopo di ridurre i processi di densificazione ed i loro molteplici effetti.

Se la tutela dell'ambiente, includendo la biodiversità e le aree protette, è il settore delle politiche regionali maggiormente interessato dal piano, l'agricoltura è di gran lunga il settore economico più interessato dai suoi indirizzi. È evidente che la differente natura dei due settori richieda approcci ed interrelazioni diverse con gli strumenti del piano, in quanto

la tutela del paesaggio rurale non può che coinvolgere gli indirizzi produttivi del settore. Uguale complessità riguarda le implicazioni fra tutela della biodiversità ed attività agricole e forestali. L'interpretazione di un'area forestale, allo stesso tempo, come habitat naturale e come luogo di produzione legnosa, propone già nella sua enunciazione una problematica che le descrizioni degli ambiti del PIT evidenziano e che, in particolare per la variante ecosistemica, richiederà una rielaborazione. Tutto ciò ha dirette conseguenze nelle questioni più generali relative alla applicazione del piano nelle politiche settoriali, illustrate all'interno del rapporto. Si tratta di una tematica centrale per l'efficacia del piano.

Mauro Agnoletti  
Presidente  
Osservatorio del Paesaggio



# 2

## Premesse

*Testi di: Mauro Agnoletti, Marco Minucci, Nicoletta Ferrucci, Paolo Matteini.*

*Altre fonti: Direzione Urbanistica e Politiche Abitative della Regione Toscana, ISTAT, IRPET.*

## 2.1 Dalla Convenzione Europea del Paesaggio al PIT-PPR

A cura di: Mauro Agnoletti (Presidente dell'Osservatorio Regionale del Paesaggio),  
Tessa Matteini (Università degli Studi di Firenze).

La firma della Convenzione Europea del Paesaggio, avvenuta a Firenze, nel Salone dei Cinquecento il 20 ottobre del 2000, ha concluso una stagione densa di fermenti, confronti e proposte sulle *landscape oriented issues* a livello nazionale ed internazionale, per aprirne un'altra, del tutto nuova, che ha completamente trasformato il nostro modo di leggere, interpretare e pianificare/progettare i paesaggi straordinari, così come quelli del quotidiano. A quasi vent'anni di distanza possiamo apprezzare appieno il valore rivoluzionario della CEP, ma anche leggerne oggettivamente il portato profondo, tentando di individuare le potenzialità ancora inesprese per sviluppare compiutamente le sfide culturali e strategiche di un testo giuridico che è riuscito a cogliere con "rara capacità di sintesi lo stato dell'arte di un dibattito culturale".

Occorre ricordare come la nostra Regione sia stata all'origine di un documento essenziale per la nascita della CEP, ossia la *Carta del paesaggio Mediterraneo*, elaborata congiuntamente da tre Autorità locali particolarmente rappresentative dal punto di vista della conservazione attiva dei paesaggi patrimoniali dell'Europa meridionale (oltre alla Toscana, Andalusia e Langue doc Roussillon).

La Carta, definita nella sua stesura finale nel giugno del 1993 a Montpellier, ha ispirato in sinergia con altre proposte, la volontà di creare nell'ambito del Consiglio d'Europa un documento quadro per orientare una visione comune del paesaggio, inteso come base imprescindibile per la ricchezza e la diversità del patrimonio culturale europeo e per promuoverne la salvaguardia, gestione e pianificazione. Per questo la Regione Toscana è stata invitata, insieme a numerosi altri soggetti di livello internazionale, nazionale e locale a partecipare al gruppo di lavoro per la definizione della Convenzione, costituito nel settembre del 1994, mentre Firenze ha ospitato nell'aprile del 1998 la Conferenza internazionale di consultazione sulla bozza del Documento che, come racconta la sua storia, ha inteso combinare la visione ecologica e l'impegno ambientale propri del nord Europa (e dell'IUCN) con l'attenzione mediterranea per le peculiarità ed il valore storico dei paesaggi culturali nella loro complessità, diversità e stratificazione.

Appartengono alla stagione immediatamente precedente alla CEP (sollecitate dal suo *iter* di sviluppo) due iniziative nazionali importanti che pongono il paesaggio al centro della scena come risorsa strategica per il futuro e come base imprescindibile per lo sviluppo sostenibile del paese. Si tratta della firma della *Carta del Paesaggio* (Napoli, 8 ottobre 1999, promossa da AIAPP e FEDAP<sup>1</sup>) e della *Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio* (Roma, 14-16 ottobre dello stesso anno, organizzata dal MIBACT).

Pochi anni prima, nel 1995, in Toscana era stata varata la Legge Regionale 64, che, dieci anni dopo la legge Galasso, con particolare lungimiranza e innovazione a livello nazionale, aveva introdotto il concetto di governo del territorio e la necessità di promuovere uno sviluppo sostenibile. Tra le risorse essenziali da preservare la legge proponeva come centrali il paesaggio e il patrimonio culturale, mentre le *invarianti strutturali* divenivano un bene

<sup>1</sup> Associazione Italiana Architettura del Paesaggio e Federazione Associazioni Professionali Ambiente e Paesaggio.

comune irrinunciabile da considerare prioritario nella pianificazione e il *Piano Strutturale* lo strumento con cui perseguirla.

Dal punto di vista della formazione, possiamo ricordare che nel 1997 prende avvio presso l'Università di Firenze, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio, il *Dottorato in Progettazione paesaggistica*, e nel 1998 la *Scuola di Specializzazione in Architettura dei Giardini e Progettazione del Paesaggio*, entrambi promossi da una iniziativa da Mariella Zoppi (Assessore Regionale alla Cultura dal 2000 al 2006) con l'intento di costituire una piattaforma transdisciplinare e interdipartimentale per formare gli specialisti nel campo del paesaggio, quei "*landscape specialists*" che la Convenzione Europea avrebbe richiesto di formare a tutti gli Stati membri del Consiglio.

Sempre la Facoltà di Architettura nel 2001 sviluppava un esperimento interessante, istituendo un Corso di laurea interfacoltà (architettura/agraria) in Urbanistica e Scienze della Pianificazione Territoriale e Ambientale nel 2001/2002 e un Corso di laurea specialistica in Pianificazione e Progettazione della Città e del Territorio costituito nell'Università degli Studi di Firenze (sede a Empoli) nel 2003. Più tardi, in coincidenza con il Piano Nazionale di Sviluppo Rurale 2007-13, si sono iniziati a sviluppare insegnamenti e corsi di laurea legati al paesaggio presso le Facoltà di Agraria dell'università di Firenze e di Pisa.

La scelta di firmare a Firenze la Convenzione Europea, quindi, è indubbiamente legata alla storia del documento, ma è anche emblematica per il valore simbolico che Firenze e la Toscana hanno da sempre rivestito sulla scena nazionale e internazionale. Merita ricordare in questo senso la doppia firma della *Carta Internazionale del Restauro dei Giardini Storici* ICOMOS IFLA, avvenuta nel maggio del 1981 e quella della *Carta Italiana* sullo stesso tema, nel settembre dello stesso anno, presso l'Accademia delle Arti del Disegno.

Dall'ottobre del 2000 i rivoluzionari contenuti proposti dalla Convenzione Europea trasformano progressivamente e profondamente la percezione del paesaggio nell'immaginario europeo, promuovendo la consapevolezza di politici e cittadini e costruendo una nuova e condivisa attitudine per la sua salvaguardia, gestione e pianificazione.

Il 6 febbraio 2008 il *Committee of the Ministers* del Consiglio d'Europa adotta una serie di Linee guida per la corretta implementazione del documento nei differenti contesti nazionali. L'importanza delle *Guidelines* risiede nella modalità esaustiva, interdisciplinare e culturalmente innovativa di definire con esattezza tutti i termini della Convenzione, precisandone i contenuti, sviluppandone per parti tematiche la sintetica concisione e costituendo una necessaria piattaforma per interpretare ed applicare le proposte del documento nei diversi ambiti di attenzione. Di particolare interesse l'auspicio che ciascuno Stato interpreti con libertà e creatività (*freedom and creativity*) le *Recommendation*, riconoscendo così la diversità e la complessità della dimensione paesaggistica europea, da preservare come una ricchezza. Per supportare la implementazione della CEP, nel maggio del 2008 nella Villa di Careggi a Firenze, alla presenza delle Autorità Regionali, nasce UNISCAPE, network universitario Europeo per la cooperazione universitaria in materia di paesaggio, con riferimento ai principi e ai valori contenuti nella Convenzione Europea del Paesaggio.

La rete, formata inizialmente da 34 sedi universitarie, conta oggi 52 membri (50 Atenei e due Fondazioni). In Italia, la firma della Convenzione, seguita dalla sua successiva ratifica come legge dello Stato Italiano (L. 14 del 9 gennaio 2006, entrata in vigore a settembre dello stesso anno) ha immediatamente innescato a livello nazionale un adeguamento degli strumenti legislativi, ma anche una profonda trasformazione culturale.

I nuovi concetti, proposti e condivisi dalla CEP, in particolare la piena integrazione della dimensione paesaggistica nelle politiche territoriali, la categoria degli obiettivi di qualità e

il tema della partecipazione, hanno innervato il nuovo Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (DL 42/2004 e successive modifiche). La Terza parte del Codice, dedicata ai Beni Paesaggistici, oltre a recepire definizioni e obiettivi della Convenzione, all'articolo 133 disciplina la cooperazione e la leale collaborazione tra Ministero e Regioni, ad esempio nella copianificazione e sul tema degli *Osservatori*, mentre al 135 individua e precisa alla luce della CEP le coordinate della nuova Pianificazione Paesaggistica, il cui iter viene descritto in dettaglio nell'articolo 143.

Per quanto concerne le politiche agricole e quindi il paesaggio rurale, un tema a cui i documenti preparatori della CEP davano molta attenzione, le iniziative più importanti si sviluppano proprio nel 2006. Per la prima volta infatti il paesaggio diventava un obiettivo delle politiche agricole, grazie al Piano Strategico Nazionale di Sviluppo Rurale 2007-13 che inseriva il paesaggio fra gli obiettivi del Piano.

La realizzazione dell'Osservatorio Nazionale del Paesaggio Rurale (ONPR) presso il Ministero delle Politiche Agricole, che recepisce molte delle attività previste dalla CEP, avviene nel 2012, costituendo un caso unico nel panorama europeo. L'Osservatorio nasce con l'obiettivo di promuovere un indirizzo paesaggistico in un settore rispetto al quale la realizzazione del PIT toscano ha incontrato alcune delle sue maggiori difficoltà attuative.

Al nuovo Codice fa seguito in Toscana la Legge Regionale 1 del 2005, dedicata alle *Norme per il Governo del Territorio*, che riprende e potenzia i concetti introdotti dalla LR 64/1995 riguardo allo sviluppo sostenibile e alle *invarianti strutturali*, combinandole con il portato della Convenzione.

Le innovazioni proposte dal Codice e dalla LR 1/2005 sono anche alla base del nuovo *Piano di Inquadramento Territoriale* per la Toscana, che, attivato sulla base di un protocollo di intesa firmato il 23 gennaio 2007 tra Ministero e Regione, assume nel 2009 la valenza di Piano Paesaggistico. Ma l'integrazione paesaggistica del PIT 2007-2009, senza la compiuta intesa sui contenuti con il MIBACT, si rivela in parte discordante da quanto richiesto in sede di copianificazione e nel giugno 2011 viene avviata la redazione di un nuovo Piano, la cui proposta viene approvata in Giunta nel gennaio 2013.

Il nuovo strumento è ancora una volta concepito come integrazione paesaggistica al PIT, con l'obiettivo, ambizioso e imprescindibile, di mantenere coesi ed integrati gli strumenti di pianificazione del territorio e del paesaggio.

Il Piano viene redatto in sinergia con il MIBACT e con le locali Soprintendenze ed elaborato tramite un accordo quadro della Regione con il *Centro Interuniversitario di Scienze del Territorio*, in modo da potersi avvalere in maniera compiuta di tutte le competenze scientifiche e disciplinari, necessarie per una sfida tecnica e culturale di elevata complessità. Nel corso della procedura di sviluppo del Piano, una attenzione particolare viene prestata al confronto e alla condivisione dei temi trattati con tutta una rete di soggetti rappresentativi per la collettività locale, nell'ottica di *partecipazione* proposta e regolata dalla Convenzione Europea. Nel novembre del 2014 viene approvata la legge regionale dedicata alle *Norme per il governo del territorio* 10 novembre 2014, n. 65, che ha abrogato la omonima L.R. 1/2005. Tra gli obiettivi fondanti del nuovo strumento ci sono la messa in valore del patrimonio territoriale e paesaggistico per uno sviluppo regionale sostenibile e durevole e il contrasto al consumo di suolo, mentre ancora una volta la partecipazione viene riconosciuta come componente essenziale dell'iter di pianificazione. L'integrazione del nuovo PIT come Piano Paesaggistico viene deliberata sulla base della L.R. 65/2014 nel marzo del 2015 e nell'aprile dello stesso anno viene stipulato l'accordo di copianificazione tra Ministero e Regione per l'approvazione del Piano. Ed è a questo punto che si è resa necessaria la istituzione di un *Osservatorio*

*Regionale del Paesaggio*, come presupposto per la revisione e l'aggiornamento del Quadro Conoscitivo del PIT, ma anche di orientamento per le fasi strategiche, sulla base della visione introdotta dalla Convenzione, precisata dalle *Guidelines* del 2008 e ripresa dal Codice e dalle leggi regionali.

L'Osservatorio è stato istituito nel dicembre 2015, mentre nel settembre del 2016 sono stati nominati dal Presidente della Giunta i diversi componenti. Le funzioni principali sono quelle di supportare i processi di aggiornamento conoscitivo e di sviluppo strategico del PIT e di formulare eventuali proposte per la conservazione attiva e riqualificazione dei paesaggi compromessi o degradati; di promuovere la partecipazione di popolazioni ed enti locali; di potenziare e raccordare la rete degli Osservatori locali. Un altro ruolo essenziale demandato all'Osservatorio è la raccolta, la messa a sistema e la promozione delle conoscenze relative al paesaggio toscano.

Come è evidente dalle brevi note sopra riportate, gli ultimi venti anni sono stati di particolare intensità per le politiche e gli strumenti orientati alla salvaguardia, gestione e pianificazione dei paesaggi toscani. Quando la Convenzione Europea è stata firmata, quelle che oggi appaiono sfide irrinunciabili ed urgenti per la costruzione di una dimensione paesaggistica europea si profilavano all'orizzonte, ma non erano ancora divenute parte del nostro quotidiano. Oggi i cambiamenti climatici e socioeconomici, così come l'abbandono delle aree rurali, la progressiva banalizzazione o scomparsa dei paesaggi patrimoniali attraverso la riduzione di diversità bioculturali e temporali, hanno radicalmente cambiato la percezione dell'immaginario paesaggistico europeo e richiedono la elaborazione di visioni alternative, a livello globale e locale, per perseguire in maniera appropriata e coerente le attività di *protection, management e planning*.

Fortunatamente, la *forward looking attitude* e la centralità della dimensione paesaggistica proposte dalla Convenzione conservano ancora intatta la forza propulsiva originaria e possono supportarci nella ricerca di nuovi strumenti e di strategie innovative per la *conservazione inventiva* e condivisa dei paesaggi del nostro futuro, grazie all'*expertise* scientifico interdisciplinare che progressivamente si è formato a livello nazionale e regionale e alla accresciuta consapevolezza culturale di cittadini e associazioni.

Rimane comunque sullo sfondo la necessità di maggiore integrazione fra le politiche di settore e le politiche per il paesaggio. Se da un lato le politiche di settore devono tenere conto degli indirizzi della pianificazione, dall'altro si deve cercare di andare oltre il concetto di vincolo, riconoscendo il carattere dinamico del paesaggio e cercando di integrare gli obiettivi di qualità paesaggistica con gli obiettivi dello sviluppo economico.

Mentre per fenomeni quali il consumo di suolo i processi autorizzativi e le norme di tutela possono effettivamente svolgere la funzione di controllare i processi di urbanizzazione, la semplice imposizione di un vincolo è poco efficace rispetto a fenomeni quali l'abbandono delle attività agroforestali, che anche l'ISTAT ha individuato come fenomeni degradativi del paesaggio.

## 2.2 Le dinamiche di trasformazione del paesaggio toscano

A cura di: Mauro Agnoletti (Presidente dell'Osservatorio Regionale del Paesaggio),  
Marco Minucci (Direzione Agricoltura e Sviluppo Rurale),  
Nicoletta Ferrucci (Università degli Studi di Firenze).

### 2.2.1 Il rapporto OPPT sul consumo di suolo<sup>2</sup>

La Commissione europea ha stabilito per il 2050 l'obiettivo del consumo di suolo pari a zero, chiedendo che già per il 2020 ogni Stato membro orienti le proprie politiche tenendo conto delle conseguenze derivanti dagli usi del territorio. L'articolo 1 comma 1 della Legge Regionale 65 del 2014 stabilisce la seguente finalità: garantire lo sviluppo sostenibile delle attività rispetto alle trasformazioni territoriali da esse indotte anche evitando il nuovo consumo di suolo.

Questa finalità è perseguita da Comuni, Città metropolitana e Province attraverso:

- la valorizzazione di un sistema di città e insediamenti equilibrato e policentrico, promuovendo altresì la massima sinergia e integrazione tra i diversi territori della Regione (art.1, c. 2 lett. c);
- una qualità insediativa ed edilizia sostenibile che garantisca: 1) la salute ed il benessere degli abitanti e dei lavoratori; 2) la piena accessibilità degli spazi pubblici per la generalità della popolazione; 3) la salvaguardia e la valorizzazione degli spazi agricoli periurbani; 4) la produzione locale di energia e la riduzione dei consumi energetici; 5) il risparmio idrico (art.1, c. 2 lett. e).

Nel PIT-PPR ricorre frequentemente il riferimento al consumo di suolo: già all'articolo 1 della Disciplina di piano si indica la riduzione dell'impegno di suolo come prima modalità per perseguire la promozione e la realizzazione di uno sviluppo socio-economico sostenibile e durevole e di un uso consapevole del territorio regionale. Nella parte dedicata alle invariati strutturali la locuzione "consumo di suolo" ricorre 10 volte nella invariante I, 26 nella invariante II, 16 nella invariante III, 3 nella invariante IV, o come individuazione delle dinamiche di trasformazione e criticità o al fine di fornire indicazioni per le azioni. L'efficacia delle misure di contenimento del consumo di suolo è sostenuta dalle politiche regionali che mirano al recupero e rigenerazione del patrimonio edilizio esistente. Un consistente incentivo in questo senso è fornito dall'impegno regionale nei fondi comunitari, in particolare nei Progetti di innovazione urbana (PIU) previsti dal POR FESR 2014 – 2020.

#### Indicatori del consumo di suolo :

2.1.1 Modificazioni degli usi del suolo (indagini sulle carte di uso e copertura del suolo).

2.1.2 Variazioni del territorio urbanizzato dall'entrata in vigore della l.r. 65/14. Permeabilità ecologica e rischio di saldatura degli insediamenti.

2.1.3 Nuovi impegni di suolo e politiche di recupero e rigenerazione all'interno del territorio urbanizzato: tendenze degli strumenti comunali di pianificazione

Figura 1: Gli indicatori del consumo di suolo utilizzati nel Rapporto di monitoraggio degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica (OPPT Regione Toscana).

<sup>2</sup> Direzione Urbanistica e Politiche Abitative della Regione Toscana.

Per una migliore comprensione della scelta degli indicatori di consumo di suolo e quindi di ciò che con essi si è voluto mettere in evidenza, è utile definire meglio, a mo' di glossario, alcuni termini qui utilizzati.

Intanto occorre rammentare che un indicatore non consiste nella misura esatta di un fenomeno o di uno stato di cose del quale si vuole osservare l'andamento o la consistenza, non sempre rilevabile, ma consiste in entità, quantificabili o meno, capaci appunto di fornire indicazioni. Inoltre uno stesso fenomeno può essere indagato sotto diversi aspetti o punti di vista, a seconda dell'ambito disciplinare di interesse e dell'obiettivo che ci si è posti (valutare l'efficacia piuttosto che l'efficienza o gli effetti). Perciò, nel nostro caso, in cui vogliamo verificare il conseguimento degli obiettivi di contenimento del consumo di suolo della l.r. 65/14 e del PIT, utilizziamo indicatori adatti ad una valutazione di efficacia, ed assumiamo il punto di vista, e quindi definizioni e parametri, della legge e del PIT.

L'indicatore utilizza le banche dati dell'Uso e Copertura del Suolo (UCS) di Regione Toscana ottenute dalla interpretazione delle rilevazioni aeree e da satellite e scaricabili dal portale Geoscopio di Regione Toscana.

Per "consumo di suolo" si intende qui l'artificializzazione del suolo, ovvero la trasformazione degli usi del suolo verso funzioni di tipo urbano, corrispondente all'espansione delle superfici edificate con perdita irreversibile di suolo agricolo e di ambienti naturali e quindi di patrimonio di valore paesaggistico, ambientale e sociale.

Le indagini sugli usi del suolo sono state dapprima condotte con metodologia statistica per punti di campionamento: i dati che ne sono derivati documentano l'andamento storico dell'artificializzazione fino al 2007. A partire da tale data si è impiegata la metodologia CLC per poligoni, più precisa e capace di restituire tutte le classi di uso del suolo secondo la codifica del Corine Land Cover. Si riportano in sintesi la serie storica e i dati al 2016.



Figura 2: Artificializzazione del suolo in Toscana dal 1954 al 2007 - metodologia campionamento per punti (Fonte Regione Toscana).

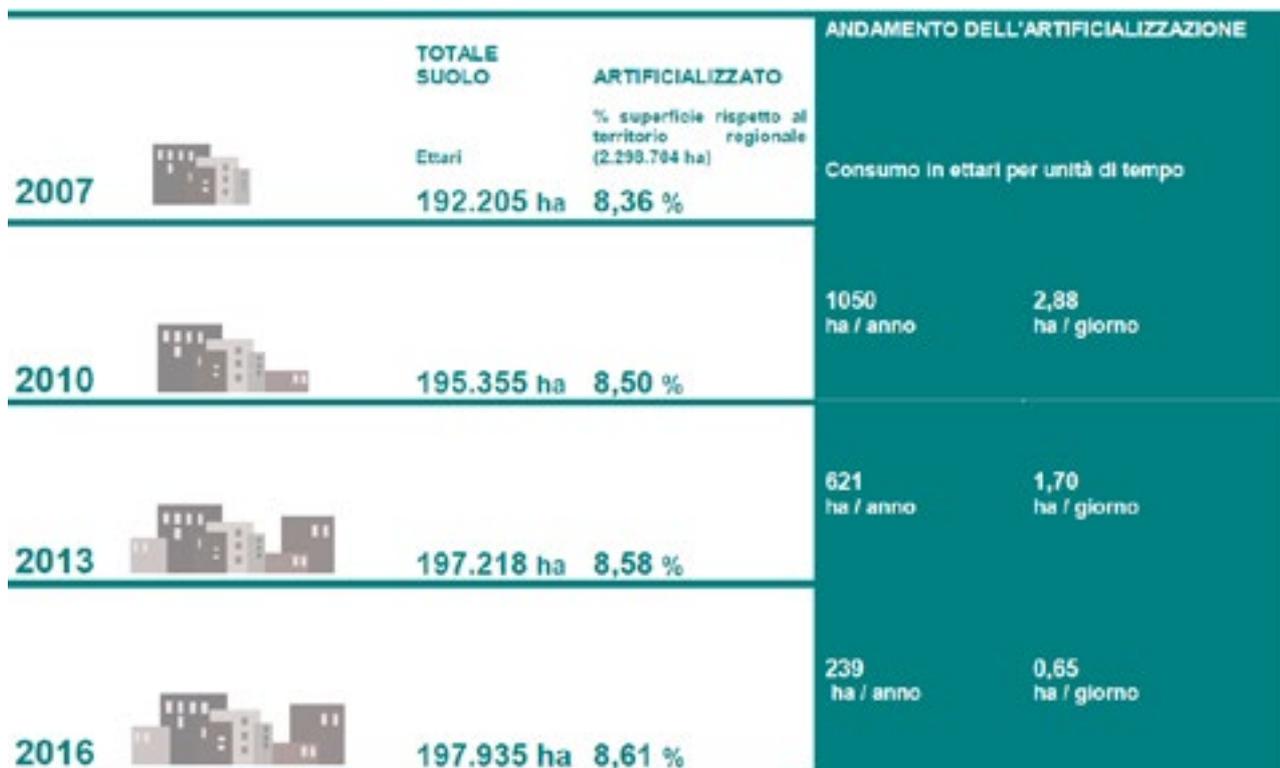


Figura 3: Artificializzazione del suolo in Toscana dal 2007 al 2016 - metodologia per poligoni (Fonte Regione Toscana).

In termini assoluti dal '54 al 2007 l'artificializzazione del suolo ha visto un incremento di 87.204 ettari, una superficie maggiore di quella urbanizzata al 1954. Nella tabella sottostante sono riportati i valori relativi alle sole superfici artificializzate corrispondenti al Livello 1 della carta di Uso e Copertura del Suolo della Regione Toscana, esclusi i sotto livelli 1212 (impianti fotovoltaici) e 1221 (strade in aree boscate). È inoltre evidenziato il dettaglio della variazione annua e giornaliera.

Valori assoluti in ha e in percentuale	2007		2010		2013		2016	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Terr. Artificializzati (liv. 1)	192205	8,36	195355	8,50	197218	8,58	197935	8,61
Sup. Agricole (liv. 2)	883776	38,44	880066	38,28	878193	38,20	878245	38,20
Terr. Bosc. e semi-nat.(l.3)	1201195	52,25	1201613	52,27	1201468	52,26	1200528	52,22
Zone Umide (liv. 4)	4808	0,21	4781	0,21	4855	0,21	4916	0,21
Corpi Idrici (liv. 5)	16863	0,73	17032	0,74	17112	0,75	17224	0,75

Tabella 1: Variazioni, in valore assoluto, di tutte le classi (livelli) del UCS nei trienni 2007-2010, 2010-2013 e 2013-2016 (fonte Regione Toscana).

Variazioni in percentuale dei livelli UCS	2007	Var. 07-10 %	2010	Var. 10-13 %	2013	Var. 13-16 %	2016
	Terr. Artificializzati (liv. 1)	8,36 %	0,14 %	8,50%	0,08 %	8,58 %	0,03 %
Sup. Agricole (liv. 2)	38,44 %	-0,16 %	38,28%	-0,08 %	38,20 %	0,00%	38,20 %
Terr. Bosc. e semi-nat.(l.3)	52,25%	0,02%	52,27%	-0,01%	52,26%	-0,04%	52,22%
Zone Umide (liv. 4)	0,21%	-0,00%	0,21%	0,00%	0,21%	0,00%	0,21%
Corpi Idrici (liv. 5)	0,73%	0,01%	0,74%	0,01%	0,75%	0,00%	0,75%

Tabella 2: Variazioni in percentuale dei livelli UCS. La sensibile riduzione di superfici agricole va quasi per intero a vantaggio delle superfici artificializzate.

Il dato regionale, pur mostrando un segno positivo e quindi un aumento dei territori modellati artificialmente, mette in evidenza come tale aumento stia considerevolmente calando nel tempo. Se infatti nel 2007-10 la variazione percentuale è dell'1,64%, nel periodo successivo 2010-13 l'aumento è dello 0,95% e nel periodo 2013-16 la variazione continua a diminuire fino allo 0,38%.

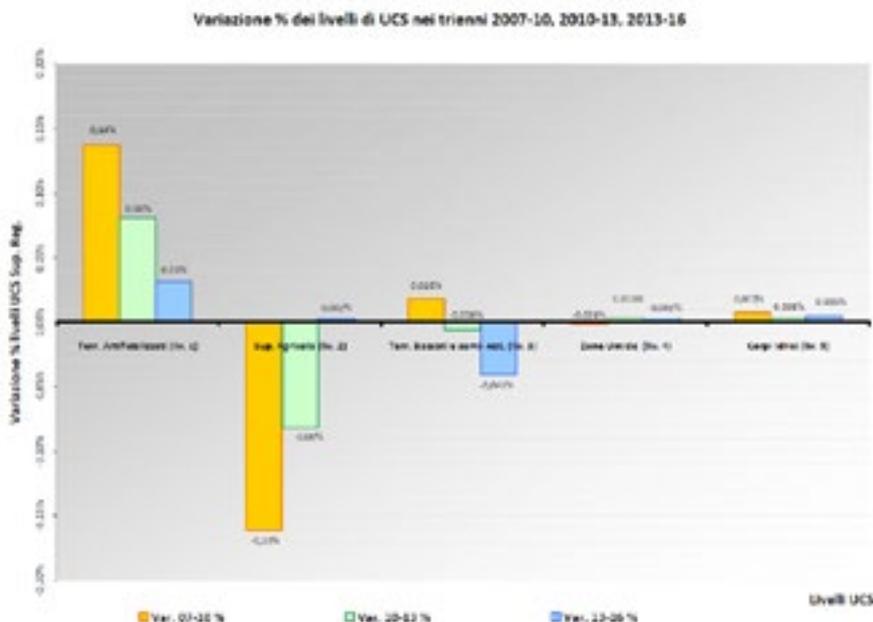


Figura 4: Variazioni percentuali dei livelli di UCS nei trienni 2007 – 2010, 2010 – 2013, 2013 - 2016.

## 2.2.2 Le dinamiche del paesaggio rurale: i processi di abbandono

L'apparato conoscitivo sviluppato durante la realizzazione del PIT presentava già molte informazioni riguardo alla struttura del paesaggio e alle sue trasformazioni. Il periodo intercorso dal 2014, anno dell'approvazione del PIT, ad oggi, è piuttosto limitato per rilevare con correttezza e mettere in relazione gli eventuali cambiamenti avvenuti con gli effetti del piano. Le analisi presenti in questo rapporto sono quindi rivolte ad approfondire alcuni aspetti che il PIT aveva in parte già individuato e in parte sono scaturiti dalle indagini svolte per la realizzazione del rapporto e dall'attività dell'Osservatorio del Paesaggio Rurale. Fra questi, i fenomeni legati all'abbandono del territorio rurale, di gran lunga uno dei più importanti processi che hanno inciso sul paesaggio italiano e toscano nell'ultimo secolo, sono stati sottoposti ad una particolare attenzione. Fino ad oggi l'abbandono ha ricevuto una relativa scarsa attenzione rispetto ad altri temi quali il consumo di suolo, ma recentemente anche l'ISTAT ha iniziato a considerarlo come un fenomeno degradativo del paesaggio. Per la Toscana si tratta di un tema di grande rilevanza dato che il paesaggio rurale riguarda quasi il 90% del territorio regionale e il mantenimento della sua qualità richiede di rispettare un equilibrio fra le sue componenti.

In generale l'abbandono non sembra suscitare particolari preoccupazioni rispetto a fenomeni quali il consumo di suolo. La tradizione storica che assegnava all'Italia un primato legato alla qualità di un paesaggio rurale modellato dall'uomo, descritto e celebrato da viaggiatori stranieri, poeti e scrittori di valore universale e poi descritto da Emilio Sereni nella sua storia del paesaggio agrario, sembra ormai alle spalle. Il cambiamento della struttura sociale

avvenuto nel secondo dopoguerra che ha portato ad avere una quota della popolazione le cui attività sono collegate all'agricoltura ormai inferiore al 4,5%, ha reciso il legame con i sistemi agro-silvo-pastorali e con la produzione alimentare. Parallelamente, l'emersione di nuove classi urbane e una cultura di matrice nord europea, che valorizza la naturalità rispetto al paesaggio culturale, hanno messo in secondo piano il risultato del secolare rapporto fra uomo e natura che da sempre ha caratterizzato il nostro paesaggio. Ciò si riflette anche negli strumenti di tutela rivolti soprattutto a tutelare il ritorno della natura e ridurre la cementificazione, piuttosto che a promuovere l'agricoltura.

Siamo quindi in una fase storica in cui, nonostante l'Italia sia particolarmente apprezzata nel mondo per la sua cucina, i prodotti alimentari, il paesaggio e la Toscana sia una delle prime regioni per prodotti agricoli tradizionali registrati, importiamo gran parte delle materie prime alimentari dall'estero, oltre a prodotti semilavorati e la scarsità di tali prodotti viene attribuita ad una non meglio identificata "scarsità" di terreni coltivabili. Il fatto che l'importazione di cibo incida per più del 20% sulla nostra impronta ecologica, oltre che sulla bilancia commerciale, e che l'abbandono di una gestione attiva del paesaggio ne comprometta sia la qualità, sia le funzioni ambientali, sembra preoccupare poco una certa parte dell'opinione pubblica e delle istituzioni. Ecco perché questo rapporto ha scelto di dare un particolare risalto a questo tema.

## I processi di abbandono fra il 1954 e il 2016

Lo studio diacronico delle trasformazioni del paesaggio toscano partendo dal Catasto Ottocentesco è particolarmente legato alla tradizione della scuola dei geografi toscani. I primi confronti fra il catasto e alcune fonti cartografiche del secondo dopoguerra, quali la carta del CNR degli anni '60 sono state realizzate dal Laboratorio di Geografia dell'Università di Siena<sup>3</sup>. Questi primi dati mostravano già l'importanza dei fenomeni di riforestazione dovuta all'abbandono delle aree agricole, anche se il catasto lorenese non copriva tutto l'attuale territorio regionale, ed è quindi difficile fare stime precise. La riforestazione avvenuta nel territorio regionale può essere una buona misura indiretta per calcolare l'abbandono.

Un primo abbandono si registra nel periodo fra le due guerre mondiali e il 1954, quando i boschi toscani aumentano di 44.939 ha. Questo è dimostrato dai dati della Carta Forestale del Regno d'Italia realizzata nel 1936 dalla Milizia Nazionale Forestale, prodotta in tavole 1:100.000, la cui digitalizzazione è stata operata dall'Unità Inventario Forestale del MIPAAF, successivamente rielaborata per la Toscana dal Laboratorio per il Paesaggio del Dipartimento DAGRI, della Scuola di Agraria dell'Università di Firenze, messa a confronto con i dati dell'uso del suolo del 1954. Nel 1936 il 66% dei boschi sono distribuiti in collina, il 25% nelle zone montante ed il resto in pianura, la cartografia e la descrizione dei boschi spiegano con chiarezza che siamo in presenza di formazioni forestali interamente gestite, quindi soggette a regolari utilizzazioni per gli usi più diversi. Le descrizioni abbinate alla carta del 1936 e la letteratura storico forestale evidenziano come i boschi toscani siano sostanzialmente un prodotto culturale. Le loro caratteristiche sono legate a pratiche di gestione storiche che ne hanno modificato estensione, densità, struttura e composizione specifica. Ne costituiscono alcuni esempi emblematici i boschi da pascolo e il bosco ceduo semplice, quest'ultimo lar-

<sup>3</sup> Claudio Greppi, Anna Guarducci, Fonti e metodi per lo studio dei paesaggi storici

Dieci anni di attività del Laboratorio di Geografia del Dipartimento di Storia. Dieci anni di attività del Laboratorio di Geografia del Dipartimento di Storia, in "L'officina del Bullettino", 2 aprile 2009; Claudio Greppi, Corometrie. Popolamento e assetti culturali in Toscana dall'Ottocento ad oggi. In "Trame nello spazio", n.4, 2014.

gamente prevalente (70%) come forma di governo, ed i castagneti da frutto, senza scordare le abetine appenniniche. Il confronto fra l'uso del suolo del 1954 e quello del 2016 mostra che l'incremento delle superfici forestali è più intenso nelle aree collinari, soprattutto in Maremma, nel Chianti e in Val d'Arno. L'aumento del bosco fra i due periodi studiati è infatti pari al 16% con un incremento di 158.017 ha, rispetto ai 144.939 ha del periodo 1936-1954. Il confronto diacronico 1954-2016 è di particolare rilevanza in quanto il regolamento forestale regionale consente di recuperare i terreni abbandonati proprio da quella data, fornendo così con grande precisione una preventiva identificazione delle aree suscettibili di recupero.

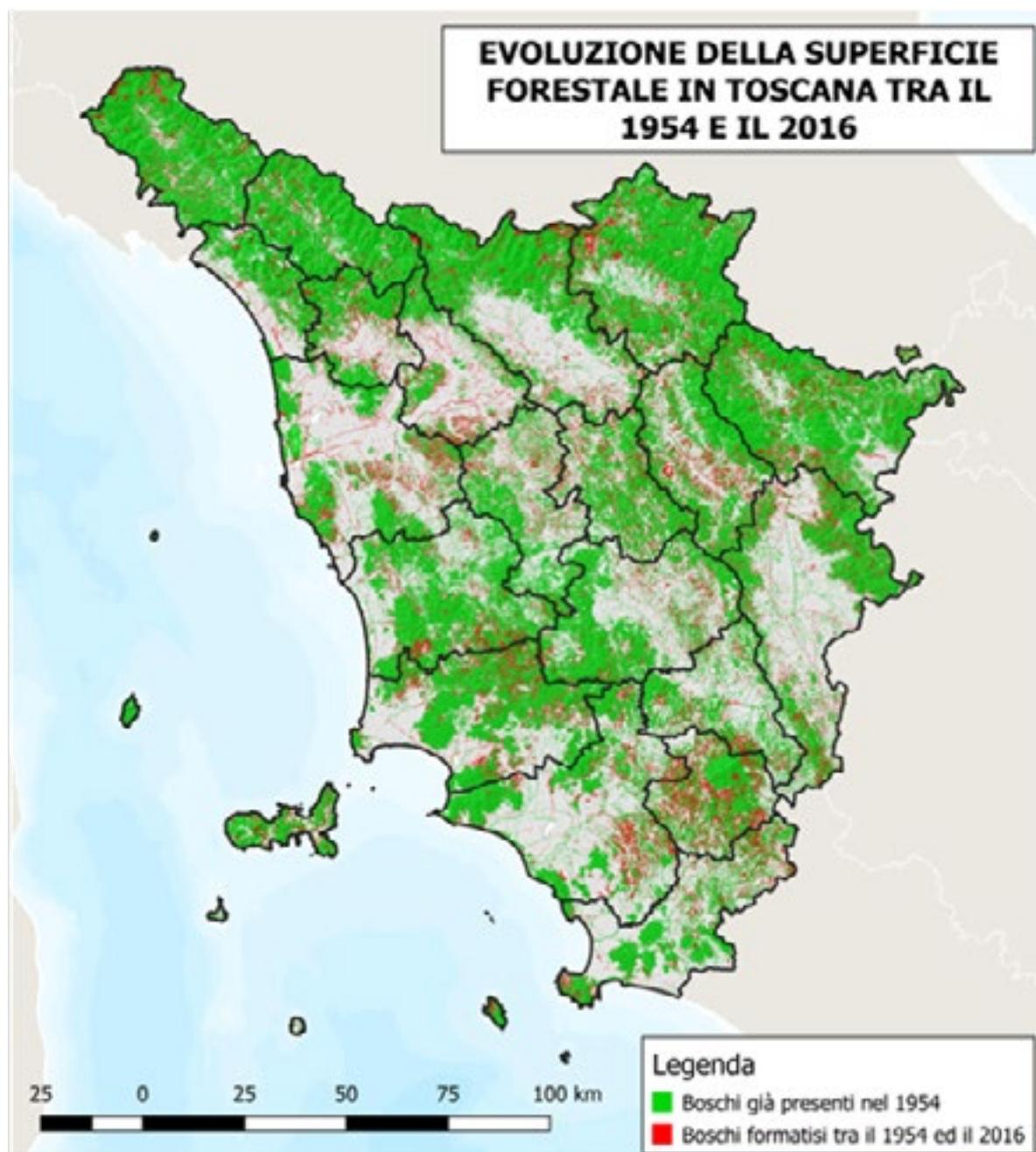


Figura 5: cartografia delle aree oggetto di processi di riforestazione avvenuti su terreni agricoli abbandonati e che, secondo le norme del PIT, sono recuperabili.

Il processo di riforestazione ha visto affermarsi non le specie arboree preesistenti ma quelle più adatte a ricolonizzare ambienti un tempo coltivati, come ad esempio nel caso del pino

marittimo, una specie che colonizza rapidamente tali terreni. Oltre all'incontrollata espansione di alcune specie (es. robinia e ailanto), bisogna considerare che le nuove tipologie di bosco oggi presenti sono comunque influenzate dalle colture precedenti, sia che queste sorgano su superfici precedentemente coltivate sia che sostituiscano boschi preesistenti. Tale relazione è generalmente ignorata da gran parte del pubblico e da molti studiosi che associano la presenza del bosco ad una idea di "naturalità" del paesaggio che prescinde dalle vicende storiche che l'hanno determinata.

Al di là della cancellazione di assetti colturali di tipo agricolo e pastorale, è utile ricordare che le trasformazioni dovute all'abbandono incidono anche sulla qualità del paesaggio forestale, influenzando le caratteristiche di densità, struttura e composizione specifica.

I boschi da pascolo e i pascoli arborati, un tempo molto diffusi in Toscana, così come i boschi di capitozze, fondamentali per l'economia agricola legata al pascolo libero del bestiame sono oggi quasi scomparsi. Un altro esempio di come tali trasformazioni abbiano inciso sul paesaggio forestale è la colonizzazione di alcuni boschi, quali ad esempio i castagneti da frutto, da parte di vegetazione arborea ed arbustiva di altro tipo, che porta a modificare le caratteristiche del castagneto. Ugualmente, la crescita della vegetazione spontanea sotto le chiome dei pini domestici delle pinete litoranee toscane, con il passare del tempo, trasforma le pinete in boschi misti caratterizzati soprattutto da specie quercine, che prendono il sopravvento portando alla scomparsa del pino domestico e alla modificazione del paesaggio.

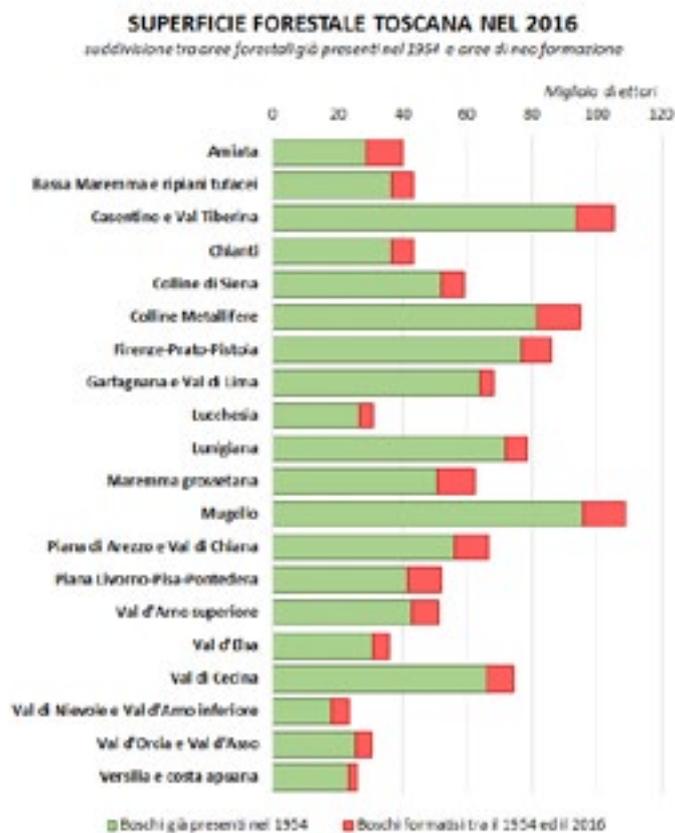


Figura 6: il grafico mostra i processi di riforestazione avvenuti in ciascun ambito del PIT dal 1954 al 2016.

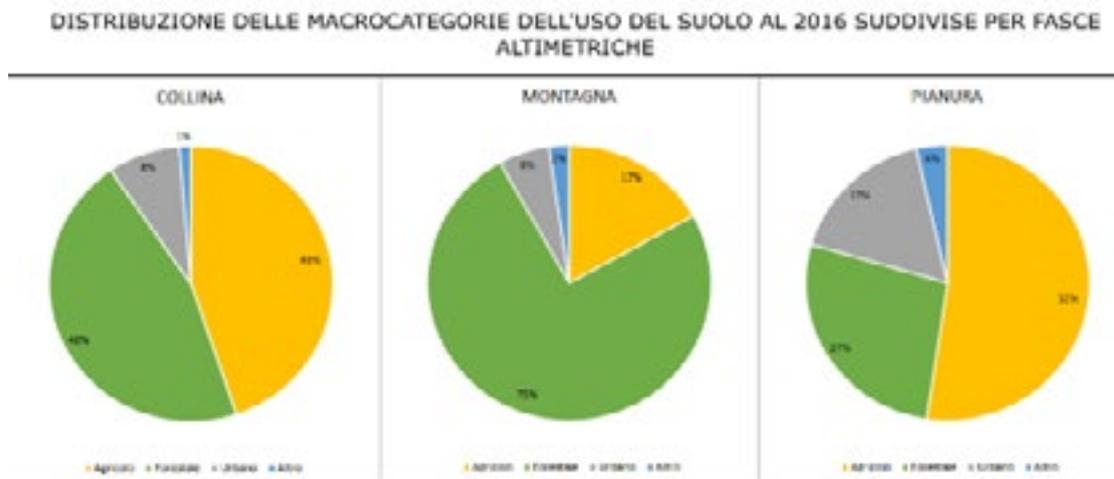


Figura 7: Situazione dell'uso del suolo in Toscana al 2016 (elaborazione dati SIT Regione Toscana) organizzati per son altimetriche.

In assenza di gestione questo sarà il destino anche della macchia mediterranea, presente in alcuni ambiti individuati dal PIT. In realtà, senza una “gestione attiva” di tali boschi che li mantenga allo stato di macchia, questi evolveranno trasformandosi in boschi di alto fusto, laddove le condizioni ambientali lo permettono, anche perché l’odierna struttura della tutela del paesaggio non ha alcuna possibilità di prevenire tale fenomeno, ma anzi lo favorisce.

Dal punto di vista forestale l’azione di pascolamento della vegetazione arborea, quando questa si trova nella fase di rinnovazione può giungere a compromettere la presenza del bosco stesso, oppure determinare un rallentamento della crescita, come pure costituire un danno al futuro prodotto ritraibile. Sono noti casi, diffusi in molte parti della Toscana, in cui le normali utilizzazioni forestali non consentono la ricrescita del bosco perché le giovani piantine che si sviluppano vengono divorate dalla fauna presente. La stessa situazione si verifica in alcuni boschi colpiti da fenomeni meteorici (es. le abetine abbattute dal vento a Vallombrosa) o che cercano di riformarsi dopo l’incendio, dove la rinnovazione naturale o artificiale, viene divorata dalla fauna selvatica. In conseguenza di questa problematica sta assumendo una preoccupante importanza la diffusa crescita delle recinzioni in metallo, o anche elettrificate, per proteggere colture di pregio minacciate dagli ungulati che stanno compromettendo la qualità del paesaggio di molte zone della Toscana, soprattutto nelle aree di produzione vitivinicola.

Un altro aspetto legato all’abbandono che nel corso del tempo sta rivestendo sempre maggiore rilevanza è infatti l’eccessivo aumento della fauna selvatica, in particolare degli ungulati, classificabile come uno dei fenomeni di degrado del paesaggio agrario e forestale. I danni causati dalla fauna selvatica, dal 2005 al 2011, sono stati stimati in 12.544.071 euro, dei quali l’82,57% dovuti ai cinghiali, ed il resto ad altri ungulati quali caprioli, daini e cervi (Regione Toscana, Piano Regionale Agricolo e Forestale 2012-2015). Per effetto dell’aumento della fauna selvatica si registra anche la crescita del numero dei predatori, in particolare il lupo, che ormai viene segnalato non solo in remote aree di montagna, ma anche nei sobborghi di Firenze. L’espansione della vegetazione verso i fondo valle nelle zone montane e verso la parte bassa delle colline, avvicina le zone di rifugio della fauna alle colture agricole e alle aree ubane, dove più facile è l’approvvigionamento di cibo, che nel caso dei predatori significa animali da cortile e anche pecore. Questo spiega il crescente numero di danni segnalati e gli incidenti che sempre più spesso coinvolgono i motoveicoli.

Abbinato agli effetti negativi dell’eccessivo aumento della vegetazione vi è anche quello indi-

retto legato alla possibilità di apprezzare il paesaggio toscano da punti panoramici collocati in zone montane o alto collinari. Sempre più spesso strade potenzialmente panoramiche sono bordeggiate da una compatta copertura di vegetazione arborea che ostruisce la vista in zone della Toscana dove, come descritto in alcune guide turistiche dello scorso secolo, si godevano panorami che spaziavano dalle montagne fino al mare.

## Il confronto con i dati nazionali

Osservando i grafici delle fig. 8 e 9 si comprende come, rispetto all'intero territorio nazionale, in Toscana il superamento, in termini di estensione, delle superfici agricole da parte di quelle forestali sia già avvenuto alla fine degli anni '80, mentre invece a livello nazionale la superficie forestale è ancora leggermente inferiore a quella agricola<sup>4</sup>. È anche importante evidenziare come negli ultimi 10 anni in Toscana l'abbandono abbia rallentato la sua corsa stabilizzandosi su valori che non sono variati in modo significativo. Ciò potrebbe indicare una interruzione di tale processo.

Confrontando i dati della copertura del suolo per un periodo più ravvicinato, tra il 2007 ed il 2016 (UDS Regione Toscana), organizzati per zona altimetrica, si osserva che la superficie agricola presente nel 2007, risulta ridotta dello 0,54% in collina, in montagna dello 0,67% ed in pianura dell'1,17%. La superficie forestale collinare presente nel 2007 appare ridotta dello 0,13% nel 2016, in montagna dello 0,27% e in pianura dello 0,31%. La superficie urbana collinare presente nel 2007 ha invece subito un incremento del 3%, quella presente in montagna del 2,27% e quella in pianura del 3,65%. Le superfici che non rientrano nelle precedenti categorie (es. affioramenti rocciosi, aree umide e acque superficiali) hanno registrato un incremento del 4% in collina, dell'8% in montagna e del 2,2% in pianura.

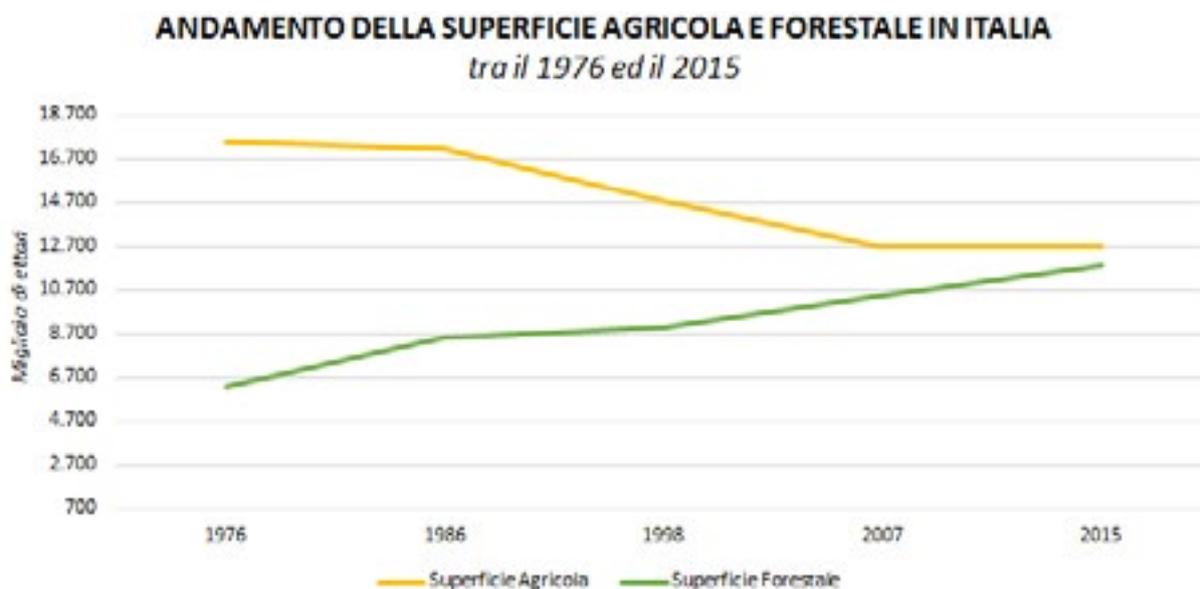


Figura 8 Evoluzione delle superfici agricole e forestali in Italia (MIPAAF 2018).

<sup>4</sup> MIPAAF, Rapporto sullo Stato del paesaggio rurale, Rete Rurale Nazionale, 2018. [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it)

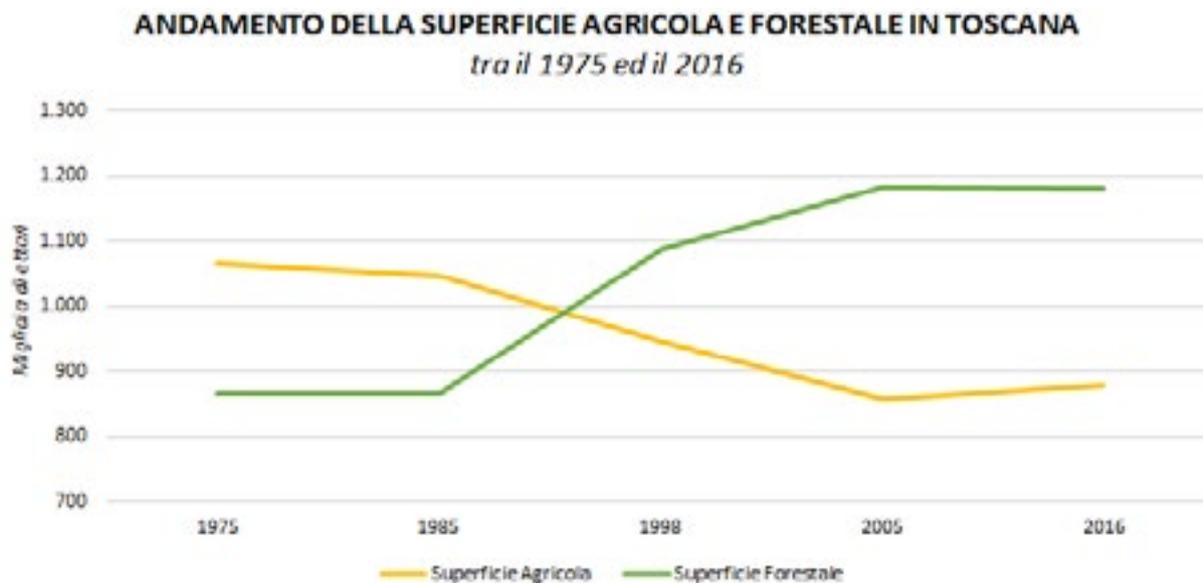


Figura 9: Evoluzione delle superfici agricole e forestali in Toscana (dati ISTAT e Regione Toscana).

VARIAZIONI DI SUPERFICIE PER ZONA ALTIMETRICA DAL 2007 AL 2016								
ZONA ALTIMETRICA	Agricolo		Forestale		Urbano		Altro	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
COLLINA	-3.696	-0,54%	-893	-0,13%	+3.780	+3,00%	+810	+4,01%
MONTAGNA	-657	-0,67%	-1.181	-0,27%	+761	+2,27%	+1.077	+8,13%
PIANURA	-1.179	-1,17%	-163	-0,31%	+1.190	+3,65%	+153	+2,22%

Figura 10: Variazioni di copertura del suolo tra il 2007 ed il 2016 (UDS Regione Toscana).

### 2.2.3 Il monitoraggio del “mosaico rurale” e il contributo dell’Osservatorio del Paesaggio

Per alcuni anni l’Assessorato all’Ambiente della Regione Toscana ha prodotto un dettagliato rapporto denominato “Segnali Ambientali” nella cui edizione del 2006, fra molti altri dati, fu introdotto un capitolo sul paesaggio rurale<sup>5</sup>. Il lavoro era basato su tredici aree di studio fisse nel territorio regionale analizzate in modalità diacronica, considerando il catasto ottocentesco, il 1954 e il 2006. Era rivolto ad impostare un sistema di monitoraggio permanente, con aree scelte in base alla loro rappresentatività riguardo alle zone montane, collinari e costiere, alla cui realizzazione aveva contribuito anche l’assessorato all’agricoltura.

L’intento non era quello di ricavare un dato rappresentativo dell’uso del suolo a scala regionale, ma di seguire l’evoluzione del mosaico ad una scala di dettaglio che il prospetto del Catasto ottocentesco organizzato per sezioni non consente, analizzando non solo l’abbandono, ma anche la modifica delle tessere del mosaico che le consuete mappature dell’uso del suolo a livello regionale non riescono a dettagliare.

L’analisi diacronica è stata realizzata tramite la procedura VASA (Valutazione Storico Ambientale), oggi impiegata per la valutazione dell’integrità richiesta ai fini dell’iscrizione di un

<sup>5</sup> Regione Toscana, Segnali Ambientali in Toscana, Edifir, Firenze, 2006.

paesaggio nel Registro Nazionale dei Paesaggi Rurali Storici e applicata per il monitoraggio nazionale del mosaico rurale<sup>6</sup>.

L'assetto ottocentesco nelle aree montane analizzate dallo studio mostrava una grande diversificazione, con punte di 65 tipi di uso del suolo, per 1000 ettari di territorio. Questi dati sfatano l'idea di un paesaggio appenninico più semplificato rispetto a quello collinare e di pianure, mostrando che tutto il paesaggio regionale si caratterizza per una grande diversificazione, come d'altra parte messo in evidenza dai morfotipi rurali del PIT.



*Figura 11: confronto fra una foto del 1954 (a sinistra) e del 2010 (a destra) di una zona agricola vicino a Pozzolatico. Si nota la modifica della dimensione dei campi e delle quantità di alberature, oltre ad una espansione degli insediamenti.*

<sup>6</sup> Nel caso dei rilievi svolti in due parchi regionali la data intermedia utilizzata è stata il 1981 al posto del 1954, per valutare l'effetto sulle dinamiche del paesaggio della gestione operata dai Parchi, secondo le indicazioni della Direzione Ambiente.

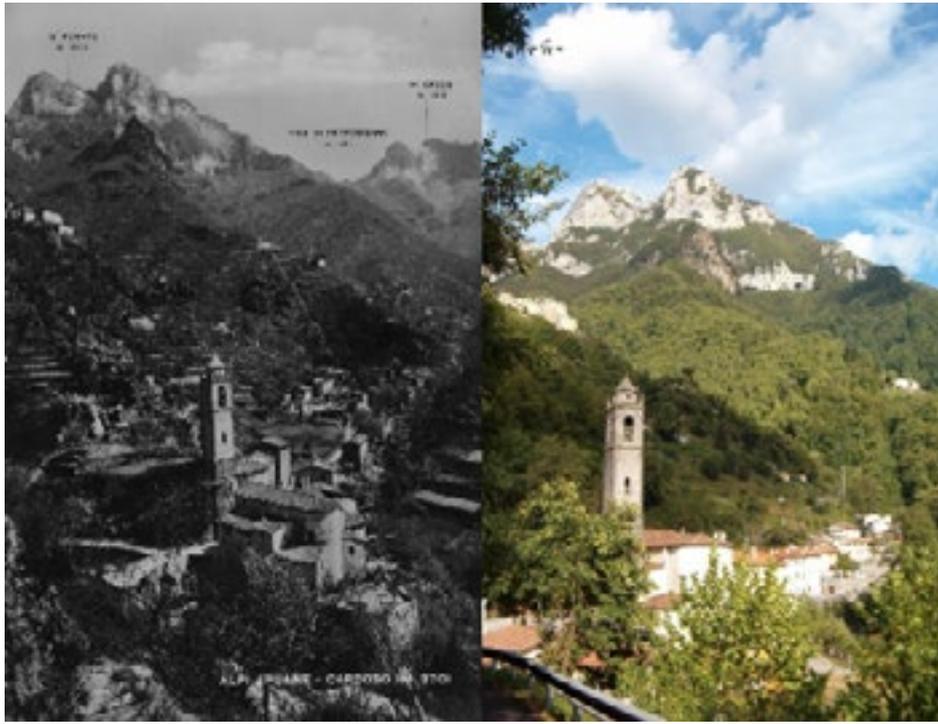


Figura 12: Nelle foto a sinistra si osserva la zona di Cardoso nel Parco delle Apuane agli inizi del 1900 e a destra una foto del 2010. Si nota l'abbandono dei terrazzamenti e la riforestazione che ne è seguita. Le frane avvenute durante gli eventi pluviometrici estremi del 1996, così come quelle avvenute nel 2011 nelle Cinque Terre, sono dovute soprattutto su terrazzamenti abbandonati e ricolonizzati dalla vegetazione<sup>7</sup>.

In ossequio ai suoi compiti e al fine di contribuire ad approfondire il quadro conoscitivo del PIT, l'Osservatorio Regionale del Paesaggio ha proposto l'aumento del numero di aree di studio realizzate nell'ambito dei precedenti progetti regionali portandole a 20, una per ciascun ambito in cui è stato suddiviso il territorio regionale. La struttura del paesaggio, al di là della matrice geomorfologica, è infatti costituita da una serie di tessere elementari, caratterizzate da vari usi del suolo, distribuite all'intero della matrice. Si tratta di un parametro scientifico, ma ben presente nella percezione del pubblico, essendo legato alla diversificazione del paesaggio toscano, un mosaico di usi del suolo il cui valore è riconosciuto anche dalla dichiarazione UNESCO-CBD sulla diversità bioculturale redatta a Firenze nel 2014. La variazione della struttura del mosaico è un importante indicatore delle trasformazioni del paesaggio, più raffinato rispetto al semplice variare dell'uso del suolo e molto sensibile all'abbandono, al consumo di suolo e alle intensivizzazioni colturali. Si tratta di un argomento a cui il PIT ha dedicato molta attenzione e che ha suscitato un intenso dibattito con i settori produttivi agricoli, era quindi importante che fosse sviluppato un metodo per valutare analiticamente tale fenomeno e monitorarlo nel tempo.

## Le aree di monitoraggio

Per ognuno degli ambiti individuati dal PIT è stata individuata un'area selezionata in base alle descrizioni contenute nelle schede d'ambito. Sono state tenute presenti indicazioni qualitative riguardo alla struttura del mosaico – fine, media, grossolana – presente negli ambiti, oltre alla presenza di zone “sensibili” legate ad esempio alle aree di contatto fra bosco e coltivazioni, per tenere sotto controllo le modifiche. Lo scopo è quello di avere un campio-

<sup>7</sup> Regione Toscana, Dinamiche del paesaggio, biodiversità e rischio idrogeologico nella zona di Cardoso fra 1832 e 2002, Tipografia Regionale, Firenze, 2005.

namento della struttura del mosaico presente nel territorio regionale, non necessariamente rappresentativo di ciascun ambito, ma delle tipologie di mosaico presenti nel paesaggio toscano, per raccogliere parametri dimensionali misurabili con metodologie ripetibili. Si tratta di un metodo che, rispetto ad altri campionamenti statistici basati su molte aree puntuali, come nel caso degli inventari forestali, individua le aree campione su un base tipologica. Si tratta di un sistema già usato nel rilevamento AGRIT, utilizzato per osservare gli effetti degli indirizzi delle politiche agricole sul paesaggio rurale italiano.

Le aree sono state identificate e perimetrare utilizzando come confini elementi ben riconoscibili: strade, crinali, corsi d'acqua. È stato deciso di realizzare aree di monitoraggio con la stessa dimensione in ogni ambito, in modo da rendere confrontabili i risultati tra ambiti diversi, con una superficie prefissata di 1.000 ettari. Questa superficie è sufficientemente grande per studiare il mosaico presente al suo interno, ma allo stesso tempo è contenuta in modo da permettere un aggiornamento del monitoraggio periodico senza necessitare di tempi e costi eccessivi. Le aree identificate ricadono nei seguenti comuni:

<b>Ambito</b>	<b>Comune</b>
1 - Lunigiana	Bagnone
2 - Versilia e Costa Apuana	Stazzema
3 - Garfagnana e Val di Lima	Castiglione di Garfagnana
4 - Luccesia	Borgo a Mozzano
5 - Val di Nievole e Val d'Arno inferiore	San Miniato
6 - Firenze-Prato-Pistoia	Firenze
7 - Mugello	Firenzuola
8 - Piana Livorno-Pisa-Pontedera	Vecchiano
9 - Val d'Elsa	San Gimignano
10 - Chianti	Greve in Chianti
11 - Val d'Arno superiore	Terranuova Bracciolini
12 - Casentino e Val Tiberina	Pratovecchio Stia
13 - Val di Cecina	Castagneto Carducci
14 - Colline di Siena	Chiusdino
15 - Piana di Arezzo e Val di Chiana	Lucignano
16 - Colline Metallifere	Porto Azzurro / Rio nell'Elba
17 - Val d'Orcia e Val d'Asso	Montalcino
18 - Maremma grossetana	Civitella Paganico
19 - Amiata	Santa Fiora
20 - Bassa Maremma e ripiani tufacei	Orbetello

Tabella 1: Elenco dei comuni interessati dalle aree di monitoraggio per ogni ambito del PIT.

Ogni area individuata è stata descritta brevemente tenendo conto delle seguenti caratteristiche:

- Inquadramento generale e amministrativo: inquadramento cartografico all'interno dell'ambito, estensione, comuni interessati.

- Aree protette: presenza di Parchi Nazionali, Siti di Interesse Comunitario (SIC), Zone di Protezione Speciale (ZPS), Aree Protette di Interesse Locale (ANPIL).
- Morfotipi rurali: in base alla cartografia ufficiale del PIT vengono indicati i morfotipi rurali relativi all'area individuata.
- Inquadramento idrologico: idrografia, rischio di alluvione (in base alla specifica cartografia regionale consultata tramite servizio WMS con classificazione in quattro livelli di rischio crescenti da R1 a R4).

Per ogni area di monitoraggio sono state realizzate una cartografia e statistiche basate sugli usi del suolo. La cartografia degli usi del suolo è stata realizzata tramite fotointerpretazione a video delle ortofoto 20 cm AGEA del 2016 consultate tramite servizio WMS Geoscopio della Regione Toscana. La legenda utilizzata è stata sviluppata in modo tale da scendere il più possibile nel dettaglio degli usi del suolo, mentre la superficie minima cartografabile è stata stabilita in 500 mq, anche se in alcuni casi sono stati identificati poligoni di dimensione inferiore, se in presenza di un mosaico particolarmente frammentato. Ne consegue che le cartografie e i database sono ad un elevato livello di dettaglio. Le statistiche di base presentate per ogni area comprendono un grafico a torta riassuntivo per macrocategorie di uso del suolo (aree agricole, aree boscate, aree antropizzate) e un istogramma con tutti gli usi del suolo. Ad ogni area sono anche stati applicati degli indici, in modo tale da poter analizzare anche la struttura del mosaico paesaggistico e da effettuare un confronto tra aree diverse. Gli indici applicati, in parte derivati dall'ecologia del paesaggio, sono i seguenti:

- Numero di usi del suolo: il numero complessivo dei tipi di uso del suolo fornisce un dato relativo al livello di complessità del paesaggio considerato.
- Numero di tessere: il numero delle tessere individuate per un paesaggio permette di valutare il livello di frammentazione paesistica e la complessità del mosaico.
- Superficie media delle tessere: il valore della media delle superfici di tutte le tessere che compongono un certo mosaico paesaggistico e il livello di frammentazione del mosaico paesaggistico.
- Numero di Diversità di Hill: questo indice esprime il numero effettivo di usi del suolo che contribuiscono alla diversità di un determinato paesaggio.
- Edge Density: è un indice che permette di misurare il livello di frammentazione di un determinato mosaico paesaggistico, attraverso la segmentazione del bordo. Più è elevato il valore di ED maggiore è la frammentazione del paesaggio considerato, mentre a valori bassi corrispondono paesaggi dominati da poche e grandi tessere.

Infine, è stato scelto di misurare la percentuale di superficie interessata da aree protette (Parchi Nazionali, aree Natura 2000, Aree Protette di Interesse Locale) in modo da poter valutare come la presenza di queste forme di tutela influisce sul mantenimento delle caratteristiche identitarie di un paesaggio.

## La struttura delle aree individuate

Analizzando i dati calcolati per ogni area è possibile suddividere le stesse in base alla tipologia, in modo da rendere più facilmente confrontabili i risultati.

Tra queste aree, quella individuata nella piana di Pisa-Livorno-Pontedera presenta l'87% di aree boscate, in quanto situata all'interno del parco naturale di Migliarino e San Rossore. Ad eccezione di quelle collocate in due ambiti (Ambito 3 - Garfagnana e Val di Lima, Ambito

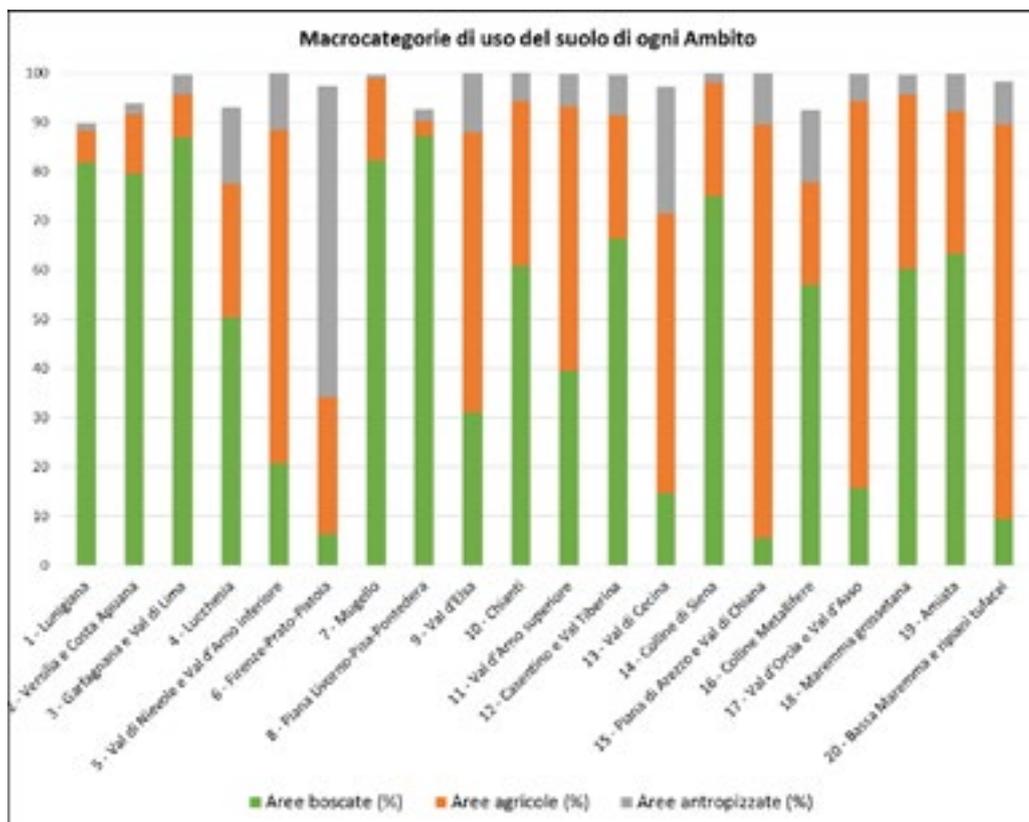


Figura 1: Istogramma delle tre macrocategorie di uso del suolo presenti nelle aree selezionate in ogni ambito.

18 – Maremma grossetana), le aree di monitoraggio prevalentemente forestali sono sempre interessate da aree protette.

Per quanto riguarda il numero di usi del suolo si riscontrano valori medio-bassi, segno che mediamente i paesaggi a carattere prevalentemente forestale sono dominati da un numero ridotto di usi del suolo. Riguardo alla superficie media delle tessere del mosaico, i valori calcolati sono molto dissimili, con tessere talvolta molto ampie in particolare nella Piana Livorno-Pisa-Pontedera (6,13 ha di valore medio), mentre nel caso del Casentino il valore medio è inferiore ad 1 ettaro, in questa area le attività agricole tradizionali, ancora presenti, contribuiscono ad abbassare il valore della superficie media, presentando un paesaggio più diversificato. I castagneti da frutto, in regressione in tutto l'arco appenninico, sono stati identificati prevalentemente nelle aree di monitoraggio degli ambiti 19 - Amiata e 7 - Mugello. Infine, nel caso dell'area di monitoraggio dell'Ambito 4 - Lucchesia, si trovano numerosi boschi di robinia.

Le aree di studio occupate da paesaggi prevalentemente agricoli (superficie agricola >60%) sono 4, con un massimo relativamente alla superficie nell'area posta in Val di Chiana. Per quanto riguarda il numero di usi del suolo, si nota una elevata differenza tra il numero totale di usi del suolo individuato e la ridotta diversità delle tessere elementari. Questo fatto è riconducibile al fatto che nell'area di studio vi sono monoculture specializzate che dominano il paesaggio agrario, nonostante siano ancora presenti alcune tessere che conservano tipologie agricole di tipo tradizionale, come le colture promiscue o le consociazioni tra colture legnose. Questo è anche il caso della Bassa Maremma, dominata dal seminativo semplice, dove la superficie media delle tessere nell'area prescelta risulta quindi elevata. I valori legati alla variabilità del bordo delle aree nei paesaggi prevalentemente agricoli sono generalmente bassi, dato che il livello di complessità del mosaico è ridotto, con un paesaggio

dominato prevalentemente da tessere regolari, di forma rettangolare, tipiche dei seminativi in questa parte della Toscana. La semplificazione della maglia agraria e l'espansione delle monoculture in queste aree, ha fortemente modificato la struttura tradizionale del mosaico paesaggistico.

Il caso dell'area di monitoraggio dell'Ambito 6 - Firenze-Prato-Pistoia è particolare, trattandosi di un'area con un paesaggio prevalentemente urbanizzato. Viste le caratteristiche dell'Ambito, l'area di monitoraggio appare altamente rappresentativa delle criticità ad esse collegate. Le motivazioni sottese ai valori calcolati per gli indici risiedono nella presenza di numerosi orti, frutteti familiari e piccole aree coltivate, spesso con colture tradizionali, che, seppur ridotte come superficie complessiva, sono molto importanti per diversi motivi (paesaggistici, storico-culturali, sociali, ecologici) e contribuiscono all'elevato numero complessivo di usi del suolo e alla ridotta superficie media delle tessere.

Cinque aree di monitoraggio infine sono state selezionate dove non prevale alcuna macrocategoria di uso del suolo, si tratta di paesaggi misti, che presentano un sostanziale equilibrio tra aree boscate e aree agricole. In tre casi la superficie agraria copre comunque più della metà dell'area, nella Lucchesia e nelle Colline Metallifere sono le superfici forestali a coprire più della metà dell'area (da 50% a 57%). L'ambito 9-Val d'Elsa, l'ambito 11-Val d'Arno superiore e l'ambito 13-Val di Cecina hanno una superficie agricola compresa tra il 53% e il 57%, con tessere di dimensione ridotta che formano un paesaggio agrario a grana fine. Il bosco presente negli ambiti 9 ed 11 è invece più frammentato, apportando un contributo alla diversificazione del paesaggio; nell'ambito della Val di Cecina i boschi sono costituiti prevalentemente da pinete litoranee e da piccole riserve forestali regionali nell'entroterra. L'area di monitoraggio dell'Ambito 13 - Val di Cecina è l'unico caso ad avere come secondo uso del suolo le aree antropizzate: ciò è dovuto alla urbanizzazione della frazione abitata di Donoratico. I valori degli indici di queste cinque aree sono decisamente eterogenei, in particolare il numero degli usi del suolo varia da 27 in Val d'Elsa a 46 in Val di Cecina.

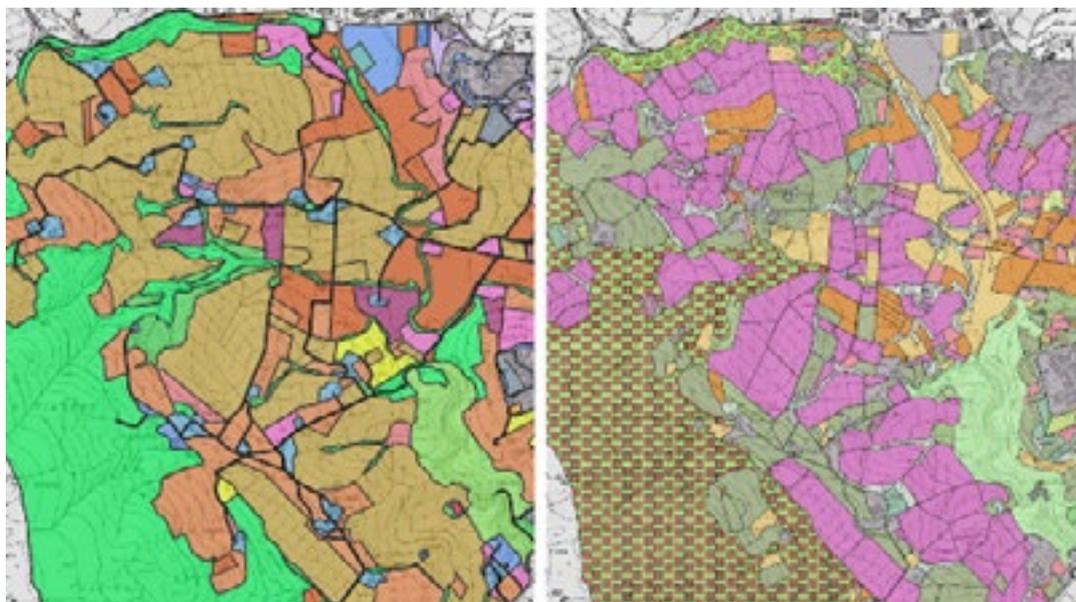


Figura 2: Confronto tra un estratto dell'uso del suolo della Regione Toscana del 2013 per l'ambito del PIT della Val d'Elsa (a sinistra) e l'uso del suolo di dettaglio del presente lavoro, realizzata usando una unità minima cartografata di 500 mq (a destra). Si nota il dettaglio maggiore della cartografia a destra, per quanto riguarda la restituzione della struttura del mosaico.

Attraverso l'ausilio degli indici calcolati è possibile svolgere alcune osservazioni sulla "grana" del mosaico paesaggistico delle diverse aree distribuite nei vari ambiti del PIT, intendendo con questo termine la dimensione e frammentazione delle tessere che compongono un mosaico paesaggistico.

Considerando la superficie media delle tessere sono state applicate delle soglie per definire in tre classi, le tipologie di grana del paesaggio (fig. 2):

- inferiore a 1 ettaro: mosaico a grana fine;
- tra 1 e 2 ettari: mosaico a grana media;
- superiore a 2 ettari: mosaico a grana grossa.

Osservando la tabella riassuntiva, si può osservare che le aree di monitoraggio con paesaggi misti sono tutte a grana fine, tra gli 0,5 e gli 0,79 ettari di superficie media delle tessere, ed è dunque possibile individuare un mosaico molto frammentato dovuto all'alternanza di numerose categorie di uso del suolo che ne aumenta la complessità e la diversità paesaggistica. Per lo stesso motivo, anche l'unico ambito prevalentemente urbanizzato (6 – Piana di Firenze-Prato-Pistoia) riporta una grana molto fine, dovuta all'elevata presenza di orti, frutteti familiari e piccole aree coltivate sopravvissuti al processo di urbanizzazione che ha coinvolto l'area di monitoraggio e specchio di un passato non troppo remoto, costituito soprattutto da campi coltivati.

I paesaggi prevalentemente forestali presentano una grana media o grossa, dovuta alla tipica omogeneità del bosco caratterizzata da tessere di ampie dimensioni e di una minor diversità paesaggistica. Eccezione fa l'ambito 12 - Casentino e la Val Tiberina, dove la frequente presenza di tessere di piccole dimensioni e numerosi usi del suolo aumenta la complessità e la diversità. La grana più grossa fra le aree di monitoraggio si ritrova nell'ambito 8 – Piana di Livorno-Pisa-Pontedera, in quanto situata all'interno di una pineta artificiale e dunque con tessere estremamente ampie (superficie media di 6,13 ettari, circa il doppio del Mugello) ed uno dei valori più bassi di numero di usi del suolo.

Più complessa è invece la distribuzione delle aree di monitoraggio individuate in paesaggi prevalentemente agricoli, in quanto distribuite in maniera omogenea in tutte le categorie di grana, e ciascuna di queste merita un'attenzione particolare. L'ambito 5 – Val di Nievole e Val d'Arno inferiore, con una superficie media delle tessere tra le più basse (0,52 ettari), riporta la presenza di piccole colture specializzate che determinano una tessitura del mosaico molto fine ed un paesaggio diversificato, costituito da un numero di tessere elevato. Nell'ambito 15 – Piana di Arezzo e Val di Chiana l'area di monitoraggio è dominata dal *Morfotipo dei seminativi a maglia fitta di pianura o fondovalle*, e per quanto sia stata inclusa nella grana media si posiziona pressoché al confine con quella fine. La zona pianeggiante costituita prevalentemente da seminativi nudi, e quindi composta da tessere ampie, è bilanciata dalla presenza di oliveti a sesto regolare inframezzati dalle aree edificate nella parte collinare.

Nell'ambito 17 – Val d'Orcia e Val d'Asso la componente forestale del paesaggio assume un ruolo più incisivo (circa il 16%); questa presenza in concomitanza ad un'abbondante presenza di seminativi nudi e vigneti con tessere medio-piccole riduce lievemente la complessità del paesaggio, con una superficie media delle tessere di 1,17 ha. Confrontando i dati relativi alla sola superficie destinata ai vigneti per questa area di monitoraggio, con l'area del Chianti, la quale, nonostante sia prevalentemente boscata, è anch'essa vocata alla viticoltura, sono stati ottenuti dei risultati interessanti. La superficie media delle tessere destinate a vigneto nell'area di monitoraggio dell'ambito 10 - Chianti è di 0,79 ettari. Confrontando questo dato con i 1,32 ettari di superficie media delle tessere destinate a vigneto nell'ambito 17 - Val

d’Orcia e Val d’Asso è facile notare la diversità del mosaico agrario dei due ambiti in questione. Il primo è caratterizzato da un mosaico paesaggistico a maglia fitta e complessa, dovuto essenzialmente alla presenza di terrazzamenti, altro carattere particolare dell’area, che mantiene un’agricoltura di tipo più tradizionale. Il secondo, invece, presenta un mosaico paesaggistico a maglia medio-ampia, tendenzialmente più semplificato. La coltura dei vigneti, in tale ambito, è stata favorita dalle estese e dolci colline che hanno permesso un’espansione marcata di tale coltura, a differenza dell’ambito Chianti, la cui morfologia risulta essere più aspra e difficile per permettere una coltivazione intensiva della vite.

Infine l’area di studio nell’ambito 20 – Bassa Maremma riporta uno dei valori più elevati di superficie media delle tessere (2,96 ettari), dovuta alla morfologia prevalentemente pianeggiante che ha permesso la totale dominanza di coltivazioni estensive del latifondo che riducono significativamente la diversità e complessità del paesaggio.

Tipologia di paesaggio dominante:



Grana	Ambito	Superficie media delle tessere (Ha)
Fine	4 - Lucchesia	0,50
	5 - Val di Nievole e Val d'Arno inferiore	0,52
	11 - Val d'Arno superiore	0,64
	6 - Firenze-Prato-Pistoia	0,67
	9 - Val d'Elsa	0,69
	13 - Val di Cecina	0,77
	16 - Colline Metallifere	0,79
	12 - Casentino e Val Tiberina	0,94
Media	15 - Piana di Arezzo e Val di Chiana	1,01
	10 - Chianti	1,09
	19 - Amiata	1,09
	1 - Lunigiana	1,16
	17 - Val d'Orcia e Val d'Asso	1,17
	18 - Maremma grossetana	1,18
	3 - Garfagnana e Val di Lima	1,29
Grossa	2 - Versilia e Costa Apuana	2,04
	14 - Colline di Siena	2,38
	20 - Bassa Maremma e ripiani tufacei	2,96
	7 - Mugello	3,28
	8 - Piana Livorno-Pisa-Pontedera	6,13

Tabella 2: Collocazione delle aree di monitoraggio nei vari ambiti e superficie media delle tessere che le compongono.

In base ai risultati ottenuti con il calcolo della struttura del mosaico nelle venti aree e confrontando questi dati con quelli del sistema di monitoraggio nazionale realizzato dal MIPA-AF, è possibile constatare che le aree individuate in Toscana sono caratterizzate da un paesaggio a grana medio-fine. Tramite i dati rilevati sarà possibile monitorare le dinamiche di trasformazione ad intervalli di tempo che nel caso del sistema nazionale sono di circa 5 anni.

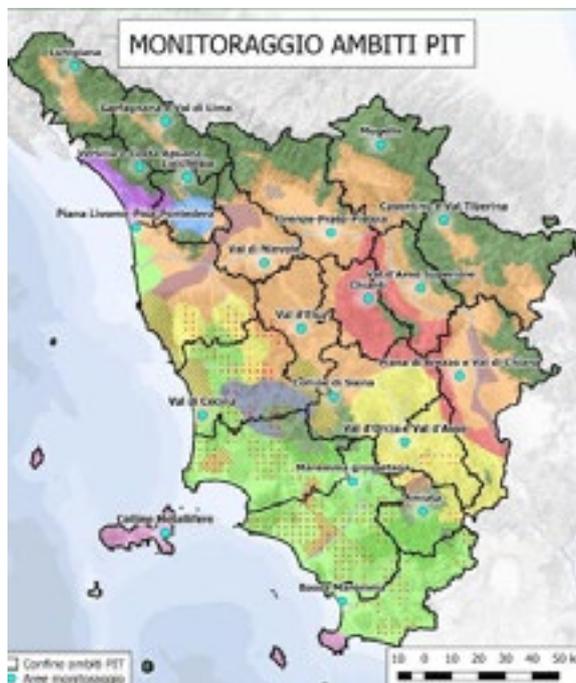


Figura 15: La cartografia indica il posizionamento delle aree di studio individuate per il monitoraggio del mosaico rurale, una per ciascun ambito proposto dal PIT, sovrapposta alla cartografia dei paesaggi storici presente nel PIT.

## 2.2.4 Paesaggio e clima

Il cambiamento climatico e le sue conseguenze sono il tema ambientale di gran lunga più discusso negli ultimi decenni. Secondo i dati del LAMMA (2010) che ha elaborato le statistiche per la Toscana fra il 1955 ed il 2007 si evidenzia un aumento delle temperature, sia minime (+ 0,89 C°) che massime (+0,81 C°) e una tendenziale diminuzione del numero dei giorni di gelo. A questi dati si aggiungono, sempre secondo il LAMMA, la riduzione marcata delle piogge d'inverno, rispetto alla primavera e all'estate, mentre in autunno si registra un aumento delle piogge che non compensa il deficit rilevato per il resto dell'anno. Parallelamente viene segnalato un aumento del numero dei giorni con piogge intense. I dati di temperatura proposti sono in linea con quanto rilevato da altri studi a livello internazionale. Riguardo all'aumento degli eventi caratterizzati da piogge intense, vale comunque la pena segnalare lo studio del Prof. Sergio Pinna, dell'Università di Pisa<sup>8</sup>, che presenta una accurata analisi dei dati pluviometrici dell'ultimo secolo. Secondo tale studio, per la nostra regione l'aumento degli eventi meteorici estremi non troverebbe conferma, al contrario, si registra una diminuzione della intensità delle piogge. Considerando i sensibili processi di riforestazione avvenuti nell'ultimo secolo e documentati in questo rapporto non sembra che tale fenomeno

<sup>8</sup> S. Pinna, Le piogge intense in Toscana, Felici Editore, San Giuliano Terme, Pisa.

abbia sensibilmente ridotto il verificarsi di ondate di piena, che come avvenuto nell'inverno 2019-2020 hanno richiesto l'uso delle casse di espansione a suo tempo progettate. Con riferimento all'effetto che le tendenze del riscaldamento climatico potranno avere sul paesaggio rurale della Toscana, secondo il LAMMA esse sono sintetizzabili in fenomeni di desertificazione ed effetti negativi sulla vegetazione in alcune zone della Regione. Anche in questo caso vale la pena svolgere alcune considerazioni storiche. Già dal 1992 l'IPCC, il panel delle Nazioni Unite che redige il rapporto sulla condizione del clima e le previsioni degli scenari futuri, pronosticava fenomeni di desertificazione e deforestazione per l'Italia. A circa 27 anni di distanza, tale previsione non trova conferma, i boschi sono molto aumentati dal 1990 crescendo al ritmo di circa 14.000 ha all'anno. Il fenomeno, come già spiegato, dipende dall'abbandono dei terreni agricoli e dei pascoli, ai quali segue la riforestazione spontanea, segnale inequivocabile di una buona condizione generale dei suoli che consente il ritorno della vegetazione arborea ed arbustiva. Considerando l'arco temporale di un secolo, come di solito avviene riguardo agli studi che riguardano il clima, alla luce delle analisi presentate in questo rapporto, possiamo affermare che i processi che hanno più profondamente inciso e che incidono tutt'ora sulle trasformazioni del paesaggio rurale sono soprattutto i fenomeni socioeconomici. L'aumento della CO<sub>2</sub> atmosferica stimola l'accrescimento della vegetazione arborea, pertanto, mantenendosi le attuali condizioni, è probabile che i processi di riforestazione proseguano anche grazie all'aumento delle concentrazioni di CO<sub>2</sub>, con fenomeni che potranno semmai influenzare la durata e l'anticipo della stagione vegetativa alle quote più elevate e variazioni riguardo alle specie arboree. È anche utile ricordare che secondo gli studi disponibili i boschi italiani assorbono un totale di circa 7 ton/ha all'anno di carbonio atmosferico, mentre un oliveto assorbe circa 11 ton/ha, anche se alcuni studi presentano valori più elevati. Questi, dati potrebbero suggerire l'utilità di ripristinare le superfici olivicole abbandonate, o di aumentare le superfici di queste colture, piuttosto che aumentare ulteriormente le superfici a bosco, per aumentare l'assorbimento della CO<sub>2</sub>, specie se i boschi non vengono sottoposti a regolari utilizzazioni, necessarie per rimuovere periodicamente il carbonio stoccato. Gli effetti del riscaldamento sono, almeno per il momento, da valutare riguardo alla capacità di alcune specie forestali e colture agricole, di adeguarsi alle mutate condizioni climatiche, con possibili difficoltà a livello fisiologico e produttivo, sviluppando forme di adattamento che potranno richiedere del tempo, o interventi rivolti ad assicurare le risorse idriche.

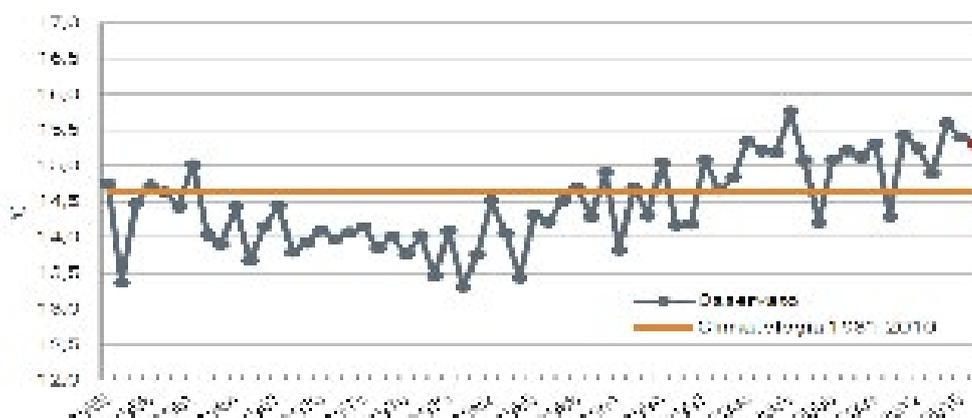


Figura 16: Temperatura media annua dal 1955 al 2016 (in rosso), mediata sulle 4 stazioni di Pisa, Firenze, Arezzo e Grosseto (Lamma 2010).

A questo proposito è utile osservare che l'agricoltura tradizionale nella sua sperimentata, secolare, capacità di adattamento a climi ed ambienti diversi, ha sviluppato pratiche agricole a basso impatto energetico ed in grado di mitigare il riscaldamento climatico, mentre invece è spesso l'agricoltura intensiva a registrare le maggiori difficoltà di adeguamento ai cambiamenti climatici. Fra tanti esempi vale la pena ricordare i terrazzamenti, sistemazioni idraulico agrarie che consentono di coltivare pendici molto acclivi, riducendo gli effetti degli eventi meteorici estremi, l'erosione e la perdita della fertilità. Si tratta di sistemi terrazzati che potremmo dover ricoltivare se, come ipotizzano i climatologi, assisteremo ad un innalzamento del livello del mare. È noto inoltre che un ipotetico ripristino delle condizioni "anni '50" con una estesa presenza di sistemazioni idraulico agrarie a scala di bacino potrebbe avere un effetto (laminazione e ritardo) analogo a quello ottenibile con gli attuali interventi di riduzione del rischio idraulico dovuti alle casse di espansione. Riguardo alle altre avversità climatiche, quali i recenti colpi di vento che nel 2017 hanno interessato 2.017 ha di superfici forestali toscane, si tratta di estensioni ridotte non in grado di influenzare significativi aspetti quantitativi o qualitativi del paesaggio forestale. In questo caso, dove questo è avvenuto, sarebbe da valutare l'opportunità di ripristinare pascoli o colture agricole, visto le difficoltà di potere recuperare tali terreni dal punto di vista normativo. Per quanto riguarda gli incendi, il servizio antincendio della Regione Toscana, è da sempre molto efficiente nel provvedere allo spegnimento. Anche in questo caso dobbiamo segnalare che a causa dell'abbandono delle montagne e di altri ambienti rurali, stiamo assistendo ad un cambiamento radicale dei modelli di combustibile. Il bosco sta lentamente riconquistando le aree aperte creando un continuum vegetale che avanza fino alle aree abitate. In più, i popolamenti forestali presentano, in genere, densità eccessive e strutture instabili, caratterizzate anche dall'abbondante presenza di soggetti deperenti e materiale secco a terra che facilitano gli incendi. A livello di gestione del paesaggio rurale sarebbero in realtà da impiegare i metodi utilizzati ormai da anni nel sud della Francia, dove con la tecnica dei fuochi controllati vengono gestiti decine di migliaia di ettari, con una attività alla quale collaborano, agricoltori, pastori, servizi forestali e comuni, tenendo sotto controllo la riforestazione, mantenendo la qualità del paesaggio e riducendo i costi complessivi dei servizi di avvistamento e spegnimento.

## Paesaggio ed energie rinnovabili

Con la diffusione crescente degli impianti per la produzione di energie rinnovabili, in particolare gli impianti eolici, quelli fotovoltaici e quelli geotermici, gli effetti degradativi sul paesaggio di tali installazioni sono ormai paragonabili a quelli di altre infrastrutture e sono quindi oggetto di una crescente attenzione. Per questo motivo, già nel 2005 la Regione Toscana si è dotata di linee guida per la valutazione dell'impatto degli impianti eolici che avevano considerato sia l'impatto sulla avifauna, sia l'impatto sul paesaggio<sup>9</sup>. Lo studio sul paesaggio era il primo di questo tipo apparso in Italia e in Europa, suscitando sia l'attenzione dell'UNESCO, che ne richiese formalmente una traduzione in inglese, sia del Ministero dei Beni Culturali. Nella sua pubblicazione "Gli impianti eolici: suggerimenti per la progettazione e la valutazione paesaggistica" nel 2006, il MIBAC inseriva infatti diversi materiali e metodologie proposte nelle linee guida della Regione Toscana. Il lavoro realizzato sul paesaggio prevedeva infatti una metodologia scientifica per misurare l'impatto caso per caso. L'impatto paesaggistico è considerato in letteratura come il più rilevante fra quelli prodotti

<sup>9</sup> Regione Toscana, Linee guida per la valutazione dell'impatto ambientale degli impianti eolici, Centro Stampa regione Toscana, Firenze, 2005

dalla realizzazione di una fattoria eolica, anche se non sono da trascurare gli effetti dovuti alla rete stradale e al trasporto dell'energia prodotta. Rispetto al geotermico e al fotovoltaico, gli impianti eolici hanno infatti la caratteristica di potere trasmettere il loro impatto visivo nello spazio. La principale caratteristica di tale impatto è infatti l'intrusione visiva, dato che gli aerogeneratori per la loro configurazione sono visibili in ogni contesto territoriale in relazione alla topografia, alla densità abitativa e alle condizioni meteorologiche, che può interessare aree di alcune centinaia di chilometri quadrati di estensione. L'intrusione visiva esercita il suo impatto non solo da un punto di vista meramente "estetico", ma su un complesso di valori associati al paesaggio, che sono il risultato dell'interrelazione di fattori naturali e fattori antropici nel tempo. Tali valori si esprimono nell'integrazione di qualità legate alla morfologia del territorio, alle caratteristiche della vegetazione e alla struttura del mosaico paesaggistico dovuta all'opera dell'uomo. Le linee guida introducevano anche il "significato storico-ambientale", che rappresenta una delle categorie oggetto di studio, assieme alla struttura del paesaggio e alla valutazione dell'intervisibilità.

Uno dei problemi attuali di tali impianti è la loro obsolescenza. Al tempo della realizzazione delle linee guida fu presa infatti in considerazione la problematica relativa alla dismissione degli impianti obsoleti che si sarebbe potuta verificare. Considerando la vita media stimata per un impianto eolico, circa 25 anni, il loro forte impatto paesaggistico e l'evoluzione delle fonti di energia rinnovabile, fu infatti giudicato opportuno che nella progettazione di un impianto fosse prevista la sua dismissione. Ciò significa che nella fase di progettazione ed esecuzione delle opere (strade, fondazioni, annessi tecnici ecc.) dovevano essere indicate le caratteristiche di reversibilità delle scelte tecniche e previste le risorse finanziarie per realizzare il ripristino. Contrariamente all'opinione espressa al tempo da alcune società costruttrici e da settori favorevoli alle rinnovabili, dopo poco più di un decennio il tema è stato puntualmente proposto a livello nazionale, con la richiesta di finanziamenti per la sostituzione degli impianti ormai obsoleti.

Nel 2015 la Regione si è dotata del PAER (Piano Ambientale ed Energetico Regionale), lo strumento per la programmazione ambientale ed energetica regionale che assorbe i contenuti del vecchio PIER (Piano Indirizzo Energetico Regionale), del PRAA (Piano Regionale di Azione Ambientale) e del Programma Regionale per le Aree Protette. Sono esclusi dal PAER i temi legati alla qualità dell'aria e ai rifiuti, oggetto di appositi Piani Regionali e soggetti alla procedura della L.R. n. 1/05 in quanto atti di governo del territorio. È obiettivo del PAER minimizzare l'impatto non positivo che l'utilizzo di alcune fonti energetiche rinnovabili (o di alcune tipologie di impianto) possono avere su alcune matrici ambientali. Il PAER infatti promuove un modello di sviluppo sostenibile mediante l'introduzione delle migliori tecnologie disponibili. All'interno di tale modello di sviluppo energetico regionale, s'inseriscono le aree non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici, eolici e da biomasse, che rappresentano sia uno strumento di semplificazione per favorire il raggiungimento degli obiettivi del "Burden Sharing" sia una misura di tutela ambientale attraverso la definizione di quelle parti di territorio dove l'installazione di alcuni impianti non risulta idonea. Il piano, per quanto riguarda l'eolico, prevede una crescita di cinque volte della produzione di energia prodotta. A beneficio del paesaggio, si può osservare che il numero di impianti eolici in Toscana, rispetto ad altre regioni è ancora relativamente limitato. La potenza installata non è elevata, per quanto potenzialmente siano state previste installazioni pari al doppio degli aerogeneratori oggi presenti, al tempo della realizzazione del piano. Al riguardo il PAER osservava che se consideriamo gli aereo generatori di potenza di 2 MW necessari per centrare l'obiettivo di energia rinnovabile stimata per 2020, sarebbero serviti ancora un centinaio

di torri eoliche. Secondo alcuni modelli teorici la Toscana presenta tecnicamente le potenzialità per accogliere un numero di aerogeneratori come quello ricordato, per quanto sia necessario tenere conto del loro forte impatto visivo e della conseguente necessità di assicurare la tutela del paesaggio e dell'ambiente in generale. Dal punto di vista normativo, con la pubblicazione del decreto ministeriale del 15 marzo 2012 che ha fissato i target regionali del Burden Sharing si applica la norma contenuta nel punto 17.2 delle linee guida, il quale recita: "Le aree non idonee sono, dunque, individuate dalle regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di Burden Sharing fissati in attuazione delle suddette norme. Con tale atto, la regione individua le aree non idonee tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e in congruenza con lo specifico obiettivo assegnatole". In allegato al piano sono pertanto dettagliate le seguenti aree non idonee:

- aree non idonee alla installazione di impianti eolici
- aree non idonee alla installazione di impianti alimentati da biomasse
- aree non idonee alla installazione di impianti fotovoltaici (già oggetto della L.R. 11/2011 e successive DCR n.15/2013; DCR n.68/2011)



Figura 17: dislocazione degli impianti eolici in Toscana (dati Regione Toscana, 2018).

## 2.3 La percezione del paesaggio toscano

### 2.3.1 Il Paesaggio nelle misure del benessere: Il Rapporto BES dell'ISTAT<sup>10</sup>

Il progetto BES (Benessere equo e solidale) per la misurazione del benessere della società è stato promosso da Istat e CNEL nel 2010. Annualmente dal 2013 l'Istat presenta un rapporto basato su un sistema di indicatori in grado di dare conto della complessità della società e di monitorare quei fenomeni che, in maniera e in misura diversa, contribuiscono al benessere dei cittadini. Le misure raccolte consentono di confrontare la posizione del nostro Paese con il contesto europeo e, a livello nazionale, mettono in luce i divari tra i territori e le tendenze in atto. *Paesaggio e patrimonio culturale* è una delle 12 dimensioni tematiche sulle

<sup>10</sup> Hanno curato il contributo L. Costanzo e A. Ferrara (Istat, Direzione centrale delle statistiche ambientali e territoriali).

quali si articola il progetto. La scelta di inserire questa dimensione nel framework concettuale dell'iniziativa è unica nel panorama internazionale e trova fondamento nella rilevanza che questi beni comuni rivestono in Italia. Anche l'indagine rivolta ai cittadini per selezionare quali dimensioni nella percezione individuale fossero considerate rilevanti per il benessere ha posto in rilievo l'importanza del paesaggio, quale parte integrante del nostro patrimonio culturale, come riconosciuto nella Costituzione, e ribadito dalla Convenzione Europea del paesaggio e dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il rapporto BES è giunto nel 2018 alla sesta edizione. I risultati sono stati consolidati nel tempo, rafforzando il quadro concettuale dei domini e, in forza della legge 163/2016, un set di indicatori BES è ora considerato nel ciclo della programmazione economica nazionale. L'Italia detiene il numero più elevato di Beni patrimonio dell'umanità, ma è percezione comune che la formalizzazione di questa pur nutrita lista dell'Unesco (55 a livello nazionale, di cui 7 in Toscana) offra in termini assoluti una lontana rappresentazione della sterminata ricchezza e diffusione del nostro patrimonio culturale. Il ruolo di primo piano ad esso riconosciuto nel mondo continua a non trovare un adeguato riscontro nell'entità della spesa pubblica destinata alla sua gestione e valorizzazione. Le spese per i servizi culturali e la protezione della biodiversità e del paesaggio (che formano un aggregato riferibile al dominio in esame) in Italia raggiungono lo 0,48% del Pil, un dato di poco inferiore alla media Ue (0,51%), a fronte di valori superiori di molti paesi tra i quali Spagna e, soprattutto, Francia. A livello nazionale, nel 2017 l'entità delle risorse impegnate dallo Stato nella gestione del patrimonio culturale (e del paesaggio inteso come bene culturale), quantificata analizzando la missione *Tutela e valorizzazione di beni e attività culturali e paesaggistici* della spesa pubblica, è stata la più elevata degli ultimi dieci anni: 1,42 miliardi di euro, pari allo 0,24% della spesa pubblica primaria (proseguendo l'incremento già registrato nell'anno precedente +8,4%), sostenuta dalle spese correnti (+27,6%) ma anche dagli investimenti (+23,7% sull'anno precedente). A questo segnale positivo non fa riscontro l'andamento della spesa dei Comuni che, nel 2016, hanno dedicato alla gestione di beni e attività culturali 18,7 euro pro capite, contro i 19,2 dell'anno precedente e i 22,3 del 2010. Dal 2010 al 2016 la spesa corrente dei Comuni per la cultura è diminuita del 14%, a fronte di una sua crescita complessiva del 5,3%.

La Toscana, che detiene una quota rilevante del patrimonio nazionale in termini di beni culturali ed è seconda solo al Lazio per *diffusione e rilevanza del patrimonio museale* (un indicatore

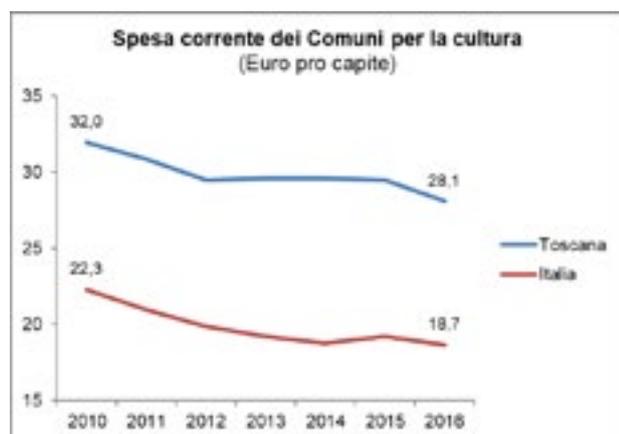


Figura 18: Elaborazioni su dati Istat, Rapporto Bes 2018 e Aggiornamento intermedio 2019.



Figura 19: Elaborazioni su dati Istat, Rapporto Bes 2018 e Aggiornamento intermedio 2019.

che considera le strutture museali ponderate con il numero dei visitatori per 100 km<sup>2</sup> di superficie) è la quarta regione per risorse dedicate dai Comuni per la cultura: 28,1 euro pro capite, circa 10 euro per abitante in più della media nazionale (pur seguendo la tendenza negativa che ha caratterizzato l'ultimo decennio).

Considerando alcuni indicatori di pressione sul paesaggio, si stima che l'intensità di estrazione di risorse minerali non energetiche (basata sui Conti dei flussi di materia dell'Istat) sia pari a 788 tonnellate di minerali per km<sup>2</sup> nel 2017 (poco superiore al valore medio Ue). Tra il 2008 e il 2014, con la crisi dell'edilizia e la riduzione delle quantità estratte da cave e miniere, il dato dell'Italia si è gradualmente allineato alla media comunitaria. In termini di volumi nel 2016 in Italia sono stati estratti 264 m<sup>3</sup> di risorse minerali per km<sup>2</sup>, il 3% in meno dell'anno precedente e il 14,7% in meno del 2013. La Toscana, pur avendo ridotta l'intensità dell'estrazione dei minerali da 350 a 321 m<sup>3</sup> per km<sup>2</sup> tra il 2013 il 2016, è tra le prime 6 regioni per questo indicatore, a testimonianza dell'esposizione al rischio di deterioramento delle valenze paesaggistiche, in particolare per i materiali estratti dalle cave.

Anche le pressioni derivate dagli incendi boschivi sono un rilevante fattore di deterioramento: i dati di questo indicatore sono fortemente correlati alle condizioni meteo-climatiche delle diverse annate, ma rendono anche conto dell'attenzione alla tutela del territorio e alla gestione delle risorse forestali delle amministrazioni. Nel 2017 gli incendi hanno coinvolto una superficie forestale di 162 mila ettari, pari al 5,4 per mille del territorio nazionale: il valore più alto dopo il 2007, superiore di 2,5 volte a quello dell'anno precedente. La Toscana mantiene invece un profilo migliore: 1,5 km<sup>2</sup> di superficie percorsa dal fuoco per 1.000 km<sup>2</sup>, risultato di un'annata particolarmente critica che ha fatto salire il valore del territorio impattato, ma su livelli molto inferiori alla media italiana, e positivamente confermato da una serie storica ultra decennale di valori intorno ai 0,5 km<sup>2</sup> impattati, ogni mille di superficie regionale. È comunque da ricordare che circa la metà degli incendi si verificano su superfici agricole e che non sempre la qualità dei boschi incendiati è tale da prefigurare un danno paesaggistico, come nel caso di vegetazione arborea sviluppatasi su ex coltivi abbandonati. L'indice di abusivismo edilizio, per il terzo anno consecutivo, resta a livello nazionale sostanzialmente stabile anche nel 2017: 19,8 costruzioni abusive ogni 100 autorizzate, contro le 19,6 dell'anno precedente. Tuttavia gli ampi divari territoriali non accennano a ridursi.

I livelli del fenomeno restano preoccupanti al Mezzogiorno (dove l'entità della produzione edilizia abusiva è circa la metà di quella legale), ma anche nelle regioni del Centro, dove si

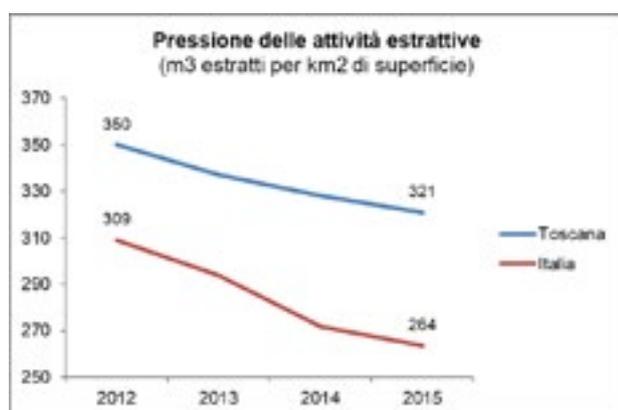


Figura 20: Elaborazioni su dati Istat, Rapporto Bes 2018 e Aggiornamento intermedio 2019.

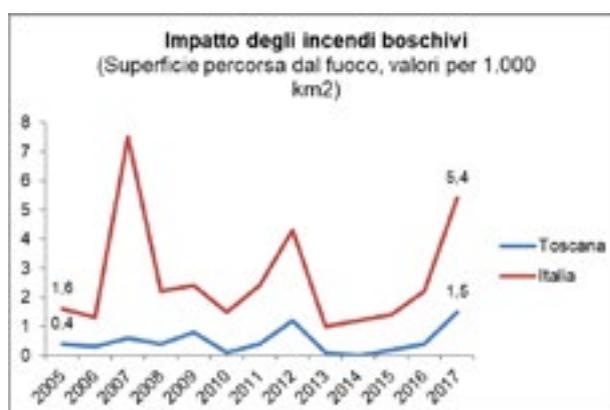


Figura 21: Elaborazioni su dati Istat, Rapporto Bes 2018 e Aggiornamento intermedio 2019.

stima che nel 2017 le nuove costruzioni residenziali abusive equivalgono a oltre un quinto di quelle autorizzate. La Toscana è, nella ripartizione, la regione con l'indice di abusivismo più contenuto (12,5 costruzioni abusive ogni cento autorizzate), inferiore alla media Italia di oltre 7 punti e solo leggermente in crescita rispetto all'anno precedente.

La produzione edilizia abusiva, e più in generale l'incremento del fenomeno della dispersione urbana, sono entrambi fattori che incidono sull'erosione degli spazi rurali e, di conseguenza, sulla qualità del paesaggio. Per cercare di ottenere una complessiva valutazione di questo fenomeno, influenzato oltre che dallo sprawl urbano anche dall'abbandono dei territori e delle pratiche agricole, sono stati costruiti due indici di erosione dello spazio rurale, utilizzando come base per le analisi la geografia delle regioni agrarie.

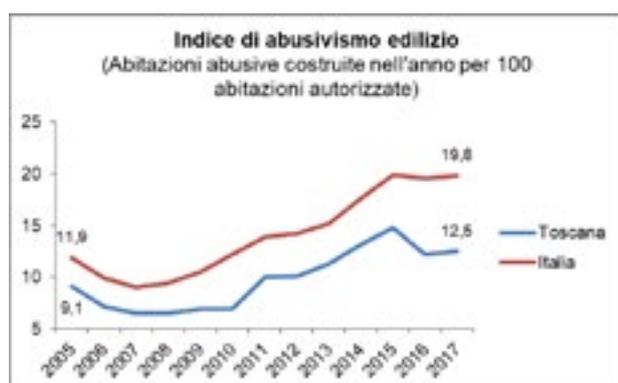


Figura 22: Elaborazioni su dati Istat, Rapporto Bes 2018 e Aggiornamento intermedio 2019.

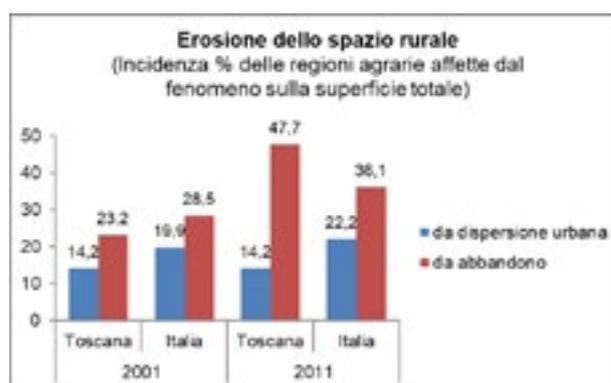
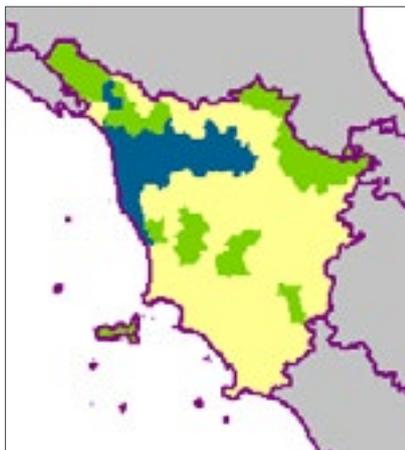


Figura 23: Elaborazioni su dati Istat, Rapporto Bes 2018 e Aggiornamento intermedio 2019.

L'impostazione del progetto BES ha inoltre introdotto un nuovo parametro oltre a quelli già consolidati in letteratura, cioè l'abbandono, riconoscendo così che l'interruzione delle attività agropastorali e il ritorno di vegetazione arborea ed arbustiva sia da considerare un fenomeno degradativo del nostro paesaggio. Questo è il frutto anche di una collaborazione con esperti dell'Osservatorio Nazionale del Paesaggio Rurale del MIPAAF presenti nel gruppo di lavoro che ha sviluppato gli indicatori. A livello nazionale nel 2011, mentre oltre un quinto di aree rurali risulta significativamente affetta da dispersione urbana (tra le regioni del Centro un quarto delle unità di analisi ne risulta impattato), l'abbandono incide sull'erosione di questi spazi per il 36,1%. In Toscana appare meglio controllata la componente della dispersione urbana (14,2%, uno dei valori più contenuti tra le regioni, invariato fra 2001 e 2011), mentre emerge negativamente il dato dell'abbandono degli spazi rurali, che interessa quasi il 48 per cento della superficie delle aree agricole (circa 12 punti percentuali in più della media Italia), con incidenza raddoppiata nel 2011 rispetto al 2001. Il dato segnala una discrasia rispetto alla crescita delle aziende agrituristiche, che ragionevolmente inglobano nel proprio brand il valore espresso dalla qualità degli spazi rurali. Nella regione si contano circa 20 di queste aziende ogni 100 km<sup>2</sup> di superficie (una densità inferiore solo a quella della provincia autonoma di Bolzano, e nettamente superiore alla media nazionale).

Tra le misure selezionate per la descrizione del paesaggio urbano, il set degli indicatori BES considera la densità del verde storico in rapporto alla superficie di centri e nuclei abitati rilevata dal Censimento della popolazione 2011. Si considera la dotazione di parchi, ville e giardini storici un indice della "grande bellezza" delle città italiane (soltanto 5 dei 109 capo

2001



2011

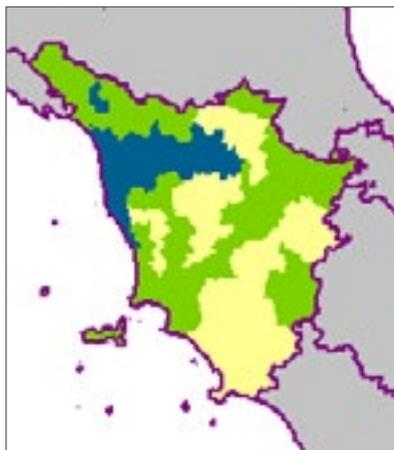
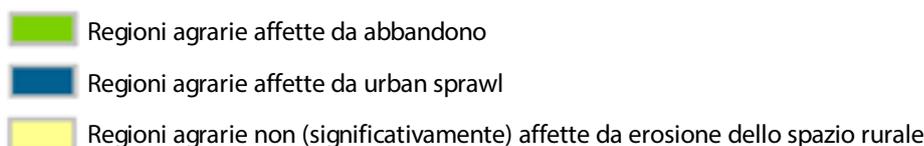


Figura 24: Erosione dello spazio rurale da dispersione urbana (urban sprawl) e da abbandono. Anni 2001 e 2011 (incidenza percentuale della superficie delle unità di analisi affette dal fenomeno sulla superficie regionale). Elaborazioni su dati Istat, Rapporto Bes 2018 e Aggiornamento intermedio 2019.



luoghi di provincia non hanno aree verdi riconosciute come beni culturali o paesaggistici di notevole interesse pubblico). L'estensione di queste aree nelle città (oltre 74 milioni di m<sup>2</sup> in valore assoluto) è pari in media a 1,9 m<sup>2</sup> ogni 100 di superficie urbanizzata e la Toscana mostra un valore solo di poco inferiore (1,6 m<sup>2</sup> ogni 100 di superficie urbanizzata).

Il quadro delle misure del dominio di analisi si completa con due indicatori soggettivi: gli italiani che nel 2017 si dichiarano insoddisfatti del paesaggio che connota il loro luogo di vita (indice di esperienza individuale) sono quasi il 22%, un valore lievemente in calo rispetto all'anno precedente; il 15,6% dei cittadini considera il deterioramento del paesaggio un problema prioritario in campo ambientale (indice di attenzione sociale), una quota in leggera ripresa dopo il calo registrato dal 2013 in poi. Il primo indicatore è una misura della qualità percepita degli spazi pubblici che formano lo scenario della vita quotidiana, mentre il secondo può ritenersi una misura relativa della sensibilità al tema della tutela.

L'arresto della crescita della quota di insoddisfatti rappresenta senz'altro una novità positiva, ma la sua entità non è tale da modificare il dato di fondo degli ultimi anni, che rimane

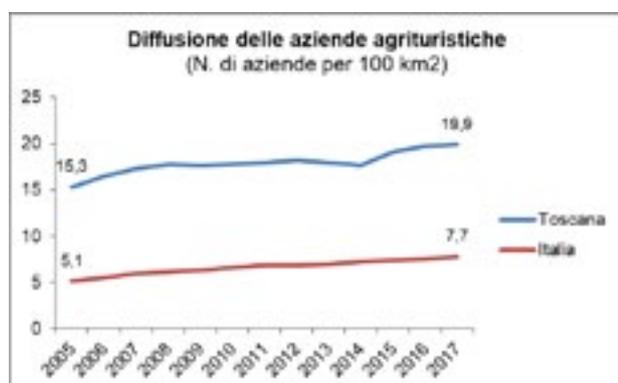


Figura 25: Elaborazioni su dati Istat, Rapporto Bes 2018 e Aggiornamento intermedio 2019.



Figura 26: Elaborazioni su dati Istat, Rapporto Bes 2018 e Aggiornamento intermedio 2019.

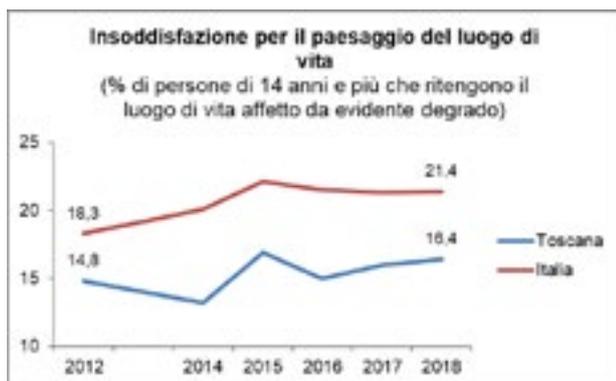


Figura 27: Elaborazioni su dati Istat, Rapporto Bes 2018 e Aggiornamento intermedio 2019.



Figura 28: Elaborazioni su dati Istat, Rapporto Bes 2018 e Aggiornamento intermedio 2019.

quello di una netta divergenza fra gli andamenti dei due indicatori, con una quota molto elevata di persone che ritengono di vivere in luoghi “affetti da evidente degrado” (più di una su cinque). In pratica, mentre la qualità percepita dei luoghi di vita tende a peggiorare, non cresce proporzionalmente il numero di italiani che considerano prioritario il problema del degrado del paesaggio.

Per questi indicatori si manifesta anche una forte polarizzazione territoriale. La quota di quanti ritengono di vivere in un paesaggio degradato è del 15,5% nel Nord, sale al 22,3 % nel Centro e raggiunge il 30,2% nel Mezzogiorno. All’inverso, la quota di quanti si dichiarano preoccupati per il deterioramento del paesaggio diminuisce andando verso Sud: dal 17,9% del Nord, al 14,8% del Centro, fino all’11,3% del Mezzogiorno. In Toscana il 16,4% delle persone si dichiara insoddisfatta del paesaggio del luogo di vita (una quota inferiore alla media sia ripartizionale sia nazionale), mentre il 15,9% include il deterioramento del paesaggio tra i 5 principali problemi ambientali, segnalando un’attenzione comparativamente elevata al tema della tutela.

### 2.3.2 La percezione dei cittadini toscani sulla qualità delle trasformazioni paesaggistiche<sup>11</sup>

Nel corso del mese di settembre 2018 è stata condotta un’indagine diretta ad un campione selezionato di popolazione residente in toscana (4.500 interviste) per rilevare la percezione del benessere. Le interviste, che sono andate a confluire all’interno del contributo sul monitoraggio del PRS, curato da IRPET nell’ottobre del 2018, offrono un interessante spunto di riflessione in tema di percezione sulla qualità della vita e del ruolo che svolge il paesaggio in tale direzione. Il contributo sul Benessere Equo e Sostenibile per il monitoraggio del PRS nasce dalla necessità di monitorare gli esiti delle politiche pubbliche, in coerenza a quel filone di letteratura socio-economica (“*Beyond GDP*”) che ha sottolineato l’inadeguatezza delle sole variabili riferite alla produzione di ricchezza per raggiungere tale scopo. Lo stesso

<sup>11</sup> Irpet - Estratto da un lavoro curato da Chiara Agnoletti, con la collaborazione di Caterina Fusi, all’interno dell’area Economia pubblica e territorio coordinata da Patrizia Lattarulo.

PRS 2016-2020 evidenzia in molteplici passaggi come uno degli effetti più rilevanti della lunga fase recessiva attraversata sia proprio il peggioramento dei livelli di benessere della popolazione toscana, accompagnato da crescenti disparità territoriali. Da qui la proposta di introdurre, a fianco degli indicatori già individuati nei documenti del PRS e che si riferiscono ai macro-obiettivi (cfr. Elaborati del PRS) secondo un approccio integrativo, alcuni indicatori riferibili al concetto di benessere come strumenti di monitoraggio delle politiche implementate dal PRS.

La nozione di Benessere fa riferimento a un concetto di natura multidimensionale che può essere variamente stilizzata e che può essere descritta sia con indicatori popolati attraverso una attività desk, sia rilevando direttamente gli aspetti percettivi della qualità della propria vita. Il contributo sopracitato include questa doppia prospettiva analitica, ovvero una che prevede il popolamento di indicatori, l'altra che consiste nella somministrazione ai cittadini toscani di un questionario. In riferimento a questa seconda componente, ossia quella che riguarda l'indagine diretta (interviste) effettuata sulla popolazione toscana al fine di rilevare gli aspetti percettivi del benessere, è stato possibile estrapolare quei quesiti considerati significativi e rilevanti anche ai fini del monitoraggio sul Piano Paesaggistico. L'indagine è stata condotta su un campione selezionato di 4.500 individui, collocati in 9 strati articolati in macro aree (Asl) e fasce di età.

	<b>Pop 18-29</b>	<b>Pop 30-64</b>	<b>Pop 65-oltre</b>	<b>Totale</b>
Asl Centro	240	1258	665	2163
Asl Nord-Ovest	143	782	480	1405
Asl Sud-Est	65	556	311	932
<b>Totale</b>	<b>448</b>	<b>2596</b>	<b>1456</b>	<b>4500</b>

Tabella 5: Stratificazione del campione, numero interviste effettuate per fasce d'età.

Dalla stima effettuata sulla base campionaria relativamente al giudizio complessivo dei cittadini toscani sulla qualità della propria vita emerge un quadro di ampia e generale soddisfazione: infatti il 72% dei cittadini toscani dichiara che il giudizio è ottimo o buono; per il 22% è sufficiente e solo per il 6% è scadente o pessimo.

	<b>Ottimo/ buono</b>	<b>Sufficiente</b>	<b>Scadente/pessimo</b>
Asl Nord-Ovest	70.1	22.5	7.0
Asl Sud-Est	72.9	20.5	6.2
Asl Centro	73.4	21.9	4.7
<b>Toscana</b>	<b>72.2</b>	<b>21.8</b>	<b>5.8</b>

Tabella 6: Giudizio sul livello di soddisfazione della qualità della propria vita. Distribuzione %.

Particolarmente soddisfatti sono i cittadini dell'area centrale e quelli dell'Asl Sud-Est mentre una leggera flessione dei giudizi positivi la rileviamo nella Asl Nord-Ovest, ovvero nell'area della costa dove è leggermente più basso della media toscana il giudizio positivo e più alto quello negativo.

	Ottimo/ buono	Sufficiente	Scadente/pessimo
Asl Nord-Ovest	58.5	29.2	12.1
Asl Sud-Est	74.3	18.6	7.0
Asl Centro	64.4	27.8	7.5
Toscana	64.6	26.2	9.0

Tabella 7: Giudizio sul livello di percezione della qualità ambientale. Distribuzione %.

Analizzando le singole dimensioni che concorrono a definire il benessere evidenziamo come in tema di ambiente la soddisfazione è complessivamente elevata: il 65% dei cittadini ritiene che le condizioni dell'ambiente della zona in cui abita siano ottime o buone ed è la Toscana del Sud a registrare l'incidenza più elevata dei giudizi positivi (74%). L'area centrale è in linea con la media toscana (64.4%) mentre la costa emerge sia per una incidenza più bassa dei pareri positivi (58.5%) sia per una incidenza più alta dei giudizi negativi (12.1%).

	Delinquenza diffusa	Immigrazione clandestina	Terrorismo	Ambiente	Altro
Asl Nord-Ovest	58.7	21.9	3.8	8.4	3.5
Asl Sud-Est	59.9	23.9	4.3	7.0	2.6
Asl Centro	72.2	21.7	0.0	5.0	0.6
Toscana	65.8	22.2	2.0	6.4	1.9

Tabella 8: Fattori di insicurezza. Distribuzione %.

Considerando i fattori che generano insicurezza, una quota significativa di cittadini toscani lega la propria condizione di sicurezza all'ambiente (6.4%) ed in particolare sono i cittadini della costa a percepire l'ambiente come possibile pericolo: l'8,4% lo indica come fattore principale di insicurezza.

	Ottimo/buono	Sufficiente	Scadente/ pessimo
As Nord-Ovest	44.7	33.1	20.5
Asl Sud-Est	58.4	30.1	8.9
Asl Centro	58.6	32.1	5.9
Toscana	53.8	32.2	11.6

Tabella 9: Giudizio sul livello di soddisfazione della sicurezza territoriale. Distribuzione %.

Analizzando più specificatamente la sicurezza territoriale ovvero la percezione relativa al rischio di essere esposto a eventi calamitosi quali terremoti, frane, alluvioni, emerge come le metà circa dei toscani ritenga di vivere in condizioni di sicurezza territoriale (53.8%); tale quota si abbassa fino al 44.7% per i residenti della costa i quali registrano al contempo l'incidenza più elevata dei giudizi negativi (20.5%).

	Salute	Lavoro	Sicurezza del territorio	Qualità dei servizi	Relazioni sociali	Ambiente	Innovazione
Asl Nord-Ovest	42.5	18.9	15.0	11.6	11.4	15.5	8.3
Asl Sud-Est	42.7	21.1	14.3	10.8	10.3	16.1	7.6
Asl Centro	30.6	18.3	13.2	12.9	14.8	13.9	8.2
Toscana	37.3	19.5	14.0	12.0	12.9	14.9	8.1

Tabella 10: Domini e benessere: il sistema valoriale. Media ponderata sulla popolazione campionaria. Distribuzione %.

Alla domanda su come i cittadini toscani distribuirebbero 100 euro tra i diversi domini, hanno risposto assegnando alla salute circa 37 Euro, al lavoro circa 20 euro, alla sicurezza del territorio e all'ambiente 14 euro ciascuno, alla qualità dei servizi 12, alle relazioni sociali 13 e infine all'innovazione 8 euro. Naturalmente il sistema valoriale assume pesi leggermente diversi a livello territoriale, nell'area Nord-Ovest e Sud-Est si rileva una maggiore attenzione alla sicurezza territoriale e all'ambiente (intorno ai 15 euro per ciascun ambito) e una minore importanza alle relazioni sociali alla quale invece viene attribuito un peso maggiore nell'Asl centrale. Il sistema valoriale che emerge appare abbastanza simmetrico rispetto alle preferenze abitative, nel senso che coloro che risiedono nelle aree più urbanizzate (vedi Asl centrale) attribuiscono un peso maggiore al dominio relazioni sociali mentre i residenti della Asl Sud-Est e Nord-Ovest dichiarano di attribuire un peso maggiore alla sicurezza del territorio e all'ambiente.

	Ambiente e paesaggio	Cultura	Lavoro	Relazioni sociali	Sanità e salute	Servizi pubblici	Sicurezza urbana
Asl Nord-Ovest	60.9	8.4	1.4	6.1	2.1	5.4	15.7
Asl Sud-Est	51.6	8.8	3.1	7.6	3.3	6.5	19.1
Asl Centro	39.1	19.8	0.5	5.2	2.9	12.3	20.0
Toscana	49.3	13.5	1.4	6.1	2.7	8.7	18.3

Tabella 11: Aspetti che connotano positivamente la qualità della vita. Distribuzione %.

Tra i fattori che concorrono a definire positivamente la qualità della vita emergono in modo netto l'ambiente e il paesaggio: metà degli intervistati li indica tra gli aspetti più importanti per il proprio benessere. Il peso di coloro che attribuiscono rilevanza a questa categoria aumenta per l'Asl Nord-Ovest dove la presenza della costa e del mare fa crescere questa preferenza fino al 60%.

	Ambiente e paesaggio	Cultura	Lavoro	Relazioni sociali	Sanità e salute	Servizi pubblici	Sicurezza urbana
Asl Nord-Ovest	18.4	2.2	27.2	4.5	3.2	29.1	15.3
Asl Sud-Est	9.0	5.6	30.9	5.1	5.1	25.6	18.8
Asl Centro	18.0	1.5	10.9	6.1	4.5	34.8	24.2
Toscana	16.1	2.7	21.5	5.3	4.1	30.6	19.7

Tabella 12: Aspetti che connotano negativamente la qualità della vita. Distribuzione %.

Per quanto riguarda gli aspetti che caratterizzano negativamente l'ambiente e il paesaggio hanno un ruolo marginale nell'area Sud-Est mentre è più importante in termini di inquinamento e rischio idrogeologico nell'area della costa e in quella centrale.

	<b>Verde pubblico</b>	<b>Qualità dell'aria</b>	<b>Consumo di suolo</b>	<b>Gestione dei rifiuti</b>
Asl Nord-Ovest	30.4	40.2	23.7	46.7
Asl Sud-Est	27.5	30.6	23.2	55.5
Asl Centro	25.5	42.4	26.0	48.3
Toscana	27.6	39.0	24.6	49.4

Tabella 13: Suggerimenti di politica: ambiente. Distribuzione %.

In tema di ambiente, gli interventi che vengono ritenuti prioritari indicati tra un ventaglio di proposte riguardano *in primis* la gestione dei rifiuti a seguire interventi di miglioramento della qualità dell'aria; ad una certa distanza troviamo suggerimenti di politica che riguardano il potenziamento del verde pubblico e la riduzione del consumo di suolo.

	<b>Misure contro il rischio alluvioni</b>	<b>Misure contro il rischio frane</b>	<b>Misure contro il rischio sismico</b>
Asl Nord-Ovest	66.6	27.5	28.9
Asl Sud-Est	54.5	23.1	36.8
Asl Centro	53.0	28.8	25.7
Toscana	58.0	27.1	29.3

Tabella 14: Suggerimenti di politica: sicurezza del territorio. Distribuzione %.

Nell'ambito delle politiche rivolte alla sicurezza territoriale, tra gli interventi prioritari indicati dai cittadini toscani emergono in modo netto le misure contro il rischio alluvioni, indicate come prioritarie soprattutto dai residenti della costa. Seguono le misure contro il rischio frane e contro il rischio sismico, quest'ultimo avvertito in particolare nella toscana Sud-Est.

	<b>Le colline (cipressi, ulivi, vigneti)</b>	<b>La costa, il mare e le isole</b>	<b>I borghi storici</b>	<b>I beni culturali e le città d'arte</b>
Asl Nord-Ovest	28.5	44.4	37.1	37.0
Asl Sud-Est	33.8	35.8	42.3	39.0
Asl Centro	53.4	17.2	41.0	57.1
Toscana	40.4	30.7	40.0	46.1

Tabella 15: Elementi che contraddistinguono il paesaggio toscano. Distribuzione %.

È interessante notare quali siano gli elementi identitari del paesaggio toscano secondo le opinioni degli intervistati. La quota più elevata di risposte individua nei beni culturali e nelle città d'arte gli elementi che più di altri lo contraddistinguono (46%); quota che assume il peso maggiore nell'area centrale. Seguono le colline (40%), dunque un riferimento più esplicito al paesaggio rurale e i borghi storici.

	<b>% la tutela del paesaggio toscano è sempre una priorità</b>	<b>% la tutela del paesaggio toscano va conciliata con le esigenze della società moderna</b>
Asl Nord-Ovest	65.0	31.8
Asl Sud-Est	70.1	26.5
Asl Centro	69.8	27.0
Toscana	68.2	28.5

Tabella 16: Opinione rispetto alla tutela del paesaggio toscano. Distribuzione %.

Alla domanda se la tutela del paesaggio sia ancora una priorità o se debba essere conciliata con le esigenze della società moderna, la prima affermazione raccoglie il 68% delle risposte, indicando come prevalga un atteggiamento maggiormente conservativo.

	<b>% hanno migliorato il paesaggio</b>	<b>% hanno peggiorato la qualità del paesaggio</b>	<b>% il paesaggio della Toscana è bello come sempre</b>
Asl Nord-Ovest	9.5	34.0	52.3
Asl Sud-Est	12.1	28.9	53.8
Asl Centro	10.0	21.8	65.1
Toscana	10.3	27.6	58.2

Tabella 17: Giudizio sulle trasformazioni del paesaggio toscano. Distribuzione %.

L'opinione dei toscani, inoltre, sulla qualità delle trasformazioni che hanno interessato il paesaggio toscano indica per il 28% un parere molto critico, a testimonianza che le modificazioni paesaggistiche sono tutte ad alto rischio e vanno affrontate secondo modalità progettuali adeguate; il 10% ritiene che le trasformazioni lo abbiano migliorato mentre poco meno del 60% dei cittadini toscani ritiene comunque che la qualità del nostro paesaggio non sia compromessa. È interessante notare che la quota più elevata di risposte positive è raccolta nella toscana centrale.

	<b>% Curare l'architettura degli edifici</b>	<b>Curare il verde pubblico</b>	<b>Curare l'arredo urbano</b>	<b>Recuperare i borghi e i monumenti storici</b>
Asl Nord-Ovest	42.8	51.5	37.9	56.0
Asl Sud-Est	43.8	52.7	32.7	59.3
Asl Centro	49.6	48.3	43.8	61.7
Toscana	44.7	51.1	37.7	58.3

Tabella 18: Opinione sugli interventi prioritari. Distribuzione %

In riferimento alla domanda che chiede ai toscani indicazioni circa gli interventi prioritari, la maggioranza delle risposte indica il recupero dei borghi e dei monumenti storici, a cui segue la cura del verde pubblico.

# 3

## **Il progetto di monitoraggio del piano**

*A cura di Ilaria Tabarrani  
(Direzione Urbanistica e Politiche Abitative della Regione  
Toscana).*

## 3.1 Definizione della metodologia

Il contributo vuole illustrare, anticipandone la struttura e i contenuti essenziali, la configurazione del futuro sistema di monitoraggio del PIT-PPR, il quale, dopo quasi cinque anni di attuazione del piano, può trovare una più matura definizione progettuale rispetto a quanto individuato in sede di pianificazione<sup>1</sup>; ciò, grazie anche al contributo che hanno fornito, e forniranno, le diverse sensibilità presenti nell'Osservatorio del Paesaggio<sup>2</sup>. Si ritiene infatti necessario organizzare, nonostante l'attività di conformazione e adeguamento dei piani sia ancora in corso e nonostante i lunghi tempi di riflesso delle azioni di pianificazione sul territorio, un solido ma al tempo stesso "semplice" sistema capace, a partire dal 2020, di registrare l'efficacia delle azioni di pianificazione entrate in vigore nel marzo 2015. Per individuare la metodologia più opportuna, in primo luogo, è stato analizzato il contesto di riferimento (atti normativi, di programmazione, di pianificazione), le strutture competenti, gli strumenti operativi disponibili (banche dati, piattaforme informatiche, ecc.).

A tal proposito è emerso chiaramente che sono quattro i sistemi di monitoraggio richiamati dai diversi procedimenti che si innestano nell'azione di pianificazione:

- il monitoraggio ai sensi della l.r. 10/2010, finalizzato a registrare gli impatti significativi sull'ambiente e assegnato all'Osservatorio Regionale del Paesaggio (ORPT) nel Rapporto Ambientale del PIT-PPR;
- il monitoraggio ai sensi dell'art. 15 della l.r. 65/2014, finalizzato a registrare come gli strumenti urbanistici perseguono le finalità della l.r. 65/2014 (comprensivi di alcuni impatti economici), assegnato all'Osservatorio Paritetico della Pianificazione dalla l.r.;
- il monitoraggio ai sensi dell'art. 59 della l.r. 65/2014, finalizzato a registrare l'efficacia del PIT-PPR, oltre che alla manutenzione e aggiornamento del quadro conoscitivo (presupposto per la revisione e l'aggiornamento del piano stesso), assegnato all'ORPT dalla l.r. stessa e dall'Accordo di copianificazione RT-MIBACT sottoscritto l'11 aprile 2015;
- un monitoraggio sulle politiche settoriali, in qualche modo reso necessario poiché supporto indispensabile per la stesura del Rapporto assegnato all'ORPT dalla DGR 1245/2015.

Tuttavia, al fine di evitare duplicazioni nelle attività di monitoraggio, così come richiesto dalla Direttiva 2001/42/CE e recepito dall'art. 29 comma 4 l.r. 10/2010, il sistema di monitoraggio che la Regione dovrà allestire, anche per la natura stessa del piano paesaggistico essenzialmente di tutela, dovrà tuttavia necessariamente ottimizzare le modalità e le procedure di controllo.

Da questo punto di vista, è possibile quindi stabilire (come peraltro già disposto nel Rapporto Ambientale del piano stesso<sup>3</sup>) che il monitoraggio dell'efficacia del piano assolverà

<sup>1</sup> Vedi Rapporto Ambientale (Art. 24 della l.r. 10/2010) allegato al PIT-PPR. Proponente: Direzione Generale Governo del territorio Autorità Competente: Nucleo unificato regionale di valutazione e verifica di cui all'art. 16 bis della l.r. 49/1999.

<sup>2</sup> Tra i compiti attribuiti dalla Convenzione Europea del Paesaggio agli Osservatori del Paesaggio spicca la necessità di elaborare indicatori qualitativi e quantitativi per valutare l'efficacia delle politiche (punto 10 delle Raccomandazioni CM/Rec(2008)3). Nel Codice, tra le funzioni dell'Osservatorio Nazionale per la qualità del paesaggio, non si fa esplicito riferimento alla necessità di indicatori ma alla lettera a dei compiti attribuiti all'Osservatorio si esplicita che l'Osservatorio propone la rete delle strutture ministeriali e delle strutture regionali e locali che, in coerenza con le iniziative di elaborazione e di approvazione dei piani paesaggistici, sono deputate a fornire all'Osservatorio stesso i dati sugli ambiti paesaggistici a livello regionale, interregionale e nazionale, sulle loro caratteristiche, sullo stato dei beni paesaggistici ivi presenti, sugli interventi di restauro del paesaggio, di riqualificazione e recupero delle aree degradate. Inoltre alla lettera f propone l'individuazione di metodologie di valutazione dei valori paesaggistici del territorio italiano.

<sup>3</sup> Tuttavia andranno comunque affrontati ed eventualmente rivisti alcuni aspetti metodologici già adottati nel citato sistema di monitoraggio del rapporto VAS, che influenzano il processo di monitoraggio/osservazione; tra questi i più importanti riguardano la scala di acquisizione delle informazioni e l'unità minima di riferimento.

anche al monitoraggio in ambito VAS e che, almeno in buona parte, potrà contribuire anche all'obiettivo di un più compiuto rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio, poiché come noto il piano paesaggistico definisce le politiche di tutela/valorizzazione per così dire "dirette" (come previsto dal Codice) e orienta le politiche di settore (così dette "indirette") affinché esse concorrano al raggiungimento degli obiettivi del piano (così come previsto dal PIT-PPR art. 4 comma 2 lettera e della disciplina di piano).

Considerando che l'efficacia di un piano è materia complessa e potrebbe risultare difficile da valutare con un numero limitato di parametri quantitativi (se pur oggettivi), accettando quindi un certo grado di approssimazione funzionale all'operatività e concretezza dell'obiettivo generale, si assume di identificare il monitoraggio dell'efficacia di un piano come il rapporto tra gli obiettivi fissati e i risultati raggiunti, in cui la variabile tempo, ma non solo, è fondamentale. In questa cornice, il cuore del sistema di monitoraggio viene definito a partire dagli *obiettivi generali* delle quattro *invarianti strutturali* (art. 7, 8, 9, 11 della disciplina di piano) e di conseguenza gli indicatori vengono selezionati a partire dai *caratteri identitari* delle singole invarianti e dalle relative *azioni* dettate per il perseguimento dell'obiettivo generale. I principali indicatori<sup>4</sup>, che potremmo definire *indicatori di tendenza*, potranno fornire anche un'immagine sintetica, ma allo stesso tempo rappresentativa, dello stato e dell'evoluzione del paesaggio toscano alla scala regionale, periodicamente aggiornabile, attuando così anche un controllo sulle dinamiche di evoluzione del paesaggio toscano; permettendo di verificare la necessità o meno di un riorientamento del piano stesso.

Considerando la natura dello strumento piano paesaggistico, la cui attuazione necessariamente su molti aspetti (ma non su tutti) coinvolge i diversi livelli istituzionali, pare opportuno ricordare che gli obiettivi di piano saranno messi compiutamente in atto (e quindi sarà possibile monitorare gli effetti) solo con l'adeguamento/conformazione del sistema della pianificazione territoriale (dei comuni e delle province/città metropolitana) e della pianificazione/programmazione settoriale.

Per questo motivo è necessario disporre, oltre che di un monitoraggio fisico del paesaggio compiuto sulle quattro invarianti, di un prioritario controllo del livello di attuazione del piano paesaggistico; intendendo con esso non solo il solo numero di piani conformati/adeguati e la relativa tempistica ma anche le relative criticità e/o punti di forza (*indicatori di tipo prestazionale*).

Gli indicatori così selezionati potranno fornire indicazioni in merito anche al grado di cooperazione tra amministrazioni pubbliche (art. 133 del Codice) per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio; permettendo di verificare la necessità o meno di un riorientamento dei meccanismi messi in campo per l'attuazione del piano stesso.

Con queste premesse sarà possibile organizzare il sistema monitoraggio in due parti, entrambe condotte con analisi diacronica: una, relativa al livello di attuazione (*monitoraggio procedurale*), e un'altra relativa al grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati (*monitoraggio fisico*). È così evidente che, fintantoché l'intero sistema della pianificazione/programmazione non si sarà adeguato/conformato al piano paesaggistico, anche i risultati del monitoraggio fisico non potranno essere adeguatamente relazionati all'efficacia degli obiettivi di

4 Ormai è opinione condivisa che mentre per indicatore si intende "un parametro avente una relazione con un fenomeno (ambientale) in grado di fornire informazioni sulle caratteristiche dell'evento nella sua globalità" (OCSE, 2003), l'indice individua invece una grandezza sintetica che deriva dall'aggregazione e dalla combinazione delle informazioni relative a più indicatori.

piano. Pare altrettanto chiaro che, entrambe le sezioni, dovranno attingere le informazioni da banche dati idonee (prevalentemente di tipo geografico) esistenti o già in corso di riprogettazione (es. *sistema informativo regionale integrato per il governo del territorio*) e/o da impostare eventualmente in modo più opportuno (es. sfruttando le informazioni satellitari provenienti dalle attività di ricerca concordate da regione con Lamma, Università e Agenzie nazionali<sup>5</sup>) da implementare agevolmente e tenendo conto anche di eventuali sinergie con altri sistemi di monitoraggio settoriali oltre che con la collaborazione delle amministrazioni comunali<sup>6</sup>. In termini operativi le misurazioni dovranno essere, ove possibile, articolate in aree circoscritte, ovvero ambiti di paesaggio e/o sistemi morfogenetici. In ogni caso dovranno fornire informazioni sufficientemente dettagliate, omogenee e confrontabili su tutto il territorio regionale.

## 3.2 Monitoraggio procedurale

In questa sezione, in buona parte già implementata nella stesura di questo primo rapporto<sup>7</sup>, sarà importante misurare il livello di conformazione nei piani, attraverso non solo le informazioni di tipo quantitativo (es. sul numero di enti che hanno adeguato/conformato i propri strumenti) ma anche attraverso la ricognizione di un “giudizio esperto” degli attori in gioco (regione, comune, soprintendenza) espresso secondo dei parametri qualitativi e di misurazione dell’efficacia del dispositivo messo in campo per attuare la pianificazione paesaggistica secondo un’articolazione di minima, di seguito individuata, che permetta di valutare opportunamente i diversi contributi e quindi le eventuali correzioni da apportare al sistema della programmazione/pianificazione.

### Piani, programmi di settore

Poiché al piano paesaggistico spetta il ruolo di indirizzo per le politiche di settore affinché esse concorrano al raggiungimento degli obiettivi generali del piano (che costituiscono il riferimento (generale) per il perseguimento delle finalità di tutela e valorizzazione previste per ciascuna invariante strutturale) diventa essenziale capire quanto (indicatori di tipo quantitativo) e come (indicatori di tipo qualitativo), gli indirizzi, vengono recepiti nei programmi e piani di settore; ciò individuando opportuni parametri di misurazione non solo formali (es. il richiamo negli atti alla delibera di approvazione del PIT-PPR) ma sostanziali. Ovvero identificare come e quanto le politiche regionali di settore concorrono alla definizione e realizzazione degli obiettivi di piano attraverso una selezionata ma puntuale analisi sulle principali direttive: attraverso, ad esempio, un monitoraggio di tipo finanziario, orientato a quantificare

5 L’idea, che Regione sta attuando dal 2018, è quella di avvalersi delle più recenti tecniche di telerilevamento (dai satelliti di ASI e ESA alle piattaforme aeree che rilevano il territorio con un pixel a terra di 0,20 m), per monitorare lo stato del paesaggio toscano; la prima forma di tutela è infatti la conoscenza che vuol dire disporre anche di dinamiche informazioni geolocalizzate sulle risorse e il patrimonio territoriale. In quest’ottica la Regione ha sottoscritto due importanti protocolli: il primo, è relativo all’Intesa con le Università Toscane finalizzato all’avvio di un percorso di innovazione nell’acquisizione dell’informazione geografica in materia di governo del territorio (vedi DGR n. 625/2019); il secondo è un Accordo con l’Agenzia Spaziale Italiana (ASI) finalizzato alla collaborazione nel campo spaziale e aerospaziale per l’innovazione nell’acquisizione e utilizzo dell’informazione geografica (vedi DGR 626/2019).

6 Regione Toscana ha infatti da poco approvato (vedi DGR 1329/2019) un protocollo d’Intesa con ANCI Toscana finalizzato alla collaborazione per l’innovazione nell’acquisizione, utilizzo e sviluppo dell’informazione geografica in materia di Governo del Territorio.

7 Vedi il capitolo “Lo stato della pianificazione in Toscana: gli strumenti operativi di gestione e la co-gestione con il MIBACT”.

le risorse investite nelle criticità evidenziate dal PIT-PPR, ma anche delle priorità dettate nei bandi per la selezione delle aree interessate dai benefici finanziari<sup>8</sup>.

Un ulteriore approfondimento nella valutazione potrebbe suggerire di misurare l'efficacia stessa delle politiche perseguite cercando di evidenziare come queste contrastano le criticità riscontrate in sede di pianificazione ed, eventualmente, come queste innalzano la qualità dei diversi paesaggi; da questo punto di vista i riferimenti fondamentali, comuni a scala europea con la Convenzione e scala nazionale con il Codice, sui quali impostare la metodologia di monitoraggio sono almeno due:

- il grado di raggiungimento degli *obiettivi di qualità paesaggistica* definiti dal piano, che indicano le azioni per contrastare le criticità e innalzare la qualità a cui devono tendere i paesaggi;
- la principale unità elementare di riferimento spaziale da considerare, *ambito di paesaggio*, al quale agganciare, e quindi puntualmente verificare, gli obiettivi di qualità.

## Strumenti della Pianificazione Territoriale/Urbanistica

Poiché al piano paesaggistico si attua anche mediante il recepimento delle indicazioni nei piani di scala provinciale e comunale, è necessario operare anche una lettura delle modalità (e relative tempistiche) con cui la pianificazione locale recepisce le indicazioni, sia le iniziative che svilupperà per dare operatività alle previsioni.

## Progetti di Paesaggio

Sono altresì da valutare, poiché espressamente indicati come strumenti di attuazione del PIT-PPR, i progetti di paesaggio previsti dall'art. 34 della Disciplina, sia che essi si configurino come "*progetto regionale* a carattere strategico volto a promuovere l'attuazione degli obiettivi generali relativi alle invarianti strutturali del PIT attraverso concrete applicazioni progettuali"<sup>9</sup>, oppure che appartengano ai "progetti locali volti a dare concreta attuazione agli obiettivi di qualità dei singoli ambiti"<sup>10</sup>. Verranno così indagati i riflessi dei diversi studi di fattibilità finanziati da Regione, sia nella tipologia di progetto prevista (es. piste ciclabili; recupero architettura rurale ecc.), sia di risorse messe a disposizione.

## Ulteriori indicatori di attuazione

L'efficacia dell'attuazione procedurale di un piano, può inoltre essere misurata anche valutando gli strumenti operativi, di differente natura, messi in campo dall'amministrazione regionale per orientare, facilitare e accompagnare l'attuazione del piano. Ci si riferisce in modo particolare a tutti i dispositivi avviati dal 2015: regolamenti attuativi, conferenze, commissioni, istituti della partecipazione, incentivi, banche dati, piattaforme informatiche; linee guida, ecc. Una loro breve disamina potrebbe essere introdotta al fine di chiarirne il ruolo e l'efficacia nel tempo.

<sup>8</sup> Vedi il capitolo "L'attuazione del Piano Paesaggistico attraverso le politiche di settore regionali".

<sup>9</sup> "Le politiche regionali di settore concorrono alla definizione e realizzazione dei progetti di paesaggio regionali al fine di favorire la qualificazione e valorizzazione dei paesaggi regionali attraverso azioni multisettoriali e integrate".

<sup>10</sup> "Gli enti locali concorrono, anche con i rispettivi strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, alla definizione dei progetti di paesaggio."

### 3.3 Monitoraggio fisico

A partire da una preliminare condivisione con le diverse competenze inerenti le politiche settoriali, interessate all'attuazione delle invarianti strutturali del PIT-PPR<sup>11</sup>, è stata proposta l'individuazione di quelli che possono essere considerati i principali indicatori necessari a garantire il monitoraggio dell'efficacia del piano paesaggistico che, ricordiamo, è lo strumento per l'esplicazione delle quattro funzioni amministrative fondamentali del paesaggio: conoscenza sistematica, salvaguardia, pianificazione e gestione del paesaggio. Sappiamo tuttavia anche che la funzione precettiva del piano si articola (art. 135, comma 4) in quattro sotto funzioni:

- Conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;
- Riqualificazione delle aree compromesse o degradate;
- Salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;
- Individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

Per quanto sopra si ritiene opportuno strutturare il monitoraggio del piano almeno nelle seguenti macro sezioni:

- Monitoraggio dei Beni Paesaggistici;
- Monitoraggio delle aree compromesse e degradate;
- Monitoraggio delle caratteristiche paesaggistiche e del consumo di suolo.

In modo particolare si anticipa che, per quanto riguarda il monitoraggio della conservazione dei Beni Paesaggistici (soprattutto per i beni tutelati ai sensi dell'art. 136 del Codice) e delle aree compromesse e degradate, sarà necessario identificare con la collaborazione del MIBACT, i principali indicatori funzionali a giudicare la permanenza dei valori che hanno portato al loro riconoscimento (o declassamento).

Invece, per quanto riguarda il monitoraggio della salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche, sarà necessario identificare pochi ma significati indicatori (da qui la precisazione di un monitoraggio "semplice") direttamente connessi con le specificità del piano paesaggistico toscano; ovvero sarà necessario strutturare un sistema di monitoraggio che, a partire dalla lettura delle norme di piano che relazionano *obiettivi generali*, *caratteri identitari* e relative *azioni* da perseguire per raggiungere gli obiettivi indicati (vedi schema seguente), considererà in via del tutto prioritaria quegli aspetti del piano che hanno una diretta presa sulla tutela/valorizzazione e del paesaggio e pertanto possono essere selezionati come indicatori di tipo paesaggistico.

<sup>11</sup> Ci si riferisce ad una lavoro ancora in itinere che prevede la definizione di linee-guida per l'attuazione delle invarianti strutturali del PIT-PPR che verranno allegate alle modalità tecniche per il conferimento degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica nel Sistema Informativo Geografico Regionale (ai sensi dell'art.1, comma 2 lett.c del Regolamento 7/r/2017) e ai lavori del GdL interdirezionale "Coordinamento dell'implementazione della Base Informativa Geografica Regionale - BGR" istituito dal Comitato dei Direttori della Regione nella seduta del 5 aprile 2018 (scadenza 31 dicembre 2020).

E' infatti facile cadere nell'equivoco di "identificare l'indicatore sul paesaggio con l'indicatore ambientale, per cui si riduce la rappresentazione del paesaggio alla rappresentazione dell'ambiente. La circostanza secondo la quale non può esistere un "buon" paesaggio senza un ambiente correttamente gestito non giustifica che il paesaggio esista ovunque l'ambiente sia correttamente gestito e che, quindi, sia sufficiente gestire bene l'ambiente per conseguire un buon paesaggio."<sup>12</sup>

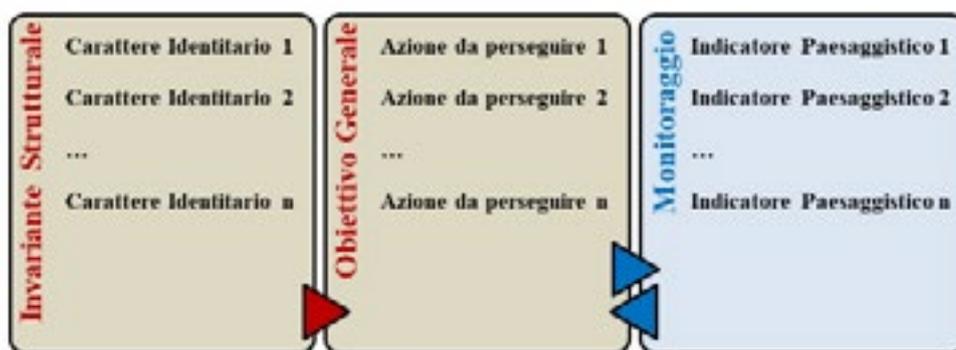


Figura 29: Schema del monitoraggio di tipo fisico<sup>13</sup>.

Per questo motivo, più che agli indicatori già attualmente implementati e quindi monitorati dai diversi organismi regionali e nazionali (vedi Arpat in modo particolare), si ritiene necessario porre particolare attenzione a quegli aspetti, e quindi a quegli aspetti da monitorare, che potremmo così brevemente riassumere:

- per la *I invariante* inerente i caratteri idrogeomorfologici dei bacini idrografici e dei sistemi morfogenetici: la protezione di elementi geomorfologici che connotano il paesaggio e il miglioramento della compatibilità ambientale, idrogeologica e paesaggistica delle attività estrattive e degli interventi di ripristino;
- per la *II invariante*, inerente i caratteri ecosistemici del paesaggio: l'attenuazione delle criticità degli elementi funzionali della rete ecologica e la protezione dei boschi costieri e planiziari, e delle formazioni boschive che caratterizzano figurativamente;
- per la *III invariante*, inerente il carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi urbani e infrastrutturali: le valutazioni sul consumo di suolo, la dispersione insediativa, la riqualificazione dei morfotipi delle urbanizzazioni contemporanee (e delle loro criticità) e dei margini città-campagna con definizione dei confini dell'urbanizzato, oltre a specifici focus sulla tutela dei centri e nuclei storici e del loro intorno;
- per la *IV invariante*, inerente i caratteri morfotipologici dei paesaggi rurali: la preservazione nelle trasformazioni dei caratteri strutturanti i paesaggi rurali storici regionali, la tutela dei valori estetico-percettivi e storico-testimoniali del paesaggio agrario, la tutela degli spazi aperti agricoli e naturali con particolare attenzione ai territori periurbani.

Particolare rilievo e approfondimento dovrà assumere lo sviluppo di nuovi, e più raffinati, in-

<sup>12</sup> A. Vallega, "Indicatori per il paesaggio", Franco Angeli 2008.

<sup>13</sup> All'invariante, identificata come regola genetica o di trasformazione, il piano associa un obiettivo generale da perseguire attraverso specifiche azioni (vedi art. 7, 8, 9, 11 della disciplina di piano) alcune delle quali toccano in pieno la sfera delle politiche settoriali (e quindi sono, o dovrebbero essere, già monitorati dai piani di settore come ad esempio gli indicatori ambientali) altre, invece, trovano un collegamento diretto con le necessarie sintesi paesaggistiche quindi necessariamente controllate e monitorate direttamente dal piano stesso (indicatori paesaggistici) con l'obiettivo di fornire anche un'immagine sintetica, ma allo stesso tempo rappresentativa, dello stato e dell'evoluzione del paesaggio toscano alla scala regionale permettendo, al tempo stesso, di verificare la necessità o meno di un riorientamento del piano stesso (vedi le frecce blu).

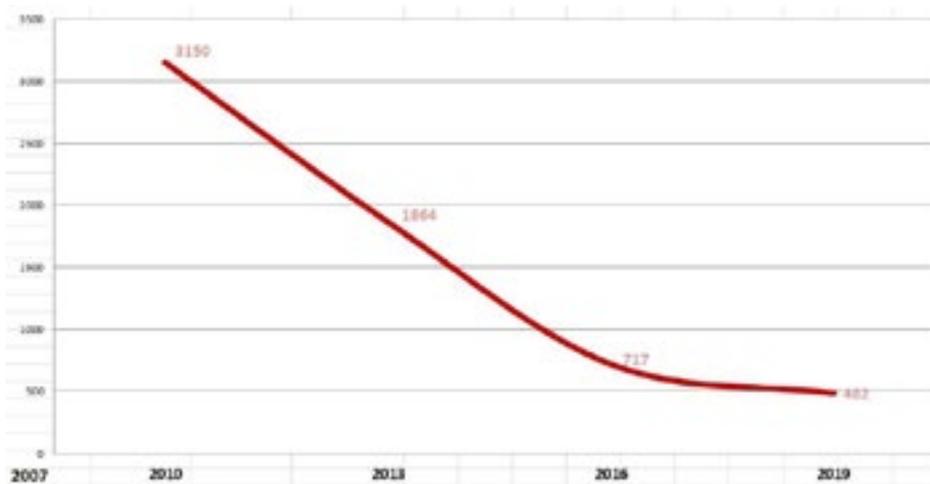
dicatori inerenti il “consumo di suolo” sia giuridico che effettivo; infatti sia il livello nazionale (vedi art. 135, comma 4 lettera c del Codice), che quello regionale (vedi la legge regionale 65/2014 e lo stesso piano paesaggistico), evidenziano la necessità di un suo contenimento e ciò è possibile solo a partire da una sua chiara definizione e un suo efficace monitoraggio. Tuttavia mentre la scala nazionale, almeno quella della sfera prettamente ambientale che si concretizza nel quadro conoscitivo dei dati curati dal Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente (SNPA), pone l’accento sul puro dato quantitativo del “già consumato”, la regione -fin dalla concezione della l.r. 5/2014 e ancor più nelle declinazioni del piano paesaggistico- sottolinea l’importanza di un’analisi preventiva (attraverso un monitoraggio del dimensionamento dei piani) e il ruolo cruciale di una *valutazione qualitativa* del fenomeno. Per questo secondo aspetto è necessario sottolineare che, oltre alle limitazioni in termini quantitativi del consumo di suolo, diventa fondamentale il contenimento fisico entro i limiti di territori già urbanizzati, di quelle trasformazioni che, anche se minime in termini quantitativi, potrebbero fortemente compromettere l’identità paesaggistica dei luoghi; e per questo necessario un monitoraggio non solo del *quanto* ma anche del *dove* e auspicabilmente del *come*.

Per questo motivo, gli sforzi regionali sono tutti orientati a superare la sola contabilità di tipo numerico che se pur incoraggianti rispetto al passato poco ci dicono sul loro impatto in termini paesaggistici. Infatti, gli attuali sistemi di monitoraggio delle superfici artificializzate (regionale) o impermeabilizzate (nazionale), dimostrano solo che, rispetto al passato, c’è stata una sensibile riduzione del suolo considerato “consumato”: il primo, regionale, supportato da un archivio strutturato a partire dagli anni ‘50<sup>14</sup> dimostra che siamo passati dagli oltre 1800 ettari di suolo artificializzato annualmente nel periodo tra gli anni settanta-ottanta ai circa 200 ettari del 2016 ; il secondo, nazionale, che si avvale del SNPA e monitora le superfici impermeabilizzate dal 2015, conferma una quantità che per la Toscana si aggira intorno ai 200 ettari all’anno (la crescita è stata per l’anno 2015-2016 di 277 ettari; per l’anno 2016-2017 di 160 ettari; per l’anno 2017-2018 di 263 ettari, per l’anno 2018-2019 di 229 ettari)<sup>15</sup>. Tuttavia una più approfondita valutazione anche dello stesso dato nazionale dimostra, in primo luogo, come sul totale del suolo impermeabilizzato poco meno del 20% è imputabile al suolo impermeabilizzato “permanente” (il resto è considerato reversibile poiché spesso imputabile a cantieri) e, una sua valutazione in termini spaziali rapportata alla superficie già classificata artificializzata dal dato regionale, ci dimostra che la quasi totalità della quantità attribuita a nuova superficie impermeabilizzata dell’anno 2017-2018 sia contenuta o prossima a porzioni di territorio già artificializzato (schema pagina successiva).

Alle valutazioni sopra schematicamente richiamate, potranno inoltre essere affiancati ulteriori strumenti da mettere in campo una volta attivata la rete di osservatori locali che, seguendo linee guida regionali, potrebbero partecipare alle attività di monitoraggio sia in qualità di soggetti privilegiati nelle indagini svolte sulla la percezione della qualità delle trasformazioni paesaggistiche, sia nell’aggiornamento di archivio di immagini del paesaggio toscano a partire dall’eredità lasciata dal progetto PAYS.DOC che tra gli esiti ha prodotto un

14 Le indagini sugli usi del suolo sono state condotte fino al 2007 con la metodologia statistica per punti di campionamento, mentre è solo a partire da tale data che si è impiegata la metodologia per poligoni, più precisa e capace di restituire tutte le classi di uso del suolo secondo la codifica del Corine Land Cover; tuttavia accettando un certo grado di approssimazione (insito già nel dato per campionamento) attraverso una omogeneizzazione dello scostamento rilevato sull’anno di sovrapposizione, il 2007, è stato possibile effettuare una lettura comparata dal 1954, anno della prima rilevazione, al 2016, anno dell’ultima rilevazione, individuando così, in termini percentuali, la superficie artificializzata della toscana agli anni 1954 (4.06%), 1978 (6,15%), 1988 (7,04%), 1996 (7,53%), 2007 (8,36%), 2010 (8,50%), 2013 (8,58%), 2016 (8,61%) .

15 Dati rilasciati da Ispra con la pubblicazione del Rapporto 2019.



Andamento superfici artificializzate in Toscana tra il 2007-2019<sup>16</sup>.

“Osservatorio virtuale del paesaggio mediterraneo”<sup>17</sup>.

Per la Toscana si tratta di 38 punti di osservazione censiti e fotografati, tra il 2004-2007, nell’ambito del territorio toscano ([www.paysmed.net/pays-doc/osservatorio/toscana.html](http://www.paysmed.net/pays-doc/osservatorio/toscana.html)) che potrebbero fungere da primo gradino di un progetto di monitoraggio visivo del paesaggio toscano.

L’individuazione dei principali aspetti da monitorare dovrà inoltre procedere di pari passo con la puntuale verifica della disponibilità del dato, o della sua costruzione e implementazione, orientando, per quanto possibile, l’architettura del sistema di monitoraggio verso una strutturata articolata su differenti livelli di monitoraggio: regionale, per monitorare i macro-fenomeni o gli aspetti che possono interessare tutto il territorio regionale (anche per una loro comparazione a scala nazionale); locale, per monitorare i fenomeni specifici dell’ambito paesaggistico analizzato e/o in una sua significazione sotto-articolazione (es. sistemi morfogenetici).

Inoltre sarà necessario precisare i requisiti tecnici da considerare prioritariamente per definire gli indicatori; la letteratura ha ormai da tempo definito quali debbono essere i requisiti generali perché un indicatore possa essere impiegato efficacemente nei sistemi di monitoraggio: rappresentatività, rilevanza, consistenza analitica, affidabilità, misurabilità e accessibilità (vedi OCSE 2003). E’ bene tuttavia sottolineare alcuni specifici aspetti operativi: il primo è che l’indicatore scelto dovrà avere semplicità di calcolo (non devono essere scatole nere); il secondo che l’indicatore possa essere calcolato a partire da banche dati già a disposizione nella Pubblica Amministrazione e/o facilmente aggiornabili/realizzabili (per avere un rapporto costi-efficacia adeguato).

Inoltre, poiché si tratta di pianificazione territoriale e paesaggistica, è assolutamente necessario che il dato, utilizzato per la elaborazione dell’indicatore, sia georeferenziato, ovvero dotato di quelle informazioni spaziali che permettono di dire non solo quanto ma anche dove. Particolare attenzione dovrà essere posta anche alla scala di acquisizione del dato:

<sup>16</sup> Nello schema sono riportati i valori relativi alle sole superfici artificializzate corrispondenti ai codici 100 “territori modellati artificialmente” della Carta di Uso e Copertura del Suolo della Regione Toscana elaborata con la metodologia di acquisizione per poligoni, edizione 2016.

<sup>17</sup> L’Osservatorio dei Paesaggi Mediterranei, coordinato dalla regione Andalusia, rappresenta uno strumento di riconoscimento e osservazione dei paesaggi caratteristici del mediterraneo, ponendo in evidenza i processi evolutivi e le tendenze che agiscono sulla loro trasformazione. Per la sua implementazione sono state predisposte una serie di schede di paesaggio, che rappresentano punti di osservazione per ciascuna regione che evidenziano i caratteri identificativi di ogni area. L’Osservatorio ha dunque la finalità di creare un metodo condiviso per l’individuazione e l’osservazione dei paesaggi, basato su di un vasto database di immagini, che permettano di identificare i differenti scenari e situazioni territoriali a partire da una tipologia di base elaborata sulle caratteristiche del paesaggio mediterraneo e sulle sue problematiche.

per loro natura le analisi delle strutture del paesaggio restituiscono risultati diversi a seconda della scala a cui sono effettuate. Questo vuol dire definire a priori la significatività delle informazioni ottenute da una analisi svolta a una determinata scala; la significatività a sua volta deve essere modulata rispetto all'obiettivo dell'indagine. Inoltre, poiché potrebbe essere necessario procedere anche in valutazioni di tipo comparativo, le elaborazioni dovranno essere riferibili anche ad una unità minima di misura (normalizzazione del dato rispetto ad una griglia): avendo a riferimento ambiti di paesaggio di dimensioni variabili il confronto non ha senso se non effettuato, oltre per tipologie di paesaggio simili (es. di pianura), in termini percentuali e/o rispetto ad una griglia di riferimento. In fase di definizione dell'indicatore andranno anche valutate le opportune forme di restituzione del dato: presenza/assenza; scala di valori o gradiente, classi.

# 4

## **L'attuazione del piano paesaggistico**

*Testi di:*

*Cecilia Berengó, Daniele Mazzotta, Mauro Agnoletti,  
Marco Minucci, Nicoletta Ferrucci, Anna Guarducci,  
Lorenzo Nofroni, Claudio Greppi, Lorenzo Paoli.*

## 4.1 Lo stato della pianificazione in Toscana: gli strumenti operativi di gestione e la co-gestione con il MiBACT

A cura di Cecilia Berengo

(Direzione Urbanistica e Politiche Abitative - Settore "Tutela, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio").

### 4.1.1 Il PIT-PPR: l'attuazione di uno strumento integrato e dinamico

Il Piano di Indirizzo territoriale con valenza di Piano Paesaggistico (PIT-PPR) della Regione Toscana approvato il 27 Marzo del 2015 oltre a costituire lo strumento di pianificazione territoriale alla scala regionale ha anche *valore di Piano Paesaggistico* ai sensi del Codice entrato in vigore nel 2004. In armonia con il concetto stesso di paesaggio, consolidatosi a partire dalla stessa Convenzione europea del paesaggio, sottoscritta a Firenze nel 2000 e ratificata dall'Italia nel 2006, come richiesto dal Codice, il Piano Paesaggistico toscano si occupa di tutto il territorio regionale, ridefinendone dunque l'oggetto: non più solo i paesaggi d'eccellenza e la loro conservazione, ma anche i paesaggi del quotidiano, delle periferie, delle campagne (quelle urbanizzate e quelle vive di ruralità), i paesaggi delle aree produttive e di quelle dismesse, delle coste intensamente vissute e delle aree interne e della montagna in abbandono e così via il paesaggio quindi della vita quotidiana così come percepito e vissuto. Così nel Piano Paesaggistico Regionale (PPR) come integrazione del Piano di Indirizzo Territoriale (PIT), copianificato col MiBACT, insieme alle norme di indirizzo a scala regionale, in linea con la consolidata storia di pianificazione territoriale in capo alle regioni, convivono norme, di natura prescrittiva, che disciplinano nello specifico tutto il quadro vincolistico, storicamente di competenza delle Soprintendenze e degli altri organi del MiBACT; nel Piano Paesaggistico copianificato convivono quindi due forme di approccio alla lettura e alla valutazione delle trasformazioni territoriali. Vedremo poi come questa duplice natura del Piano, sia poi alla base della complessità della fase di attuazione, nella valutazione degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale che se da una parte rappresenta una "forma di dualismo a garanzia delle trasformazioni", dall'altra si porta dietro tutte le criticità di una valutazione duplice espressa da due differenti enti che hanno a riferimento il medesimo strumento.

Lo strumento che Regione e Ministero devono applicare, insieme con tutti gli altri Enti territoriali regionali, è uno strumento molto complesso di pianificazione territoriale e paesaggistica ove trovano integrazione nell'apparato normativo anche tutte le procedure che a cascata coinvolgono gli Enti e le professioni che a vario titolo elaborano piani e progetti che interessano le trasformazioni del territorio. Il Piano Paesaggistico toscano è lo strumento che deve garantire la preservazione delle strutture costitutive il nostro paesaggio garantendo al contempo tutela e sviluppo in un quadro di regole salde, pensate per durare nel tempo, che servono anche a dare omogeneità agli approcci di valutazione e a rendere organico lo sviluppo e le trasformazioni del territorio, poiché si valuta quando si pianifica l'intero territorio comunale, perché il paesaggio è la forma visibile del territorio. La responsabilità del Piano Paesaggistico è di cura del paesaggio in quanto "diritto" (si parla infatti di "Diritto al paesaggio") e il ruolo è quello di strumento che deve incrementare la responsabilità collettiva al rispetto delle regole e concorrere ad una pianificazione responsabile risultante della lettura di un contesto. La nostra legge di riferimento, la LR 65, approvata nel 2014, poco

prima dell'approvazione del PIT-PPR, è stata pensata come coordinata anche con le nuove procedure introdotte dal PIT-PPR che a sua volta deve ottemperare a quanto prescritto dal Codice; la messa in opera dei nuovi dispositivi introdotti, dalla legge e dal Piano, è di consistente impatto per tutti i soggetti coinvolti a cominciare dai Comuni, strutture regionali, uffici periferici del Mibact. È fondamentale inoltre ricordare che il carattere sovraordinato del Piano Paesaggistico si misura con un "sistema di pianificazione locale, aggiornato, dinamico," e da tempo piuttosto autonomo, e con un sistema di pianificazione a filiera che ha attuato il principio costituzionale di sussidiarietà, e che prevede per ogni Comune la doppia Strumentazione (PS – strutturale / statutario e PO – il quadro previsionale, conformativo dei suoli, che si rinnova ogni 5 anni). Il PIT-PPR, quale risultato della complessa attività di co-pianificazione tra Regione Toscana e MiBACT, è uno strumento condiviso sia nei contenuti del Quadro Conoscitivo (descrizione delle componenti e fattori identitari dei paesaggi toscani, identificazione, rappresentazione e "vestizione" dei Beni paesaggistici), sia nell'apparato normativo indirizzato alla tutela, riqualificazione e valorizzazione dei paesaggi e rappresenta uno dei pochi esempi a livello nazionale di Piano Paesaggistico che traduce la portata innovativa dei principi del Codice.

Tale fattore di innovazione è nei dispositivi, nei nuovi meccanismi, nello coordinamento necessario imposto dalle nuove processualità, ma è soprattutto parte stessa dei suoi contenuti e nel cambio culturale che sottende i nuovi approcci di valutazione:

- la lettura multidisciplinare del paesaggio introdotta da un approccio strutturale al territorio attraverso le 4 componenti strutturali generatori di regole, ovvero le invarianti strutturali;
- il salto di scala che occorre compiere nella valutazione paesaggistica che investe per la prima volta, in maniera formale, strutturata, la scala urbanistica, portando gli strumenti di pianificazione ad essere conformi al Piano nelle sue previsioni a monte di quello che saranno i progetti che ne deriveranno. La funzione di valutazione e controllo delle trasformazioni che interessano soprattutto i Beni Paesaggistici, viene esercitata non tanto più a valle del procedimento, quanto in fase di previsione dell'intervento con la conseguente attivazione del meccanismo "incentivante" previsto dal Codice (art. 146, c.5 in base al quale una volta valutata positivamente la conformazione dello Strumento da parte del MiBACT, il parere espresso dallo stesso sul progetto in fase di autorizzazione paesaggistica, rimane obbligatorio ma diviene non più vincolante.

Infine occorre sottolineare, come approfondito nel paragrafo 3. *L'integrazione delle politiche regionali con il PIT-PPR*, che se da una parte l'attuazione del Piano si svolge attraverso la conformazione degli Strumenti comunali e nei procedimenti di valutazione dei progetti, dall'altra non va dimenticato che il Piano si attua attraverso tutte le politiche di settore e gli specifici piani in capo ad altri Settori regionali, ai Parchi *etc...* basti pensare che circa il 50% delle norme del Piano trovano attuazione attraverso funzioni che non competono ai Comuni, ma alla stessa Regione (piani e politiche di settore) e in parte ad altri soggetti pubblici. Pertanto dobbiamo tenere assolutamente presente che attuare il Piano significa anche operare un importante coordinamento nelle politiche di settore. Possiamo dire pertanto che l'attuazione del Piano più che una azione, costituisce un vero e proprio percorso, un percorso che necessita di numerosi momenti di dialogo e confronto tra Regione, Mibact, enti locali, settori regionali. Per andare incontro proprio alle necessità di una co-gestione, in questi anni, è stato istituito un "tavolo di copianificazione" tra Regione e Ministero, al fine affrontare, con decisioni condivise, le maggiori problematiche derivanti proprio dall'attuazione dei contenu-

ti di Piano con particolare riferimento alle problematiche inerenti sia gli aspetti procedurali che di applicazione delle norme e identificazione dei Beni ex Galasso. Si evidenzia infatti che il non essersi dotati di una cartografia costitutiva del vincolo per alcune delle categorie quali fiumi e laghi, con rimando a specifici criteri di individuazione, talvolta di non facile interpretazione, sta rappresentando un elemento di grande complessità applicativa, sebbene fin dall'approvazione sia stato attivato il sistema di consultazione e scarico di tutti i livelli informatizzati delle banche dati e cartografie che compongono il PIT-PPR, tramite la piattaforma Geoscopio<sup>24</sup> che al momento rappresenta il riferimento per tutti i soggetti pubblici e privati rispetto agli elaborati cartografici e quindi alle rappresentazioni cartografiche del PIT-PPR.

## L'Accordo RT - MiBACT

Tra i primi esiti del Tavolo di copianificazione RT e MIBACT occorre ricordare la definizione dei due Accordi (il primo siglato nel 2016, sostituito poi nel 2018 con uno nuovo) finalizzati a specificare e chiarire i passaggi procedurali introdotti dall'Art. 21 della Disciplina di Piano, declinandone gli specifici campi di applicazione in riferimento alla molteplicità di fattispecie di Atti di cui alla LR 65. Lo schema dell' *Accordo, ai sensi dell'art. 31, comma 1, della LR n. 65/2014, ed ai sensi dell'art. 21, comma 3 della Disciplina del Piano di Indirizzo Territoriale con Valenza di Piano Paesaggistico, tra il Ministero dei Beni e della Attività Culturali e del Turismo (MiBACT) e la Regione Toscana per lo svolgimento della Conferenza paesaggistica nelle procedure di conformazione o di adeguamento degli strumenti della pianificazione*, sottoscritto nel 2018 e ad oggi in vigore, è stato approvato con DGR N 445 del 24-04-2018. Tale Accordo, come vedremo in seguito, ha consentito il funzionamento di una procedura del tutto nuova, quella della Conferenza Paesaggistica, raccordandone i contenuti con le definizioni e procedure di Legge, anche al fine di portare alcune semplificazioni. La procedura introdotta dall'art. 21 della Disciplina del PIT-PPR si innesta infatti nell' "iter" consolidato, *procedimento urbanistico* ai sensi della L.R. n. 65/2014 (artt. 17, 19, 20, 25, 49, 53) che si fonda sui tre passaggi fondamentali, rispettivamente definiti "avvio, adozione, approvazione"; nell'ambito di ciascuno di essi le strutture tecniche della Regione Toscana collaborano nel procedimento "pianificatorio" attraverso un'attività istruttoria che si traduce in contributi e la presentazione di eventuali osservazioni. L'Accordo si è reso di fatto necessario ed è divenuto riferimento fondamentale proprio per incardinare la Conferenza Paesaggistica nel sistema regionale della pianificazione.

## I percorsi formativi

E' importante ricordare che per accompagnare l'entrata in vigore e l'attuazione del Piano, tra le prime azioni messe in campo, nell'anno 2016, prorogato anche per l'anno 2017, la Regione ha finanziato e tecnicamente supportato, il progetto "Percorsi formativi sul Piano Paesaggistico della Toscana" finalizzato a diffondere l'approccio e i contenuti del nuovo PIT-PPR e supportarne una applicazione efficace nell'esercizio delle funzioni di governo del territorio da parte di tutte le istituzioni interessate. Il percorso definito in collaborazione con Anci, "Ti Forma" e il Centro Interuniversitario di Scienze del Territorio dell'Università di Firenze (CIST) ha previsto 6 percorsi formativi per la durata complessiva di 46 ore così articolate:

<sup>24</sup> <http://www502.regione.toscana.it/geoscopio/pianopaesaggistico.html>

- i fondamenti del Piano Paesaggistico Toscano: il quadro normativo e la gestione del vincolo paesaggistico;
- la cartografia del Piano: il livello regionale, il livello d'ambito e la cartografia dei beni paesaggistici;
- le invarianti strutturali nello Statuto del PIT-PPR;
- agende locali del Piano: schede di ambito e adeguamenti normativi;
- l'attuazione del Piano Paesaggistico: profili giuridico amministrativi e sostanziali
- i processi di costruzione degli osservatori locali del paesaggio.

Le molteplici edizioni del corso si sono svolte in diverse sedi distribuite su tutto il territorio regionale e hanno visto la formazione di più di 2000 tecnici tra Enti Locali, Soprintendenze-MiBACT, Ordini professionali; nelle docenze, oltre ai professori e ricercatori dell'Università che hanno collaborato alla redazione del PIT-PPR, sono stati direttamente coinvolti anche i tecnici della Regione, dei Comuni e delle Soprintendenze.

## I nuovi dispositivi

Abbiamo visto come la portata innovativa del Piano si sostanzia sia nei contenuti e nel cambio culturale che introduce nella lettura del Paesaggio, come sopra accennato, sia anche nelle nuove procedure che lette alla luce dei 4 anni di attuazione (vedremo in seguito alcuni dati che concretizzano questi dispositivi) assumono un significato rilevante per la gestione del Piano stesso.

I principali dispositivi introdotti dal Piano sono rappresentati da:

- Conferenza Paesaggistica art. 21 della Disciplina di Piano, per la valutazione di conformazione e adeguamento degli Strumenti di pianificazione comunale e loro varianti. Rappresenta il “cuore” della co-attuazione del Piano.
- Commissione di valutazione per le attività estrattive (art. 153 bis LR 65/2014) che non interessano Beni Paesaggistici (su tutto il territorio regionale). La Commissione rappresenta una nuova forma di tutela, in attuazione dei contenuti del Piano, a “coprire” i territori non vincolati.
- Conferenza dei Servizi per la valutazione paesaggistica dei Piani attuativi dei Bacini estrattivi delle Alpi Apuane (artt. 113 e 114 della LR 65/2014). Il Piano introduce questa nuova forma di Piani Attuativi, in attuazione diretta dei suoi contenuti, che divengono preliminari all'autorizzazione delle escavazioni in tutto il territorio apuo-versiliese.
- Conferenze Paesaggistiche art. 22 della Disciplina di Piano, per la valutazione delle aree gravemente compromesse o degradate ai sensi dell'art. 143 del Codice.

Questi nuovi dispositivi si innescano:

- in quelli già consolidati come la Conferenza di servizi con MiBACT, Comune e Provincia, ai sensi oggi dell'art. 23 del Piano (prima art. 36 del PIT approvato nel 2007). Si tratta, come è noto, della Conferenza volta a valutare il rispetto delle specifiche prescrizioni d'uso che il Piano declina per i Beni Paesaggistici, per quei Piani Attuativi, da approvarsi, che interessano Beni Paesaggistici. Oppure come la Commissione Regionale del paesaggio ai sensi dell'art. 137 del Codice, istituita con LR 26/2012 e recentemente aggiornata, con il compito di formulare le proposte di notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'art. 136 del Codice;
- negli, altrettanto nuovi, dispositivi introdotti dalla LR 65, come la Conferenza di copiani-

ficazione che va a valutare, a seguito dell'Avvio del procedimento dello Strumento di Pianificazione (PS o PO) eventuali previsioni non residenziali, ritenute strategiche dal Comune, per le quali è necessario impegno di nuovo suolo fuori dal territorio urbanizzato. Fermo restando che la legge VIETA nuovo consumo di suolo ai fini residenziali al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato, così come definito dall'articolo 4 della LEGGE, la stessa prevede che ad esempio, per esigenze di carattere produttivo, si possa prevedere il consumo, a condizione che queste previsioni vengano valutate positivamente dalla Conferenza e siano ovviamente non in contrasto con le norme del Piano Paesaggistico.

Appare evidente che quello che si delinea è un quadro che vede Legge Regionale e Piano fortemente interrelati e pensati come due organismi che agiscono in forte coordinamento andandosi ad integrare reciprocamente; non si può prescindere da vedere il Piano al contempo strumento che si attua nel sistema della LR 65 e strumento che si attua, in quanto strumento co-pianificato, con le strutture del Ministero.

## Il Piano dinamico

Ciò che è stato gestito e attuato in questi primi quattro anni è un Piano del tutto “dinamico” proprio per il suo “sistema di integrazione” progressiva attraverso la procedura di conformazione degli Strumenti locali, per la parte Statutaria, e attraverso la definizione di Progetti di Paesaggio, per la parte Strategica. Il Piano stesso si dettaglia infatti attraverso le letture e i riconoscimenti operati dai Comuni negli Strumenti che si conformano e che andranno via a via a costituire uno Statuto Regionale di maggior dettaglio. Gli stessi perfezionamenti e integrazioni del quadro conoscitivo attraverso i quali la rappresentazione delle “categorie Galasso” andrà sempre più migliorando contestualmente alla conformazione degli Strumenti della pianificazione comunali, sono previsti dall'art. 5, comma 4 della Disciplina dei Beni Paesaggistici – Allegato 8B. Inoltre con la stessa identificazione delle aree gravemente compromesse degradate, valutate da Regione e MiBACT, che potrà andare a costituire una nuova disciplina proposta dai Comuni, si può parlare anche di progressiva integrazione e aggiornamento del quadro normativo. Anche in questo caso il Piano pensato come sistema organico, “vivo” in progressivo e continuo aggiornamento, rappresenta un grande elemento di novità e se vogliamo di “modernità” quale modello di pianificazione che si scontra però con una pratica di non semplice attuazione. Oggi stiamo vedendo come le ricadute “gestionali e organizzative” degli *atti di integrazioni* del Piano paesaggistico siano importanti; considerato che occorre sempre partire da una valutazione congiunta Regione – Mibact (nell'ambito delle Conferenze) e che da qui devono essere attivati i diversi procedimenti per attuare l'Integrazione, nel quadro procedurale definito dalla LR 65.

### 4.1.2 I Progetti di Paesaggio e la regolamentazione delle attività estrattive

In questo quadro “dinamico” rientrano a pieno titolo i *Progetti di Paesaggio* di cui all'art. 34, c. 6 della Disciplina del Piano che li definisce quali “progetti regionali a carattere strategico volti a promuovere l'attuazione degli obiettivi generali relativi alle invarianti strutturali del PIT attraverso concrete applicazioni progettuali”.

Mentre, come abbiamo detto, l'attuazione della parte Statutaria si sostanzia nella progres-

siva conformazione degli Strumenti di Pianificazione comunali al PIT-PPR andando a contribuire, nel lungo periodo, alla definizione di uno Statuto del Territorio Toscano di maggior dettaglio; l'attuazione della Parte Strategica, ai sensi del richiamato art. 34 della Disciplina di Piano del PIT-PPR, avviene proprio attraverso l'approvazione di singoli Progetti di Paesaggio che diventano parte integrante e sostanziale del PIT-PPR e che si rivolgono ad un territorio a scala di Area Vasta sovracomunale. In questo sistema il Progetto di Paesaggio diviene strumento attuativo del PIT-PPR, basato sugli indirizzi del Prs, che risponde a esigenze di medio e lungo periodo, concordati, costruiti e concertati con le istanze locali sia istituzionali che economico-sociali; il Progetto di Paesaggio è la traduzione di un "ascolto" attivato sui territori da cui partono le strategie regionali di sviluppo e tutela del paesaggio. Il Piano Paesaggistico attribuisce al sistema di conoscenze del territorio valore fondante sia nel perseguire obiettivi di riduzione dell'impiego di suolo, di conservazione, recupero e promozione degli aspetti e dei caratteri peculiari della identità sociale, sia quale presupposto per la coerente attuazione del Piano Paesaggistico.

Vediamo come l'art. 34 della Disciplina di Piano del Piano Paesaggistico definisce i progetti di paesaggio quali progetti locali volti a dare concreta attuazione agli obiettivi di qualità dei singoli ambiti, al fine di favorire la qualificazione e valorizzazione dei paesaggi regionali attraverso azioni multisettoriali e integrate, nelle quali gli enti locali concorrono, anche con i rispettivi strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, favorendo tra il resto:

- la costruzione di un sistema di corridoi paesaggistici di fruizione lenta da sviluppare lungo le principali strutture ambientali e i principali itinerari storico-culturali;
- la tutela e la valorizzazione della rete infrastrutturale storica come elemento strutturale dei paesaggi regionali;
- l'accessibilità diffusa a tutti i paesaggi regionali;
- lo sviluppo diffuso e integrato delle diverse modalità di fruizione lenta del paesaggio.

Ad oggi è stato adottato, ai sensi dell'art. 89 della LR 65/2014, il Primo Progetto di Paesaggio volto alla riqualificazione e valorizzazione della Valdichiana che fonda le sue premesse nel protocollo di Intesa tra Regione e una cordata di comuni rappresentati, come comune capofila, dal Comune di Cortona, per salvare le Leopoldine della Val di Chiana; per contrastare i fenomeni di abbandono di un importante patrimonio storico edilizio costituito dalle splendide LEOPOLDINE case coloniche edificate ai tempi del Granduca Pietro Leopoldo nella zona della Valdichiana. Progetto di paesaggio "Leopoldine in Val di Chiana" fu oggetto, nel 2016, di uno specifico Protocollo d'Intesa finalizzato ad incentivare il recupero, la riqualificazione e la valorizzazione del sistema insediativo della bonifica granducale della Val di Chiana: ville-fattoria, case coloniche "leopoldine" e sistema poderale. Il suddetto protocollo, approvato con Delibera di Giunta n. 415 del 10/05/2016 e sottoscritto con i comuni di Arezzo, Castiglion Fiorentino, Civitella Val di Chiana, Cortona, Foiano, Marciano della Chiana, Monte San Savino, Montepulciano, Sinalunga e Torrita di Siena, prevedeva, tra l'altro, la necessità di promuovere un progetto di paesaggio con l'obiettivo di valorizzare e coniugare gli aspetti paesaggistici, storico-culturali, turistici, rurali ed ambientali dei territori dei comuni della Val di Chiana interessati.

A seguito di questo primo progetto di Paesaggio che potremmo definire "pilota", sono stati finanziati dalla Regione altri studi che andranno a definire altrettanti Progetti di Paesaggio:

- Progetto di paesaggio "Ferro-ciclovie della Val d'Orcia" - oggetto di specifico Protocollo di Intesa approvato con Delibera di Giunta n. 773 del 1/08/2016 tra Regione Toscana, Provincia di Siena e i Comuni di Siena, Asciano, San Giovanni d'Asso, Montalcino, Tre-

quando, Castiglion d'Orcia, Civitella Paganico, San Quirico d'Orcia, Abbadia San Salvatore, Buonconvento, Cinigiano, Chiusi e Castel del Piano, teso a valorizzare gli aspetti paesaggistici, storico-culturali, turistici, rurali ed ambientali dei territori dei comuni interessati dalla linea ferroviaria storica Asciano - Monte Antico (definita tratta ferroviaria ad uso turistico caratterizzata da particolar pregio culturale e paesaggistico dalla l. 128/2017) ed individua il *Comune di Montalcino* quale soggetto capofila.

- Progetto di paesaggio “Territori del Pratomagno” - oggetto di specifico Protocollo di Intesa approvato con Delibera di Giunta n. 558 del 29/05/2018, tra Regione Toscana e Unione dei Comuni del Pratomagno, Unione dei Comuni montani del Casentino, Comuni di Loro Ciuffenna, Terranova Bracciolini, Castelfranco, Pian di Scò, Castiglion Fibocchi, Reggello, Pelago, Montemignaio, Castel San Niccolò, Poppi, Ortignano Raggiolo, Castel Focognano, Talla, individuando quale soggetto capofila il comune di *Loro Ciuffenna* e finalizzato a:
  - promuovere azioni coordinate volte ad indagare la percezione rispetto al proprio contesto di vita da parte delle comunità insediate parallelamente a momenti di sensibilizzazione e coprogettazione sul paesaggio in continuità con il processo attivato dalla “Carta dei Valori” ed in sintonia con i contenuti della “Convenzione Europea del Paesaggio”;
  - prevedere la stesura di un documento articolato in schede progettuali intorno alla rivitalizzazione, sviluppo e nuova creazione dei paesaggi attraverso la valorizzazione delle risorse locali, quali: selvicoltura e filiera del legno; attività agricole ed artigianali; sistema dell'accoglienza diffusa; allevamento tradizionale; patrimonio culturale materiale e immateriale;
  - predisporre gli approfondimenti dei quadri conoscitivi presenti e/o nuovi quadri su nuovi scenari possibili allo scopo di prefigurare futuri assetti del territorio del Pratomagno in conseguenza delle progettualità previste.
- Progetto di paesaggio “Territori del Mugello”, con l'obiettivo di valorizzare il paesaggio caratterizzato dalla presenza del lago di Bilancino, attraverso uno studio di fattibilità da realizzarsi a cura del comune di Barberino di Mugello finalizzato al miglioramento dell'accessibilità al lago e alla godibilità del suo paesaggio.
- Progetto di paesaggio “Isola di Capraia” - oggetto di Protocollo di Intesa approvato con DGR n. 1034 del 2/10/2017 tra la Regione Toscana, Provincia di Livorno, Comune di Capraia Isola, Ente Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano, Consiglio Nazionale delle Ricerche – IBIMET Firenze, allo scopo di qualificare e valorizzare gli aspetti paesaggistici e le risorse peculiari nell'ambito dell'arcipelago toscano con particolare riferimento alle aree e edifici dismessi della ex colonia penale.
- Tra le ultime iniziative troviamo gli studi relativi al Progetto di Paesaggio per il Territorio della Val di Cecina e quello della Lunigiana, il primo con l'obiettivo di valorizzare e coniugare gli aspetti legati alla forma di fruizione lenta dei paesaggi della Val di Cecina lungo la linea ferroviaria Cecina - Volterra e l'altro per la valorizzazione delle risorse paesaggistiche storico culturali, rurali ed ambientali della Lunigiana, con soggetti beneficiari individuati nei comuni di Volterra e nella Unione Comuni Montani della Lunigiana.

Il progetto di paesaggio si configura da un lato come un progetto attuativo della parte strategica del PIT con valenza di piano paesaggistico, costituendone peraltro integrazione a seguito della sua approvazione, dall'altro può assumere un ruolo di dettaglio progettuale della pianificazione comunale, capace di parlare agli interventi. Nell'ottica della semplificazione procedimentale, il progetto di paesaggio si pone anche come strumento per la definizione di

norme omogenee su tutto l'ambito territoriale interessato, esplicitando azioni e interventi coerenti con le strategie di tutela paesaggistica del PIT-PPR, che possono essere direttamente messe in campo dalle amministrazioni comunali, evitando la duplicazione delle valutazioni.

## Attività estrattive e paesaggio

Tra gli strumenti operativi introdotti dal Piano occorre infine menzionare i dispositivi finalizzati a definire un sistema di pianificazione e di regole per le attività estrattive soprattutto nel comprensorio delle Apuane; il PIT-PPR insieme con la LR 65/2014 hanno introdotto i Piani Attuativi dei Bacini estrattivi (PABE) che rappresentano una delle maggiori novità del Piano Paesaggistico e costituiscono uno Strumento per pianificare le attività estrattive nel rispetto della tutela del Paesaggio, riconoscendo al comprensorio delle Apuane la storica vocazione. Nel PIT-PPR, il territorio delle Alpi Apuane viene descritto attraverso 21 Schede riferite a ciascun Bacino Estrattivo che ne analizzano un quadro conoscitivo di massima attraverso immagini cartografiche e fotografiche nonché l'individuazione di specifici obiettivi di qualità volti a migliorare la compatibilità paesaggistica delle attività estrattive rivolti alla formazione dei PABE, Piani Attuativi di iniziativa o pubblica o privata in capo alle Amministrazioni comunali del Distretto e regolamentati nello specifico da:

- gli artt. 113 e 114 della LR 65/2014 (I Piani e il loro procedimento di approvazione);
- le *Norme comuni per i Bacini estrattivi delle Alpi Apuane* (Allegato 5 del PIT-PPR);
- l'art. 17 della Disciplina del Piano Paesaggistico che rappresenta la norma generale rivolta a tutte le attività estrattive.

Al fine di dare supporto ai Comuni nella redazione di detti Piani, quale nuovo Strumento attuativo del PIT-PPR, la Regione ha attivato a partire dall'Ottobre del 2017 un Tavolo tecnico coinvolgendo tutti i Comuni interessati, i Settore regionali e gli altri Enti coinvolti per competenza. I Tavoli hanno chiarito dubbi in merito agli elaborati progettuali, tempistiche etc...fermo restando che a partire dall'approvazione del PIT-PPR il Settore Paesaggio si è sempre reso disponibile a incontri con i Comuni al fine di chiarire ogni questione in merito alla redazione di detti Piani. Anche grazie ad un lavoro congiunto con gli uffici periferici del Ministero, allo stato attuale sono stati già approvati 12 Piani corrispondenti a 64 cave, su un totale di circa 160 cave che interessano il distretto; è attualmente in corso la Conferenza per esaminare i Piani di Carrara, adottati a luglio, che interessano ben 77 cave del distretto. Infine, sebbene Piano Paesaggistico dedichi specifiche sezioni e norme al distretto Apuano, "parla" anche a tutto il territorio regionale e il secondo dispositivo che introduce, dopo i PABE, è la verifica della Compatibilità paesaggistica per tutte le attività estrattive che NON interessano Beni Paesaggistici attraverso l'istituzione di una specifica Commissione regionale di valutazione composta da tecnici regionali e esterni.

La Commissione disciplinata dagli artt. 153 bis e 153 ter della LR 65/2014 lavora dall'anno 2017 e ad oggi ha valutato circa 50 cave avvalendosi delle *Linee guida per la valutazione paesaggistica delle attività estrattive* (Allegato IV del PIT-PPR) che costituiscono un riferimento valutativo per la compatibilità paesaggistica delle attività estrattive con i valori (statutari/patrimoniali) espressi dal territorio; inoltre la Commissione ha definito uno specifico "Vademecum" ad oggi al vaglio del Comitato consultivo. Comunque nel dettaglio, per dare qualche numero:

- **anno 2017** - Tot. 25 autorizzazioni istruite dal Settore Paesaggio, di cui 22 attività comprese nel Distretto Apuo-Versigliese e 3 fuori Distretto Apuo-Versigliese, 17 esaminate

dalla commissione regionale;

- **anno 2018** - Tot. 13 autorizzazioni istruite dal Settore Paesaggio, di cui: 12 comprese nel Distretto Apuo-Versigliese e 1 fuori Distretto Apuo-Versigliese, 4 esaminate dalla commissione regionale;
- **anno 2019** - Tot. 10 autorizzazioni istruite dal Settore Paesaggio, di cui: 8 comprese nel Distretto Apuo-Versigliese e 2 fuori Distretto Apuo-Versigliese, 10 esaminate dalla commissione regionale.

Indubbiamente sia attraverso la definizione di una pianificazione attuativa, quale quella dei Piani di Bacino, sia attraverso il lavoro della Commissione, che comprende tutto il territorio regionale nel valutare la compatibilità paesaggistica delle attività estrattive, la direzione è quella di “rinnovare” l’approccio rispetto a tali attività, perseguire un modello più raffinato di valutazione che consenta di far avanzare lo sviluppo delle attività estrattive senza detrarre valore al paesaggio, riducendo l’impatto di queste attività, migliorandone la progettualità, le forme di risistemazione ambientale e le regole che ne definiscono la lavorazione. In conclusione possiamo dire che l’approccio con cui abbiamo inteso applicare i contenuti del Piano Paesaggistico ci ha consentito ad oggi di dotarci di un modello di monitoraggio sulle attività estrattive incardinato in un nuovo sistema di regole necessarie per garantire lo sviluppo sostenibile delle attività soprattutto nelle Apuane, ma con la consapevolezza che vi è al contempo l’esigenza di non vedere arrestare lo sviluppo economico di un’area che ha fatto di questa attività il suo valore identitario.

## 4.2 La conferenza paesaggistica

A cura di Cecilia Berengo

(Direzione Urbanistica e Politiche Abitative - Settore “Tutela, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio”).

Nei primi anni di sperimentazione, nell’attuare il Piano, molte delle energie si sono concentrate nel funzionamento della Conferenza Paesaggistica; la Conferenza diventa l’espressione del Piano più tangibile del lavoro di co-attuazione e co-istruttoria di Regione e Mibact. L’Amministrazione comunale nel conformare lo strumento, porta al tavolo della Conferenza anche tutte le problematiche applicative della vincolistica, problematiche applicative “trascinate” a volte per anni, emergono nelle fasi di conformazione, rendendo il procedimento ovviamente più lento e complesso.

Tra le tante questioni che emergono, l’applicazione delle esclusioni della Galasso rispetto alle zone A e B nei PRG dell’85, che non sempre è stata correttamente applicata, così come le esclusioni previste per i corpi idrici “irrilevanti ai fini paesaggistici” oppure l’applicazione del vincolo per le aree boscate con la cartografia fornita dal Piano che è per natura ricognitiva e non costitutiva del vincolo. I temi sono moltissimi e, insieme a questi, la conformazione ad un Piano nuovo diversamente strutturato che offre una nuova lettura del territorio ai Comuni, senza però dover per forza abbandonare contenuti conoscitivi di livello comunale in alcuni casi già raffinati e di dettaglio e in armonia con l’approccio del Piano.

Il carattere sovraordinato del Piano Paesaggistico Regionale, in virtù di quanto espresso dal

Codice, si sta misurando con un sistema di pianificazione locale in continuo aggiornamento anche per gli effetti diretti dell'applicazione della LR 65/2014 che obbliga le amministrazioni ad avviare entro il 2019 i nuovi strumenti da conformare al PIT-PPR.

Si è visto come il carattere sovraordinato del Piano Paesaggistico si sta misurando con un sistema di pianificazione locale dinamico in fase di aggiornamento e che prevede per ogni comune la “doppia strumentazione”. Vale la pena ricordare che mentre nella prima fase di applicazione del Piano, per attuare pienamente le procedure definite nella Disciplina ma scarsamente declinate nella stessa, in base anche agli esiti del primo Accordo del 2016 tra RT e MIBACT, venivano adeguate attraverso la Conferenza Paesaggistica tutte le Varianti agli strumenti comunali che interessassero i Beni Paesaggistici, con la definizione del nuovo Accordo 2018, già richiamato, quale esito delle valutazioni emerse sul campo, la Conferenza si è potuta concentrare sulle conformazioni dei nuovi strumenti, valutando la sola conformazione delle varianti agli Strumenti conformati.

01/01/2015 29/10/2019	Tot. Atti	Sedute Conferenza	Adeguamenti	Conformazioni	Processi conclusi	Processi in corso	SABAP presente	SABAP assente	SABAP Parere
SABAP FI-PT-PO	57	113	28	29	49	9	84	17	12
SABAP LU-MS	28	52	12	16	21	7	15	27	10
SABAP PI-LI	37	68	20	17	29	7	11	15	42
SABAP SI-GR-AR	56	103	35	21	48	8	41	14	48
<b>Totali</b>	<b>178</b>	<b>336</b>	<b>95</b>	<b>83</b>	<b>147</b>	<b>31</b>	<b>151</b>	<b>73</b>	<b>112</b>

Tabella 19: Rilevazioni dal 1/01/2015 al 29/10/2019 totale atti suddivisi per SABAP provinciali.

Dalla Tabella sopra riportata emerge in modo evidente quanto abbiano inciso gli “adeguamenti” (concentrati prima dell’Accordo 2018), ovvero la verifica dei contenuti statutari del PIT-PPR, legati a Varianti puntuali che fino alla sottoscrizione dell’Accordo del Maggio del 2018 sono state esaminate attraverso la procedura della Conferenza Paesaggistica. Complessivamente si sono rese necessarie 336 sedute di conferenze paesaggistiche svolte ai sensi dell’art. 21, per esaminare 178 atti di cui 95 hanno riguardato adeguamenti di Varianti e 83 la Conformazione di nuovi Strumenti tra PS e Varianti generali al RU o Nuovi PO. Tale procedura di “adeguamento” ha significato un importante banco di prova e si è trovata spesso a valutare Varianti importanti di rilevanza paesaggistica ma nella gran maggioranza dei casi ha comportato un vero e proprio aggravio procedurale con ricadute di difficile gestione anche da parte delle amministrazioni comunali in quanto si creavano strumenti conformati “a macchia di leopardo” con possibili regimi amministrativi differenziati a seconda del territorio.

Con l’Accordo del maggio 2018, nel pieno spirito del Piano, si è cercato di gestire al meglio la complessità delle procedure introdotte; la Conferenza Paesaggistica tra RT e MiBACT ha

01/01/2015-29/10/2019	Tot. Atti esaminati	Sedute necessarie	Processi conclusi	Processi in corso	Semplificazioni SI	Semplificazioni NO	SABAP presente	SABAP assente	SABAP Parere
SABAP FI-PT-PO	29	60	22	7	0	9	46	9	5
SABAP LU-MS	16	35	9	7	0	5	6	19	10
SABAP PI-LI	17	35	11	6	0	9	5	11	19
SABAP SI-GR-AR	21	48	15	6	4	6	25	8	15
<b>Totali</b>	<b>83</b>	<b>178</b>	<b>57</b>	<b>26</b>	<b>4</b>	<b>29</b>	<b>82</b>	<b>47</b>	<b>49</b>

Tabella 20: Rilevazioni dal 1/01/2015 al 29/10/2019 atti esaminati suddivisi per SABAP provinciali.

così iniziato ad esaminare unicamente le Conformazioni dei Nuovi Strumenti di Pianificazione Territoriale e Urbanistici, intendendo riprendere l'adeguamento delle Varianti, che interessano beni paesaggistici, solo dopo la Conformazione degli Strumenti di Pianificazione, tenuto conto che nel mentre, le Varianti a Strumenti non ancora conformati sono comunque valutate nell'ambito del procedimento urbanistico ordinario, segnalando al Comune eventuali aspetti di contrasto al PIT-PPR attraverso contributi/osservazioni.

Ad oggi, sono 82 le Amministrazioni Comunali che hanno o stanno conformando i propri Strumenti, anche in forma di Strumenti intercomunali, attraverso la procedura della Conferenza Paesaggistica per conformare 43 atti tra gli Strumenti Urbanistici e altrettanti Piani Strutturali o Varianti generali ad essi. E' rilevante evidenziare che ormai la maggior parte dei Nuovi PS conformati o in corso di conformazione, abbiano applicato l'art.4 della LR 65/2014 per la definizione del nuovo perimetro del Territorio Urbanizzato; tale applicazione può essere considerato un "indicatore" di pieno recepimento dei contenuti del PPR poiché per la definizione del Perimetro del TU, ai sensi dell'art. 4, si rende necessaria una lettura del territorio attraverso strutture territoriali quali i così detti "morfotipi" della città contemporanea (III Invariante Strutturale del PIT-PPR), con analisi e valutazioni che recepiscano pienamente il PPR, applicandone direttive e prescrizioni e perseguendone Indirizzi per le politiche e Obiettivi di qualità paesaggistica.

Dei 43 Strumenti di Pianificazione Urbanistici conformati, al momento, solo 4 hanno ottenuto la piena conformazione paesaggistica con l'espressione del parere positivo anche da parte delle relative Soprintendenze e di conseguenza l'attivazione delle procedure semplificate previste dal Codice (art. 146, c.5) applicabili, come sappiamo, solo agli Strumenti conformativi e la decadenza della norma transitoria di cui all'art. 23, c. 3 della Disciplina di Piano del PIT-PPR. Sono invece molti i Piani Strutturali, in particolare quelli redatti ai sensi dell'art. 4 della LR 65, che hanno visto l'espressione di un parere congiuntamente positivo (RT e MiBAC) sebbene ciò non comporti l'attivazione di alcuna procedura semplificata, essendo i PS, per loro natura, non conformativi del territorio.

Occorre poi precisare che molti Strumenti Urbanistici sebbene abbiano avuto un sostanziale parere positivo espresso oltre che dalla Regione anche da parte delle Soprintendenze, non hanno ottenuto l'attivazione delle procedure di semplificazione o per l'assenza del Ministero ai lavori della Conferenza (effetto di cui al c. 7 dell'art. 21) o per molteplici motivazioni

Art. 23 statistiche 01/01/2015 - 29/10/2019	N. Piani Attuativi	Sedute necessarie	N. Valutazioni concluse	Conferenze in corso	SABAP. presente	SABAP. assente	Parere SABAP.
SABAP FI-PT-PO	52	69	44	8	51	4	14
SABAP LU-MS	12	15	11	1	4	6	5
SABAP PI-LI	23	29	17	6	4	5	19
SABAP SI-GR-AR	78	89	68	10	50	4	35
<b>Totali</b>	<b>166</b>	<b>203</b>	<b>140</b>	<b>26</b>	<b>110</b>	<b>19</b>	<b>73</b>

Tabella 21: Rilevazioni dal 1/01/2015 al 29/10/2019 dei piani attuativi suddivisi per SABAP provinciali.

riferibili soprattutto ad approfondimenti richiesti dal Ministero che non sono stati sviluppati. È ovvio che tali situazioni rappresentano un elemento importante di riflessione a cui il Tavolo di copianificazione dovrà ora dedicarsi al fine di concretizzare la stessa piena applicazione del Codice, soprattutto tenendo conto della qualità di questi Strumenti e dei contenuti ad essi riferibili declinati dal Piano e dalla stessa Legge regionale.

In definitiva, quindi, come attuazione del PIT-PPR, continua a trovare ancora piena applicazione la norma transitoria di cui all'art. 23, c.3 della Disciplina di Piano, di cui si riporta qui di seguito una tabella di sintesi. La valutazione dei Piani Attuati, Piani di Recupero, Piani di Miglioramento Agricolo e ambientale con valore di Piani attuativo, svolta ai sensi della norma transitoria di cui all'art. 23, c.3, porta a dire che nonostante si vadano a valutare atti previsti da Strumenti non ancora conformati, le prescrizioni relative a Beni Paesaggistici trovano la loro piena applicazione, riuscendo in molti casi a contrastare forme di "consumo di suolo" ormai "superate" e non più coerenti con gli obiettivi di Piano e Legge.

Infine ricordiamo come l'attuazione del PIT-PPR oltre che attraverso la conformazione degli Strumenti si sostanzia anche attraverso il suo continuo aggiornamento e perfezionamento del Quadro Conoscitivo, sempre attraverso un'azione di valutazione congiunta con il MiBAC; nel luglio del 2018 la Giunta Regionale ha approvato un aggiornamento del quadro conoscitivo del PIT PPR riguardante le aree boscate, che fotografa la situazione attuale dei boschi toscani, ponendo rimedio ad alcune imprecisioni o lacune riscontrate nella rappresentazione cartografica approvata nel 2015. La nuova rappresentazione del Bosco è stata elaborata su commissione della Regione, dall'Università degli Studi di Firenze, Laboratorio di cartografia del Dipartimento di architettura, nell'ambito dell'Accordo tra la Regione Toscana e Università di Firenze.

La lettura di questi dati ci porta ancora una volta a definire la Conformazione degli Strumenti al PIT-PPR come un processo molto complesso che manifesta un evidente trend positivo ma che necessita ancora di tempo per trovare una sua piena applicazione che non può e non potrà prescindere dal costante dialogo tra Regione e MiBACT teso da una parte ad armonizzare le valutazioni e dall'altro a far crescere gli Strumenti comunali nei loro contenuti di sviluppo del territorio e tutela del paesaggio insieme.

## 4.3 L'integrazione delle politiche regionali con il PIT-PPR

A cura di Daniele Mazzotta

(Direzione Urbanistica e Politiche Abitative della Regione Toscana).

### 4.3.1 La natura sovraordinata e la visuale olistica del Piano Paesaggistico Regionale

L'integrazione tra pianificazione urbanistica e paesaggio ha rappresentato per tutto il '900 un mito rincorso dagli urbanisti, a più riprese. Verso la fine del secolo le prime consapevolezze ambientali, almeno a partire dal Club di Roma degli anni '60 sino all'istituzione, in Italia, del Ministero dell'Ambiente nel 1986 (L.349/1986) come ministero separato dall'originario Ministero per i Beni Culturali e Ambientali del 1975, portarono poi la disciplina a immaginare una pianificazione generale con contenuti urbanistici, paesaggistici, ambientali e culturali. Un primo passo in questa direzione si può considerare la L.R. Toscana n.5/1995 che decretava un modello di pianificazione sinergica tra urbanistica e sostenibilità (il *Governo del Territorio*), modello non alternativo alle competenze statali su ambiente, beni culturali e paesaggio, e che introduceva in Toscana il principio di sviluppo sostenibile che era stato rilanciato su scala mondiale dall'Agenda per il 21° secolo della Conferenza di Rio del 1992. La competenza *anche* regionale su materie con riserva costituzionale lungi dall'essere stigmatizzata dalla giurisprudenza della Corte, soprattutto dopo le modifiche del Titolo V della Costituzione del 2000, è stata esplicitamente appoggiata. Infatti, *“a cominciare dalla sentenza 407/2002, seguita dalle sentenze 307/2003, 108, 135 e 232/2005, 103, 182, 246 e 398/2006, che riprendono talune affermazioni già presenti in precedenti sentenze, si è costantemente affermato che l'intento del legislatore è stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione di interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato”* (citata sent. 407/2002)<sup>25</sup>.

Competenze regionali non voleva necessariamente dire però che le stesse dovessero essere ricordate nell'ambito della pianificazione urbanistica. Anzi, sempre nel 2000 un congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica veniva interamente dedicato alla problematica delle Pianificazioni Separate. Anche in Toscana l'azione unificatrice della pianificazione territoriale non sempre veniva riconosciuta dai vari settori di riferimento delle politiche, sia nell'ambito degli Enti Locali che della stessa Regione. È con il Codice del Paesaggio e dei Beni Culturali che viene individuato un potenziale elemento unificatore delle politiche: il Piano Paesaggistico Regionale, copianificato con lo Stato. Quest'ultima accezione consente infatti al Piano, come peraltro previsto espressamente dalla sua fonte legislativa, di avere un “sovraordinamento” d'eccezione, sopra le pianificazioni di Settore, anche dello stesso Stato. Non è esattamente quello che sognavano gli urbanisti del '900 né forse il legislatore regionale del 1995, ma gli si avvicina molto: non è la riunificazione e finalizzazione di tutte

25 Cfr. Fabio Dani, Paesaggio e pianificazione provinciale e locale, in Istituzioni del Federalismo, Regione Emilia-Romagna, Quaderni 1.2010, p.44.

le politiche nell'urbanistica ma nel paesaggio, compresa l'urbanistica.

Il Piano Paesaggistico quindi, per legge e in quanto copianificato tra Stato e Regione, è sovraordinato a qualunque strumento di pianificazione, non solo quindi ai piani degli enti locali e di settore regionali ma anche a strumenti di pianificazione di rilevanza statale<sup>26</sup>, le sue prescrizioni sono poi direttamente cogenti anche per privati e aziende:

*“Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.”*

[Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, art.145, comma 3]. Questa natura giuridica prescrittiva “erga omnes” rappresenta un notevole punto di forza per un Piano che ha potuto quindi approcciare la tutela del paesaggio non solo in chiave estetico-visuale ma veicolandola anche attraverso la tutela delle singole risorse del territorio, risorse al governo delle quali corrispondono non solo piani territoriali e urbanistici ma funzioni amministrative e, quindi, piani e politiche di settore le cui azioni devono essere conformi al PIT-PPR. Il Piano Paesaggistico indaga e disciplina quindi il territorio con un metodo olistico: giungendo cioè alla qualità del paesaggio come risultante di azioni finalizzate a migliorare la qualità dell'ambiente, degli insediamenti, del territorio rurale, e così via. Le sue norme inducono quindi azioni di piano, cogenti per gli strumenti di pianificazione, o comportamenti direttamente cogenti per privati e/o aziende, orientati alla tutela, e spesso alla valorizzazione, di tutte le risorse del territorio, quali componenti del patrimonio territoriale come definito all'art.3 della L.R. 65/2014: “Art. 3 - Il patrimonio territoriale

1. *La Regione promuove e garantisce la riproduzione del patrimonio territoriale in quanto bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale con le modalità di cui all'articolo 5. Per patrimonio territoriale si intende l'insieme delle strutture di lunga durata prodotte dalla coevoluzione fra ambiente naturale e insediamenti umani, di cui è riconosciuto il valore per le generazioni presenti e future. Il riconoscimento di tale valore richiede la garanzia di esistenza del patrimonio territoriale quale risorsa per la produzione di ricchezza per la comunità.*
2. *Il patrimonio territoriale di cui al comma 1, è riferito all'intero territorio regionale ed è costituito da:*
  - a. *la struttura idro-geomorfologica, che comprende i caratteri geologici, morfologici, pedologici, idrologici e idraulici;*
  - a. *la struttura ecosistemica, che comprende le risorse naturali aria, acqua, suolo ed ecosistemi della fauna e della flora;*
  - b. *la struttura insediativa, che comprende città e insediamenti minori, sistemi infrastrutturali, artigianali, industriali e tecnologici;*

26 Si veda in merito anche il recente pronunciamento della Corte Costituzionale su un profilo di incostituzionalità di una norma regionale, non Toscana. Corte Costituzionale - Sentenza 10 marzo 2017, n. 50: in particolare in merito al rapporto tra PIT-PPR e Piani di Settore e, in particolare, tra PIT-PPR e Piani di Bacino: “Secondo il ricorrente, la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 145, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale prevede che le disposizioni dei piani paesaggistici prevalgono sulle disposizioni contenute negli altri atti di pianificazione territoriale di settore. 3.1.- La questione è fondata. La norma regionale, subordinando la pianificazione territoriale di livello regionale ai piani di bacino e ai piani per le aree protette, si pone in evidente contrasto con il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale posti dalle normative di settore, dettato dall'art. 145, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio.”

- c. *la struttura agro-forestale, che comprende boschi, pascoli, campi e relative sistemazioni nonché i manufatti dell'edilizia rurale.*
3. *Le componenti di cui al comma 2, e le relative risorse non possono essere ridotte in modo irreversibile. Le azioni di trasformazione del territorio devono essere considerate in base ad un bilancio complessivo degli effetti su tutte le componenti.*
4. *Il patrimonio territoriale come definito al comma 2 comprende altresì il patrimonio culturale costituito dai beni culturali e paesaggistici, di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 ), di seguito indicato come "Codice", e il paesaggio così come definito all'articolo 131 del Codice.*
5. *Gli elementi costitutivi del patrimonio territoriale, le loro interrelazioni e la loro percezione da parte delle popolazioni esprimono l'identità paesaggistica della Toscana."*

È quindi fondamentale rintracciare, per ogni norma del PIT-PPR, la struttura del patrimonio territoriale coinvolta. Ciò non solo per finalità esegetiche ma soprattutto per individuare il compiuto arco di componenti del patrimonio (risorse) di volta in volta coinvolte nel processo attuativo. In tal modo è possibile tradurre "l'a-giuridica" struttura del patrimonio in una articolazione amministrativamente rilevante in quanto individuativa delle risorse coinvolte e, conseguentemente, delle amministrazioni cui compete, *ex lege*, la funzione associata a quelle risorse.

Si ricorda infatti che non solo a termini dell'art.114 Cost. - *"La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione"* - ma anche ai sensi della L.R. 65/2014, ciascun ente pianifica in relazione alle proprie funzioni e competenze sia rispetto ai contenuti di legge che rispetto al PIT: *"I soggetti istituzionali di cui al comma 1, disciplinano la tutela, la valorizzazione e le trasformazioni territoriali mediante gli atti di governo del territorio di cui agli articoli 10 e 11. Essi assicurano altresì, ciascuno per le proprie competenze, che gli atti di governo del territorio si formino nel rispetto delle disposizioni della presente legge e dei relativi regolamenti di attuazione, in conformità al PIT e in coerenza con gli atti di governo del territorio degli altri livelli istituzionali."* [art.8, comma 4]; *"Lo statuto del territorio, quale elemento fondativo e costitutivo per il governo del territorio, è formulato ad ogni livello di pianificazione territoriale, in coerenza con le funzioni proprie di ogni soggetto di cui all'articolo 8, mediante la partecipazione delle comunità interessate ai sensi dell'articolo 36."* [art.6, comma 3].

I contenuti normativi del PIT, infatti, definiscono un contesto attuativo del piano paesaggistico che si rivolge al complessivo sistema della pianificazione (dal Piano di Bacino ai Piani Attuativi) coinvolgendo, di volta in volta, l'ente cui compete *ex lege* la funzione sottesa dalla norma del PIT stesso e, conseguentemente, lo strumento di pianificazione (o gli strumenti di pianificazione nel caso di possibilità di attuazione plurima) più idoneo a darne piena e compiuta attuazione. Per ciò che concerne, ad esempio, i contenuti di PS e di PO, quando l'attuazione della norma coinvolge livelli di pianificazione diversi da quello comunale è comunque compito del Comune avere un atteggiamento progettuale prudenzialmente tutelativo dei valori coinvolti, attraverso l'utilizzo di opportune banche dati regionali da collegare ad idonee discipline di tutela, nell'attesa di una più dettagliata disciplina regionale. Quando la funzione è di competenza comunale sarà cura del Comune attuare la norma del PIT attraverso elaborati (cartografici e disciplinari) di maggior dettaglio.

### 4.3.2 Le norme del Piano Paesaggistico: natura e universo attuativo

Qui ci soccorre l'art. 4 della disciplina generale del PIT-PPR:

*“Articolo 4 - Carattere delle disposizioni*

- 1. Il piano contiene obiettivi generali, obiettivi di qualità, obiettivi specifici, direttive, orientamenti, indirizzi per le politiche, prescrizioni, nonché, con riferimento ai beni paesaggistici di cui all'articolo 134 del Codice, specifiche prescrizioni d'uso.*
- 2. Ai fini del presente Piano:*
  - a. gli obiettivi generali costituiscono il riferimento generale per il perseguimento delle finalità di tutela e valorizzazione previste per ciascuna invariante strutturale;*
  - b. gli obiettivi di qualità di cui alla disciplina d'ambito costituiscono, ai sensi del Codice, riferimento per l'applicazione delle norme a livello di ambito al fine di garantire la qualità paesaggistica delle trasformazioni*
  - c. gli obiettivi specifici dei morfotipi delle urbanizzazioni contemporanee di cui all'invariante strutturale “Il carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi urbani e infrastrutturali” integrano gli obiettivi di qualità di cui alla disciplina d'ambito rappresentano lo strumento conoscitivo e il riferimento tecnico-operativo per l'elaborazione degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica ai fini della formazione degli strumenti della pianificazione urbanistica, con riferimento alla qualificazione dei tessuti urbani e al disegno dei loro margini;*
  - d. gli orientamenti contenuti nelle schede di ambito costituiscono esemplificazioni non vincolanti di modalità di attuazione delle direttive di ambito a cui gli enti territoriali possono fare riferimento nell'elaborazione degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica;*
  - e. gli indirizzi per le politiche contenuti nelle schede di ambito costituiscono riferimento per l'elaborazione delle politiche di settore, compresi i relativi atti di programmazione, affinché esse concorrano al raggiungimento degli obiettivi del piano;*
  - f. le direttive presenti nella disciplina generale, quelle correlate agli obiettivi di qualità d'ambito e quelle contenute nella disciplina dei beni paesaggistici costituiscono, in analogia ai valori regolamentari come attribuiti nell'ambito delle direttive europee, disposizioni che impegnano gli enti territoriali all'attuazione di quanto in esse previsto al fine del raggiungimento degli obiettivi generali e di qualità indicati dal piano, lasciando a detti enti la scelta sulle modalità per il loro raggiungimento;*
  - g. le prescrizioni costituiscono disposizioni alle quali è fatto obbligo di attenersi puntualmente;*
  - h. le prescrizioni d'uso costituiscono disposizioni sul regime giuridico dei beni paesaggistici, di cui all'articolo 134 del codice dei beni culturali, cui è fatto obbligo di attenersi puntualmente.*
- 3. Nella formazione degli atti di governo del territorio di cui all'articolo 10 della L.R. 65/2014, la Regione e gli enti territoriali competenti, al fine del raggiungimento degli obiettivi del piano, fanno riferimento agli indirizzi per le politiche, applicano le direttive e rispettano le prescrizioni e le prescrizioni d'uso contenute nella presente disciplina statutaria.”*

## La banca dati delle norme del piano paesaggistico e i valori attesi

Per poter individuare per ogni singola norma di carattere generale del PIT (cioè non riferita alle schede di vincolo per decreto) l'insieme delle amministrazioni coinvolte nella sua attuazione, individuando anche, sulla base della prevalenza delle risorse sottese dalla norma, quella cui spetta "prioritariamente" il suo perseguimento, ogni singola disposizione del PIT-PPR è stata analizzata sotto una serie di profili. Oltre alle amministrazioni coinvolte viene poi indicato lo strumento più idoneo (un piano, una politica o altro) e, nell'ambito di questo, la natura dell'"azione attuativa": se si tratta di un piano tale natura investe le figure giuridiche della disciplina (*obiettivi, prescrizioni, contenuti convenzionali, ecc.*) se si tratta più genericamente di una politica il riferimento potrà essere differente (*richiesta elaborazione cartografica di QC, auspicabile intervento finanziato, ecc.*). Tra le figure giuridiche della disciplina sono indicate anche le *azioni della stessa amministrazione procedente*: si tratta di una figura normativa che, coniugando pianificazione e programmazione, prefigura e/o prescrive la costruzione di un idoneo obiettivo programmatico del Piano Esecutivo di Gestione dell'Ente, appunto un'"azione" amministrativa (come l'attivazione di un procedimento ad hoc o la previsione di un accordo di programma con altre amministrazioni o la previsione di un raccordo tra il Comune ed un Settore regionale, quando una norma del PIT è da attuarsi prioritariamente tramite un piano o una politica regionali e il Comune assume quindi un ruolo collaborante e di prudenziale tutela delle risorse coinvolte). Parte integrante delle modalità attuative è poi la definizione, per ogni norma del PIT che preveda un'attuazione di livello comunale, del corrispondente riferimento al contenuto di Piano Strutturale e/o di Piano Operativo, così come definiti agli artt. 92 e 95 della L.R.65/2014. La banca dati fornisce quindi una serie di "valori attesi" nell'attuazione del Piano Paesaggistico. Dai dati si desume, ad esempio, che solo la metà circa delle norme del Piano sono rivolte alle amministrazioni comunali (e quindi a PS o PO). L'altra metà, infatti, è proprio rivolta sia ad altre amministrazioni che ai Settori regionali. Vediamo, innanzitutto, la rilevanza delle norme rispetto alle risorse del territorio:

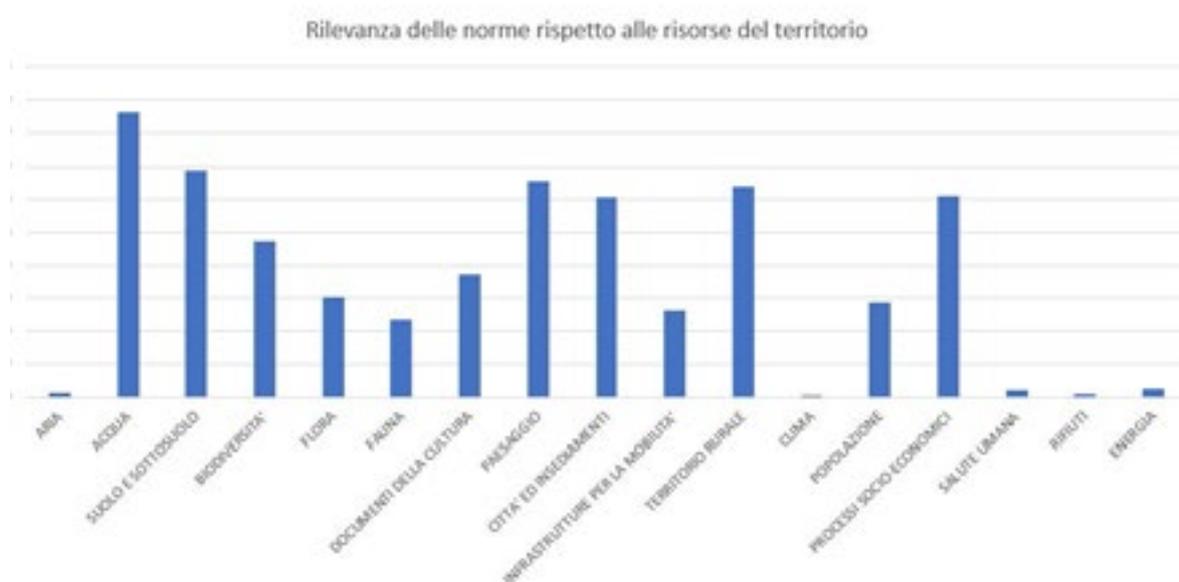


Figura 30: Rilevanza delle norme rispetto alle risorse del territorio.

Dalla prima analisi, discendono quindi le seguenti funzioni principali:

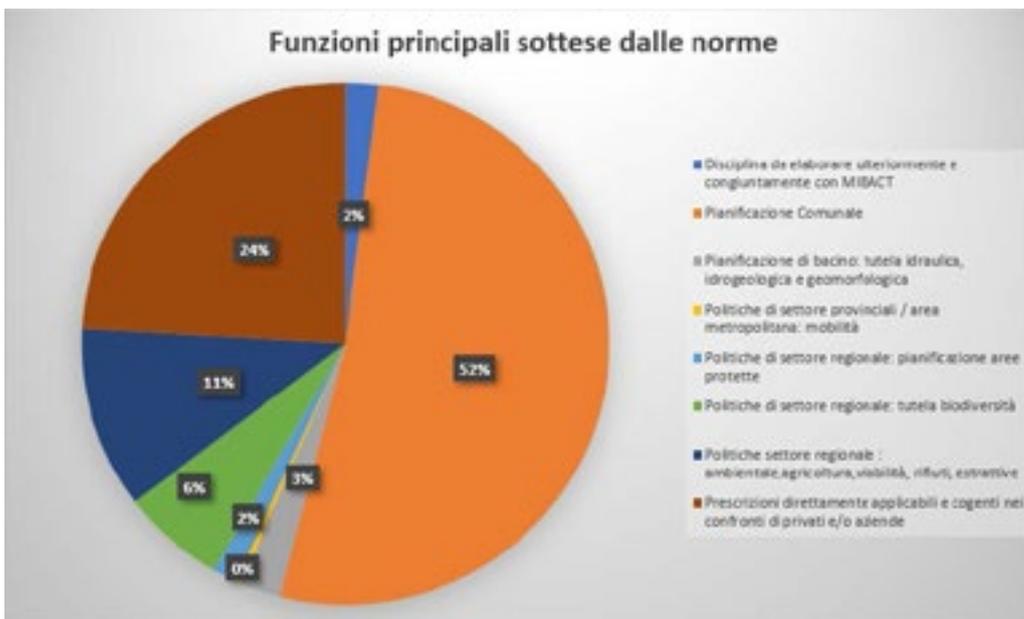


Figura 31: Funzioni principali sottese dalle norme.

Dalle funzioni è possibile derivare quindi gli strumenti di pianificazione coinvolti nell'attuazione del Piano Paesaggistico:

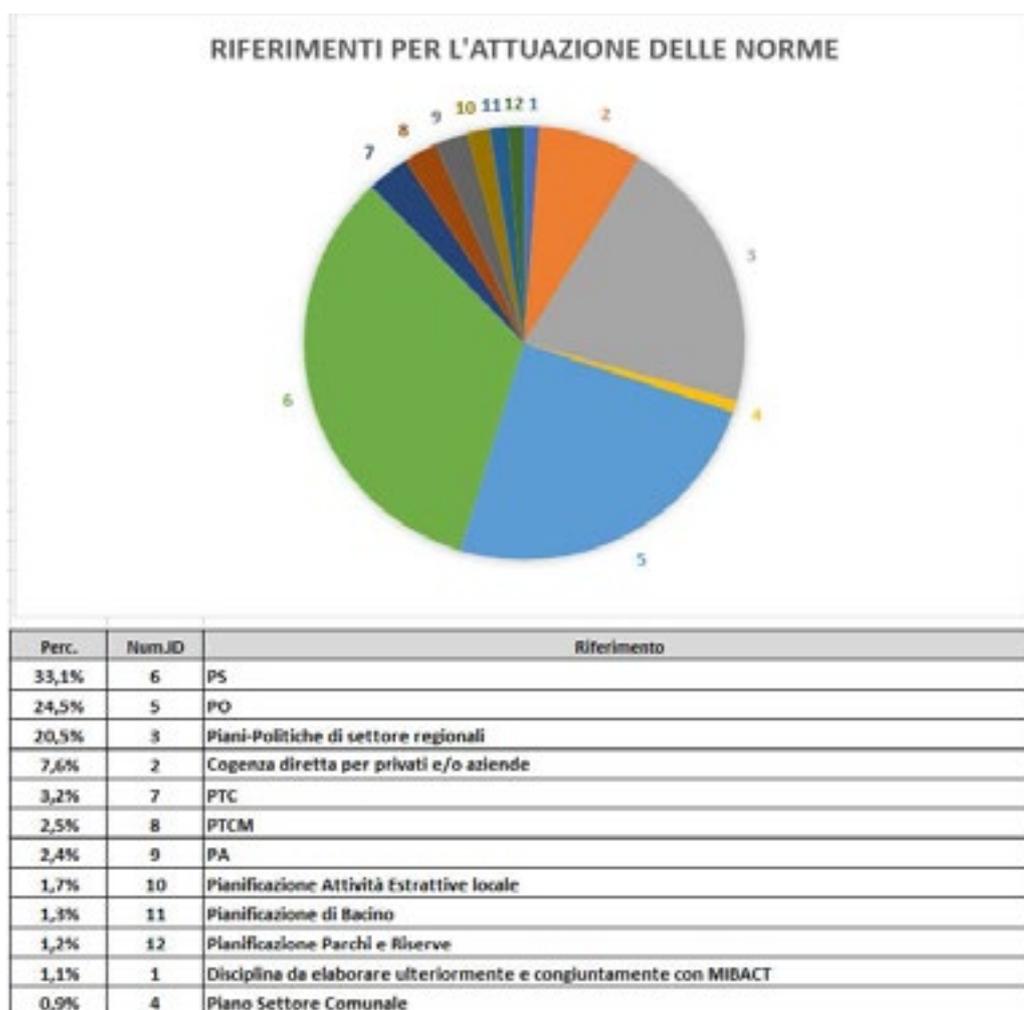


Figura 32: Riferimenti per l'attuazione delle norme.

Il grafico seguente si basa su una verticalizzazione rispetto alla precedente voce *Piani-Politiche di settore regionali*, andando ad **individuare esplicitamente i settori regionali coinvolti e i valori attesi** nel loro coinvolgimento:

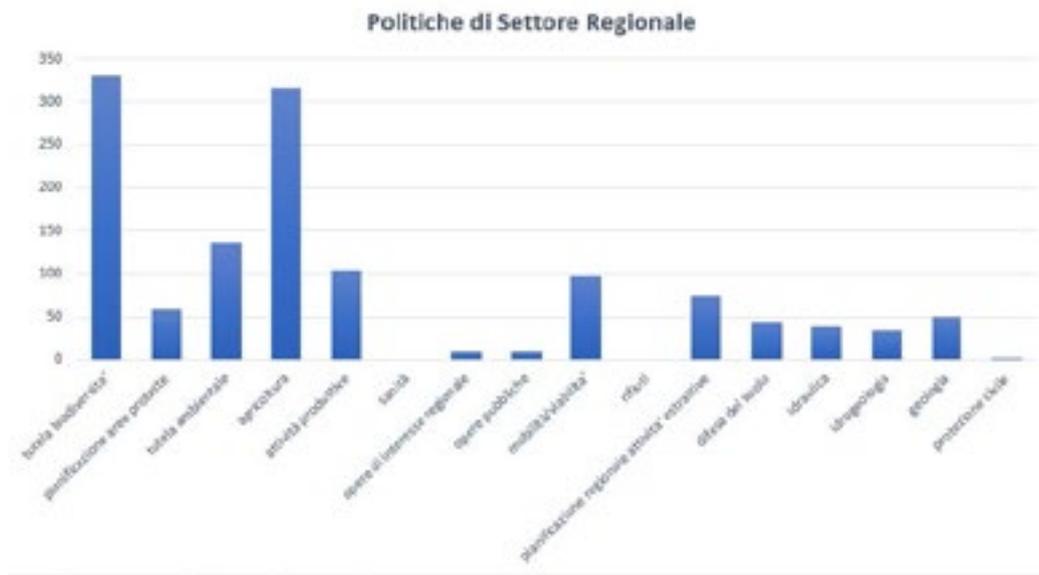


Figura 33: Settori regionali coinvolti dalle politiche sul paesaggio.

## Le politiche di settore regionali e l'attuazione del Piano paesaggistico

La banca dati delle norme del PIT-PPR descritta al precedente paragrafo è posta a base di un sistema informativo (il Sistema Informativo Regionale Integrato per il Governo del Territorio, oggetto di una esplicita modifica normativa della L.R.65/2014) che, tra gli altri obiettivi, è finalizzato a monitorare l'attuazione del piano paesaggistico attraverso un software di conformazione che, applicato a tutti gli strumenti di pianificazione, fornirà dati puntuali sull'effettiva conformità al Piano, anche per le politiche di settore. Nell'attesa che il sistema informativo termini la fase di TEST ed entri a regime si è avviata un'indagine sulle delibere dei settori regionali nel periodo intercorso tra il 1 gennaio 2017 ed il 31 dicembre 2018. Nel periodo di riferimento sono state approvate dai settori regionali circa 3000 delibere. Di queste circa 170 hanno almeno un riferimento generale al Piano Paesaggistico o al paesaggio:

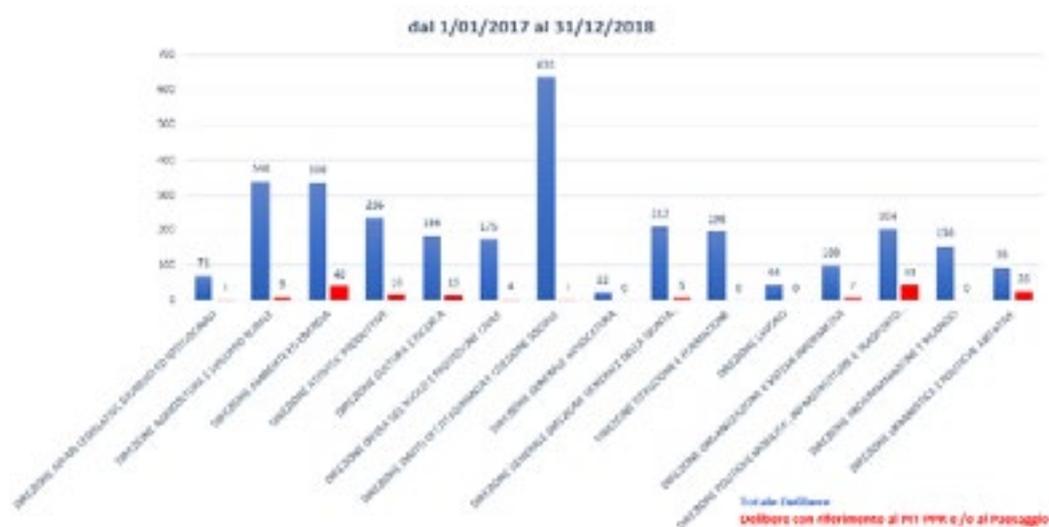


Figura 34: Totale delibere con riferimento al PIT PPR e/o al paesaggio dal 1/01/2017 al 31/12/2018.

Di queste delibere (quelle in rosso nel grafico precedente), le seguenti hanno riferimenti al paesaggio nelle premesse, nel deliberato o in entrambe le posizioni:

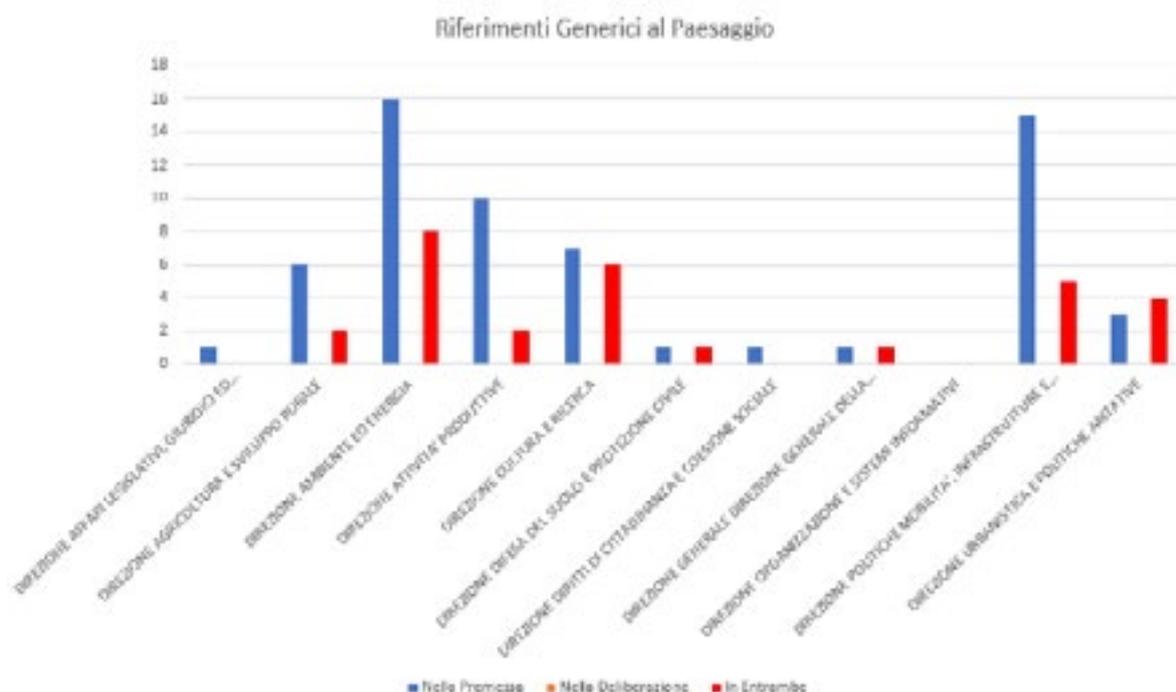


Figura 35: Riferimenti generici al paesaggio nelle delibere con riferimento al PIT PPR e/o al paesaggio dal 1/01/2021 al 31/12/2018.

È quindi confortante constatare che una visuale intersettoriale comincia a delinearsi anche rispetto alle politiche che coinvolgono il paesaggio. Si tratta ovviamente di un inizio. D'altronde questo è il primo piano paesaggistico e, se si esclude la programmazione regionale, il primo reale tentativo di coinvolgimento multidisciplinare e intersettoriale di natura territoriale. Peraltro, nel periodo di riferimento, assessorato e direzione urbanistica si sono adoperati per la più ampia diffusione possibile di questa visione, promuovendola, in primo luogo come approccio culturale prima che giuridico, in ogni contesto significativo, compresa l'impegnativa attività formativa sull'attuazione del Piano Paesaggistico, che ha visto oltre 2.000 tecnici pubblici e professionisti privati formati su questo nuovo strumento. Confidiamo che la banca dati del PIT-PPR e i software di ausilio alla pianificazione, valutazione, conformazione e monitoraggio, parte dell'Ecosistema Informativo Regionale Integrato per il Governo del Territorio (Recentemente presentato, il 2 ottobre 2019, a Sant'Apollonia a Firenze in un apposito evento internazionale, *l'Ecosistema Informativo Regionale Integrato sul Governo del Territorio* ha riscosso un notevole successo. Attualmente in fase di sperimentazione, sarà operativo, ed obbligatorio per gli Enti toscani, a partire presumibilmente dal 2021) attiveranno il pieno coinvolgimento, oltre che dei PS, dei PO, dei PTC, del PTCM, anche dei piani e delle politiche di settore regionali.

## 4.4 Il paesaggio nelle Politiche Agricole e Forestali

A cura di: Mauro Agnoletti (Presidente dell'Osservatorio Regionale del Paesaggio),  
Marco Minucci (Direzione Agricoltura e Sviluppo Rurale),  
Nicoletta Ferrucci (Università degli Studi di Firenze).

### 4.4.1 Dal quadro nazionale al PSR della Regione Toscana

Nell'ambito delle politiche agricole della Regione Toscana il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) rappresenta non solo il principale strumento finanziario a supporto del settore, ma anche il più importante documento di indirizzo relativo alle strategie e alle azioni per la valorizzazione del territorio rurale, con effetti diretti ed indiretti sul paesaggio e sull'ambiente. Le norme che regolano la realizzazione del PSR sono dettate dai regolamenti emanati dalla Commissione Europea in materia di Politica Agricola Comunitaria (PAC) che procede con una programmazione settennale. L'iter di formazione e approvazione del PIT, conclusosi nel 2014, si è svolto a cavallo della PAC 2014-2020, tale sovrapposizione rende quindi difficile valutare l'attuale PSR della Regione Toscana in funzione degli indirizzi del PIT, mentre più interessante si presenta la situazione osservata in relazione alla PAC 2020-2027 attualmente in fase di elaborazione. Al momento attuale l'emanando regolamento comunitario in materia prevede un unico Piano Strategico Nazionale (PSN) di Sviluppo Rurale e non singoli PSR regionali da portare in approvazione direttamente a Bruxelles, come invece avvenuto per le programmazioni PAC 2007-2013 e 2014-20. In ogni caso, la realizzazione di un PSN prevede comunque una concertazione con le Regioni che contribuiscono a definirne i contenuti.

Il paesaggio, come obiettivo delle politiche agricole nazionali, è apparso per la prima volta nel PSN 2007-13, con la realizzazione di un documento contenente un quadro conoscitivo, strategie ed azioni. Queste sono state variamente interpretate dai PSR regionali ed hanno portato a risultati con luci ed ombre, principalmente per l'incerta efficacia delle azioni proposte riguardo alla qualità del paesaggio rurale e alle sue reali criticità. Tali azioni erano infatti indirizzate o ad aspetti produttivi, o ad aspetti ambientali, con effetti sul paesaggio non sempre desiderabili. In seguito alla valutazione dei PSR regionali realizzata dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali a scala nazionale, fu avviata l'indagine per la realizzazione del Registro Nazionale dei Paesaggi Rurali Storici, con l'obiettivo di individuare su tutto il territorio nazionale tipologie di paesaggio rurale che potessero essere prese come riferimento per le politiche di settore. In seguito al PSN è stato anche costituito nel 2012 l'Osservatorio Nazionale del Paesaggio Rurale con lo scopo di monitorare le politiche di settore e di gestire il Registro Nazionale dei Paesaggi Rurali Storici e delle Pratiche Agricole e delle Conoscenze Tradizionali. Un primo rapporto nazionale sullo stato del paesaggio rurale è stato redatto dall'Osservatorio nell'anno 2018, ed è disponibile all'indirizzo [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it). L'Osservatorio del Paesaggio della Regione Toscana ha stabilito un rapporto di collaborazione formale con l'Osservatorio Nazionale del Paesaggio Rurale, relativamente al monitoraggio del paesaggio ed al registro nazionale dei paesaggi rurali storici.

Nell'ambito delle politiche agricole della Regione Toscana il paesaggio ha sempre rivestito grande attenzione, si ricorda a tale proposito il lavoro di Rossi R. Merendi A. Vinci A. "Il Sistema di Paesaggio della Toscana", del Dipartimento Agricoltura e Foreste della Regione nel 1994. Negli anni successivi al 1994 si svilupparono numerose attività di ricerca svolte

anche attraverso l'attività dell'ARSIA<sup>27</sup>, l'Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione nel Settore Agricolo e nei PSR realizzati nei diversi periodi di programmazione. L'Attuale PSR Toscano per l'elaborazione delle sue strategie prende soprattutto in considerazione gli andamenti economici, ma riconosce comunque al paesaggio un ruolo importante. Come è noto, l'economia della Toscana si caratterizza per una compiuta terziarizzazione, in linea con la media nazionale. Oltre l'80% del valore aggiunto totale (pari quasi a 95 miliardi di euro nel 2011, a prezzi correnti) è prodotto dal settore dei servizi, il 15,2% dalle attività manifatturiere (comprese quelle estrattive e costruzioni) e il resto (circa il 3%) dall'agricoltura. Nonostante il peso relativamente basso del settore primario, bisogna considerare l'insieme di funzioni che esso svolge a livello territoriale, limitando il fenomeno dello spopolamento, garantendo il presidio e quindi la protezione del territorio, contribuendo in modo determinante al "brand" Toscana per gli aspetti connessi alle produzioni tipiche e al paesaggio. L'agricoltura costituisce dunque il motore di un più ampio modello di economia rurale che ha importanti ricadute nel commercio, nella ristorazione, nell'artigianato, nel turismo. Anche in virtù di questi aspetti la Toscana riveste ad esempio nel settore agriturismo una posizione di leadership a livello nazionale, totalizzando, negli ultimi anni, quasi un terzo delle presenze agrituristiche italiane e, solo nel 2010, circa 3 milioni di presenze (65% stranieri). Dal lato dell'offerta opera in Toscana oltre il 20% delle aziende italiane autorizzate all'esercizio dell'agriturismo. Più in generale dagli anni '90 ad oggi si registra una crescita ininterrotta del settore agriturismo con una capacità ricettiva cresciuta di più del 300% anche se con un abbassamento relativo del reddito percepito dall'esercizio di tale attività. Secondo l'IRPET fra il 2015 ed il 2017, dopo gli hotel a cinque e a quattro stelle, l'agriturismo è la tipologia di struttura che registra le maggiori presenze turistiche, seguito dalle altre strutture alberghiere e non alberghiere.

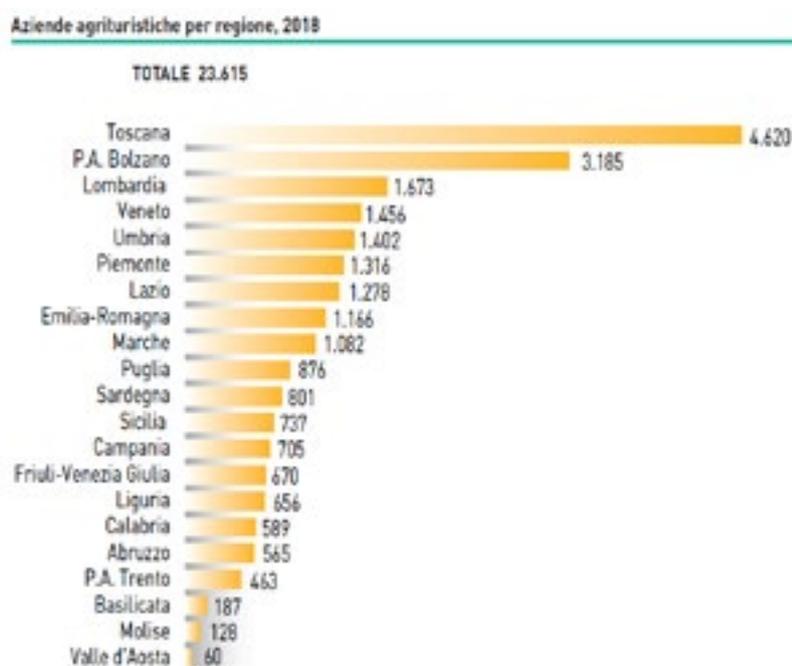


Figura 36: Distribuzione delle aziende agrituristiche in Italia. La Toscana è la regione leader del settore (CREA, L'agricoltura Italiana Conta, Roma, 2020).

<sup>27</sup> Agnoletti M., a cura di, Il paesaggio agro-forestale toscano, strumenti per l'analisi la gestione e la conservazione, ARSIA, EFFEEMME LITO, Firenze, 2002.

La capacità delle aree rurali di attrarre tante presenze turistiche è determinata anche dal loro rilevante e indubbio pregio paesaggistico, che si aggiunge al patrimonio storico e culturale presente al loro interno. Per la Toscana integrare la qualità del paesaggio rurale con le produzioni di qualità risulta pertanto di grande valenza strategica, anche in considerazione del fatto che la regione è anche la prima d'Italia per il numero dei prodotti tipici certificati, ben 461 (CREA 2015). Più in generale il turismo nelle aree rurali è sicuramente una attività economica che rafforza la competitività complessiva del settore agricolo e che beneficia in modo importante della qualità del paesaggio. In questo senso il PSR ha anche il compito fondamentale di mantenere un collegamento fra la produzione alimentare ed il territorio, considerati i trend positivi di crescita. Un dato interessante riguardo al rapporto fra paesaggio e turismo è legato alle attività non agricole connesse, quindi al livello di diversificazione nelle aziende. Per esempio la quota di aziende che dichiara di diversificare è molto alta nelle aree con problemi complessivi di sviluppo (14% a fronte di una media regionale del 10%), dove sono presenti aziende che non sembrano caratterizzarsi per un'alta specializzazione, seppure in queste prevalgono le attività agrituristiche e quelle legate alla silvicoltura. Nelle aree rurali intermedie le aziende che svolgono agriturismo (42%), sono strettamente legate alle produzioni di eccellenza che caratterizzano l'agricoltura di queste zone. I poli urbani sono l'unica area in cui l'agriturismo ha un'incidenza relativamente bassa (20%). Le aziende situate in aree montane sembrano diversificare in maniera equilibrata (svolgendo attività turistica, di trasformazione e legate alla silvicoltura), mentre nelle aree svantaggiate l'agriturismo è di gran lunga l'attività prevalente, rappresentando quasi due terzi di tutte le attività connesse. L'agriturismo rappresenta anche la metà delle attività connesse svolte dalle aziende presenti nelle aree non svantaggiate.

L'attuale PSR della Toscana è organizzato in 19 misure, 42 sottomisure e 19 operazioni. Il paesaggio appare soprattutto citato nell'obiettivo 4.2.3.11 "Tutelare la biodiversità, il paesaggio e le foreste". Nella descrizione si evidenzia la necessità di:

- a) tutelare la biodiversità soprattutto nelle aree Natura 2000 e il paesaggio agrario**, salvaguardando le colture tradizionali (anche per la loro funzione protettiva sotto l'aspetto idrogeologico-erosivo), riqualificando gli agroecosistemi di elevata valenza ecologica, recuperando a fini produttivi e ripristinando ambienti agrari e pastorali di interesse storico spesso abbandonati, in primo luogo oliveti, pascoli e prati-pascoli, promuovendo il mantenimento degli elementi paesaggistici caratteristici;
- b) contrastare l'abbandono delle attività agricole**, zootecniche e di pascolo, salvaguardare e recuperare l'attività agricola in aree periurbane o in altre aree degradate per impatto antropico, favorendo anche la multifunzionalità;
- c) sostenere l'attività agricola**, zootecnica e forestale in aree protette e/o Natura 2000, soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici; e promuovere la diffusione di metodi produttivi sostenibili (agricoltura biologica, agricoltura a basso impatto ambientale);
- d) tutelare il patrimonio di risorse genetiche** presenti sul territorio regionale e favorire la coltivazione di varietà vegetali locali e l'allevamento di razze animali, soprattutto quelle a rischio di estinzione, al fine di tutelare **la biodiversità e il paesaggio** e per contrastare l'immissione di specie non autoctone;
- e) tutelare le foreste** da incendi, da fitopatie e dissesti idrogeologici: mantenere il territorio forestale, recuperare i soprassuoli boschivi abbandonati, favorire la rinaturalizzazione dei rimboschimenti.

Le misure all'interno delle quali sono collocabili iniziative con effetti diretti ed indiretti sul paesaggio sono 5, con una allocazione di circa 194.881.275 €:

- 4 - investimenti in immobilizzazioni materiali;
- 5 - ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione;
- 8 - investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste;
- 10 - pagamenti per impegni agro-climatico-ambientali;
- 13 - indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici.

Le sottomisure e le operazioni con effetti sul paesaggio sono indicate nella Tabella 22.

Tali iniziative possono classificarsi in due categorie: quelle con effetti diretti sul paesaggio rurale e quelle con effetti indiretti. Le sottomisure/operazioni 4.4.1, 4.4.2, 5.1, 8.3, 10.1.3, 13.1, 13.2, 13.3, hanno effetti diretti sul paesaggio, specie in relazione alle sue attuali criticità. Le sottomisure/operazioni 4.3.1, 4.3.2, 5.2, 8.1, 8.4, 8.5, possono avere effetti indiretti, più o meno positivi, in funzione della qualità degli interventi effettivamente realizzati. In particolare le infrastrutture viarie, quelle per la gestione delle risorse idriche, la realizzazione di invasi artificiali, gli imboschimenti, il miglioramento della efficienza ecologica e la ricostituzione del potenziale forestale, hanno effetti tanto più positivi quanto maggiore è la rispondenza degli investimenti rispetto alle caratteristiche del paesaggio rurale dei vari ambiti del PIT.

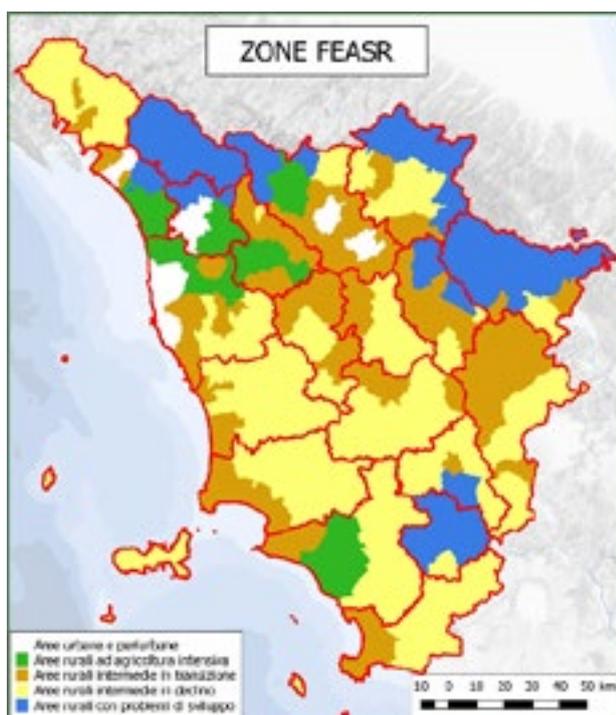


Figura 37: Sovrapposizione fra la classificazione del territorio regionale per modello di sviluppo operata per le politiche agricole e gli ambiti territoriali identificati dal piano paesaggistico. Sono individuabili diversi ambiti montani quasi esclusivamente caratterizzati dalla quinta categoria (aree rurali con problemi di sviluppo), ovvero gli ambiti 3 - Garfagnana, 12 - Casentino e Val Tiberina e 19 - Amiata; sono presenti anche numerosi ambiti di paesaggio collinare caratterizzati da aree rurali in declino (Val di Cecina, Colline di Siena, Coline Metallifere ed Elba, Versilia e Costa Apuana, Bassa Maremma);

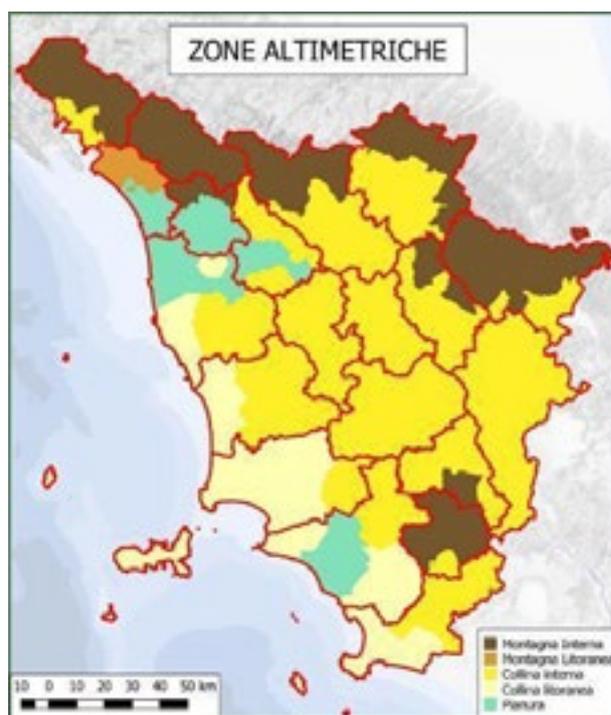


Figura 38: Sovrapposizione fra le zone altimetriche individuate per le politiche agricole e gli ambiti del PIT. Alcune zone coincidono con le zone altimetriche, in particolare sull'Amiata (tutte le aree D - rurali con problemi di sviluppo - coincidono con le aree di montagna interna), e nel Casentino, nel Mugello e nella Garfagnana (dove le aree D ricalcano le aree di montagna interna). Altre zone montane invece hanno una diversa classificazione, come la Lunigiana, pressoché dominata da montagne interne ma che ricade quasi esclusivamente nella zona C2 - rurali in declino. Le aree di pianura vengono rappresentate soprattutto dalle zone B - agricoltura intensiva - o A - urbane e periurbane - mentre le colline litoranee sono per lo più incluse nelle aree C1 - rurali intermedie di transizione.

Sottosub/ sura/ operazio ne	Titolo bando	beneficiari	Dotazione finanziaria	Risorse allocate nei bandi	Risorse impegnate	Effetti sul paesaggio
4.3.1	Sostegno agli investimenti agricoli in infrastrutture per migliorare la gestione della risorsa idrica	Enti pubblici e loro associazioni, enti pubblici economici	10.326.940	4.258.321	258.321	Mantenimento sul territorio di aziende agricole con uso razionale dell'acqua e resilienza rispetto ai cambiamenti climatici
4.3.2	Sostegno per investimenti in infrastrutture necessarie all'accesso ai terreni agricoli e forestali	Soggetti pubblici o privati per la realizzazione di strade di libero accesso aperte al pubblico al servizio di una moltitudine di utenti	14.768.240	10.534.582	3.911.659	Miglioramento dell'accesso alle superfici agroforestali con strade bianche non asfaltate per una corretta gestione dei boschi e delle aree agricole ed una fruizione dei luoghi da parte di tutta la collettività.
4.4.1	Conservazione e ripristino degli elementi caratteristici del paesaggio, salvaguardia e valorizzazione della biodiversità	Agricoltori singoli e associati. Gestori di terreni agricoli, singoli o associati. Enti pubblici anche a carattere economico	8.623.580	8.373.580	4.421.103	Ripristino degli elementi tipici del paesaggio quali siepi, alberature con funzione di corridoi ecologici, abbeveratoi, fontane, sentieri, muretti a secco, tabernacoli, recinzioni e altre attrezzature per rendere compatibile, in particolare modo nelle aree protette e negli ecosistemi naturali l'attività agricola e di allevamento con la tutela della fauna selvatica
4.4.2	Investimenti non produttivi per il miglioramento della gestione e la tutela delle risorse idriche	Agricoltori singoli e associati. Gestori di terreni agricoli, singoli o associati. Enti pubblici anche a carattere economico	1.542.471	1.542.471	679.010	Realizzazione di laghetti e piccoli invasi per la raccolta e la conservazione delle acque meteoriche e superficiali per finalità ambientali
5.1	Sostegno ad investimenti in azioni di prevenzione volte a ridurre le conseguenze di probabili calamità naturali, avversità atmosferiche ed eventi catastrofici	Agricoltori di cui all'art. 2135 del C.C. singoli o associati; Enti pubblici, anche a carattere economico	13.783.690	4.314.713	3.783.256	Prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico in campo agricolo e di opere di contenimento e consolidamento dei versanti, realizzazione di sistemazioni idraulico agrarie, di opere di regimazione delle acque nei terreni agrari consolidamento dei terreni agrari (terrazzamenti, ciglionamenti, muretti in pietra, altre opere di sostegno)
5.2	Sostegno a investimenti per il ripristino dei terreni agricoli e del potenziale produttivo danneggiati da calamità naturali, avversità atmosferiche ed eventi catastrofici	Agricoltori di cui all'art. 2135 del C.C. singoli o associati; Enti pubblici, anche a carattere economico	7.187.210	5.000.000	0	Ripristino dei terreni agricoli e del potenziale produttivo danneggiati da calamità naturali, avversità atmosferiche ed eventi catastrofici per mantenere il presidio delle aziende agricole ed il mantenimento del territorio.

8.1	Sostegno alla forestazione e all'imboschimento	gestori di terreni pubblici e privati, o soggetti gestori che amministrano gli usi civici, nonché loro consorzi.	24.753.174	24.753.174	20.263.876	Corretta gestione dei boschi
8.3	Sostegno alla prevenzione dei danni arrecati alle foreste da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici	Proprietari, possessori e/o titolari privati della gestione di superfici forestali, anche collettive, singoli o associati; Regione Toscana, altri Enti pubblici.	53.300.420	46.006.775	41.435.404	Creazione di infrastrutture di protezione e per le attività di prevenzione e monitoraggio degli incendi boschivi e di fitopatie al fine di preservare gli ecosistemi forestali, migliorarne la funzionalità.
8.4	Sostegno al ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici	Proprietari, possessori e/o titolari privati della gestione di superfici forestali, anche collettive, singoli o associati; Regione Toscana, altri Enti pubblici.	27.736.120	25.728.961	12.628.866	Ricostituzione del potenziale forestale danneggiato da incendi, altre calamità naturali, eventi catastrofici, fitopatie, infestazioni parassitarie, avversità atmosferiche, al fine di ricostituire la funzionalità
8.5	Investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali	Proprietari, possessori e/o titolari privati della gestione di superfici forestali, anche collettive, singoli o associati; Regione Toscana, altri Enti pubblici.	10.845.490	10.565.490	6.364.747	Miglioramento dell'efficienza ecologica degli ecosistemi forestali, di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici,
10.1.3	Miglioramento di pascoli e prati-pascolo con finalità ambientali	Agricoltori ai sensi del Codice Civile	1.338.410	475.749	475.749	Permanenza di pascoli gestiti in maniera tradizionale al fine di mantenere il valore paesaggistico e di biodiversità.
13.1	Indennità compensative in zone montane	Agricoltori in attività ai sensi dell'art.9 del Reg. UE 1307/2013	18.175.530	18.175.530	18.175.530	Mantenimento dell'attività agricola e presidio del territorio e del paesaggio all'interno delle zone montane
13.2	Indennità compensative in zone soggette a vincoli naturali significativi, diverse dalle zone montane	Agricoltori in attività ai sensi dell'art.9 del Reg. UE 1307/2013	2.000.000	2.000.000	2.000.000	Mantenimento dell'attività agricola e presidio del territorio e del paesaggio all'interno delle zone soggette a vincoli naturali,
13.3	Indennità compensative in altre zone soggette a vincoli specifici	Agricoltori in attività ai sensi dell'art.9 del Reg. UE 1307/2013	500.000	500.000	500.000	Mantenimento dell'attività agricola e presidio del territorio e del paesaggio all'interno delle zone soggette a vincoli specifici
<b>totale</b>			<b>194.881.275</b>	<b>161.621.783</b>	<b>114.897.521</b>	

Tabella 22: Sottomisure e operazioni del PSR Toscana 2014/2020 con effetti sul paesaggio. Stato avanzamento al 14 ottobre 2019.

## 4.4.2 I Progetti Integrati Territoriali

Con la programmazione FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) nel Programma di Sviluppo Rurale della Toscana per gli anni 2014/2020 è stato attivato, per la prima volta in Toscana, uno specifico bando multi misura per il finanziamento di Progetti Integrati Territoriali – PIT (Delibera di Giunta regionale n. 587 del 21 giugno 2016 e decreto dirigenziale n. 5351 del 5 luglio 2016). La struttura del provvedimento è stata definita in analogia alle precedenti esperienze in materia di progettazione integrata di filiera in ambito PSR, con una impostazione rivolta a favorire a livello locale l'aggregazione delle istanze di complessivo miglioramento ambientale, paesaggistico e territoriale. I soggetti pubblici e privati interessati erano chiamati a definire e sottoscrivere un Accordo Territoriale, con la finalità di affrontare specifiche problematiche locali ed attuare strategie mirate al miglioramento paesaggistico - ambientale, alla mitigazione o all'adattamento ai cambiamenti climatici, mediante la realizzazione di una serie di investimenti.

Nelle linee essenziali, stabilite dal bando, tale documento era chiamato a contenere gli impegni e gli obblighi di ciascun soggetto per il raggiungimento degli obiettivi fissati. A tale proposito i sottoscrittori dell'Accordo potevano essere partecipanti diretti, ovvero interessati al conseguimento degli obiettivi del PIT ed alla realizzazione di investimenti come beneficiari degli aiuti previsti dal PSR, o partecipanti indiretti interessati alle positive ricadute della realizzazione del PIT pur non richiedendo alcun contributo sul bando. Era necessario inoltre l'individuazione di un soggetto Capofila, chiamato a rappresentare i partecipanti quale interlocutore unico nei confronti della Regione, a coordinare le fasi di svolgimento del PIT ed a curare gli adempimenti tecnico - amministrativi finalizzati alla sua complessiva realizzazione.

Il numero minimo di partecipanti era fissato in 15 soggetti, di cui almeno 12 diretti tra i quali almeno 10 agricoltori. La spesa complessiva minima prevista era di 500.000 euro, la massima di 3.000.000 di euro.

Elemento obbligatorio per l'ammissibilità di un progetto era la preventiva realizzazione di un adeguato approccio partecipativo a livello locale, con la dimostrazione di una attività di animazione ed informazione rivolta a garantire la massima diffusione delle opportunità legate al PIT. I requisiti minimi prevedevano la realizzazione di almeno:

- una riunione pubblica sulle problematiche da affrontare con il PIT;
- un avviso su sito web di associazione agricola, Ente territoriale, Ente parco dell'iniziativa connessa alla presentazione del PIT;
- un comunicato su quotidiano a tiratura regionale dell'iniziativa connessa alla realizzazione del PIT.

Era obbligatoria inoltre una divulgazione, nelle fasi successive, dei risultati raggiunti e della possibile disseminazione delle esperienze maturate in situazioni locali analoghe. In relazione ai contenuti, la presentazione del PIT presupponeva l'individuazione, da parte dei proponenti, di una o più specifiche criticità ambientali connesse ad un territorio ben definito, nell'ambito delle seguenti tematiche:

- 1. Dissesto idrogeologico** - *protezione del territorio dal dissesto idrogeologico, contrasto ai fenomeni di desertificazione ai fini di una maggiore resilienza ai cambiamenti climatici;*
- 2. Gestione e tutela delle risorse idriche** – *miglioramento della gestione delle acque e tutela dei corpi idrici;*
- 3. Biodiversità** - *miglioramento dello stato di conservazione delle aree Rete Natura 2000 e*

*delle altre aree ad alto valore naturalistico;*

**4. Paesaggio** - *mantenimento o ripristino della diversità del mosaico ambientale tipico del paesaggio rurale toscano, recupero di aree degradate per dissesto o abbandono, salvaguardia del paesaggio storico in aree di particolare pregio;*

**5. Energia** - *diversificazione delle fonti di approvvigionamento attraverso la valorizzazione delle Fonti Energetiche Rinnovabili (FER).*

Elemento cardine del progetto era l'individuazione, in maniera chiara ed univoca, del perimetro del territorio interessato al progetto per omogeneità e contiguità. Nell'ambito del PIT era consentito l'accesso alle seguenti sottomisure/operazioni PSR:

1. Operazione 4.1.5 - incentivi al ricorso alle energie rinnovabili nelle aziende agricole;
2. Operazione 4.4.1 - conservazione e ripristino degli elementi caratteristici del paesaggio, salvaguardia e valorizzazione della biodiversità;
3. Operazione 4.4.2 - investimenti non produttivi per il miglioramento della gestione e la tutela delle risorse idriche;
4. Sottomisura 5.1 - sostegno ad investimenti non produttivi connessi all'adempimento degli obiettivi agro-climatico-ambientali – prevenzione danni da dissesto idrogeologico;
5. Operazione 6.4.2 - energia derivante da fonti rinnovabili nelle aziende agricole;
6. Sottomisura 16.4 – sostegno alla cooperazione di filiera, sia orizzontale che verticale, per la creazione e lo sviluppo di filiere corte e mercati locali e sostegno ad attività promozionali a raggio locale connesse allo sviluppo delle filiere corte e dei mercati locali;
7. Sottomisura 16.5 – sostegno ad azioni congiunte per il miglioramento ambientale, la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Tra queste è opportuno un breve approfondimento sull'operazione 4.4.1, la più direttamente connessa ad investimenti sul paesaggio. Rivolta ad investimenti non produttivi, ovvero che non danno luogo ad alcun aumento significativo del valore o della redditività dell'azienda agricola, è impostata sulla base della Focus area 2 A del PSR 2014/2020 che testualmente riporta:

*“La valorizzazione dei paesaggi agrari toscani rappresenta una importante azione che rinsalda i nessi tra territorio e prodotto tipico locale e si riflette positivamente sull'immagine dei prodotti agricoli e quindi sul livello di competitività degli stessi”.*

Risultavano ammissibili i seguenti investimenti:

- a) realizzazione o ripristino di siepi e di alberature anche con funzione di corridoi ecologici;
- b) ripristino elementi tipici del paesaggio, quali abbeveratoi, fontane, sentieri, muri di sostegno della viabilità, tabernacoli, attraverso l'impiego di materiali e di tecniche tradizionali e locali;
- c) creazione e recupero di zone umide finalizzate alla conservazione della biodiversità;
- d) costruzione di strutture per l'abbeveraggio e l'alimentazione della fauna selvatica;
- e) la realizzazione di recinzioni e altre attrezzature per rendere compatibile l'attività agricola e di allevamento con la tutela della fauna selvatica;
- f) il ripristino dei muretti a secco, terrazzamenti, gradonamenti, ciglionamenti, lunetamenti**, che comprendono interventi di ripulitura del terreno, scavo, realizzazione del piano di fondazione, risagomatura del terreno, realizzazione di muri di sostegno costituito da elementi litici reperiti preferibilmente in loco, secondo le tecniche costruttive tradizionali locali;

g) il ripristino di opere (fossi acquai, fosse livellari, acquidocci, scoline di guardia) per la regimazione delle acque superficiali in eccesso e di laghetti per la raccolta dei deflussi superficiali che comprendono l'esecuzione di interventi di ripulitura del terreno, scavo, affossatura e risagomatura del terreno.

Stante il carattere "trasversale" dell'operazione 4.4.1, rivolta complessivamente al miglioramento del paesaggio e della biodiversità, il PSR ha esteso la platea dei potenziali beneficiari ad una pluralità di soggetti: oltre che agli agricoltori singoli o associati, agli Enti pubblici anche a carattere economico, ai gestori di terreni agricoli, singoli o associati e agli altri soggetti/enti di diritto privato e pubblico, singoli o associati. Inoltre, in virtù del carattere di investimento non produttivo, la percentuale di contribuzione è stata portata sino al 100% dei costi ammissibili.

Al termine del periodo di apertura del bando sono state presentate sul portale ARTEA un totale di 29 proposte di PIT, per un investimento complessivo richiesto di oltre 68 milioni di euro ed un contributo pubblico di quasi 62 milioni di euro.

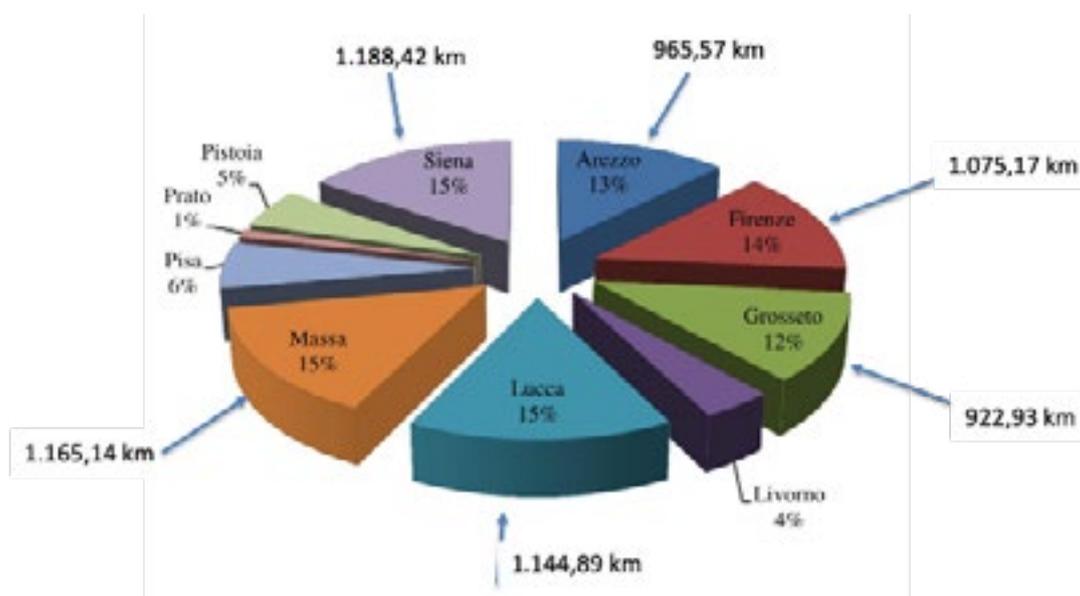


Figura 39: Distribuzione quantitativa dei sistemi terrazzati in Toscana<sup>28</sup>

È interessante osservare in questa sede come ben 28 delle proposte presentate fossero rivolte anche alla tematica del paesaggio e di come, nel mix di sottomisure/operazioni attivabili, le domande potenzialmente previste sull'operazione 4.4.1 siano state 1.218 per una spesa complessiva richiesta di 38.827.255,12 Euro. A puro titolo esemplificativo è altresì da rilevare come di queste ben 506 prevedevano interventi di ripristino di muretti a secco. In considerazione della numerosità delle richieste pervenute, le risorse disponibili per finanziare il bando, inizialmente fissate in Euro 10.000.000 sono state successivamente integrate dalla Giunta Regionale sino ad un totale di Euro 15.166.369.

Il tema dei muri a secco è cresciuto di importanza negli ultimi anni a livello nazionale ed internazionale. L'ITLA, International Terraced Landscape Alliance, ha organizzato quattro convegni mondiali, mentre la sezione italiana nel 2017 ha dato vita alla scuola italiana della pietra a secco, organizzando corsi e stage per la ricostruzione di muri a secco, con circa 15 gruppi di maestri artigiani della pietra a secco sorti in varie parti d'Italia, tre dei quali in

<sup>28</sup> CULTLAB, I sistemi Terrazzati in Toscana, Lorenzo de' Medici Press, Firenze, 2016.

Toscana. Nella regione l'estensione dei sistemi terrazzati in rapporto all'estensione del territorio regionale è stata stimato intorno al 4,5% (circa 102.756 ha), con uno sviluppo lineare di circa 9.118 km. Prendendo in considerazione la copertura del suolo, secondo la nomenclatura adottata dal Corine Land Cover 2006, è stato possibile constatare come il 68% dei muri a secco interessi le cosiddette superfici agricole utilizzate, il 29% i territori boscati e gli ambienti semi-naturali e il restante 3% appartenga alle superfici artificiali. La coltura prevalente presente sui terrazzamenti è l'olivo (25,15%), seguito da policolture (17,33%), mentre i vigneti sono pari al 3,29%. Come si osserva, sebbene la superficie dei terrazzamenti sia limitata, si tratta di una tipologia di paesaggio particolarmente importante dal punto di vista qualitativo presente in tutte le province toscane. Il successo della proposta di finanziare il ripristino dei terrazzamenti con il PSR è dimostrato anche dall'analisi di dettaglio delle voci e degli importi di tutti i progetti approvati. Su un totale di 6.373.179 euro concessi alle azioni previste all'intero della operazione 4.4.1, ben 3.452.440 euro sono stati destinati al ripristino dei muri a secco, cifra che rappresenta il 54% del totale. Da segnalare anche agli interventi relativi al ripristino di filari di alberi e siepi, che rappresenta circa il 10% degli interventi.

**I 7 progetti PIT ammessi a finanziamento sono i seguenti:**

1. "Pianura Pisana: dalla fascia pedemontana al mare";
2. "Clever Land on Elba, Capraia, Giglio Island – Arcipelago toscano";
3. "Acque e biodiversità – Tutela e valorizzazione delle risorse ambientali del Padule Fucecchio e delle colline delle Cerbaie";
4. "Piana Fiorentina";
5. "Alta Val di Pesa";
6. "Monte Pisano";
7. "Agricoltura Locale Tutela Ambientale A.L.T.A. Montagna Pistoiese".

I partecipanti diretti ai PIT ammessi sono quindi stati autorizzati alla presentazione delle domande di aiuto sul sistema informativo ARTEA, che successivamente sono state istruite dagli uffici regionali secondo le procedure di ammissibilità e concessione dei contributi previste in generale per le risorse PSR. Al momento della stesura del presente rapporto buona parte delle domande di aiuto sono state ammesse e finanziate ed i relativi investimenti sono in corso di realizzazione; il termine ultimo per l'attuazione dei PIT è fissato, al massimo, al giugno 2021. Da una prima analisi degli esiti dell'applicazione della progettazione integrata PSR in ambito territoriale emergono elementi positivi di valutazione, in primo luogo legati alla aggregazione degli interventi in ambiti ben definiti. Infatti, specialmente nel caso di investimenti rivolti al miglioramento del paesaggio ed alla difesa idrogeologica, un approccio integrato offre indubbi vantaggi in termini di maggiore incidenza e funzionalità degli stessi per la loro concentrazione sul territorio.

Sul medio – lungo periodo inoltre la realizzazione di un progetto integrato, soprattutto in virtù degli aspetti di partecipazione ed animazione resi obbligatori per le varie fasi, può rappresentare un volano per la sensibilizzazione delle popolazioni e l'aggregazione degli stakeholders locali sugli aspetti legati al miglioramento del paesaggio e dell'ambiente ed alle relative opportunità di sviluppo offerte, non solo in ambito agricolo. A tale proposito, nell'ipotesi di eventuali sviluppi futuri della progettazione integrata territoriale, dovrebbe essere oggetto di approfondimento la complessa tematica dell'Accordo Territoriale e più in generale del rafforzamento degli impegni dei partecipanti al partenariato. Per contro un elemento di criticità è rappresentato dalla maggiore complessità amministrativa e procedurale determinata dalla progettazione integrata. Questa infatti rende necessaria una valutazione molto

più articolata da parte della Pubblica Amministrazione, con conseguente dilatamento dei tempi: dalla presentazione dell'istanza iniziale, alla valutazione dei progetti da parte della commissione, all'istruttoria di ammissibilità sino alla definitiva concessione dei contributi. Da parte dei beneficiari è richiesto altresì un significativo impegno in fase di predisposizione delle proposte di progetto, con l'obbligo di coordinare i propri interventi con il progetto integrato nel suo insieme e con il vincolo, fissato dal bando, di subordinare il pagamento finale del contributo alla complessiva realizzazione del PIT.

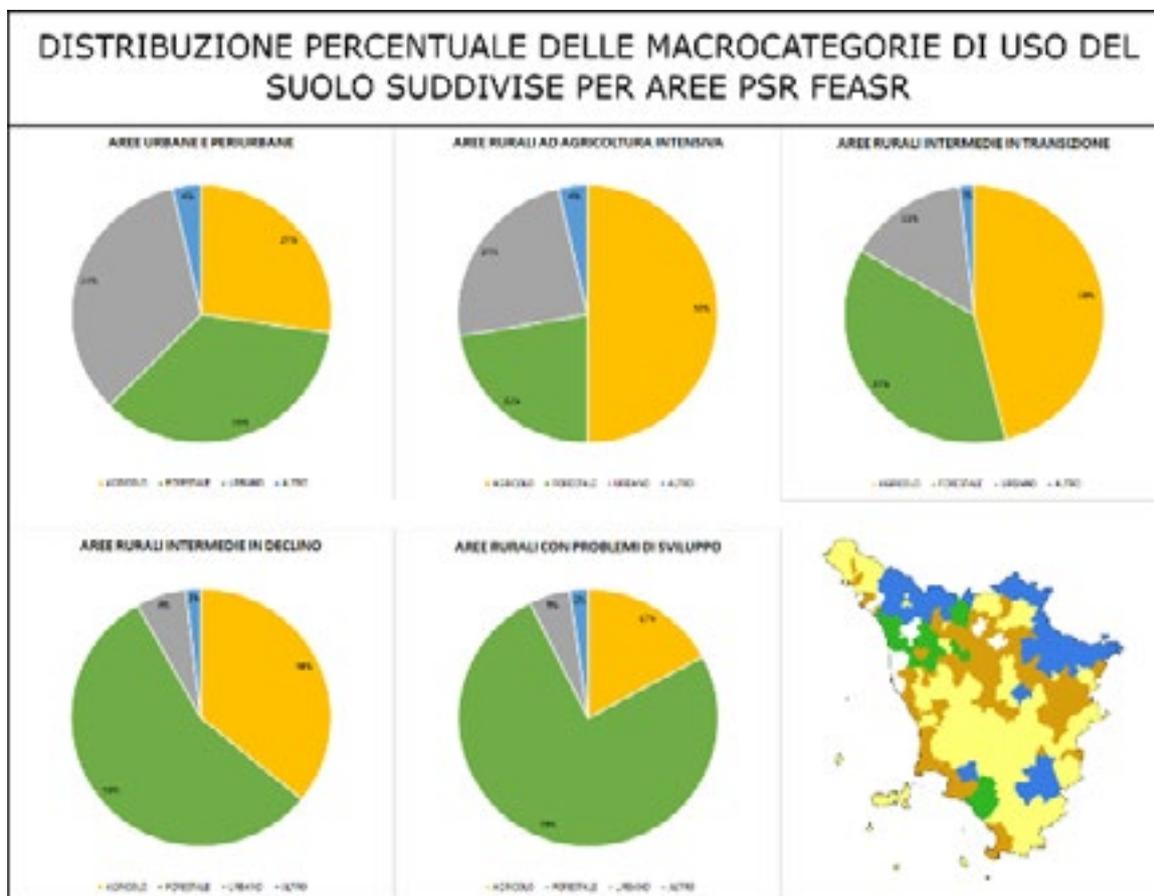


Figura 40: La distribuzioni delle macrocategorie di uso del suolo (Corine 2012) nelle aree classificate per modello di sviluppo, consente di apprezzare l'importanza dei diversi tipi di paesaggio.

### 4.4.3 Il settore forestale: dati dal Rapporto IRPET sullo stato delle foreste in Toscana<sup>29</sup>

I boschi rappresentano la tipologia di paesaggio più estesa della Toscana, coprono infatti 1.115.370 ha, circa la metà dell'intero territorio regionale (49,3%). Questo dato, se sommato agli impianti di arboricoltura da legno (14.096 ha) e agli arbusteti (79.383 ha) raggiunge 1.208.849 ha, il 53,4% del territorio toscano. Come abbiamo visto dal quadro conoscitivo la superficie boscata regionale è in massima parte localizzata in montagna (54,8%), in misura minore in aree collinari (43,5%) e solo in piccola parte in pianura (1,7%).

<sup>29</sup> I dati del capitolo 4 provengono dal "Rapporto sullo stato delle Foreste in Toscana", IRPET, Regione Toscana e Compagnia delle Foreste, 2016 .

La forma di governo prevalente è il ceduo (75,6%) mentre le fustaie rappresentano solo il 18,8 % della superficie totale. La maggior parte del patrimonio forestale appartiene a proprietari privati (80%), con alta percentuale di proprietà individuale (55,9%). La restante parte (13,8%), considerando che esiste un 6,2% di proprietà forestale non classificata, è proprietà pubblica, in gran parte regionale (11,4%) corrispondente a circa 110.000 ettari suddivisi in complessi forestali (tutti oggetto di pianificazione forestale ai sensi della L.R. 39/00).

Nel patrimonio forestale regionale la superficie protetta rappresenta il 22,94%. Se osserviamo la distribuzione dei boschi per classi di superficie tra le aziende private, in base ai dati dell'ultimo censimento dell'agricoltura, si osserva che solo il 2% di aziende ha una superficie superiore ai 100 ettari di bosco, per complessivi 227.277 ettari.

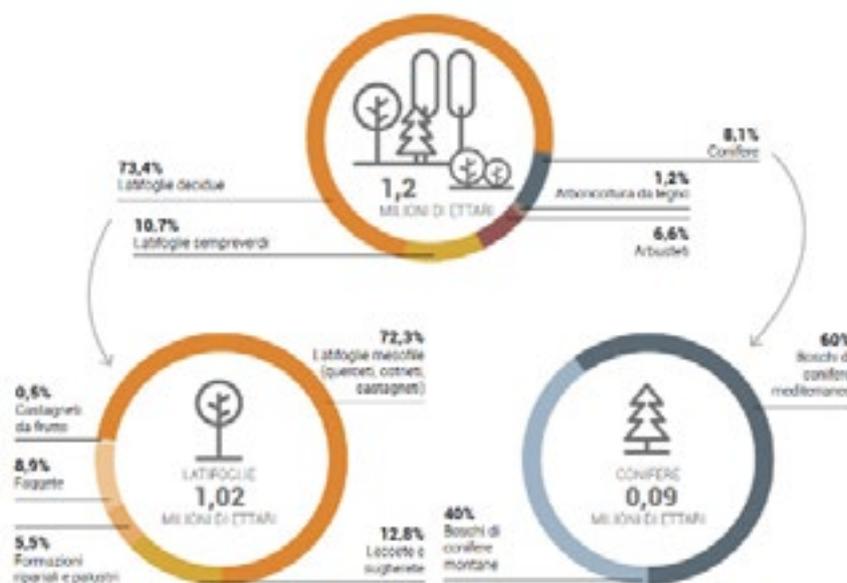
Il sistema delle aree protette della Toscana (L.R. n. 49/95 successivamente sostituita dalla LR 30/2015) coincide per circa il 50% con i siti Natura 2000. La Rete Natura 2000 in Toscana è costituita da 151 siti Natura 2000 (di cui 44 sia SIC che ZPS, 90 solo SIC e 17 solo ZPS). Ad oggi, sulla base di quanto previsto dall'art. 6 della Direttiva 92/43/CEE (Habitat) e dalla DGR 644/04 (che riporta una indicazione dei piani di gestione eventualmente necessari), risultano 10 piani di gestione approvati e 29 in corso di redazione.

Il sistema di Siti di Importanza Regionale (SIR) definito ai sensi della LR 56/00, ne comprende 167, dei quali 151 (44 sia SIC che ZPS, 90 solo SIC e 17 solo ZPS) inseriti nella Rete Ecologica Europea Natura 2000, per una superficie di circa 339.000 ettari (circa il 15% della superficie regionale). Ad oggi, sulla base di quanto previsto dall'art. 6 della Direttiva 92/43/CEE (Habitat) e dalla DGR 644/04 (che riporta una indicazione dei piani di gestione eventualmente necessari), risultano 10 piani di gestione approvati e 29 in corso di redazione. Si rende pertanto necessario sostenere finanziariamente la redazione di ulteriori piani di gestione. Nelle aree Natura 2000 il 6,1% della superficie è utilizzata a scopi agricoli e nel loro interno sono collocati elementi naturalistici di elevata importanza. Le aree ad alto valore naturalistico rientrano nel complesso sistema delle aree Natura 2000.

In Toscana sono inoltre presenti 100 habitat di importanza comunitaria e/o regionale meritevoli di conservazione (dato 2010); di questi 18 risultano essere prioritari. Per la verità la descrizione dei boschi presenti nelle schede di ambito è purtroppo talvolta lacunosa, non riportando dati relativi alla forma di governo, specie, distribuzione, che rappresentano elementi importanti del valore paesaggistico, assegnando ai boschi funzioni soprattutto legate ai nodi della rete ecologica. Questo rappresenta un aspetto del PIT dove sarebbe necessaria un maggiore coinvolgimento del settore nell'obiettivo di avere una più diretta relazione fra PIT e politiche di settore.

## **Boschi di proprietà pubblica**

Diversamente dal settore agricolo, nel settore forestale la normativa nazionale e regionale fa riferimento alla necessità di una pianificazione del territorio forestale, soprattutto quando si programmano tagli boschivi. La normativa fa riferimento a quella nazionale ed è coerente con i contenuti del piano paesaggistico regionale che d'altra parte ha carattere sovraordinato rispetto alle normative di settore. Rispetto ai piani di gestione realizzati per i boschi privati, che pur dovendo rispondere al dettato del regolamento forestale regionale, non rispondono a strategie pianificatorie decise centralmente, risulta utile analizzare la pianificazione della proprietà forestale pubblica per individuare le eventuali correlazioni con il PIT, qualificandosi come una normativa di settore in diretta relazione con l'invariante ecosistemica.



Infografica 1  
Distribuzione delle aree boschive in Toscana, per macrocategoria e per conifere e latifoglie (INFCF 2005)



Figura 41: Forme di governo e proprietà dei boschi in Toscana secondo i dati dell'inventario forestale nazionale del 2005.

La proprietà forestale pubblica in Toscana è ripartita tra diversi soggetti proprietari. La proprietà forestale pubblica più importante in termini di estensione appartiene alla Regione Toscana, e fa parte del patrimonio indisponibile agricolo forestale di quest'ultima (PAFR), si estende per 109.807 ha che interessano in misura diversa tutte le province toscane ed è organizzato in 52 complessi forestali di beni aventi struttura economica e tecnica omogenea. Fra le altre principali proprietà forestali pubbliche si evidenziano:

- le foreste dello Stato, gestite dagli Uffici Territoriali per la Biodiversità dei Carabinieri Forestali con circa 12.170 ha;
- altri beni pubblici affidati alla Regione Toscana per essere gestiti, ai sensi dell'art. 25 della L.r. 39/00, insieme al PAFR, attualmente consistenti in 9 complessi per un totale di 3.300 ha; altri beni di proprietà pubblica che comprendono superfici boscate importanti fra i quali si elencano:
  - la Tenuta di San Rossore, di proprietà regionale, che si estende per circa 4.800 ha;
  - l'Azienda di Alberese, di proprietà di Ente Terre regionali toscane, che si estende per circa 4.200 ha;
  - la Tenuta di Tombolo, di proprietà del Comune di Pisa, di 743 ha;

- le proprietà comunali del versante grossetano dell'Amiata, associate nel Consorzio Forestale dell'Amiata, per 3.193 ha;
- il complesso forestale "Muraglione", di proprietà dell'Unione dei Comuni Valdarno Valdiesive, di 213 ha.

Gli indicatori che seguono esaminano i soli dati relativi alle foreste appartenenti al PAFR, ricavati dalle banche dati dei piani di gestione forestale. L'attività di pianificazione del patrimonio agricolo forestale regionale nel periodo 2010-2016 è stata particolarmente attiva. Ne è riprova il fatto che, alla fine del periodo, tutto il patrimonio agricolo forestale regionale risulta dotato di piani vigenti. Inoltre, a fine 2016 risultano in fase di revisione, seppur ancora non scaduti, i piani di quattro complessi, per una superficie di 5.445 ha, pari a circa il 5% del totale. Ciò si può mettere in relazione anche alle previsioni che si è data la Regione Toscana con la legge istitutiva dell'Ente Terre regionali toscane, che ha espressamente previsto un aggiornamento dei piani di gestione finalizzato a rendere questi ultimi rispondenti agli indirizzi operativi che Ente Terre ha approvato per una gestione ottimale dei beni del patrimonio agricolo-forestale. I piani approvati e/o revisionati nel periodo 2010/2016 hanno riguardato 23 complessi per una superficie di 43.763 ha relativa al 39,5% della superficie del patrimonio regionale.

Le fustaie coprono quasi il 90% della superficie forestale del PAFR, in forte incremento rispetto al 2009, dovuto quasi esclusivamente all'applicazione della normativa regionale che classifica come fustaie i popolamenti cedui oltre i 50 anni di età. Per quanto riguarda i boschi cedui (10%), prevalgono i cedui in turno (circa 63%) in conseguenza di un rinnovato interesse per tale forma di trattamento. Nel precedente rapporto i cedui giovani erano il 18% del totale dei boschi cedui. L'indirizzo gestionale è infatti volto al conseguimento sia di un aumento della biomassa forestale, garanzia di un incremento di funzionalità in ecosistemi forestali semplificati, in coerenza con il PIT, ma anche ad una gestione "tradizionale" come il governo a ceduo che, oltre a rispondere ad esigenze ambientali e sociali, ha anche ricadute positive in termini di proventi che devono essere reimpiegati sul patrimonio per gli interventi di manutenzione e conservazione del territorio. Le fustaie transitorie, che coprono circa 21.000 ha (+4% rispetto al 2009), mantengono pressoché lo stesso dato di superficie, confermando l'importanza del proseguimento del trattamento di avviamento ad alto fusto. Per la gestione e la valorizzazione dei beni appartenenti al PAFR resta vigente come documento di programmazione il Piano Regionale Agricolo Forestale 2012-2015 (PRAF). Quest'ultimo, alla sezione D - Foreste, oltre agli interventi a carattere ordinario da eseguirsi in amministrazione diretta e a quelli straordinari affidati in appalto alle imprese forestali, ne prevede altri, la cui attuazione è indispensabile per perseguire le finalità di gestione individuate all'Art. 27 della L.r. 39/00 per l'amministrazione del patrimonio agricolo forestale. Tali interventi riguardano:

- la redazione dei piani di gestione;
- gli interventi strutturali finalizzati alla valorizzazione del PAFR;
- gli interventi relativi alla certificazione forestale.

Per quanto riguarda quest'ultimo punto, la Regione Toscana ha incentivato il processo di certificazione forestale del PAFR tramite un progetto approvato nel 2007 e modificato nel 2010 con uno specifico manuale. Tale progetto prevedeva la possibilità per gli Enti gestori del PAFR di certificare, su base volontaria, secondo gli standard esistenti (FSC e PEFC) i complessi da loro gestiti.

## La pianificazione forestale

Il patrimonio agricolo forestale regionale (PAFR) è gestito sulla base di appositi piani redatti ai sensi dell'art. 30 della L.r. 39/00, per aggregati di beni aventi struttura economica e tecnica omogenea. Questo patrimonio, con una superficie complessiva pari a 109.807 ha, comprende 52 complessi forestali che devono quindi essere dotati di piani di gestione. A fine 2016 tutto il patrimonio agricolo forestale era dotato di piani di gestione vigenti. I piani approvati e/o revisionati nel periodo 2010/2016 hanno riguardato 23 complessi per una superficie di 43.763 pari al 39,5% della superficie del patrimonio regionale. Dal 2013 attraverso una modifica dell'art.30 della Legge forestale l'esecutività dei piani di gestione è stata demandata dalla Regione Toscana all'Ente terre.

La tabella rappresenta il quadro dell'attività pianificatoria intercorsa dal 2010 al 2016. Inoltre, a fine 2016 risultano in fase di revisione, seppur ancora non scaduti, i piani di quattro complessi per una superficie complessiva di 5.445 ha, pari a circa il 5% della superficie. Il quadro della pianificazione, che mette in risalto un'intensa attività, si può mettere in relazione anche agli obiettivi che si è data la Regione Toscana e con il PIT.

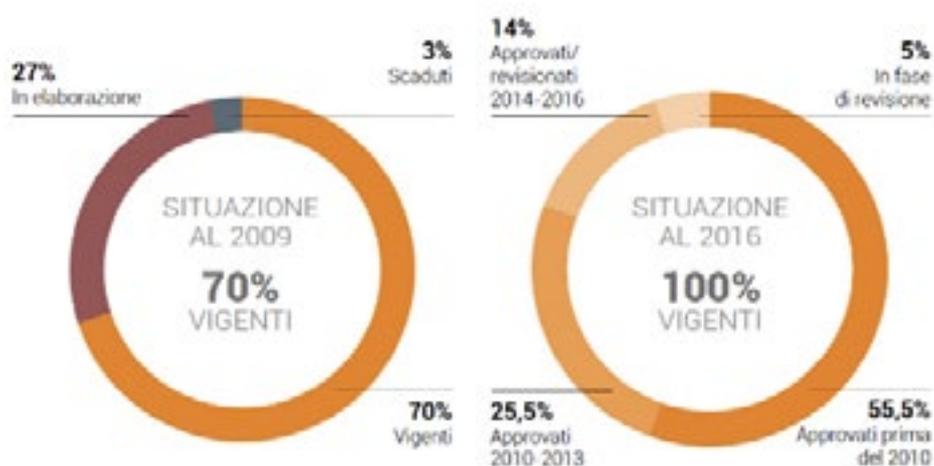


Figura 42: Stato della pianificazione nel PAFR: confronto tra la situazione piani vigenti al 2009 e al 2016.

La superficie complessiva del PAFR ammonta a 109.807 ha, dei quali 9.468 (8,6%) sono ascrivibili ad aree non forestali (aree agricole, pascoli, aree urbanizzate, ecc.); ne consegue che la superficie a copertura forestale è pari a 100.340 ha (91,4% del totale).

**L'aumento percentuale del grado della copertura forestale rispetto al passato** deriva anche da una diversa attribuzione di quelle formazioni a carattere "arbustivo", come le macchie basse, che nel precedente RaF Toscana erano state attribuite alle aree non boscate e che invece oggi sono correttamente ascritte alla categoria bosco. Questa nuova corretta attribuzione ha riguardato i complessi delle Bandite di Scarlino e le Macchie dell'Elba. Complessivamente le fustaie rappresentano l'88,5% del totale delle aree forestali, i boschi di neoformazione rappresentano lo 0,5% e i cedui l'11%. Anche nel 2016 si conferma quanto già verificato nel 2009 con l'applicazione della normativa regionale che considera fustaie i popolamenti cedui di oltre 50 anni di età, registrando così l'ulteriore aumento della superficie nella categoria delle fustaie (+12.344 ha), determinato quasi interamente dal passaggio in questa categoria dei cedui che hanno superato nel 2016 questo limite di età. Territorialmente il fenomeno ha interessato soprattutto le aree provinciali di Siena (+983 ha) e Livorno (+668 ha). La categoria dei boschi di neoformazione, anche se in aumento, interessa limi-

tate superfici (581 ha circa), confermando il dato e la distribuzione territoriale emersa già nel 2008 (concentrata per circa tre quarti nelle aree provinciali di Arezzo, Firenze e Prato). **Questo indirizzo è complessivamente in linea con gli indirizzi della seconda invariante del PIT** che in generale considera la ceduazione un elemento di criticità dal punto di vista ecologico.

## La gestione delle foreste private

La proprietà forestale privata rappresenta un elemento fondamentale nell'ambito dell'assetto territoriale della Toscana: su una superficie boscata di 1.208.849 ha oltre l'80% ricade all'interno di proprietà private, valore percentuale tra i più alti a livello nazionale e analogo a quello delle contermini regioni Liguria, Emilia Romagna e Marche. Di conseguenza, le strategie di sostegno alle pratiche selvicolturali dei soggetti privati rappresentano un tema strategicamente importante, non trascurabile dalla politica forestale regionale.

Gli indicatori qui di seguito riportati, elaborati sulla base dei dati SIGAF (Sistema Informativo per la Gestione delle Attività Forestali) della Regione Toscana, evidenziano per l'anno 2016 una cauta ripresa degli interventi selvicolturali rispetto al 2015, anno in cui si è registrato il minimo storico di tagli boschivi nelle proprietà private negli ultimi decenni. Difficile stabilire se questo abbia una relazione diretta con il PIT, senza dubbio gli indirizzi volti a scoraggiare la ceduazione, chiaramente indicata come attività degradativa in molte schede di ambito hanno avuto un loro peso.

La superficie totale per cui sono state presentate istanze di taglio (autorizzazioni e/o dichiarazioni) è stata pari a 15.398 ha, corrispondente all'1,4% della superficie forestale regionale (boschi pubblici e privati insieme), per un totale di 4.994 istanze e una superficie media di intervento di 3,3 ha. Le dichiarazioni di taglio sono state numericamente superiori alle autorizzazioni (3.125 contro 1.985), con una superficie interessata, rispettivamente, pari a 9.120 ha e a 6.219 ha e una superficie media per intervento pressoché simile.

In generale, gli interventi su proprietà private hanno avuto prevalentemente luogo all'interno di boschi cedui, con circa 8.500 ha. La tipologia di intervento più diffusa è il taglio raso di ceduo semplice (Art. 22 del Regolamento forestale regionale), con circa 7.100 ha. Per quanto concerne le fustaie, i tagli di sfollo o diradamento sono la pratica prevalente, eseguiti su quasi 2.000 ha. Limitati risultano i tagli di maturità di fustaie (successivi, a buche o a strisce), così come gli interventi in fustaie disetanee, formazioni diffuse in Toscana ma con superfici relativamente esigue all'interno delle proprietà private.

Un nuovo indicatore rispetto alle precedenti edizioni del RaF Toscana è il tasso di interventi di utilizzazione forestale all'intero di aree SIC, SIR e ZPS per i quali è richiesta, ai sensi della normativa ambientale (L.r. 30/2015), la Valutazione di incidenza. Questo indicatore, associato a quello delle utilizzazioni forestali nei Parchi Nazionali e Regionali, restituisce un quadro in cui gli interventi selvicolturali in aree protette interessano una quota non trascurabile (19%) delle istanze di taglio boschivo sul territorio regionale, di cui la maggior parte ricade all'interno di aree della rete Natura 2000: questi dati evidenziano una situazione interessante, con un alto numero di interventi in linea con gli obiettivi di conservazione specifici per ogni sito. Nella nuova edizione del RaF Toscana è stata inserita anche un'analisi riguardante la superficie forestale certificata secondo i criteri FSC e PEFC, trattata unitamente alle foreste pubbliche nel capitolo a queste ultime dedicato.

È importante sottolineare che, rispetto al totale della superficie forestale toscana, la certificazione della gestione forestale secondo gli standard PEFC e FSC interessa solo l'1,6%,

considerando 18.800 ha circa tra pubblico e privato. Tuttavia, questo strumento può rappresentare un interesse non secondario anche per i soggetti privati, ai fini di una promozione della Gestione Forestale Sostenibile in termini di comunicazione e riconoscimento nei confronti del grande pubblico. Nel complesso, dunque, si evidenzia una proprietà forestale privata relativamente vivace, con interventi selvicolturali in leggera ripresa rispetto al trend decrescente registrato nella prima parte di questo decennio. Nelle pagine a seguire sono riportati in dettaglio i risultati relativi ai principali indicatori per il monitoraggio delle attività selvicolturali nelle proprietà private: pur essendo le Province un sistema politico/amministrativo in esaurimento, i dati sono raggruppati su questa base al fine di poterli comparare con quelli riportati nelle precedenti edizioni del RaF Toscana.

## Le utilizzazioni in aree a parco e in Aree della Rete Natura 2000

I dati a disposizione, relativi alle istanze presentate da proprietari privati nell'ambito di aree protette, riguardano Parchi Nazionali e Parchi Regionali e gli interventi in aree SIR. I circa 336 ha complessivamente utilizzati nei Parchi Nazionali e Regionali, corrispondenti allo 0,5% della superficie totale protetta in Toscana, rappresentano un segnale di ulteriore calo rispetto al 2015 (428 ha), con una diminuzione netta anche in termini di superficie rispetto al biennio 2013-2014, in cui erano stati utilizzati rispettivamente 894 e 1.232 ha.

La maggior parte degli interventi è stata effettuata all'interno del Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna (220 ha), seguono il Parco Regionale della Maremma (35 ha), il Parco Regionale di San Rossore e Massaciuccoli (30 ha), il Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano (29 ha), il Parco Nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano (14 ha) ed il Parco delle Alpi Apuane (8 ha). Nell'ambito degli interventi all'interno della rete Natura 2000 (SIR, SIC, ZPS), a fronte di una flessione avvenuta nel 2015, sono state presentate istanze di autorizzazione su un totale di 866 ettari e dichiarazioni su 1.256 ettari. Di queste, soltanto il 44% delle autorizzazioni e il 30% delle dichiarazioni hanno previsto lo studio di incidenza effettuato da un tecnico abilitato secondo l'ordinamento professionale, mentre le altre istanze hanno seguito l'iter semplificato ai sensi della normativa ambientale (L.r. 30/2015).

In generale le limitazioni imposte dalle varie forme di tutela sembrano spiegare la complessiva riduzione degli interventi, peraltro legati a boschi di origine culturale, cioè oggetto di precedenti utilizzazione, o boschi di neoformazione, come evidenziato dal quadro conoscitivo.

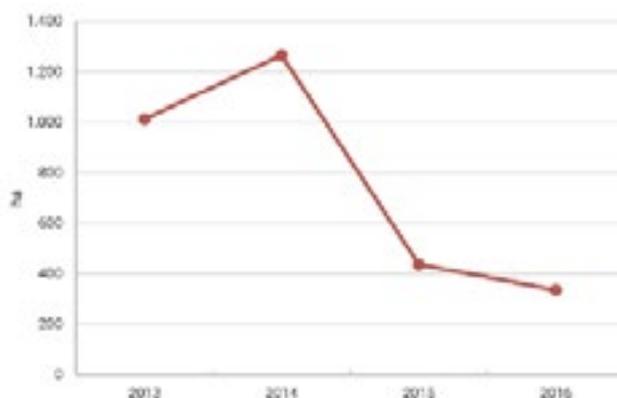


Figura 43: Richieste di taglio in aree private nei Parchi nazionali e regionali (2013-2016).

## La gestione dei boschi di latifoglie

Nel 2016 circa l'86% del totale degli interventi di utilizzazione forestale ha interessato soprassuoli puri o a prevalenza di latifoglie, concentrati principalmente nelle province di Grosseto, Arezzo, Siena e Firenze.

I popolamenti più soggetti a utilizzazione sono i boschi misti (30% del totale degli interventi nei boschi di latifoglie, in termini di superficie), seguiti dai boschi di cerro (17%), da quelli a prevalenza di specie quercine (11%) e dai boschi di castagno (9%). Un dato non trascurabile è anche quello delle utilizzazioni in lecceta e faggeta, con poco meno di 1.000 ha ciascuno e corrispondenti a 8% e 7%, rispettivamente.

Rispetto al triennio 2013-2015, nel 2016 **si registra un netto decremento**, sia in termini di proporzione, sia in numero assoluto, degli interventi in boschi misti: nel biennio 2013-2014 la superficie utilizzata ammontava a più di 6.000 ha, poi diminuita nel 2015 a 4.635, e nel 2016 il trend decrescente è stato confermato con 3.528 ha. Al contrario, rispetto all'anno 2015 la superficie interessata da taglio nelle altre tre categorie sopra citate è aumentata, tornando a oltre 1.000 ha per castagneti e soprassuoli di specie quercine (1.017 e 1.276 ha, rispettivamente) e a oltre 2.000 ha per i soprassuoli a prevalenza di cerro.

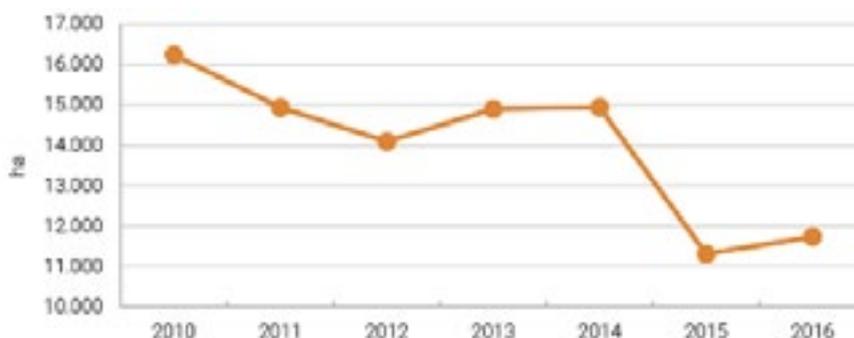


Figura 44: Superfici utilizzate in boschi di latifoglie (2010-2016).

## Paesaggio e certificazione della Gestione Forestale Sostenibile

I criteri della Gestione Forestale Sostenibile (GFS) sono stati definiti dalla Conferenza Interministeriale Europea per la Protezione delle Foreste (MCPFE) ed organizzati in tre pilastri: ecologico, economico e socio-culturale.

Le linee guida prodotte dall'MCPFE per l'implementazione del valore sociale e culturale dei boschi, hanno affrontato in modo importante anche l'aspetto del paesaggio al loro interno. Nonostante questo, tale aspetto è sempre stato poco considerato all'interno delle politiche forestali nazionali e dalla Commissione Europea che nel suo "Forest Action Plan" non ha dato molto spazio a tale argomento. Analoga scarsa attenzione è stata riservata a questo tema all'interno delle politiche forestali nazionali, anche se nel Testo Unico Forestale approvato nel 2018, vi è un articolo relativo ai paesaggi rurali storici.

All'interno del PIT l'origine culturale dei boschi è ricordata per alcune cenosi forestali, quali ad esempio le pinete di pino domestico litoranee, anche se le foreste vengono interpretate soprattutto in funzione ecologica nella invariante ecosistemica, e ad esse è assegnato un ruolo soprattutto in funzione della rete ecologica.

Il Consorzio Forestale dell'Amiata ha ricevuto nel 2003 la Certificazione di Gestione Forestale Sostenibile secondo gli schemi PEFC per una superficie complessiva di circa 3.200 ha.

Primo in Italia, il Consorzio si è sottoposto a un rigido controllo da parte di un organismo terzo e indipendente che ha verificato il rispetto degli standard internazionali del PEFC. Oltre al suo mantenimento, il Consorzio è riuscito ad ottenere un'estensione del Certificato di GFS alla Catena di Custodia, potendo così garantire la rintracciabilità del legname amiatino dal bosco sino al prodotto finito, promuovendo la diffusione della Catena di Custodia alle ditte di taglio e di trasformazione locali.

Un'altra certificazione di gestione forestale sostenibile PEFC è quella della Società Macchia Faggeta, in provincia di Siena, iniziata nel 2008. Dal 2011 in poi si è invece assistito a un sensibile aumento delle superfici forestali certificate da entrambi gli schemi di certificazione presenti in Italia: FSC® (Forest Stewardship Council) e PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes), entrambi gli schemi hanno alcuni indicatori legati al paesaggio e quindi le foreste certificate offrono elementi utili ai fini della tutela paesaggistica.

La certificazione forestale in Toscana vede protagoniste sia foreste pubbliche che private, con una prevalenza delle prime, rappresentate da due complessi forestali afferenti al PAFR (U.C. Colline Metallifere - GR e U.C. Valdarno e Valdisieve - FI) e da superfici di proprietà comunale riunitesi nel Consorzio forestale dell'Amiata come evidenziato sopra (GR). Interessante la presenza di doppie certificazioni (sia FSC® che PEFC) su diverse delle foreste certificate: quelle pubbliche gestite dalle due Unioni di Comuni sopra citate e quella privata della Società Agricola Campomo, con sede a Cremona, in Lombardia, ma con proprietà forestali ubicate nelle province di Prato e Firenze. Tra i due schemi a prevalere in superficie è il PEFC che, oltre alle superfici con doppia certificazione, annovera anche la proprietà pubblico-privata del Consorzio forestale dell'Amiata e due proprietà private: la già citata Società Macchia Faggeta e l'azienda agricola Marchesi Frescobaldi.

È da notare che l'U.C. Colline Metallifere ha sospeso la certificazione per entrambi gli schemi nel 2016. Al momento della stesura del presente Rapporto (Novembre 2017), però, l'Ente ha riottenuto la certificazione, addirittura aumentandone la superficie. Considerando quindi anche il territorio della U.C. Colline Metallifere, si può individuare in circa 18.800 ha la superficie interessata da certificazione della Gestione Forestale Sostenibile in Toscana.

## **Il ripristino dei terreni agricoli abbandonati**

In considerazione dei fenomeni di degrado del paesaggio rurale dovuto all'abbandono ed ai processi di riforestazione già documentati nella stesura del quadro conoscitivo del documento tematico sul paesaggio, redatto per il Piano Strategico Nazionale 2007-13, fu operata anche una prima modifica alla legge forestale nazionale 227/2001, nel febbraio 2012, che ha portato ad escludere dalla definizione di bosco i terreni abbandonati allo scopo di consentire il recupero di questi ultimi. Tali iniziative furono prontamente recepite dal PIT, il quale a sua volta, oltre a prevedere la possibilità del recupero dei terreni agricoli abbandonati, dedicava uno spazio ad hoc ai paesaggi rurali storici. Allo scopo di accogliere la possibilità di recuperare i terreni agricoli abbandonati e coperti dal bosco fu operata dall'Assessorato agricoltura e foreste della Regione Toscana una modifica della legge forestale e del regolamento forestale. La discussione iniziale prese anche in considerazione la modifica della legge forestale mentre invece si è poi preferito orientarsi sulle modifiche al regolamento.

“Art. 80 - Criteri e prescrizioni per il rilascio dell'autorizzazione alla trasformazione dei boschi.

1. *La trasformazione dei boschi di cui all'articolo 3, comma 1 della legge forestale, è attuabile unicamente per motivi eccezionali di ordine ambientale, idrogeologico od economico-produttivi ed è valutata in rapporto alla tutela idrogeologica del territorio, agli indirizzi ed alle prescrizioni del PTC, nonché alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali.*
2. *La trasformazione delle formazioni arbustive assimilate a bosco di cui all'articolo 3, comma 4 della legge forestale e, più in generale, dei boschi di neoformazione insediatisi su pascoli ed altri terreni agrari, è valutata in rapporto alle esigenze di tutela e di riequilibrio dei sistemi vegetazionali e delle aree verdi, anche in riferimento agli indirizzi e prescrizioni del PTC. In tale ambito, ferma restando la tutela idrogeologica, costituiscono elementi per la valutazione della fattibilità della trasformazione le seguenti esigenze:*
  - a. *il riequilibrio vegetazionale del territorio ai fini del mantenimento della fauna selvatica e della biodiversità vegetale ed animale;*
  - b. *la prevenzione, la riduzione dei rischi e la difesa dagli incendi boschivi;*
  - c. *il recupero all'attività agricola di aree già alla stessa destinate."*

“Art. 80 bis - Criteri per l'autorizzazione alla trasformazione dei paesaggi agrari e pastorali di interesse storico coinvolti da processi di forestazione e rinaturalizzazione oggetto di recupero a fini produttivi (150).

1. *L'autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico per il recupero agronomico a fini produttivi dei paesaggi di cui all'articolo 42, comma 1 bis, lettera b), della legge forestale è rilasciata a condizione che:*
  - a. *l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale non comporti alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie e altre opere civili sui terreni oggetto di trasformazione;*
  - b. *siano previste opere di sistemazione idraulico agraria per la regimazione delle acque superficiali e la prevenzione dell'erosione del suolo in rapporto alle condizioni di regimazione e sgrondo delle acque dei terreni contermini. È consentito anche il recupero di opere di sistemazione idraulico agraria preesistenti.*
2. *Gli interventi di cui al comma 1 devono avere estensione inferiore a 3 ettari e devono essere distribuiti nello spazio al fine di evitare contiguità tra gli interventi prima di cinque anni. La contiguità è interrotta dal rilascio di fasce boscate di almeno 100 metri di larghezza.*
3. *Alla domanda di autorizzazione di cui al comma 1 è allegato un progetto che, fermo restando quanto previsto dalle norme tecniche generali di cui al capo I, titolo III, contiene:*
  - a. *i dati relativi alla localizzazione e allo stato attuale dei terreni di cui si richiede il recupero agronomico;*
  - b. *la documentazione aereofotografica riferita a fotogrammi del volo anno 1954 o la perizia giurata attestante lo stato storico dei luoghi pre-esistenti ai processi di forestazione e rinaturalizzazione, comprovata dall'analisi di documentazione fotografica o aereofotografica oggettivamente databile;*
  - c. *la descrizione dei terreni oggetto di recupero, nonché i vincoli urbanistici e paesaggistici eventualmente insistenti sulla stessa area;*
  - d. *la descrizione e la documentazione fotografica relativa alle eventuali opere di sistemazione idraulico agraria esistenti;*
  - e. *le modalità di realizzazione e/o ripristino e mantenimento delle opere di sistemazione idraulico agraria;*
  - f. *le modalità e i tempi di realizzazione del progetto di recupero a fini produttivi nonché le colture che si intendono ripristinare.*

*4. Nei casi in cui l'attività agro silvo pastorale venga abbandonata prima che siano decorsi cinque anni dall'autorizzazione, oltre alle sanzioni previste dalla legge, sono posti a carico del proprietario o possessore l'obbligo di ripristino ai sensi dell'articolo 85 della legge forestale e l'esecuzione delle opere di rimboschimento dei terreni oggetto di recupero agronomico.*

Il DPR 31 del febbraio 2017, ha fatto emergere alcune criticità legate all'interpretazione del punto B32. In particolare per il recupero dei terreni riforestati che riguardano gli interventi di ripristino delle attività agricole e pastorali nelle aree rurali invase da formazioni di vegetazione arbustiva o arborea, è richiesto il previo accertamento del preesistente uso agricolo o pastorale da parte delle autorità competenti, ove eseguiti in assenza di piano paesaggistico regionale che individui tali aree. Su questo ultimo passaggio si è manifestata una diversità di approccio con gli uffici della Regione Toscana, che a livello nazionale si tenta di superare con il nuovo testo unico in materia forestale.

## **La nuova normativa nazionale**

Nell'ambito del Testo Unico in Materia di Foreste e Filiere Forestali (TUFF) contenuto nel d.lgs. 3 Aprile 2018, n.34, il tema del recupero dei paesaggi rurali riforestati è stato affrontato in materia più organica. Ad esso sono dedicate varie disposizioni. L'art. 7 del TUFF, al comma 11, affida ad un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'adozione di disposizioni per la definizione di criteri minimi nazionali per il riconoscimento dello stato di abbandono delle attività agropastorali preesistenti per le superfici di cui all'articolo 5, comma 2, lettera a), alle quali le regioni sono chiamate ad adeguarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto medesimo. A sua volta l'art. 5 del TUFF, al comma 2, dedicato alla definizione giuridica di bosco, afferma che per le materie di competenza esclusiva dello Stato, fatto salvo quanto previsto dai piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, non sono considerati bosco, esclusivamente ai fini del ripristino delle attività agricole e pastorali o del restauro delle preesistenti edificazioni, senza aumenti di volumetrie e superfici e senza l'edificazione di nuove costruzioni:

- a) le formazioni di specie arboree, associate o meno a quelle arbustive, originate da processi naturali o artificiali e insediate su superfici di qualsiasi natura e destinazione anche a seguito di abbandono colturale o di preesistenti attività agro-silvo-pastorali, riconosciute meritevoli di tutela e ripristino dal piano paesaggistico regionale ovvero nell'ambito degli specifici accordi di collaborazione stipulati ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dalle strutture regionali competenti in materia agro-silvo-pastorale, ambientale e paesaggistica e dai competenti organi territoriali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, conformemente ai criteri minimi nazionali definiti ai sensi dell'articolo 7, comma 11, e fatti salvi i territori già tutelati per subentrati interessi naturalistici;
- b) le superfici di cui alla lettera a) individuate come paesaggi rurali di interesse storico e inserite nel «Registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico, delle pratiche agricole e delle conoscenze tradizionali», istituito presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

## La dichiarazione di Firenze UNESCO-CBD sulla diversità bio-culturale del 2014

Con un protocollo di intesa fra Regione Toscana e Ministero delle Politiche Agricole alimentari e forestali nel 2014, contemporaneo all'approvazione del PIT, veniva organizzata una conferenza internazionale per la stesura di una dichiarazione relativa alla diversità bioculturale. Tale dichiarazione prendeva le mosse dal programma comune fra UNESCO e CBD (Convenzione per la diversità biologica), sui legami fra diversità biologica e culturale, e conteneva indicazioni per il territorio rurale Europeo<sup>30</sup>.

Al riguardo l'Assessorato all'Agricoltura della Regione Toscana osservava che:

- il Programma Regionale di Sviluppo 2011-2015 fra i propri indirizzi di legislatura in materia di “attuazione delle politiche territoriali e paesaggistiche in relazione alle linee di indirizzo per la programmazione regionale” afferma, tra l'altro che l'attenzione al paesaggio è “un elemento significativo delle politiche per l'agricoltura” la quale ha contribuito a creare la specificità dei paesaggi toscani e può garantirne il mantenimento. La definizione delle politiche agricole e delle politiche di pianificazione del territorio, con particolare riferimento ai suoi aspetti paesaggistici, necessitano pertanto di essere affrontate in stretta interrelazione, che coniughi esigenze economico-produttive dell'agricoltura ed incidenza delle stesse sul paesaggio come “due facce della stessa medaglia”;
- che è necessario dare organicità alle iniziative in atto e future da concordare alla luce dell'accordo;
- consolidare e sviluppare l'attività agricola basata su pratiche di sostenibilità ambientale, salvaguardando la biodiversità, i paesaggi agrari e le conoscenze tradizionali anche in previsione di iniziative di cooperazione internazionale;
- favorire la nascita di opportunità di sviluppo economico per le imprese agricole in un'ottica di mantenimento della qualità dei paesaggi agrari toscani, delle conoscenze tradizionali quali patrimonio dell'intera collettività.

La dichiarazione sottoscritta da più di 30 rappresentanti di altrettante istituzioni scientifiche internazionali, prevedeva azioni a livello nazionale ed internazionale, ma sostanzialmente affermava il concetto di diversità bioculturale, precisando che lo stato della diversità biologica e culturale in Europa è il risultato della combinazione di processi storici, ambientali, e di cambiamento di uso del suolo e del patrimonio culturale e che il paesaggio rurale europeo è prevalentemente un paesaggio bioculturale multifunzionale.

La dichiarazione afferma quindi un concetto fondamentale, cioè che **la biodiversità attuale è il prodotto delle relazioni storiche fra uomo e ambiente** e che, di conseguenza, non può essere obiettivo delle politiche per la biodiversità riportare il territorio ad un primigenio stato naturale. Ugualmente, **gli agricoltori che praticano una agricoltura legata alle pratiche storiche, sono da considerare custodi di questo tipo di biodiversità** e non fattori di disturbo di un ideale sistema naturale da mantenere o ricreare. In seguito alla dichiarazione, l'UNESCO ha inserito tale concetto in alcune decisioni; IUCN ed ICOMOS lo hanno riportato in un documento congiunto sul patrimonio agricolo; la FAO lo ha inserito nel preambolo dei criteri del programma GIAHS.

In Giappone è stata redatta una dichiarazione valida per l'Asia sulla diversità bioculturale

<sup>30</sup> [www.cbd.int/portals/culturaldiversity/docs/21040410-declaration-florence-en.pdf](http://www.cbd.int/portals/culturaldiversity/docs/21040410-declaration-florence-en.pdf)

ad Ishikava, provincia nella quale è stata sviluppata ed adottata una “Biocultural Diversity Platform” per la pianificazione territoriale. In Italia il MIPAAF ha inserito la diversità bioculturale fra gli obiettivi dell’Osservatorio Nazionale del Paesaggio Rurale, mentre nel mese di Ottobre 2019, il Comitato delle Regioni della Commissione Europea ha organizzato un seminario sul tema delle “Regioni Bioculturali” facendo riferimento alla dichiarazione di Firenze.

#### **4.4.4 I paesaggi rurali storici: i programmi UNESCO e FAO e il “Registro nazionale”**

A livello di Nazioni Unite il tema della conservazione del paesaggio rurale è stato, fino al 2015, una attività quasi esclusivamente legata alla World Heritage List UNESCO, in cui i paesaggi rurali trovavano spazio nella categoria dei paesaggi culturali istituita nel 1992, la quale sostanzialmente riguarda il paesaggio rurale di valore storico. Al momento attuale sono iscritti nella lista sei paesaggi rurali italiani, la Costiera Amalfitana, le Cinque Terre, Le Langhe, la Val d’Orcia, Cilento e le Colline del Prosecco.

Dal 2015 è stato istituito formalmente un programma delle Nazioni Unite, facente capo alla FAO, denominato GIAHS (Globally Important Agricultural Heritage Systems). Si tratta di una lista di Siti Importanti del Patrimonio Agricolo Mondiale (SIPAM) che in pochi anni ha raggiunto il numero di 62 siti iscritti in tutto il mondo. In questa lista sono ad oggi iscritti due siti italiani, le colline di Soave e la Fascia Olivata di Assisi-Spoleto, entrambi provenienti dai siti iscritti nel registro nazionale che, di fatto, rappresenta, la lista nazionale di accesso al GIAHS.

I due programmi, benché complementari, sono espressione di due approcci fondamentalmente diversi. Dal lato UNESCO si parte dal concetto di eccezionale valore universale, legato a concetti che privilegiano la componente estetica assieme a quella storica, anche se negli ultimi anni le linee guida UNESCO e le indicazioni di ICOMOS sono sempre più indirizzate sugli aspetti legati alle attività agricole. Dal lato FAO, si parte invece dalla presenza di sistemi agricoli tradizionali legati alle comunità rurali, dalle produzioni tipiche, alle conoscenze tradizionali e alla cultura locale di cui il paesaggio rurale è il prodotto, valorizzando un modello di agricoltura sostenibile che mantiene anche la agrobiodiversità, intesa nell’ambito del più ampio concetto di diversità bioculturale. Si tratta quindi di un modello di agricoltura legata alle radici culturali e al millenario adattamento delle popolazioni locali ed ambienti diversi e climi mutevoli. Il programma UNESCO è gestito dal Ministero dei Beni Culturali, mentre il programma FAO è gestito dal Ministero delle Politiche Agricole, grazie ad un accordo ratificato nel 2016 dal nostro governo con la FAO.

Oltre a questi progetti internazionali, sono in atto delle altre azioni a livello nazionale per il riconoscimento dei paesaggi rurali storici.

Nel 2010 il Ministero per le Politiche Agricole Alimentari e Forestali ha presentato i risultati di una indagine a livello nazionale, pubblicata in un testo dal titolo “Paesaggi rurali Storici. Per un catalogo nazionale”, edito da Laterza.

L’indagine ha individuato 123 aree di paesaggi di interesse storico distribuiti in tutte le regioni italiane, di cui otto in Toscana:

- 1. Le Abetine di Vallombrosa;*
- 2. Le biancane della Val D’Orcia;*

3. *I castagneti Monumentali dello Scesta;*
4. *La Collina dello Scesta;*
5. *La Montagna Senese di Spannocchia;*
6. *Il Mosaico Paesistico del Montalbano;*
7. *I paesaggi silvo-pastorali di Moscheta;*
8. *I vigneti di Lamole.*

La Toscana ha avuto un ruolo fondamentale in questa indagine in quanto la Facoltà di Agraria dell'Università di Firenze ha coordinato il progetto per conto del MIPAAF e il gruppo di 14 università e circa 80 ricercatori ingaggiati per il suo svolgimento.

Gli scopi dell'indagine erano molteplici, si cercava in primo luogo di proporre uno strumento che potesse valorizzare il grande patrimonio di paesaggi rurali di pregio dell'Italia, valorizzando il ruolo del paesaggio come valore aggiunto non riproducibile dalla concorrenza per i prodotti tipici ed il turismo, la diversità bioculturale e il loro contributo alla qualità della vita. Era anche necessario promuovere uno strumento nazionale che potesse dare la visibilità necessaria a luoghi che non avrebbero potuto trovare spazio né nell'UNESCO né nella FAO data la grande competizione esistente e le necessità di un equilibrio politico fra i Paesi che presentano le candidature.

Un altro motivo dello studio era quello di segnalare l'esigenza di nuovi indirizzi e strumenti di tutela per il paesaggio rurale, rispetto al quale i vincoli paesaggistici esistenti non sono in grado di intervenire. La mancanza di strumenti di tutela adeguati ad una parte fondamentale del patrimonio paesaggistico nazionale sottoposto a molteplici vulnerabilità, riguardo alla quale i tradizionali vincoli paesaggistici ed ambientali sono inefficaci o contribuiscono indirettamente a fenomeni di degrado quali l'abbandono, convinse il Ministero ad istituire un "Registro Nazionale dei Paesaggi Rurali Storici e delle Pratiche Agricole e delle Conoscenze Tradizionali nel 2012. Il registro è stato istituito presso la Direzione Generale per la Competitività per lo Sviluppo Rurale, configurandosi come strumento dotato di caratteristiche di continuità temporale e, come tale, aperto a continui aggiornamenti.

Il decreto istitutivo chiarisce anche i contenuti e le definizioni associate al paesaggio rurale, utile a comprendere l'approccio del settore al tema del paesaggio:

- a) «paesaggio rurale tradizionale e di interesse storico» indica porzioni di territorio classificato come rurale e/o elementi lineari o puntuali, che pur continuando il loro processo evolutivo conservano evidenti testimonianze della loro origine e della loro storia, mantenendo un ruolo nella società e nell'economia. Essi comprendono ordinamenti colturali, manufatti ed insediamenti, di uso agricolo, forestale e pastorale, che mostrano caratteristiche di tradizionalità o interesse storico;
- b) «paesaggio da recuperare» indica un paesaggio rurale tradizionale e di interesse storico interessato da fenomeni di degrado o di abbandono per il quale in virtù del particolare valore espresso si rende opportuno un intervento di recupero;
- c) «pratiche tradizionali» indica sistemi complessi basati su tecniche ingegnose e diversificate, basate sulle conoscenze locali espresse dalla civiltà rurale, che hanno fornito un contributo importante alla costruzione ed al mantenimento dei paesaggi tradizionali ad esse associati. Esse rappresentano il risultato del continuo adattamento alle diverse e mutevoli condizioni storiche ed ambientali del paese, fornendo molteplici prodotti e servizi, contribuendo alla qualità della vita delle popolazioni»;
- d) «conoscenze tradizionali» indica aspetti immateriali quali forme linguistiche, valori spiri-

tuali e culturali, cerimonie e tradizioni popolari, fiabe e leggende, conoscenze e tecniche pratiche, conoscenze naturalistiche e ambientali relative alle attività agricole, forestali e pastorali, alle forme insediative e alle forme di conduzione agraria.

Il registro svolge le seguenti attività:

- a) identifica e cataloga i paesaggi rurali tradizionali o di interesse storico, le pratiche e le conoscenze tradizionali correlate presenti sul territorio nazionale, definendo la loro significatività, integrità e vulnerabilità, tenendo conto sia di valutazioni scientifiche, sia dei valori che sono loro attribuiti dalle comunità, dai soggetti e dalle popolazioni interessate;
- b) organizza e gestisce la raccolta, l'analisi e la classificazione dei dati assicurando la loro conservazione per le generazioni future e l'accessibilità, anche attraverso un apposito sito internet, ai potenziali fruitori;
- c) seleziona le eventuali candidature di paesaggi rurali per l'iscrizione nella Lista Rappresentativa del Patrimonio Mondiale dell'Umanità dell'UNESCO nonché le pratiche agricole e le conoscenze tradizionali da candidare nella Lista Rappresentativa del Patrimonio Immateriale dell'UNESCO. Ove ne sussistano le condizioni, l'Osservatorio seleziona dal Registro i paesaggi rurali da inserire nella Rete UNESCO delle Riserve di Biosfera nell'ambito del Programma MAB, nel rispetto delle procedure internazionali vigenti (in relazione a questo punto sono in corso di inserimento nel decreto anche le funzioni in relazione nel programma GIAHS).

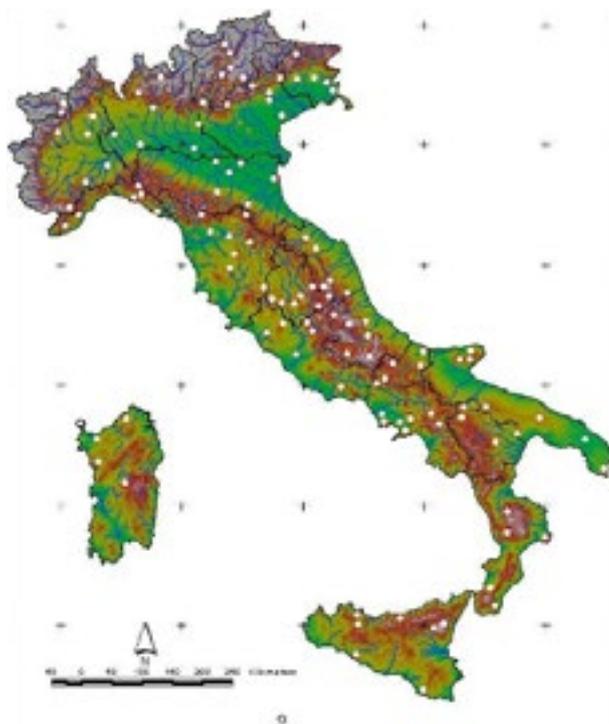


Figura 45: Dislocazione dei paesaggi storici individuati dal Catalogo Nazionale del MIPAAF<sup>31</sup>.

Confrontando le procedure di iscrizione previste dal Registro Nazionale con quelle di UNESCO e FAO, si osserva che il registro nazionale prevede una procedura molto più rigorosa per l'iscrizione, in quanto viene richiesto un confronto diacronico tramite la procedura VASA, che mette a confronto l'uso del suolo all'anno 1954 con quello presente al momento

<sup>31</sup> M. Agnoletti, a cura di, *Paesaggi Rurali storici. Per un catalogo Nazionale*, Laterza, Bari, 2010

dell'iscrizione. Su questo confronto viene calcolata la categoria di integrità con la quale il paesaggio viene iscritto al registro, al di sotto di una soglia minima di conservazione della struttura del paesaggio, non vengono accettate iscrizioni. Tale livello di conservazione è anche utilizzato per i monitoraggi dei siti iscritti. Attualmente i paesaggi iscritti nel registro sono ventidue, da segnalare il fatto che dopo l'iscrizione è stato iscritto nell'UNESCO il paesaggio delle Colline del Prosecco, ed ICOMOS ha fatto riferimento al Registro Nazionale nelle procedure di approvazione. Come già ricordato due altri paesaggi rurali del registro sono stati iscritti nel programma FAO GIAHS.

## I paesaggi storici in Toscana

Oltre a prevedere il recupero dei paesaggi storici auspicato nel PIT, il piano ha anche prodotto un inquadramento storico del paesaggio rurale toscano, svolgendo una indagine che ha prodotto un output cartografico nel quale si evidenziano tre principali stratificazioni storiche alle quali far risalire le vari parti del paesaggio rurale della Toscana, che è stato inserito nel livello regionale del piano.

In seguito alla approvazione del PIT cinque paesaggi storici toscani sono stati proposti ed inseriti nel Registro Nazionale:

1. *I paesaggi silvo-pastorali di Moscheta;*
2. *I vigneti terrazzati di Lamole;*
3. *Il paesaggio policolturale di Trequanda;*
4. *Il paesaggio policolturale di Fibbianello;*
5. *Il paesaggio della bonifica della Valdichiana.*

Secondo gli accordi a suo tempo stabiliti nella Conferenza Stato-Regione i paesaggi iscritti nel registro dovrebbero essere oggetto di misure dei PSR.



Figura 46: Paesaggi rurali storici iscritti nel Registro Nazionale istituito presso il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali al dicembre 2020.



Fig.47: i castagneti monumentali di Moscheta, sito iscritto nel Registro Nazionale dei Paesaggi Rurali Storici.



Figura 48: Legenda delle categorie di paesaggi rurali storici individuate per il PIT.

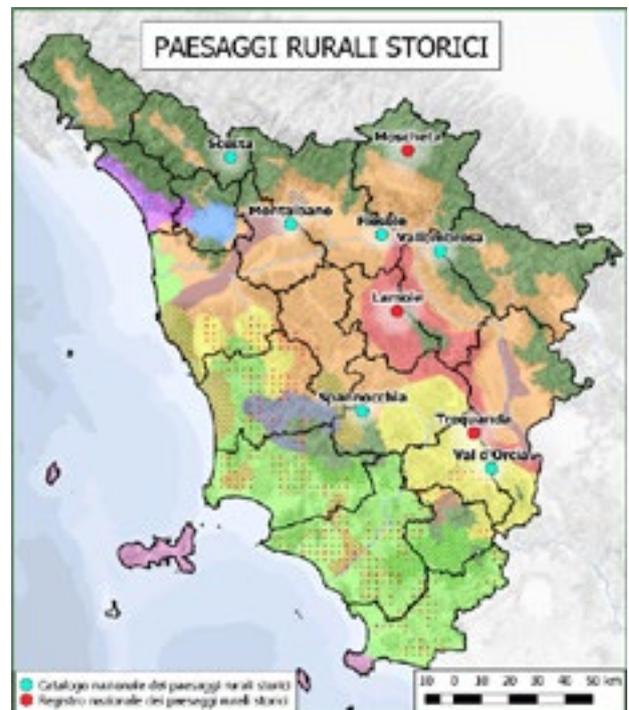


Figura 49: La mappa mostra la sovrapposizione fra la carta dei paesaggi rurali storici redatta per il PIT, la lista dei paesaggi storici preventivamente individuati dal MIPAAF e i paesaggi effettivamente iscritti nel Registro Nazionale dei Paesaggi Rurali Storici.

## 4.5 Il punto di vista delle associazioni

A cura di: Anna Guarducci (Italia Nostra), Lorenzo Nofroni (Legambiente Toscana) e Claudio Greppi (WWF Toscana).

### 4.5.1 Le fonti per questa sezione del Rapporto

La documentazione che è stata messa ufficialmente a disposizione dei rappresentanti delle associazioni ambientaliste che fanno parte dell'ORP per la stesura del Rapporto consiste in:

1. *Rapporto di monitoraggio degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica prodotto dall'Osservatorio paritetico della pianificazione relativo al 2018.*
2. *Tabelle inerenti i principali processi che vedono coinvolte le Amministrazioni Comunali nel confronto con il nuovo Piano Paesaggistico, relative alle pratiche di adeguamento degli strumenti urbanistici.*

Occorre osservare che nel corso dei tre anni durante i quali si sono svolte le riunioni dell'Osservatorio (con scadenza bimensile, ma spesso più lunga) la discussione in merito alla stesura del Rapporto è stata assai modesta: in sostanza le osservazioni che seguono sono il frutto delle informazioni che derivano dalle attività delle associazioni stesse, piuttosto che da quelle dell'Osservatorio. Si tratta comunque di osservazioni che partono dalla convinzione che il PPR costituisca uno strumento di gestione del paesaggio innovativo e completo, del quale occorre garantire la maggiore efficacia e la migliore applicazione alle situazioni locali del territorio. Come tale infatti il PPR era stato accolto al momento della sua approvazione il 27 marzo del 2015 non solo dalle associazioni che in seguito sono state chiamate a far parte dell'ORP, ma dall'insieme della cultura urbanistica e territorialista italiana.

Per quanto riguarda il Rapporto dell'OPP, si osserva che si tratta di un documento utile (pur già superato in quanto relativo al solo 2018) che tuttavia rivela che anche da un monitoraggio fatto solo di 'indicatori' oggettivi si ricavano considerazioni che possono preoccupare chi ha a cuore la corretta applicazione del PPR.

Per esempio per il consumo di suolo si parte correttamente dal limite del Territorio Urbanizzato: "l'andamento del consumo di suolo viene monitorato attraverso un indicatore che dà atto delle variazioni delle superfici individuate come TU e di quelle destinate a nuova edificazione all'esterno del TU dagli strumenti di pianificazione, nonché attraverso informazioni di maggiore dettaglio, relative ad esempio alla quota di riuso dell'esistente".

Tuttavia nell'analisi dei nuovi strumenti urbanistici – nei pochi casi esaminati: otto Comuni – si registrano numerosi 'sforamenti' del limite del Territorio urbanizzato: che dovevano essere un'eccezione, ma sembra che siano una regola. Il Rapporto così prosegue: "si conferma la tendenza ad una drastica riduzione delle previsioni di nuova edificazione per le categorie funzionali più impattanti per il consumo di suolo cosiddetto 'giuridico'. In particolare si dimostra l'efficacia della legge nel contenere nuove previsioni di tipo residenziale". Mentre altre previsioni (campeggi, parchi, alcuni tipi di attrezzature sportive ecc.) sono considerate "a basso impatto sul consumo di suolo" non è sempre così, come vedremo in alcuni casi.

Così conclude il Rapporto: "L'analisi delle dinamiche di artificializzazione delle aree di pianura più prossime agli insediamenti, che per la loro funzione di direttrice ecologica richiederebbero una particolare attenzione nella conservazione delle aree inedificate, rivela la presenza di alcune situazioni dove si registra una dinamica di incremento di superfici urba-

nizzate maggiore di quello rilevato nelle analoghe aree dello stesso ambito comunale che non rivestono la stessa funzione”. Un bilancio che può rivelarsi preoccupante (i casi esaminati non sono nominati) anche perché viene visto come risultato del ricorso alla procedura delle conferenze di copianificazione, cioè di una delle principali innovazioni del PPR.

Il tema delle nuove procedure di esame degli strumenti urbanistici può quindi essere approfondito a partire dalle tabelle prodotte dalla Direzione Urbanistica e Politiche Abitative di Regione Toscana.

A proposito dell'art. 21 della Disciplina di piano del PPR (Efficacia del Piano rispetto agli atti di governo del territorio vigenti), si può intanto osservare che alcuni casi hanno richiesto un numero molto rilevante di conferenze paesaggistiche. Si può immaginare che quanto maggiore è il numero di conferenze necessario per convalidare l'adeguamento, tanto maggiore fosse la distanza dello strumento urbanistico esaminato dalle direttive del PPR. Tuttavia, non è detto che anche nei casi risolti dopo una sola conferenza il risultato non sia stato oggetto di osservazioni critiche da parte dei cittadini e delle associazioni. In un caso, liquidato in due sedute, va ricordato che era stata richiesta da parte del locale circolo di Legambiente una discussione in sede di ORP, ma la richiesta fu subito rifiutata perché estranea alle procedure previste dalla LR 65. Si segnalano anche casi più complessi, con addirittura 7 conferenze (Reggello); seguono, con 6 conferenze: Manciano (Grosseto) e Chiusi (Siena), con 5 conferenze Monterchi (Arezzo), e così via. Rimangono inoltre ancora alcuni processi in corso, ma non c'è dubbio che i risultati di tutte queste procedure si potranno 'misurare' solo fra qualche anno. Una tabella di questo tipo non registra alcun episodio di aperto conflitto fra amministrazione comunale e Regione. Si tratta in ogni caso della testimonianza di un numero elevatissimo di incontri, che sicuramente hanno messo a dura prova la disponibilità e la professionalità del personale sia della Regione che delle Soprintendenze.

Più interessanti sono i casi legati all'applicazione dell'art. 23 della Disciplina di piano del PPR (Conformazione e adeguamento al Piano e degli atti di governo del territorio): qui l'effetto del PPR è verificabile nell'immediato. Si tratta di questioni pregresse, talvolta in contrasto con le direttive del PPR, sulle quali è stato espresso un parere che dovrebbe essere definitivo, salvo in alcuni processi in corso o di eventuali ricorsi al Tar. Dalla tabella emergono quattro possibilità: no, sì (con prescrizioni), sì (con condizioni), sì. Vale la pena di segnalare subito quali sono state le vere e proprie 'bocciature', sulle quali ritorneremo nei paragrafi successivi. Fra queste emergono due situazioni:

- Impruneta, Firenze. Verifica dell'adeguatezza alle finalità di tutela paesaggistica del Piano Attuativo di iniziativa privata per il comparto TR2 in Località Pozzolatico, tre conferenze (29.02.2016, 13.09.2017, 15.09.2017);
- Castiglione Della Pescaia, Grosseto. Verifica dell'adeguatezza alle finalità di tutela Paesaggistica del Piano Attuativo denominato U.T.O.E. di Punta Ala intervento Poggio al Crino (tre conferenze, 25.01.2016, 14.10.2016, 02.12.2016, oltre a quella del 17-10-2018 con esito negativo).

A queste si può aggiungere, come da notizie di cronaca, la bocciatura (aprile 2019) di un piano di lottizzazione al Tonfano (Marina di Pietrasanta, Lucca), che riguardava la realizzazione di edifici nella pineta versiliese. Insieme ai casi di Pozzolatico e di Punta Ala, quest'ultimo episodio segnala l'efficacia delle norme del PPR nel cancellare, anche retrospettivamente, previsioni urbanistiche assai pericolose per la tutela del paesaggio: con effetto, quindi immediato. A ciò va aggiunto che anche nel caso in cui la società proponente abbia fatto un ricorso al Tar (come a Punta Ala, soc. Riopalma, 23 ottobre 2018) lo stesso Tribunale am-

ministrativo ha definitivamente confermato l'efficacia del PPR con sentenza del 27 gennaio del 2019. Riguardo invece alle approvazioni, si rileva che in almeno una buona metà dei casi riportati nelle tabelle sono richieste condizioni o prescrizioni. Tuttavia anche nel caso di esito positivo va segnalato che la procedura ha talvolta suscitato l'opposizione parziale o totale di cittadini e associazioni, come in alcuni casi che riguardano: l'area collinare a sud di Firenze, dove destano preoccupazione alle Associazioni e a gruppi di cittadini alcune previsioni come una lottizzazione su versanti a ripida pendenza, in prossimità di un centro abitato o la costruzione di alcune villette in area collinare paesisticamente vincolata ed esterna al perimetro urbano, dovuta a una sorta di contrattazione con i privati.

Tali casi sono oggetto di osservazioni che riguardano in particolare l'impatto delle lottizzazioni previste, data la loro consistenza volumetrica in contesti sfavorevoli in termini idrogeologici.

Questi esempi mostrano chiaramente come - al di là dei numeri e delle tabelle - non tutto sembra concordare con lo spirito del PPR, e che l'efficacia degli strumenti di gestione non può prescindere dalla partecipazione della cittadinanza in funzione di stimolo per la tutela del paesaggio e del territorio.

Nei paragrafi che seguono altri temi vengono esposti con questo stesso spirito: per rendere più esplicito il confronto con le direttive di piano si procederà seguendo l'ordine delle quattro 'invarianti strutturali' in cui si articola il PPR, a due a due: prima i caratteri idro-geo-morfologici dei bacini idrografici e dei sistemi morfogenetici nonché i caratteri ecosistemici dei paesaggi, quindi il carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi, urbani e infrastrutturali insieme ai caratteri morfotipologici dei sistemi agro-ambientali dei paesaggi rurali.

## **4.5.2 L'efficacia del PPR: le "Invarianti strutturali"**

Le due prime invarianti - *I caratteri idro-geo-morfologici dei bacini idrografici e dei sistemi morfogenetici, i caratteri ecosistemici dei paesaggi* - forniscono un quadro conoscitivo molto ampio e fondato sull'approfondimento delle condizioni fisiche e naturalistiche del territorio regionale, articolato nei 20 ambiti di piano. Tuttavia le direttive e le prescrizioni relative a queste tematiche sono in molti casi messe a dura prova da interventi - sia pubblici che privati - che ne pregiudicano gli stessi presupposti. Si tratta in particolare di progetti di infrastrutture, di attività estrattive, di gestione del patrimonio forestale.

Fra i progetti infrastrutturali si deve citare in primo luogo quello della nuova pista dell'aeroporto di Peretola, a proposito del quale va ricordata la sentenza del TAR Toscana del 27 maggio 2019.

Molte e imponenti sarebbero le opere preliminari alla realizzazione del progetto del nuovo aeroporto di Firenze: opere di carattere idraulico, viario, ambientale, che implicherebbero una profonda alterazione territoriale, per di più in un ambiente a rischio idraulico medio-elevato come quello della Piana tra Firenze, Sesto, Campi e Prato. A tale proposito la VIA del MIT aveva disposto ben 142 prescrizioni delle quali circa 70 hanno, secondo la sentenza del TAR, caratteristiche tali da «condizionare la [stessa] valutazione di compatibilità ambientale».

Tuttavia bisogna osservare che - mentre si attende l'esito del ricorso al Consiglio di Stato presentato fra gli altri dalla stessa Regione Toscana - i termini del dibattito non fanno riferimento alla disciplina del Piano del paesaggio, se non per qualche sporadico accenno alla

previsione del *Parco agricolo della piana*, che viceversa rappresenta indubbiamente l'elemento strategico più rilevante per il riassetto ambientale di un sistema metropolitano largamente urbanizzato e congestionato e rischia di essere definitivamente compromesso dalla localizzazione dell'ampliamento dello scalo aeroportuale.

Altri progetti per i quali si segnalano conflitti più o meno aperti con la tutela delle strutture paesaggistiche sono:

- l'ampliamento dell'autostrada A1 da Firenze sud a Incisa, che sconvolge del tutto il delicato patrimonio ambientale e paesistico della valle dell'Isona, come segnalato nel corso di pubblici dibattiti con esperti di discipline ambientali;
- il caso esemplare del progetto della strada provinciale di Rosano (Bagno a Ripoli, Fiesole) con due ponti di attraversamento dell'Arno a Vallina. Il progetto ANAS – fortemente contestato da associazioni e comitati e dalla stessa Soprintendenza che ha avanzato ben 5 pareri negativi – ha avuto via libera (marzo 2019), passando per procedure che sono state definite 'discutibili' e oggetto di ricorso al TAR (da parte delle associazioni e della Soprintendenza stessa);
- il caso del corridoio tirrenico, da Capalbio a Cecina, riguardo al quale sembra che oggi anche le istituzioni competenti siano orientate verso la messa in sicurezza dell'Aurelia, sul tracciato attuale. Si ricorda che nel febbraio 2017 alcune associazioni di protezione ambientale e comitati avevano presentato 68 pagine di Osservazioni nell'ambito della procedura di VIA sui progetti definitivi dei Lotti 4 e 5B (57 km circa) del progetto di Autostrada presentato da SAT, che si configurava come barriera di asfalto: fra gli argomenti delle osservazioni si esprimeva la convinzione che il progetto fosse in contrasto con le prescrizioni del PPR in materia di continuità ecologica.

Per quanto riguarda le attività estrattive, premesso che lo sforzo compiuto nel processo di definizione del Piano Regionale Cave (PRC) di cui all'articolo 6 della LR 35/2015, adottato con Deliberazione del Consiglio Regionale del 31 luglio 2019, n. 61, è stato apprezzato dalle associazioni ambientaliste sia per l'impianto normativo, che per il processo logico seguito per la sua stesura, tuttavia ne sono state evidenziate criticità in più occasioni anche attraverso la formale sottoscrizione di una serie di osservazioni. All'impianto originario sono infatti state apportate modifiche, anche consistenti, frutto dei lavori delle commissioni regionali congiunte II e IV. Rispetto a tale quadro le osservazioni erano volte al chiarimento delle relazioni fra attività estrattive e paesaggio, e in particolare rispetto al ruolo del Parco delle Apuane.

Nei lavori per le osservazioni al PRC è stata segnalata l'incompletezza del quadro conoscitivo riguardo all'*ecosystem valuation* e ad attività economiche alternative all'industria estrattiva. Infatti la mancanza di una valutazione degli ecosistemi e dei loro servizi, rende incompleta anche la parte del Piano relativa alla valutazione delle criticità ambientali del settore estrattivo.

Nessuno studio né ipotesi progettuale è stata sviluppata poi, relativamente a economie alternative all'economia estrattiva, né ci sono studi sull'impatto dell'industria estrattiva sull'economia turistica nelle sue varie articolazioni che comprendono il turismo escursionistico e il turismo verde in genere.

Riguardo alla sostenibilità sociale (occupazione), è stato osservato che non servono premialità, ma un forte approccio regolatorio: infatti risultano evidenti la debolezza e la contraddittorietà delle misure previste per attivare e consolidare le filiere produttive, vagamente demandate dal PRC alla possibilità, per la regione, di individuare negli atti di programmazione

le priorità e le premialità, predisponendo appositi bandi. Inoltre, si osservava che nella dizione “materiali di estrazione” (anziché blocchi) sono compresi anche tutti i detriti. Accettando una resa in blocchi del solo 20%, si premia di fatto chi distrugge la montagna, purché lavori i detriti in loco, requisito che alcune multinazionali del carbonato soddisfano già abbondantemente, visto che è nel loro precipuo interesse accoglierlo.

Per quanto riguarda la risistemazione ambientale delle cave, è stato segnalato che, pur condividendo in pieno le finalità del PRC, i rischi che deriverebbero dall’adottare, per le cave di marmo, criteri analoghi a quelli appropriati per le cave di materiali per usi industriali e per costruzioni (rimodellamenti, riempimenti, rivegetazione ecc.) non sono del tutto adeguati. Infatti nel caso delle cave di marmo, mascherare con riempimenti e rivegetazione i segni lasciati dall’attività estrattiva (tecchie, gradoni, piazzali, gallerie, cave a fossa ecc.) significherebbe cancellare proprio gli elementi che caratterizzano l’identità culturale dei luoghi. Per le cave di marmo, pertanto, la risistemazione ambientale dovrebbe limitarsi alla rimozione dei rifiuti e dei detriti e agli interventi di messa in sicurezza necessari a permettere il libero accesso ai visitatori.

Un’ulteriore questione molto rilevante è legata alla tutela delle acque dall’inquinamento derivante dalla produzione di marmettola. Infatti per quanto riguarda i ravaneti (compresi quelli di supporto alle vie d’arroccamento), va tenuto conto che, data la loro elevata permeabilità, assorbono grandi quantità di acque meteoriche che dilavano la marmettola e le terre in essi contenuti. La frazione di acque che riemerge dal piede del ravaneto può essere intercettata e trattata per la rimozione dei materiali fini, ma solo utilizzando vasche di gran lunga più capienti di quelle attuali.

Ma anche al di fuori dei bacini apuani i problemi non mancano. Secondo il PRC la Val di Cornia sarà il primo bacino della Toscana per l’estrazione di materiali per l’industria (21.669.820 metri cubi pari al 59,88% del totale regionale) e sarà di poco secondo al bacino dei marmi di Carrara per quantitativi complessivi di materiali da estrarre nel prossimo ventennio. Gli impatti sul territorio riguardano gli assetti idrogeologici, il paesaggio, il consumo di suolo e la qualità dell’ambiente in generale. Già oggi le cave in esercizio in Val di Cornia occupano oltre 250 ettari di territori collinari, destinati a crescere con le nuove escavazioni previste dal Piano Regionale. L’incremento dei volumi e delle superfici di cava, in particolare sui versanti del Monte Calvi, sono in evidente conflitto con le economie connesse alla valorizzazione del patrimonio culturale e naturalistico, di cui il parco archeo-minerario di San Silvestro e il sito d’interesse comunitario per la biodiversità (SIC) di Monte Calvi rappresentano le emergenze più significative. Una circostanza ben evidenziata negli atti di pianificazione territoriale del Comune di Campiglia (tuttora vigenti anche se spesso contraddetti) che auspicano la progressiva riduzione degli impatti delle cave sulle colline.

Se ad oggi il dibattito sul PRC è ancora in corso (le osservazioni presentate sono 171), in questo Rapporto va segnalato che in generale non risulta che la gestione delle attività estrattive tenga esplicitamente conto delle direttive del PPR, che invece dovrebbe essere considerato come piano ‘sovraordinato’ a quello delle cave.

Analogha considerazione va fatta a proposito di un’altra attività estrattiva, quella della geotermia. In questo caso ci si può riferire alla recente consultazione dei Comuni interessati alla “dichiarazione di Aree Non Idonee” alle attività geotermiche. Qui i vincoli nascenti dal Paesaggio sono stati espressi dai Comuni in virtù dei contenuti e dei vincoli dei vari Piani, accertati e ripresi dal Piano Paesaggistico Regionale. Tuttavia si afferma che, se in determinati ambiti del paesaggio tutelato gli impianti geotermici possono rappresentare una criticità, “in altri può contribuire a consolidare e creare il paesaggio della Geotermia”. Quindi i vincoli

esistenti sul paesaggio non saranno determinanti in quanto il così detto Paesaggio della Geotermia verrebbe assunto dalla Giunta regionale allo stesso peso e valore culturale del paesaggio storico tutelato dal Piano Paesaggistico Regionale! In linea generale si prevedono impatti sul paesaggio solo per i nuovi impianti tradizionali flash, mentre “molto modesti” sono considerati gli impatti degli impianti a ciclo binario.

In generale – al di là di qualsiasi considerazione tecnica o economica – si può sostenere che anche la sola trivellazione a scopo di indagine geognostica comporta impatti molto pesanti per i paesaggi circostanti e che l’impianto delle centrali ha finito per annullare qualsiasi iniziativa di tutela del patrimonio. In alternativa alla ‘monocultura’ geotermica, vanno invece segnalate iniziative come quella che propone la costituzione di un Parco regionale del Monte Amiata, oltre a quelle della difesa di siti di notevole pregio paesaggistico come il Masso delle Fanciulle nella media val di Cecina. Di recente l’opposizione di associazioni e anche di Amministrazioni Comunali ha messo in discussione la realizzazione di nuove centrali: così a Triana, a Montenero.

Altro tema che riguarda direttamente i caratteri ecosistemici dei paesaggi è quello del taglio di boschi che può sembrare non regolato da criteri silvoculturali e può apparire indiscriminato. In qualche caso, come per la riserva di Belagaio, è stato criticato dal WWF di Siena e Grosseto, nel versante della provincia di Siena nella stessa Riserva, un taglio di bosco lungo uno dei tratti più affascinanti del torrente Farma, in località chiamata Le Fate. Anche in questo caso sono azioni di taglio discutibili, in quanto realizzate in un ambiente particolarmente delicato. A simili operazioni si aggiungono quelle che interessano la vegetazione riparia, in particolare intorno ad alcuni corsi d’acqua senesi (Ombrone, Arbia, Trezza) dove la procedura è quella di assegnare a ditte private la concessione per tagliare tutto ciò da cui si possa ricavare profitto, anche solo come cippato.

## **Il carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi, urbani e infrastrutturali, i caratteri morfotipologici dei sistemi agro-ambientali dei paesaggi rurali**

La terza invariante (cfr. il documento “Disciplina del Piano”) evidenzia che “il carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi, infrastrutturali e urbani costituisce la struttura dominante del paesaggio toscano, risultante dalla sua sedimentazione storica dal periodo etrusco fino alla modernità”: un’invariante di lungo periodo, che “è stata solo parzialmente compromessa dalla diffusione recente di modelli insediativi centro-periferici”. Ne deriva, pertanto, l’importanza fondamentale di salvaguardare e valorizzare una componente così essenziale della qualità del paesaggio toscano, “rispetto a possibili ulteriori compromissioni”. Tale obiettivo deve essere perseguito mediante azioni puntuali, fra le quali si evidenziano: “la valorizzazione delle città e dei borghi storici e la salvaguardia del loro intorno territoriale” e “la riqualificazione dei margini città-campagna con la conseguente definizione dei confini dell’urbanizzato”.

Un altro obiettivo fondamentale del Piano è il contenimento del consumo di suolo agricolo o non urbano. È proprio sui confini dell’urbanizzato e sul contenimento del consumo del suolo agricolo, con i suoi valori paesaggistici, che si registrano numerose contestazioni da parte delle associazioni ambientaliste e di comitati di cittadini. È evidente qui che talvolta le premesse di sostenibilità condivisibili, presenti nella Legge Urbanistica e nel Piano Paesaggistico regionale, acquistano il significato di enunciazioni generali nettamente contraddette

nelle scelte concrete dei piani. Basti fare alcuni esempi che riguardano scelte del presente anno 2019.

È il caso dell'ingente consumo di suolo previsto da alcuni Piani Operativi, per nuove costruzioni residenziali o assimilate, in territori agricoli in cui le volumetrie produttive decadute e abbandonate e, quindi, disponibili per il recupero e la rivalorizzazione, anche a fini residenziali, sarebbero ingentissime. I nuovi insediamenti si intendono realizzare, in grandissima misura, in zone delicate e talvolta in aree a rischio idraulico o in assenza di un sistema infrastrutturale adeguato.

In altri casi, oggetto di osservazioni e critiche da parte di Associazioni e Comitati di cittadini, vengono previsti tutta una serie di nuove realizzazioni e ampliamenti edificatori anche nel territorio aperto che comporteranno un ragguardevole incremento del consumo di suolo (per realizzare campeggi, strutture sportive, parcheggi industriali) all'esterno del perimetro dei centri abitati, anche in aree vincolate.

Relativamente alla gestione dei paesaggi agrari, l'applicazione delle direttive del PPR che discendono dalla quarta invariante, non risulta che abbia sollevato problemi come nei casi esposti in precedenza. Ciò dipende non certo da una minore importanza delle sistemazioni agrarie e forestali sulle strutture paesaggistiche di una regione come la Toscana, ma solo dalla minore incidenza delle direttive pianificatorie sulla trasformazione degli assetti produttivi, nonostante gli allarmi lanciati in proposito durante la redazione del PPR. Nessun comitato o associazione locale ha mai contestato un vigneto a rittochino e neppure – purtroppo – la distruzione di terrazzamenti che ha caratterizzato la fase della riconversione all'agricoltura di mercato. Del resto anche il Rapporto dell'OPP riconosce che “A fronte di questa teorica potenzialità [del settore agricolo] abbiamo tuttavia evidenziato come la disciplina del PIT-PPR che riguarda il territorio rurale, così come è stato sintetizzato nelle schede, sia molto ampia e diversificata per cogenza e per soggetto attuatore. Da qui le difficoltà nell'individuare un legame esplicito tra tali disposizioni e le variabili rappresentative dell'andamento di tali attività.

A conforto di tale criticità, è possibile anche notare come gli andamenti evidenziati nei vari ambiti, non rivelino tendenze concordi né tra loro né in riferimento alle disposizioni del PPR lasciando presumere che l'azione del piano non sia particolarmente condizionante rispetto a questo tipo di attività, almeno in assenza di un adeguamento complessivo degli strumenti di governo del territorio alle varie scale, locale in primis. La gestione del patrimonio agricolo e forestale si trova tuttavia a fronteggiare l'avanzare del suolo urbano, come si è evidenziato qui sopra. Si segnala che la previsione di nuovi campi sportivi o di campeggi al di fuori dei limiti del territorio urbanizzato non si possa assolutamente configurare “a basso impatto sul consumo di suolo” come sostiene il Rapporto dell'OPP.

Purtroppo si deve constatare che, nonostante l'approccio innovativo del PPR, ancora negli strumenti urbanistici il territorio agricolo è visto ancora quasi sempre come uno spazio residuale, quale risulta in negativo dalle previsioni di espansione urbana e infrastrutturale. Quello che è certo è che la minore pressione edificatoria che si è registrata negli ultimi die anni è più il risultato di una congiuntura negativa per il mercato immobiliare che non di una nuova cultura pianificatoria. Nei prossimi anni sarà comunque possibile verificare quale sia la reale portata della politica toscana in materia di paesaggio, a prescindere dalle vicende congiunturali.

## 4.6 La conformazione degli strumenti comunali di pianificazione al PIT/PPR. Considerazioni sull'esperienza toscana nei primi anni di applicazione del Piano Paesaggistico dal punto di vista degli EE.LL.

A cura di Lorenzo Paoli

(Rappresentante dei comuni nominato dal Consiglio delle autonomie locali).

Un primo sommario bilancio dell'esperienza applicativa del Piano Paesaggistico della Regione Toscana, ad oltre 4 anni dalla sua approvazione, non può ragionevolmente basarsi su concreti esiti realizzativi già riscontrabili sul territorio toscano: una verifica di tal genere, infatti, risulta ad oggi evidentemente prematura, essendo ancora ben lungi dall'essere completato il processo di conformazione dei piani di settore regionali e degli strumenti comunali di pianificazione. Gli effetti concreti prodotti da tale processo sugli assetti territoriali e paesaggistici potranno essere quindi valutati solo nel medio-lungo periodo.

Per altri versi, tuttavia, la prima fase applicativa del PIT/PPR approvato nel marzo 2015 può fornire elementi utili per una valutazione, quantomeno, delle implicazioni operative e gestionali insite al sopra menzionato processo di conformazione dei piani, soprattutto per quanto riguarda la rielaborazione ed implementazione della strumentazione comunale. Com'è noto - in ossequio alle disposizioni del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* - tale processo presuppone obbligatoriamente la "partecipazione degli organi ministeriali" alle attività istruttorie, nonché un pronunciamento esplicito finale ("positiva verifica da parte del Ministero") sull'avvenuta conformazione degli strumenti comunali.

Ad oggi - in estrema sintesi - si possono registrare i seguenti effetti prodotti dal PIT/PPR sulle attività amministrative delle istituzioni toscane direttamente coinvolte nell'attuazione del piano (Regione, Soprintendenze, Comuni).

1. *Una intensa attività pianificatoria da parte di un significativo numero di comuni toscani, che prende le mosse dall'obbligo di conformare al più presto la propria strumentazione sia alla LR 65/2014 che al PIT/PPR. Peraltro la complessità e vastità del lavoro di rielaborazione dei piani (con correlato rilevante esborso finanziario) ha finora consentito solo ad un ristretto numero di comuni di evitare le limitazioni di intervento derivanti dal sopravvenire dei regimi di salvaguardia previsti dalla LR 65/2014. In tale ottica la Regione si sta positivamente adoperando per evitare che tali salvaguardie - oltre ad impedire (opportunamente) la realizzazione di qualche intervento paesaggisticamente incongruo, esito di pregresse scelte di pianificazione - finiscano con il determinare anche il congelamento di utili processi di rigenerazione urbana già programmati all'interno del perimetro del territorio urbanizzato.*
2. Un apprezzabile miglioramento qualitativo degli strumenti di pianificazione strutturale, soprattutto per i comuni che erano dotati di PS risalenti ai primi anni di vigenza della LR 5/1995. Gli statuti del territorio dei nuovi PS conformati al PIT/PPR non possono che risultare più organicamente permeati di consapevolezza ecosistemica e paesaggistica, con discipline di tutela, valorizzazione e riproduzione del patrimonio territoriale certamente più pregnanti e mirate di quelle elaborate in passato.
3. Un pesantissimo carico di lavoro istruttorio e amministrativo in capo alla Regione e alle Soprintendenze, derivante dalla necessità di far fronte alla pressoché contemporanea at-

tivazione dei processi di rinnovo degli strumenti di pianificazione di un rilevante numero di comuni toscani, come sopra evidenziato. Questa fase, inevitabilmente sperimentale e al contempo 'emergenziale', sta palesando in modo evidente (e peraltro del tutto prevedibile e comprensibile) la difficoltà delle Soprintendenze nel calarsi in un'attività istruttoria e di valutazione per esse del tutto inedita: non solo la difficoltà di valutare paesaggisticamente non più singoli progetti di trasformazione del territorio, ma bensì interi strumenti di pianificazione, ma anche la difficoltà di distinguere la specificità contenutistica di strumenti territoriali cogenti ma non conformativi della disciplina dei suoli e del costruito (i piani strutturali), da quella di strumenti urbanistici veri e propri, non solo direttamente prescrittivi, ma anche conformativi della disciplina dei suoli e del costruito (i piani operativi); strumenti, questi ultimi, che comunque, per loro natura intrinseca, non possono contenere - se non per limitatissimi e selezionati contesti - specificazioni metaprogettuali proprie della pianificazione attuativa.

4. Tale difficoltà valutativa ha portato la Regione e le Soprintendenze a concludere sempre più spesso le attività di verifica della conformazione dei piani comunali con pronunciamenti 'prudenziali', secondo i quali alla (peraltro esplicitamente affermata) conformazione non viene fatto conseguire il 'depotenziamento' del parere vincolante del Soprintendente nei procedimenti di autorizzazione paesaggistica. In altri termini - per motivi, per così dire, 'cautelativi' - alla positiva verifica di conformazione di gran parte degli strumenti di pianificazione dei comuni toscani fin qui rielaborati non consegue una espressa previsione del Codice, in base alla quale il parere del Soprintendente deve invece automaticamente assumere "natura obbligatoria non vincolante" ed essere reso "nel rispetto delle previsioni e delle prescrizioni del piano paesaggistico" (art. 146, comma 5).

Tralasciando in questa sede le implicazioni giuridiche - peraltro non secondarie - sugli atti amministrativi adottati dai Comuni in applicazione di strumenti di pianificazione licenziati dalla Conferenza paesaggistica con siffatti pronunciamenti 'prudenziali' (non contemplati, come detto, dalla disciplina del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*), dal sintetico resoconto dei primi anni di sperimentazione applicativa del PIT/PPR emerge chiaramente l'enorme impegno progettuale, procedimentale e istruttorio correlato alla conformazione degli strumenti comunali di pianificazione al PIT/PPR, così come delineato dal *Codice* e dalle disposizioni regionali da esso (necessariamente) derivanti, che rappresenta per tutto il sistema pubblico toscano (Regione, Soprintendenze, Comuni) un carico gestionale - sia nella situazione contingente che nel lungo periodo - difficilmente sostenibile.

Tradotto in termini numerici, per la Regione Toscana - con i suoi 273 comuni - il processo di conformazione derivante dall'approvazione del PIT/PPR sta comportando l'adeguamento (o meglio, la rielaborazione pressoché completa) di oltre 540 strumenti, tra piani strutturali e piani operativi. Ove si consideri che, secondo il *Codice*, tutto il processo avrebbe dovuto concludersi "non oltre due anni" dall'approvazione del Piano Paesaggistico (ossia, in Toscana, entro il 27 marzo 2017), e che invece, a quasi 5 anni di distanza, l'obiettivo è ben lungi dall'essere raggiunto, se ne deduce non tanto un ritardo o una inefficienza organizzativa delle amministrazioni coinvolte nel processo, quanto la portata evidentemente irrealistica della previsione del *Codice* e delle disposizioni regionali correlate. Per di più, in tutte le regioni dotate di piani paesaggistici, il gravoso meccanismo procedimentale di verifica di conformazione non è destinato ad esaurirsi una volta entrato a regime (chissà quando) tutto il sistema regionale di pianificazione, ma si riproporrà inevitabilmente *sine die* in occasione di ogni nuova pianificazione (in Toscana la verifica di quella che potremmo chiamare 'mantenuta conformazione'

dovrà essere di nuovo effettuata, con la compartecipazione della Soprintendenza, in occasione di ogni rinnovo quinquennale dei piani operativi, nonché di ogni variante generale riferita ai medesimi, o riguardante piani strutturali già in precedenza conformati). Se questo è l'impegno che in Toscana le amministrazioni pubbliche (Regione e Soprintendenze *in primis*) si trovano a fronteggiare, oggi ed in futuro, a seguito dell'approvazione del Piano Paesaggistico, il processo di conformazione degli strumenti comunali si prospetta addirittura insormontabile per una regione come il Piemonte, che si è appena dotata del proprio PPR, e che dovrà preoccuparsi d'ora in avanti di gestire l'adeguamento dei piani urbanistici di ben 1181 comuni. Considerato il fatto che *“le previsioni dei piani paesaggistici (...) sono [comunque] cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali”* (Codice dei beni culturali e del paesaggio, art. 145, comma 3), la *“partecipazione degli organi ministeriali”* al processo di adeguamento e conformazione degli strumenti di pianificazione, prescritta dal successivo comma 5 del medesimo articolo, appare in concreto non indispensabile, se non addirittura ridondante. Se poi si tiene conto che il Codice - comprensibilmente - non tiene in considerazione la bipartizione della strumentazione comunale in due separati livelli di pianificazione disposta da molte leggi regionali, l'entità dell'impegno assume dimensioni oggettivamente esorbitanti le possibilità operative di organi ministeriali già allo stato notoriamente sottodimensionati per la conduzione delle attività ordinarie.

L'esperienza toscana dei primi anni di applicazione del Piano Paesaggistico, sia nei suoi esiti positivi (incremento del livello qualitativo degli strumenti comunali di pianificazione) che in quelli quantomeno problematici (l'aggravio, fino ai limiti dell'ingestibilità, dei procedimenti di formazione degli strumenti medesimi) merita dunque di essere posta all'attenzione del Ministero dei Beni Culturali, nell'auspicio di dare impulso ad una fase di ripensamento e correzione di alcuni contenuti del Codice rivelatisi all'atto pratico evidentemente inadeguati, e che rischiano oltretutto, in prospettiva, di disincentivare la formazione dei piani paesaggistici in tutte le regioni che ancora ne sono sprovviste. In tale ottica, a titolo meramente esemplificativo - fermi restando ovviamente i compiti di controllo attribuiti alla Regione - una eventuale eliminazione dell'obbligo di una *“positiva verifica da parte del Ministero”* dell'avvenuta conformazione dello strumento comunale di pianificazione potrebbe essere opportunamente compensata dal mantenimento, a titolo permanente, della natura vincolante del parere del Soprintendente nel procedimento di autorizzazione paesaggistica, e dalla riaffermazione della natura comunque prevalente delle disposizioni del Piano Paesaggistico su eventuali disposizioni difformi che possano essere contenute in uno strumento comunale ipoteticamente approvato in (presupposta, ma non piena) conformità con il PPR medesimo. Al contempo, la formazione dei piani paesaggistici regionali dovrebbe essere concretamente incentivata non già da un 'declassamento' del parere del Soprintendente - previsione codicistica poco opportuna dal punto di vista della tutela e assolutamente irrilevante in termini di economia gestionale - quanto da una sostanziale razionalizzazione e 'selezione' dei procedimenti di autorizzazione paesaggistica soggetti a preventivo parere vincolante del Soprintendente, soprattutto per le fattispecie di opere minori aventi incidenza modesta o pressoché nulla sugli assetti paesaggistici (a tale riguardo un riferimento da prendere in considerazione potrebbe essere il repertorio di opere minori contenuto nell'Allegato 'B' al DPR 31/2017). Il tutto a partire da una accurata (ed obbligatoria) ricognizione delle aree tutelate *ex lege* ai sensi dell'art. 142 del Codice e dei valori paesaggistici in esse effettivamente sussistenti.

# 5

## **Le misure di sensibilizzazione, educazione e formazione**

*Testi di:*

*Anna Guarducci, Lorenzo Nofroni, Claudio Greppi,  
Elisa Spilotros, Stefania Bolletti.*

## 5.1 Il contributo delle associazioni locali: Italia Nostra, FAI, WWF e Legambiente

A cura di: Anna Guarducci (Italia Nostra), Claudio Greppi (WWF Toscana) e Lorenzo Nofroni (Legambiente Toscana).

I processi partecipativi possono essere definiti nei termini in cui la Legge Regionale 46 del 2013 ne identifica le caratteristiche salienti ovvero:

- a) un'attività che contribuisce a rafforzare e a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni, integrando la loro azione con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa;
- b) una forma potenzialmente ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi;
- c) un percorso che rafforza la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche e che contribuisce ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico, dei saperi e delle competenze diffuse nella società;
- d) una pratica utile a diffondere le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini; che contribuisce alla parità di genere; che favorisce l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati.

Il PIT con valenza di Piano Paesaggistico Regionale ha tra i suoi tre meta-obiettivi quello del “rafforzamento del rapporto tra paesaggio e partecipazione, tra cura del paesaggio e cittadinanza attiva” (p. 11 della Relazione di Piano). Mentre tra i dieci obiettivi di piano almeno due coinvolgono direttamente aspetti sociali e culturali afferenti all'ambito della partecipazione e della cittadinanza attiva: l'obiettivo 4 mira a “promuovere la consapevolezza dell'importanza paesaggistica e ambientale delle grandi pianure alluvionali, finora prive di attenzione da parte del PIT e luoghi di massima concentrazione delle urbanizzazioni” un target che implica la “messa in cantiere” di processi di partecipazione volti alla diffusione dei valori paesaggistici di alcune parti del territorio, mentre l'obiettivo 8 mira a tutelare e valorizzare “il carattere di bene comune del paesaggio toscano”. Dunque il PIT delinea un orientamento volto al riconoscimento del valore comunitario del paesaggio, un riconoscimento che implica la necessità di diffondere e ampliare una solida cultura di cittadinanza attiva quale presupposto fondamentale alla costruzione di un'identità riconosciuta di bene di comunità per i paesaggi toscani.

L'Osservatorio Regionale ha tra le sue finalità istitutive il “promuovere, in attuazione della convenzione europea sul paesaggio, la partecipazione delle popolazioni alla tutela e valorizzazione del patrimonio paesaggistico regionale”. Tale importante obiettivo è stato declinato secondo due distinte azioni dell'Osservatorio, da una parte l'organo si è dotato di un regolamento per il riconoscimento degli Osservatori Locali del Paesaggio (OLP) dall'altra ha promosso l'attivazione degli osservatori o l'avvio di procedure per il riconoscimento di alcune realtà già formatesi con finalità affini a quelle identificative degli OLP.

Le associazioni locali, a partire dalle associazioni nazionali di tutela (FAI-Fondo Ambiente Italiano, Italia Nostra, Legambiente e WWF) con le loro numerose sedi dislocate in tutta la Toscana, rappresentano – come si legge nel “Rapporto sullo stato delle politiche del paesag-

gio” (Roma, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo-Osservatorio Nazionale per la Qualità del Paesaggio. 2017) – “una ‘piccola-grande’ moltitudine di persone che organizzano eventi e incontri per diffondere la conoscenza del paesaggio, del patrimonio naturale e culturale, per sensibilizzare ed educare sulle criticità e sulle problematiche di natura ambientale e paesaggistica, che promuovono una tutela attiva dei territori (tramite presidio, testimonianza, esperienza, didattica, studio e ricerca, advocacy e anche attraverso ricorsi giudiziari quando non vi sono altre strade utili di azioni) e molto altro ancora. Una ‘piccola-grande’ moltitudine di cittadini che si attiva volontariamente a vantaggio della conservazione del patrimonio e dello sviluppo sostenibile del territorio, che, per queste ragioni, deve essere quindi guardata e considerata con fiducia e con rispetto dalle Istituzioni, a qualsiasi livello esse appartengano”.

Nell'impossibilità di dar conto delle tantissime iniziative, dei progetti e della capillare attività svolta sul territorio dal mosaico delle numerose associazioni, ci limitiamo a fare un breve rendiconto dell'attività sui temi del paesaggio realizzata dalle associazioni rappresentate nell'Osservatorio.

## Italia Nostra

Negli anni 2016-2018, l'Associazione Italia Nostra, attraverso la rete delle sezioni locali ha svolto la consueta intensa attività statutaria di studio, analisi, partecipazione critica teorico-pratica in materia di problemi e interventi riguardanti la salvaguardia, il recupero-restauro e la valorizzazione del patrimonio ambientale, paesistico, culturale e storico-artistico della Toscana: in ciò collaborando ed interloquendo ripetutamente con amministrazioni locali (Regione, Province, Amministrazioni comunali e Quartieri). La Sezione di Firenze, con il presidente Leonardo Rombai che la rappresenta insieme alle altre Associazioni Ambientaliste, ha partecipato alle sedute della Commissione Regionale del Paesaggio e con la consigliera Anna Guarducci ha partecipato alle sedute dell'Osservatorio del Paesaggio della Regione Toscana e dei suoi gruppi di lavoro. Di seguito alcune attività svolte sul tema del paesaggio.

- a) **Apertura delle sedi** alla cittadinanza e alle scuole, con messa a disposizione del patrimonio documentario (biblioteca e archivio, con gli scritti e i materiali fotografici e cartografici in essi presenti, in cartaceo e in digitale) per la consultazione e l'utilizzazione da parte di gruppi e intere classi di studenti della scuola secondaria di secondo grado e di singoli studenti dell'Università di Firenze (per la redazione di relazioni, tesine di maturità e tesi di laurea, progetti didattici); ad esempio, sono stati accolti alcune classi del Liceo Scientifico Castelnuovo e dell'Istituto Tecnico Industriale Leonardo Da Vinci che hanno lavorato specialmente sul tema “il fiume Arno alle Gualchiere di Remole e a Firenze”.
- b) **Visite guidate** per soci e cittadini in diverse località della Toscana per promuovere la conoscenza dei diversi contesti paesaggistici e del patrimonio culturale.
- c) **Conferenze e incontri, mostre, presentazione di libri** rivolti a soci e cittadini sui temi della conoscenza e della salvaguardia del paesaggio e del suo patrimonio.
- d) **Partecipazione come docenti a corsi di formazione e di educazione al paesaggio**; in particolare, Anna Guarducci e Leonardo Rombai hanno svolto docenza sulla Geografia Storica e sui Paesaggi rurali storici della Toscana nel corso organizzato dalla Regione Toscana, in collaborazione con Anci Toscana e Ti Forma, nell'ambito del progetto “Territori. Percorsi formativi sul Piano Paesaggistico della Toscana”, finalizzato a diffondere

la conoscenza dei contenuti del nuovo Piano e a supportarne una applicazione efficace nell'esercizio delle funzioni di governo del territorio da parte delle Istituzioni interessate.

- e) **Attività didattico-educativa** rivolta alle scuole di ogni ordine e grado.
- f) **Pubblicazione di volumi sul tema del paesaggio della Toscana.** In questi anni si segnalano: S. Grifoni, R. Piccolo e L. Rombai, *Il territorio fiorentino. Storia e paesaggio*, Firenze, Italia-Nostra-Nicomp, 2017, pp. 492; L. Rombai, M.M. Alberti Lepri, C. Borgioli, S. Cimmino, S. Grifoni e A. Guarducci, *Firenze e il Grand Tour Europeo. Paesaggi urbani e vita sociale tra '500 e '900*, Firenze, Italia-Nostra-Nicomp, 2017, pp. 218, che sono il frutto dell'attività didattico-educativa svolta nelle scuole e tra i cittadini, oltre che di ricerca svolta negli ultimi anni da alcuni suoi membri.
- g) **Progetti di salvaguardia e di valorizzazione del paesaggio e del patrimonio culturale**
- *Bagni di Petriolo.* Le sezioni di Firenze, Siena e Grosseto hanno partecipato attivamente al progetto di valorizzazione del sito, elaborato dalla sede nazionale di Italia Nostra, in collaborazione con le Università di Firenze e di Siena, la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio di Siena, i Comuni di Monticiano e Civitella Marittima e finanziato da UnipolSai Investimenti. Specialmente, alcuni soci e consiglieri hanno partecipato agli incontri pubblici previsti nell'ambito di un percorso partecipativo per il coinvolgimento delle popolazioni locali ai temi del paesaggio e della sua promozione e salvaguardia.
  - *Paesaggio della bonifica maremmana.* La Sezione di Firenze – con il gruppo di lavoro costituito da Anna Guarducci, Marco Piccardi e Leonardo Firenze – è stata coinvolta nell'attività di ricerca e di elaborazione progettuale dagli enti locali maremmani (Comuni di Grosseto e di Castiglione della Pescaia, Provincia di Grosseto, Parco Regionale della Maremma, Università degli Studi di Siena e Consorzio di Bonifica Grossetana) per la predisposizione del dossier per la candidatura UNESCO del territorio de “*La bonifica maremmana*”, con incontri tenutisi a Grosseto in Regione Toscana (settore Cultura) e a Roma al MIBACT; *Gualchiere di Remole (Bagno a Ripoli)*, *Manifattura Tabacchi (Firenze)*, *Badia di Settimo (Scandicci)*, *Cascine di Tavola (Prato)*, *Castello di Sanmezzano (Reggello)*, *Pinete costiere*, *Parco di San Rossore (Pisa)*, *Alpi Apuane*, *Isola d'Elba*, ecc. Diversi gruppi di lavoro costituiti da soci e consiglieri delle diverse sezioni, con la partecipazione anche di docenti e studenti, hanno partecipato a numerosi incontri pubblici, trasmissioni televisive, seminari e convegni scientifici finalizzati alla conoscenza, la valorizzazione e la salvaguardia del patrimonio paesaggistico-culturale in oggetto, talvolta minacciato dal degrado e/o da progetti di trasformazione non sempre rispettosi del valore di tali beni.

## FAI - Fondo Ambiente Italiano

Il FAI-Fondo Ambiente italiano, fondazione senza scopo di lucro che opera per la salvaguardia del paesaggio e del patrimonio di arte e natura italiano fin dal 1975, al 30 settembre 2019, conta 198.785 persone, di cui 10.004 residenti in Toscana. Nella Regione sono attive, oltre alla Presidenza regionale - oggi presieduta da Sibilla della Gherardesca - e la Segreteria regionale, 8 Delegazioni (Province di Arezzo, Pisa, Prato-Pistoia, Siena, Firenze, Grosseto, Livorno, Lucca-Massa Carrara), 4 Gruppi FAI (Pistoia, Sansepolcro, Maremma, Volterra), 5 Gruppi giovani (province di Pistoia, Arezzo, Firenze, Pisa, Siena) per un numero totale di circa 3.000 volontari.

**I Beni del FAI** sono luoghi speciali posseduti per donazione o eredità e/o concessi e, dopo

attento restauro, gestiti direttamente dal FAI. In Toscana il primo Bene del FAI è stato il Teatrino di Vetriano, in comune di Pescaglia sul versante lucchese delle Apuane: 71 metri quadrati, 60 posti in platea e 20 su due ordini di balconate, questi i numeri di questo antico fienile sui monti della Lucchesia, trasformato in teatro a fine Ottocento e così piccolo da essere accreditato dal Guinness World Records Book. È stato donato al FAI dagli eredi Biagioni e affidato in concessione dal Comune di Pescaglia, nel 1997.

Anno	Visitatori
2018	2.432
2017	1.867
2016	3.154
2015	2.172

Tabella 23: Teatrino di Vetriano/visitatori anno.

Per quanto riguarda gli eventi, che si svolgono regolarmente, vengono messi in scena vari spettacoli durante l'anno, principalmente commedie brillanti. In particolare nel 2018 si sono svolti 7 spettacoli, 10 nel 2017, 6 nel 2016 e 5 nel 2015. Nel 2005 a San Gimignano, Lydia Campatelli ha donato al FAI la Torre e Casa Campatelli, una delle famose torri, incorporata in un palazzo settecentesco perfettamente arredato, che oggi rievoca la vita della borghesia toscana di fine '800 sullo sfondo della storia millenaria del borgo, narrata con sofisticate tecnologie digitali. Torre e casa Campatelli è aperta regolarmente al pubblico, dopo attenti restauri, dal 14 aprile del 2016.

Anno	Visitatori
2018	16.475
2017	17.978
2016	16.772

Tabella 24: Torre e Casa Campatelli /Visitatori anno.

Oltre alle attività relative ai Beni, il FAI organizza diversi **eventi nazionali dedicati a paesaggio, ambiente e patrimonio**.

Si tratta di veri e propri eventi di piazza, come nel caso delle "Giornate FAI di Primavera", la cui prima edizione risale a 25 anni fa. Questo evento è dedicato all'apertura al pubblico di luoghi generalmente inaccessibili. In Toscana nell'edizione delle Giornate FAI di Primavera del 2018 sono stati aperti 35 luoghi distribuiti su tutta la regione. Tra i 7 luoghi più visitati in questa edizione il quinto e il settimo sono toscani e sono rispettivamente l'ex Ospedale psichiatrico di Maggiano a Lucca con 6.000 visitatori e l'Accademia navale di Livorno con 5.000 visitatori. Nell'ultima edizione 2019 delle Giornate FAI di Primavera sono stati aperti 35 luoghi: tra i luoghi più visitati in questa edizione in assoluto è stato Pontremoli con oltre 16.000 visitatori. Nell'ultima edizione invece delle Giornate FAI di Autunno in Toscana sono stati aperti 22 luoghi distribuiti su tutto il territorio regionale: il luogo più visitato è stato la Fabbrica Lucchesi a Prato con oltre 4.000 visitatori.

Oltre a partecipare attivamente all'organizzazione degli eventi nazionali, le Delegazioni organizzano molteplici incontri e visite culturali volti alla conoscenza del territorio: incontri

tematici e conferenze, visite a luoghi speciali.

	Visitatori 2015	Visitatori 2016	Visitatori 2017	Visitatori 2018	Visitatori 2019
GFA					
Toscana	6.224	10.696	17.567	9.986	13.724
GFP					
Toscana			43.620	43.260	42.781

Tabella 25: Eventi curati dalle Delegazioni Toscane.

Nel 2018, per fare un esempio, a Pisa e a Pistoia sono stati organizzati due convegni dedicati alla campagna nazionale del FAI #salvalacqua, sul tema dell'efficientamento della risorsa idrica, coinvolgendo CNR e università. La delegazione di Firenze, capofila in toscana per eventi organizzati, ha una media annuale di 46 eventi che moltiplicati per 4 anni sono 184 eventi; segue la delegazione di Prato con oltre 100.

Nato nel 2003, **“I Luoghi del Cuore”** non è più solo un censimento ma un progetto permanente che affianca fasi di votazione e di annuncio dei risultati, la selezione attraverso un bando di interventi a favore di alcuni luoghi più votati. E' un grande progetto di sensibilizzazione sul valore del nostro patrimonio artistico e paesaggistico, molto esteso per numero di luoghi censiti, distribuzione geografica e ampiezza e mobilitazione popolare con oltre 7 milione di voti, raccolti nelle diverse edizioni, di cui 2.227.847 voti nell'ultimo censimento chiuso nel 2018, che ha registrato un +42% rispetto all'edizione del 2016. Il primo classificato a scala nazionale nell'ultima edizione è stato il Monte Pisano a Calci e Vicopisano (PI) con 114.670 voti. La Toscana è inoltre la seconda regione in Italia per numero di voti ricevuti (277.442). A censimento chiuso il FAI offre la possibilità a tutti i proprietari e ai portatori di interesse dei beni segnalati che hanno ricevuto più di 1000 voti di presentare al FAI una domanda, a fronte di un preciso programma di azione a fronte dei primi finanziamenti, per beneficiare di un intervento diretto da parte dello stesso FAI e di Intesa Sanpaolo. Una commissione composta da rappresentanti del FAI, che condivide il lavoro con i Segretariati Regionali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, valuta le domande ricevute in base ai parametri stabiliti – numero di segnalazioni raccolte, qualità e innovazione del progetto proposto, possibilità di effettuare un intervento significativo e duraturo, valenza storico-artistica o naturalistica, importanza per il territorio di riferimento e urgenza dell'intervento. Mentre i primi classificati concorrono ad un contributo diretto.

Diversi sono stati anche in questo senso negli anni gli interventi conclusi e in definizione del FAI in Toscana, sono per ricordarne alcuni: nel 2015 la Certosa di Calci (PI) giunta al 2° posto nella classifica del censimento 2014 con 92.259 segnalazioni ha beneficiato di un contributo diretto, così come il Santuario di Santa Maria delle Grazie al Calcinaio a Cortona (AR) – all'11° posto nella classifica del censimento 2014 con 22.314 voti; tra i progetti a gara sono stati poi selezionati il Circo glaciale del Pizzo d'Uccello e Solco di Equi a Casola in Lunigiana (MS) detto il Cervino della Toscana – simbolo delle Alpi Apuane – al 100° posto nella classifica del censimento con 3.299 segnalazioni. Nel 2016 dell'Abbazia di San Giusto al Pinone a Carmignano (PO) – al 30° posto nella classifica nazionale con 9.887 voti. *Una speciale menzione per* Il Santuario di Santa Maria delle Grazie al Calcinaio autentico *Luogo del Cuore*, finalmente al riparo dalle offese idrauliche con un progetto che ha sistemato i canali fluviali a monte del Santuario. Il rischio idraulico riguardante l'area attorno al Santuario è antico ed era noto fin dal momento della sua edificazione, in particolare quello relativo al cu-

nicolo che attraversa l'edificio religioso nelle parti strutturali di fondazione. Con l'intervento sostenuto da "I Luoghi del Cuore", appena concluso, si è voluto mantenere l'antico sistema di canalizzazione del ruscello nella posizione originaria, scongiurando però - attraverso un insieme di opere di sistemazione dei canali - le infiltrazioni e i conseguenti danni derivanti dallo scorrimento delle acque lungo e sotto le fondazioni dell'edificio.

Con il secondo punto della propria missione la Fondazione si è assunta un ruolo sociale e culturale mettendo in campo **azioni educative** rivolte in particolare alle nuove generazioni, e la scuola è il canale privilegiato attraverso il quale coinvolgere i giovani della fascia di età 5 - 18 anni, per sensibilizzarli alla conoscenza e alla tutela del paesaggio del loro territorio.

Le principali proposte sono:

- Progetto Apprendisti Ciceroni che coinvolge circa 50.000 studenti italiani ogni anno attraverso un percorso formativo, cui segue un'attività sul campo in occasione delle Giornate FAI, nei beni che la Fondazione gestisce e nelle "Mattinate FAI d'inverno", un evento esclusivo per le scuole.
- Progetto di educazione al patrimonio culturale e al paesaggio che negli ultimi quattro anni ha coinvolto 5.000 studenti della Regione Toscana attraverso le diverse edizioni del concorso, che chiede di raccontare un bene - naturalistico, storico artistico o paesaggistico - del loro territorio, proponendo, attraverso immagini, parole, video e disegni, azioni di valorizzazione, di studio e restauro del paesaggio. Inoltre 200 docenti della Regione Toscana hanno partecipato ai 5 incontri di formazione organizzati in diverse città (Firenze, Lucca, San Gimignano) e hanno completato la loro formazione sul tema attraverso la piattaforma online realizzata con video-lezioni, approfondimenti, saggi, interviste a esperti e docenti universitari (3000 accessi nazionali circa ogni anno).
- Progetto di visita dei beni FAI cui aderiscono circa 75.000 studenti italiani all'anno. I Beni FAI in Toscana, il Teatrino di Vetriano (LU) e Torre e Casa Campatelli, rappresentano il punto di partenza per le classi per esplorare, attraverso schede didattiche e con una metodologia interattiva, le caratteristiche del luogo nel quale tali Beni sono collocati; ad esempio, il entro storico di San Gimignano ed il paesaggio toscano attorno le mura della città.
- Progetto Classe Amica cui hanno aderito, attraverso l'iscrizione, 7.500 studenti toscani dal 2016 al 2019, con un piccolo, ma significativo gesto di "cittadinanza attiva" contribuendo in modo concreto alla missione del FAI.

## WWF

Il WWF Toscana è presente su tutto il territorio regionale, grazie a volontari attivisti che con passione promuovono a livello locale il programma e le posizioni del WWF Italia. Sette organizzazioni territoriali: Alta Toscana (che comprende i territori di Pisa, Lucca e Massa-Carrara), Comitato per le Oasi area fiorentina, Comitato per il WWF di Pistoia e Prato, Livorno, Arezzo, Siena e Grosseto in collaborazione con il sistema delle OASI WWF e alla vigilanza WWF sono attive su decine di fronti.

Attività svolte inerenti e coerenti con la tematica paesaggio nel periodo 2016-2018 Giornate per le Oasi, "Earth Hour" e "Urban Nature". L'Associazione a livello regionale e per tramite delle OA locali annualmente svolge gli importanti eventi nazionali del WWF Italia:

- "Giornate per le Oasi": un tradizionale appuntamento che coinvolge ogni anno migliaia di persone in tutta Italia, con aperture gratuite per tutti e tantissime iniziative aperte per la conservazione della natura e l'educazione ambientale;

- “Earth Hour”: dal 2007 una grande mobilitazione internazionale mirata a incrementare la consapevolezza del valore della natura e della biodiversità da parte dell’opinione pubblica in tutto il mondo. È una grande mobilitazione globale del WWF che, partendo dal gesto simbolico di spegnere le luci per un’ora, unisce cittadini, istituzioni e imprese in una comune volontà di dare al mondo un futuro sostenibile e vincere la sfida del cambiamento climatico;
- “Urbane Nature”: una festa della natura in città, in primo luogo dare valore a tutto quello che arricchisce le nostre giornate all’interno delle città, quello che migliora la nostra salute e la qualità della vita negli ambienti urbani dove spesso si trova la natura che non ti aspetta. Sono organizzate iniziative, laboratori, visite guidate, talk informativi e biciclettate nella natura per imparare a conoscere le tante aree verdi e i parchi urbani delle nostre città e il loro valore.

Di seguito alcune iniziative locali degne di menzione:

### **1) Il museo della biodiversità di Monticiano (si)**

Il giorno 18/05/2019 si è tenuta l’inaugurazione del nuovo Museo della Biodiversità di Monticiano alla presenza delle massime autorità politiche, istituzionali, scientifiche di tutta la Provincia di Siena e degli amministratori di Monticiano.

Si è trattato di un importante evento per WWF Oasi e WWF Siena. Il complesso museale e le strutture ricettive connesse diventano infatti parte della grande e preziosa rete di risorse e valori della nostra associazione, attraverso un contratto stipulato con la Regione Toscana e gli enti che hanno realizzato questo importante luogo di valorizzazione della biodiversità.

Il museo si compone di diverse sale con interazioni multimediali d’avanguardia, sale interattive, informazioni scientifiche di massimo livello, documentari e foto ad alta definizione, mappamondi interattivi, stimolazioni sensoriali e un viaggio vero e proprio nel mondo delle Riserve Naturali della Provincia di Siena; insomma un piccolo museo ma dal valore educativo e ricreativo immenso. Alla parte dedicata alla visita vanno aggiunte sale conferenze, un auditorium da centinaia di posti adattato a conferenze di alto livello, sale per attività scolastiche, un complesso ricettivo denominato Gonna 2 con tutti i confort e le attrezzature per realizzare attività ricettive e culturali. L’esperienza a Monticiano sarà un trampolino di lancio per la protezione del territorio, una sfida per il WWF Italia e per tutti noi, un’occasione unica di dimostrare che la protezione dell’Ambiente e del territorio può e deve essere una potenzialità nello sviluppo culturale ed anche economico delle comunità.

### **2) Marcia stop pesticidi**

In Europa si consumano 400.000 tonnellate di pesticidi all’anno. L’Italia è al terzo posto in Europa per consumo di sostanze chimiche in agricoltura. I residui di queste sostanze si concentrano nell’ambiente e nei nostri piatti: il 67% delle acque superficiali, il 33% delle acque sotterranee, il 66% della frutta e il 40% degli ortaggi che mangiamo risultano contaminati. Abbiamo aderito alla manifestazione inserita nella giornata nazionale organizzata dal WWF Italia in oltre 30 città italiane per chiedere al Governo e alle Regioni un Piano di azione nazionale sui pesticidi che garantisca la tutela della salute dei cittadini e degli agricoltori, salvaguardando la biodiversità e promuovere l’agricoltura biologica.

### **3) Convegni sul lupo**

Svolti ad Arezzo, Livorno e Pistoia dei Convegni sulla tematica del Lupo per parlare di que-

sto magnifico predatore che è tornato a vivere nel nostro territorio e con il quale dobbiamo imparare a vivere in armonia. I convegni si sono svolti alla presenza di Enti, allevatori, esperti di settore, cittadinanza ed hanno raccolto molto interesse e dibattito nelle comunità locali.

#### **4) Opere di sensibilizzazione ambientale**

Svolte innumerevoli iniziative locali e regionali di sensibilizzazione sui temi ambientali, rivolti alle giovani generazioni, istituti scolastici e cittadini in genere, tramite divulgazione, incontri, convegni e seminari tenuti da esperti ambientali, naturalisti e biologi.

#### **5) Difesa dei fiumi**

Iniziative, convegni e manifestazioni in difesa dei fiumi, della loro naturalità, contro l'inquinamento e per politiche gestionali più attente per preservare da gravi danni ai fiumi e torrenti di grande valore naturalistico, storico e paesaggistico.

## **Legambiente Toscana**

Legambiente Toscana è l'articolazione regionale di Legambiente Onlus. È stata fondata nel 1980 dai primi nuclei ecologisti italiani e dai membri del movimento antinucleare che si sviluppò in Italia e in tutti i paesi occidentali negli anni '70. Il suo scopo è quello di organizzare e coordinare le azioni dei 38 gruppi locali di Legambiente situati in Toscana. Il segno distintivo dell'Associazione è sempre stato l'ambientalismo scientifico. Tutte le iniziative ambientali si basano su solidi dati scientifici e sono accompagnate da percorsi alternativi concreti e realizzabili. Legambiente è impegnata parallelamente sulle azioni di tutela ambientale e su quelle di cittadinanza attiva. Questo ha portato l'associazione conta circa 5000 iscritti e simpatizzanti, 40 gruppi locali, molte classi che partecipano a programmi di educazione ambientale, molti giovani che si impegnano ogni anno in campi di volontariato e 5 aree naturali gestite direttamente o in collaborazione con altre autorità locali.

Le principali attività dell'associazione sono volte alla difesa della diversità ambientale e culturale; l'osservazione e la segnalazione di abusi nei confronti dell'ecosistema, compreso l'uso indiscriminato di risorse e l'inquinamento; lotta contro l'energia nucleare e per la promozione delle energie rinnovabili e pulite; promozione di nuovi stili di vita per ridurre l'impatto negativo sull'ambiente e vivere in modo sano; tutela del patrimonio culturale e artistico del Paese; educazione nelle scuole per crescere nuove generazioni rispettose dell'ambiente; lotta ad ogni forma di discriminazione e ingiustizia sociale, promuovendo i valori della solidarietà e della pace; salvaguardia delle aree protette.

Molti progetti e iniziative di Legambiente Toscana sono legati al tema della tutela, valorizzazione e recupero dei paesaggi regionali, infatti le attività incentrate sulla tutela dell'ambiente sono sempre accompagnate da iniziative per la partecipazione e lo sviluppo sociale attraverso azioni sostenibili. Dunque ambientalismo, cultura ed equità sociale diventano elementi fondamentali per agire sui paesaggi toscani. Ogni anno, l'articolazione regionale di Legambiente contribuisce al progetto di livello nazionale per la redazione di un'analisi approfondita della situazione ambientale in Italia (Ambiente Italia, pubblicato e rivolto a tecnici e amministratori). L'associazione gestisce direttamente alcuni parchi e aree protette con un approccio originale e innovativo alla conservazione della natura. Questo viene fatto per garantire che i parchi siano gestiti in modo ecologicamente ed economicamente sostenibile. Legambiente Toscana gestisce, attraverso i suoi uffici, l'Area Naturale Protetta di Interesse

Locale (ANPIL) del Podere La Querciola. Nel contesto dell'area protetta vengono organizzate attività di didattica ambientale che coinvolgono numerosi gruppi di bambini, giovani e adulti che vivono nella zona circostante, ma anche nella regione grazie all'elevata presenza di numerose specie di uccelli. A livello regionale e locale, Legambiente Toscana collabora con associazioni impegnate in ambito sociale e culturale e le istituzioni pubbliche (Comune, Comunità Montana, Provincia, Regione).

La possibilità di avere un contatto diretto con i cittadini promuove l'educazione dei cittadini alle pratiche di cittadinanza attiva collegate al proprio territorio e la loro partecipazione alle decisioni. Per contribuire al raggiungimento di una sempre maggiore partecipazione attiva dei cittadini, Legambiente Toscana organizza un cineforum sul tema del rapporto tra uomo e ambiente. Il cineforum rappresenta uno spazio libero e aperto al dialogo, in cui lo scopo principale è lo scambio di opinioni su temi di attualità da parte dei cittadini. L'associazione ha mantenuto nel tempo un costante interesse per il mondo della scuola e della formazione dei cittadini attraverso progetti come "Energicamente", "CO2 - Cambiare Orizzonti 2: Risorse e energia", "Arno da Vivere e da Narrare", "Riciclabilandia", "Scuole in Rete e Istituti Sostenibili", "Io amo la Val di Pesa" e "Amico Fiume", che si sviluppano in scuole elementari, medie e superiori.

**Le principali campagne di Legambiente** sono: "*Puliamo il mondo*" (*Clean up the World*), "*Piccola Grande Italia*", "*Mal'Aria*", "*Goletta Verde*" e "*Treno Verde*". Questi eventi mirano a coinvolgere tutti i cittadini, italiani e stranieri, per la promozione di un senso di responsabilità verso l'ambiente e il paesaggio. Gli obiettivi delle campagne sono proteggere l'ambiente e la qualità della vita dei cittadini e promuovere la mobilitazione sociale e la diffusione di informazioni relative all'inquinamento globale. Per ogni progetto, Legambiente Toscana è responsabile della pianificazione, l'implementazione e la ricerca di partner istituzionali e associazioni. Tutti i progetti sono finalizzati a sensibilizzare l'opinione pubblica e creare coscienza a livello locale e regionale.

**"Legambiente Scuola e Formazione"** è l'associazione professionale degli insegnanti, degli educatori e dei formatori ambientalisti nata con l'obiettivo di creare un luogo di incontro, di aggregazione, di riflessione, di scambio e di esperienza per i professionisti della scuola e per gli educatori e formatori extrascolastici che si riconoscono negli ideali ambientalisti, per meglio contribuire al miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione. Per un cambiamento della società in chiave ambientalista, la formazione diviene infatti uno strumento strategico per dialogare con diversi target di cittadini e per creare una coscienza ambientale capace di assumere comportamenti e stili di vita sostenibili. Legambiente Scuola e Formazione rivolge al mondo della scuola numerose proposte di lavoro, i cui punti di forza sono la connessione tra apprendimenti disciplinari, la costruzione di competenze trasversali e la formazione alla cittadinanza attiva. Legambiente Scuola e Formazione offre ai suoi soci attività di formazione in presenza e a distanza, lavori di ricerca professionale, gemellaggi con altre realtà, occasioni di dibattito politico e culturale, consulenza per la realizzazione di progetti educativi, materiali didattici e informativi. Dal maggio 2010 è stato costituito il Registro nazionale degli educatori ambientali di Legambiente. Possono iscriversi al registro tutti i soci di Legambiente che si occupano, nell'ambito delle attività delle sedi territoriali dell'associazione (CEA, Circoli, Regionali) di progettazione, realizzazione, conduzione di percorsi di educazione ambientale, di formazione e aggiornamento. L'associazione è impegnata, sin dalla sua nascita nella tutela della legalità ambientalista, ovvero nell'analisi e denuncia della criminalità ambientale, le ecomafie, il traffico e lo smaltimento illecito di rifiuti, lo sfruttamento degli animali e l'abusivismo edilizio nel mirino delle attività vertenziali e legali di

Legambiente, anche grazie alle segnalazioni di cittadini. Questa attività viene svolta in stretta collaborazione con tutte le forze dell'ordine (Arma dei Carabinieri, Capitanerie di porto, Guardia di Finanza, Polizia di Stato, Direzione investigativa antimafia, Corpi Forestali Regionali, Polizie provinciali e metropolitane), procure e magistrati impegnati nella lotta alla criminalità ambientale, istituti di ricerca, giornalisti, avvocati dei "Centri di azione giuridica" e centinaia di circoli locali di Legambiente. Sono stati infatti attivati nel territorio diversi Centri di azione giuridica e una "rete degli avvocati" soci di Legambiente a supporto delle battaglie a difesa dell'ambiente, delle comunità, della natura e degli animali, un sostegno importante per costruire e seguire, nel modo più efficace, azioni legali nelle battaglie territoriali che stanno a cuore ai cittadini. Inoltre è attivo un servizio di vigilanza ambientale volontaria composto da guardie volontarie ecologiche, zoofile, venatorie e ittiche, soci di Legambiente impegnati in monitoraggi, controlli, vigilanza, analisi, gestione di segnalazioni e denunce in campo ambientale, zoofilo, venatorio ed ittico. Un pronto intervento utile ai cittadini, alle associazioni e alle Istituzioni. Annualmente vengono redatti dei dossier, i più importanti sono:

- **Rapporto Ecomafia:** analisi dei dati e delle dinamiche delle ecomafie in Italia nei settori dei rifiuti, del racket animali, del cemento, dell'agricoltura, dei beni culturali e della corruzione. Il dossier è utile per ragionare sulle filiere illegali locali e animare dibattiti con magistrati, forze di polizia, amministratori, associazioni e cittadini per far crescere la consapevolezza e stringere nuove alleanze.
- **Abbatti l'abuso:** analisi del fenomeno del cemento illegale in Italia con la ricognizione sulle ordinanze di demolizione emesse, quelle eseguite e le trascrizioni degli immobili abusivi al patrimonio pubblico. In Italia oltre 71 mila immobili interessati da ordinanze di demolizione, più dell'80% però non ancora eseguite con, mediamente, i Comuni costieri che presentano dieci volte più ordinanze di demolizione (indicatore di abusivismo) dei Comuni dell'entroterra. Il dossier è utile per denunciare e combattere l'abusivismo e organizzare eventi e dibattiti finalizzati a far crescere la consapevolezza e stringere nuove alleanze.
- **Manuale di autodifesa ambientale del cittadino / Manuale su Ecoreati:** formulari aggiornati sulle normative ambientali e quadro dei primi tre anni di applicazione della legge 68/2015, legge che ha introdotto i reati di inquinamento e disastro ambientale nel codice penale, con le sentenze della Corte di Cassazione per la corretta interpretazione applicativa. Strumenti utili per riconoscere le situazioni illegali e denunciarle o per organizzare dibattiti finalizzati a far crescere le conoscenze e stringere nuove alleanze con cittadini, associazioni, aziende, professioni e Istituzioni a difesa dell'ambiente, delle comunità, della natura e degli animali.

## Altre associazioni di carattere regionale e locale

Oltre alle associazioni che hanno un carattere nazionale, in Toscana si registrano numerose iniziative di diversa portata, che testimoniano della presenza di una vivace sensibilità alle problematiche territoriali. Fra queste si segnala la **Rete dei comitati per la difesa del territorio**.

Questa associazione è nata nel 2009 con lo scopo di indirizzare e coordinare l'iniziativa di numerosi comitati costituiti in diverse parti della regione su specifiche problematiche ambientali e paesaggistiche. Al momento della sua costituzione, la Rete si articolava in una trentina di comitati locali: l'attività di questi era in generale legata a vertenze di carattere locale, che però sono cresciute in molti casi fino a tradurre la questione locale in temi di

interesse generale. In molti casi i comitati aderenti alla Rete operano d'intesa con le associazioni ambientaliste. Altri esempi di comitati, non rappresentati nella Rete, sono nati soprattutto per contrastare progetti infrastrutturali o crisi ambientali legate ai temi dei rifiuti e dell'energia. La Rete è tuttora presente in molte situazioni, come le Apuane, la Lucchesia, la piana Firenze-Prato, la Valdiesieve, la Valdichiana, la Montagnola senese, la Valdicornia, la Maremma grossetana. Localmente oltre ai comitati originari si sono costituite associazioni indipendenti come quella per la tutela della Valdichiana, quella per la tutela della Valdiesieve e infine l'Ecomuseo delle Alpi Apuane: quest'ultimo merita particolare interesse perché è stato promosso da quattro comuni (Fosdinovo, Casola, Galliciano e Fabbriche di Vergemoli) insieme al Comitato Salviamo del Apuane e alle sezioni locali delle associazioni ambientaliste. La Rete dispone di un sito<sup>32</sup> che è stato concepito come archivio della documentazione relativa alle principali vertenze territoriali e fino al 2017 registrava anche una rassegna stampa tematica dalla quale attingere informazioni dalla stampa locale. In seguito la rassegna è stata soppressa per ragioni giuridiche, ma il materiale fornito dalla stampa locale continua a circolare in forma digitale senza passare tuttavia dalla pubblicazione sul sito. La Rete opera anche come struttura di consulenza per fornire a singoli comitati adeguata assistenza tecnica in materia di urbanistica e di questioni ambientali.

Un'altra associazione che opera nello stesso senso, e molto spesso di comune accordo, è quella del GRIG, Gruppo d'Intervento Giuridico onlus, presente in diverse situazioni, in particolare sulla costa.

## 5.2 I progetti di educazione al paesaggio rivolti alla scuola e ai cittadini

A cura di: Anna Guarducci (Italia Nostra), Elisa Spilotros (Rappresentante dei Comuni) e Stefania Bolletti (Segreteria Osservatorio del Paesaggio).

Tra le finalità principali dell'Osservatorio Regionale del Paesaggio, ai sensi dell'art. 59 comma 3 della l.r. 65/2014, come si legge nel regolamento (Articolo 1 - Finalità e funzioni) troviamo il "*promuovere, in attuazione della Convenzione europea sul paesaggio, la partecipazione delle popolazioni e degli enti locali alla tutela e valorizzazione del patrimonio paesaggistico regionale*". Tale importantissimo obiettivo è legato alla "*funzione di promozione, in attuazione della convenzione europea, della partecipazione delle popolazioni e degli enti locali, anche attraverso il coordinamento con gli osservatori locali*" e "*di promozione delle conoscenze sulla storia del territorio e del paesaggio toscano*".

È di fondamentale importanza la diffusione della cultura del paesaggio in Toscana come prodotto dell'interazione tra natura e storia, attraverso attività finalizzate al riconoscimento degli elementi identitari (caratteri idro-geomorfologici, ecosistemici, agrari, forestali, insediativi e infrastrutturali dei paesaggi) che caratterizzano la struttura paesaggistica regionale e i suoi tanti contesti sub-regionali e locali, con particolare riferimento a:

a) attività didattiche a favore delle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado

<sup>32</sup> [www.territorialmente.it](http://www.territorialmente.it)

della Toscana volte alla educazione e alla sensibilizzazione delle nuove generazioni rispetto al tema del paesaggio;

- b) attività di formazione degli insegnanti delle scuole primarie e secondarie della regione (discipline letterarie, storico-artistiche, storico-geografiche, naturalistiche) sul tema dell'educazione al paesaggio anche al fine di promuovere l'integrazione delle varie discipline;
- c) attività educative volte alla diffusione della cultura del paesaggio nei cittadini, finalizzate a ricostruire l'evoluzione dei "paesaggi della memoria", ovvero di paesaggi ritenuti "espressivi di identità" dalle popolazioni locali e a sollecitare la partecipazione degli abitanti. I progetti dovranno dimostrare di raggiungere il maggior numero possibile di cittadini e non solo il pubblico già sensibile ai temi del paesaggio; dovranno cioè raggiungere gli strati della popolazione lontani da questo tema e dunque prevedere attività anche in luoghi non consueti.

È compito dell'Osservatorio regionale dare attuazione in tutte le sue forme alla partecipazione e alla formazione degli studenti e dei cittadini alla cultura del paesaggio. A tal fine è stato costituito un gruppo di lavoro all'interno dell'Osservatorio, costituito da Anna Guarducci, Stefania Bolletti e Elisa Spilotros, per formulare una proposta operativa per attività di formazione e di educazione al paesaggio rivolte alle scuole e ai cittadini.

L'attività rivolta alle scuole vede in primo luogo il coinvolgimento degli insegnanti, finalizzato a preparare progetti di educazione al paesaggio da inserire nei Piani dell'Offerta Formativa scolastici, cuore delle scelte culturali e pedagogiche delle scuole. Le attività educative volte alla diffusione della cultura del paesaggio nei cittadini per ricostruire l'evoluzione dei "paesaggi della memoria", ovvero di paesaggi ritenuti "espressivi di identità" dalle popolazioni locali e a sollecitare la partecipazione degli abitanti, sono state pensate sia in forma canonica, attraverso convegni e seminari, ma anche in forme originali tali da raggiungere tutti quei cittadini lontani, per cultura e condizione sociale, dai temi del paesaggio.

Il gruppo di lavoro, in primo luogo, ha valutato la preziosa attività delle associazioni culturali e ambientaliste che da anni attuano progetti di formazione e partecipazione sui temi del paesaggio e non solo. Il gruppo di lavoro ha proposto all'Osservatorio un insieme di attività educative e di formazione che sono state già sperimentate dall'Associazione Italia Nostra e racchiuse in un documento oggetto di discussione all'interno dell'Osservatorio. Tali attività possono essere realizzate alla scala regionale e meglio ancora *"alla scala di ambito paesistico o di comunità, anche in collaborazione con le forze competenti per attività ed esperienze, quali l'associazionismo culturale e di tutela ambientale operante alla scala regionale e locale, le istituzioni e le università pubbliche e le categorie sociali e produttive"*.

Sempre dal documento di Italia Nostra, emerge che è opportuno perseguire: *"l'integrazione e lo sviluppo delle tradizionali attività di educazione ambientale rivolte dalla Regione o da altri enti pubblici agli istituti scolastici; la promozione di attività di aggiornamento degli insegnanti sui temi del paesaggio; l'organizzazione e la promozione di incontri rivolti ai cittadini o a categorie di operatori professionali su specifiche tematiche e problematiche paesaggistiche (sull'esempio riuscito del bando relativo alla Festa della Toscana)"*.

La Convenzione, infatti, nell'indicare innovative modalità per valorizzare, promuovere e diffondere la conoscenza del paesaggio, prevede che gli Stati firmatari si impegnino a promuovere *"insegnamenti scolastici [...] che trattino, nell'ambito delle rispettive discipline, dei valori connessi con il paesaggio e delle questioni riguardanti la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione"*. L'educazione al paesaggio dei bambini e dei giovani ha un ruolo fondamentale nella crescita di una cultura del paesaggio, fornendo una chiave di lettura

che permette di sensibilizzare l'intera popolazione verso i valori paesaggistici del territorio, siano essi di eccellenza oppure i luoghi che quotidianamente viviamo. In questo senso, è auspicabile che l'educazione al paesaggio venga integrata in tutte le discipline scolastiche, per favorire già dai primi approcci al tema uno sguardo multidisciplinare, che incoraggi i giovani a sviluppare un rapporto armonioso con il territorio e con le risorse presenti.

Il gruppo di lavoro ha elaborato un progetto di attività di educazione al paesaggio per le scuole (docenti e studenti) e per i cittadini, approvato dall'intero Osservatorio e qui di seguito riportato. È al momento allo studio del Gruppo di lavoro, in collaborazione con il settore della Regione Toscana "Tutela, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio", la stesura di un Bando pubblico per l'erogazione da parte della RT di contributi finalizzati allo svolgimento di progetti di educazione al paesaggio per le scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado della Toscana, (insegnanti e studenti) e per i cittadini rivolto alle associazioni senza scopo di lucro operanti in Toscana. Di seguito le proposte:

### **1) Corso di formazione per insegnanti**

#### **Proposta A**

Durata: l'intera giornata (ad esempio un sabato).

Dove: Firenze, Sant'Apollonia; oppure: in un luogo fuori Firenze, significativo dal punto di vista paesaggistico, ad esempio: Cascine di San Rossore, Parco delle Foreste Casentinesi, Fattoria di Alberese, Villa Demidoff a Pratolino, Fiesole, ecc.

A chi: insegnanti delle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado di diverse materie: lettere, storia/geografia/educazione tecnica, storia dell'arte, turismo...

Tema: il paesaggio a scuola, brevi relazioni introduttive e presentazione di moduli/workshop/laboratori tematici diversi per i diversi gradi di scuola (scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado) nei quali si presentano esperienze concrete di attività, laboratori, ecc. fatti nelle scuole toscane e di altre parti d'Italia (vedi esempi delle attività di alcuni Osservatori del Veneto). Ogni laboratorio è guidato da uno o più esperti.

Possibilità dell'osservazione diretta.

Docenti: Esperti del settore.

#### **Proposta B**

Durata: 4 incontri di 3 ore ciascuno.

Dove: a Firenze e/o in altri luoghi della Toscana, Pisa, Arezzo, Grosseto, ecc. (magari negli anni seguenti).

A chi: insegnanti delle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado di diverse materie: lettere, storia/geografia/educazione tecnica, storia dell'arte, turismo...

Docenti: Esperti del settore.

Temi:

- introduzione sul paesaggio (leggi e normative, conoscenza, valori, tutela, gestione, piani paesaggistici...), il paesaggio a scuola (perché e come);
- i paesaggi della Toscana;
- lo studio/la conoscenza del paesaggio: le fonti, gli archivi, le risorse online;
- applicazioni didattiche (per livelli scolastici, in sessioni parallele) .

#### **Proposta C**

Negli anni successivi possono essere previsti moduli tematici (con presentazione e realizzazione di applicazioni didattiche) per coloro che intendono proseguire il percorso ed hanno

già frequentato il corso di base (Proposta A o Proposta B), organizzati anche per materie.

Docenti: Esperti del settore.

Temi:

- Paesaggio e iconografia (pittura, fotografia, ecc.).
- Paesaggio e letteratura/poesia.
- Paesaggio e fonti storiche/toponomastiche.
- Paesaggio e cinema.
- Paesaggio e turismo/marketing.
- Paesaggio e scrittura autobiografica.

## **2) Concorso premi per le classi**

A chi: classi delle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado.

Premio: da stabilire.

Cosa: realizzare un breve video (pochi minuti) oppure una/o più foto, con breve descrizione scritta o audio, parole chiave, hashtag...

Temi:

- Il nostro paesaggio/Un paesaggio del nostro comune/Il paesaggio che ci piace.
- Il nostro paesaggio com'era... anni fa (ricerca di foto o altro che documentino il paesaggio nel passato).
- Il nostro paesaggio cambia (confronto di uno stesso paesaggio nel tempo tramite le foto ripetute di ieri e di oggi).
- Il paesaggio che non ci piace.
- Il paesaggio che vorremmo.

Altri temi:

- Il nostro paesaggio nella pittura, nelle mappe, nella poesia, nella letteratura...

## **3) Escursione didattica per osservare/conoscere un paesaggio**

A chi: classi oppure insegnanti delle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado

Temi:

- Osservazione del paesaggio dal vero attraverso escursioni.
- Esperienza estetica soggettiva da parte dei partecipanti e restituzione attraverso l'uso di vari linguaggi e modalità (scrittura, pittura ecc.) delle emozioni vissute.
- Confronto tra percezioni diverse stimulate dal confronto tra l'osservazione dal vero e fotografie, disegni....

## **4) Laboratori/attività didattiche nelle classi**

A chi: classi delle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado. Potrebbero essere previsti nelle classi degli insegnanti che hanno partecipato alla formazione oppure al concorso.

Temi: attività che hanno al centro studio/conoscenza/individuazione ecc. del paesaggio.

Docenti: Esperti del settore.

## **5) Sezione “Educazione al paesaggio” nel sito web dell'Osservatorio**

Parte che contiene: documenti, testi, foto, progetti, esempi di applicazioni didattiche da mettere a disposizione delle scuole (da parte della Regione) e da condividere.

## **6) Sensibilizzazione ai valori del paesaggio**

Le attività proposte nell'ambito scolastico possono essere estese a soggetti facenti parte delle varie comunità di riferimento dei paesaggi toscani mediante, per esempio, l'allestimento di laboratori nei centri di aggregazione pubblici (biblioteche, centri culturali ecc.); di escursioni finalizzate all'affinamento dello sguardo sui valori estetici e alla conoscenza della storia dei vari contesti paesaggistici. Riguardo all'attuazione delle proposte sopra riportate è di fondamentale importanza reclutare personale docente altamente qualificato e/o con certificata esperienza didattica relativa ai temi del paesaggio.

A tal proposito i docenti esperti, specialmente per quanto riguarda le attività da svolgere nelle scuole, possono essere reclutati:

- a) nell'ambito delle Associazioni ambientaliste che già svolgono attività di questo tipo nelle scuole;
- b) all'interno dell'Osservatorio e della Regione;
- c) tra gli insegnanti delle scuole e docenti universitari esperti nel settore;
- d) tramite bando pubblico.

Rimane in capo all'Osservatorio l'organizzazione, la realizzazione e la verifica delle proposte e sarebbe opportuno che la Regione Toscana dedicatesse un ufficio alla gestione delle attività con il supporto continuo e coordinato del Settore "Educazione e istruzione".

## 5.3 Formazione e aggiornamento professionale

A cura di Anna Guarducci, Italia Nostra.

Negli anni 2016-2018 la Regione Toscana, in collaborazione con Anci Toscana e Ti Forma, ha organizzato il progetto "**TerritOri. Percorsi formativi sul Piano Paesaggistico della Toscana**", che ha avuto per oggetto la realizzazione e la gestione di percorsi formativi finalizzati a diffondere la conoscenza dei contenuti del nuovo Piano e a supportarne una applicazione efficace nell'esercizio delle funzioni di governo del territorio da parte delle istituzioni interessate.

Per la complessità dei temi che il Piano affronta, tratta e disciplina, si sono rese necessarie nuove competenze multidisciplinari, insieme a una coerente attenzione al raccordo tra Piano del Paesaggio e sua applicazione, da una parte, e politiche e azioni settoriali ad impatto paesaggistico dall'altra. Ne deriva un cospicuo fabbisogno di sostegni formativi per tutti coloro che, in modo diretto o indiretto, rivestono con le loro attività obiettive responsabilità paesaggistiche e pianificatorie. La docenza è stata affidata a formatori esperti sulle tematiche in oggetto, a partire dai rappresentanti delle Università toscane e del Centro Interateneo per le Scienze del Territorio/CIST (al momento non più attivo) che negli anni 2012-2014 hanno partecipato alla realizzazione degli studi e delle ricerche per il Piano Paesaggistico. Nello specifico, il progetto è stato articolato in due percorsi formativi: "I fondamenti del Piano" e "La dimensione operativa del piano".

### I fondamenti del piano

Il percorso si è composto di tre corsi di formazione della durata complessiva di 46 ore, e ha

avuto l'obiettivo di tradurre le innovazioni del Piano in un quadro conoscitivo sistematico dei fondamenti del piano, ovvero della struttura concettuale e operativa che il piano viene ad assumere a livello regionale e locale.

- **I fondamenti del Piano Paesaggistico Toscano:** il quadro normativo e la gestione del vincolo paesaggistico (durata del corso 16 ore; 15 crediti formativi per gli iscritti all'ordine degli architetti). Il corso, a partire dall'evoluzione del quadro normativo nazionale e regionale, definisce la riarticolazione delle forme e modalità di tutela dei beni paesaggistici, i problemi di definizione, prescrittività, gestione e coerenza della struttura normativa.
- **La cartografia del Piano:** il livello regionale, il livello d'ambito e la cartografia dei beni paesaggistici (durata del corso 10 ore; 10 crediti formativi per gli iscritti all'ordine degli architetti). Il corso illustra gli avanzamenti metodologici e tecnici nella descrizione e rappresentazione e georeferenziazione cartografica dei paesaggi regionali nelle diverse tematiche e scale: struttura e patrimonio paesaggistico, beni paesaggistici, invarianti strutturali, caratteri percettivi, perimetrazioni dell'urbanizzato.
- **Le invarianti strutturali dello statuto del PIT** (durata del corso 20 ore; 15 crediti formativi per gli iscritti all'ordine degli architetti). Il corso affronta la definizione metodologica e operativa delle quattro invarianti strutturali che stanno alla base della interpretazione e rappresentazione identitaria del patrimonio territoriale secondo le componenti individuate dalla LR 65/2014 e delle indicazioni normative riferite all'intero territorio regionale alle diverse scale.

## La dimensione operativa del piano

Il percorso si compone di tre corsi di formazione della durata complessiva di 44 ore e si pone l'obiettivo di approfondire le tematiche in forma sistematica affrontando la dimensione operativa del piano a livello locale con lezioni frontali e interattive organizzate anche in forma laboratoriale. Ogni modulo dettaglierà i caratteri e le peculiarità degli ambiti in cui si tiene la lezione.

- **Agende locali del Piano:** schede di ambito e adeguamenti normativi (durata del corso 16 ore; 15 crediti formativi per gli iscritti all'ordine degli architetti). Il corso richiama i fondamenti della pianificazione paesaggistica e dell'architettura del PIT-PPR, illustra la definizione degli ambiti di paesaggio nella legge nazionale e nell'operatività delle schede d'ambito; i caratteri e le opportunità di valorizzazione dei paesaggi rurali storici; gli aspetti legati alla conformazione degli statuti locali allo statuto regionale; l'attuazione delle norme dello statuto del territorio mediante azioni strategiche capaci di mettere a sistema obiettivi di natura intersettoriale (idrogeomorfologici, ecologici, urbanistici, rurali).
- **L'attuazione del Piano Paesaggistico:** profili giuridico amministrativi e sostanziali (durata del corso 20 ore; 15 crediti formativi per gli iscritti all'ordine degli architetti). Il corso si è occupato dei profili giuridico amministrativi dell'attuazione del piano paesaggistico, illustrando i procedimenti per la conformazione e l'adeguamento nella disciplina del PIT – PPR; degli effetti conseguenti alla individuazione delle aree ex art. 143, comma 4; della disciplina dei beni paesaggistici nell'Ambito di Paesaggio e del recepimento delle prescrizioni d'uso nella strumentazione operativa.
- **I processi di costruzione degli Osservatori locali del paesaggio** (durata del corso 8 ore; 8 crediti formativi per gli iscritti all'ordine degli architetti). Il corso, fortemente interattivo, è incentrato sui processi di costruzione degli Osservatori Locali del Paesaggio, affronta la

normativa nazionale e internazionale di riferimento; le funzioni analitiche, valutatorie, e i sistemi di indicatori utilizzati nella gestione degli Osservatori; le pratiche condivise di relazione fra saperi contestuali e saperi esperti, per finire con una simulazione del processo di formazione e/o di consolidamento di un osservatorio locale.

# 6

## **Il contributo della Rete Toscana delle professioni Tecniche**

## 6.1 Gli effetti diretti del PIT-PPR dal punto di vista delle professioni tecniche

Definire gli effetti prodotti del Piano Paesaggistico a meno di 5 anni dalla sua entrata in vigore risulta un'operazione assai limitata soprattutto se si pensa di riconoscere gli effetti concreti e completi che il Piano Paesaggistico produrrà sul suolo solamente quando sarà attuato nella sua completezza. In effetti si può solo trarre qualche spunto di riflessione sotto il punto di vista della attuazione direttamente cogente e, con più cautela, relativamente agli effetti sulla pianificazione comunale.

L'attenzione che il mondo delle professioni tecniche ha rivolto al Piano Paesaggistico, fin dalla sua formazione, riguarda gli effetti che il PIT-PPR avrebbe prodotto sotto due principali profili:

- gli effetti diretti sugli interventi di trasformazione edilizia;
- gli effetti sulla modalità tecniche e culturali per la formazione degli strumenti urbanistici.

### Gli effetti diretti del PIT-PPR sugli interventi di trasformazione edilizia

Il Piano Paesaggistico, relativamente ai territori ricompresi nei beni paesaggistici ha da subito dettato prescrizioni cogenti per gli interventi diretti che hanno condizionato progetti di trasformazione diretta fissando nuove regole prescrittive volte alla tutela dei valori paesaggistici dichiarati nel vincolo. Questa nuova forma di cogenza, facente parte della cosiddetta "vestizione" del vincolo, ha avuto due effetti complementari: da un lato ha introdotto regole prescrittive non derogabili utili a rendere compatibile gli interventi con il contesto paesaggistico; dall'altro ha definito un nuovo criterio per la verifica dei progetti di trasformazione edilizia, passando dalla compatibilità paesaggistica dell'intervento alla conformità paesaggistica dell'intervento alla disciplina del PIT-PPR.

Questo nuovo paradigma ha rivoluzionato le modalità entro le quali si devono esprimere i soggetti competenti: da una verifica delle compatibilità degli interventi con i contenuti della sola dichiarazione del vincolo paesaggistico, spesso troppo impliciti, si è passato ad un griglia di regole cogenti connesse ai singoli valori riconosciuti, che devono essere verificate puntualmente, codificando così l'alveo della discrezionalità delle valutazioni e dei pareri espressi dalla Commissione per il Paesaggio locale (Comunale o intercomunale) e della Soprintendenza competente per territorio.

Come noto le commissioni locali per il paesaggio sono di norma costituite da professionisti esperti nelle materie paesaggistiche e, in più occasioni, si è rilevata una mancanza di rapporto e dialogo tra l'Ente locale e la Soprintendenza generando situazioni spesso controverse come pareri opposti sul medesimo intervento o, altrettanto spesso, pareri espressi senza specificare in base a quale disciplina del PIT-PPR gli interventi fossero assentiti o negati nel parere.

Altra considerazione afferente l'applicazione diretta del PIT-PPR è rivolta alla necessità di una maggior chiarezza utile ad identificare i contenuti prescrittivi delle regole. Sovente nelle "Schede di Vincolo" dei Beni paesaggistici formati "per decreto" si riscontrano prescrizioni dal contenuto vago o non compiutamente definito in modo da poter essere oggettivamente riscontrabile.

Risulta dunque necessario, per la miglior riuscita nell'attuazione diretta del PIT-PPR, crea-

re le condizioni affinché tutti i soggetti tecnici coinvolti nell'iter di progettazione e di valutazione di un intervento afferente ad un bene paesaggistico condividano i principi e le modalità tecniche a cui si devono ispirare i progetti e i pareri contribuendo così alla formazione di una cultura tecnica diffusa tra professionisti, enti locali e Soprintendenza.

Una considerazione a parte riguarda la gestione delle Autorizzazioni paesaggistiche. Come noto in Toscana le Autorizzazioni Paesaggistiche sono rilasciate dall'Ente comunale su delega regionale. Le pratiche però, ai sensi del Codice, sono valutate sia dal Comune sia dalla Soprintendenza. La semplificazione introdotta dal Codice che rende, per le Regioni dotate di Piano Paesaggistico, il parere del Soprintendente obbligatorio ma non vincolante, non ha di fatto introdotto alcuna semplificazione procedurale apprezzabile, al contrario, nei casi di pareri discordanti, contribuisce a creare un clima di incertezza, in quanto il parere del Soprintendente benché non vincolante potrà difficilmente essere disatteso per ovvi motivi di opportunità e di certezza del diritto.

Riteniamo invece che, per le Regioni che abbiano approvato un piano paesaggistico, sia opportuno introdurre effettive semplificazioni, introducendo modelli di gestione efficienti, riducendo sensibilmente le fattispecie di interventi che necessitano di Autorizzazione ed individuando un unico Ente a cui facciano capo tutte le procedure valutative ed autorizzative, con l'obiettivo di ridurre sensibilmente i tempi di rilascio e concentrare l'attività delle amministrazioni sulla valutazione dei casi che abbiano effettiva incidenza sul paesaggio.

## **Gli effetti sulle modalità tecniche e culturali per la formazione degli strumenti urbanistici**

Il PIT-PPR rivolge gran parte dei suoi contenuti alla pianificazione territoriale e urbanistica. Il combinato disposto tra Piano Paesaggistico e Legge Regionale 65/2014 ha definito nuove discipline e nuove modalità tecniche per la formazione degli strumenti urbanistici. L'articolazione per il Piano Paesaggistico si distingue per un vasto apparato conoscitivo e disciplinare la cui portata, anche culturale, sta permeando nella pianificazione territoriale comunale.

Uno degli elementi più innovativi è certamente costituito dalla definizione del perimetro del territorio urbanizzato. Tale linea di demarcazione deve essere definita secondo modalità codificate dall'Art. 4 della Lr. 65/2014 e secondo i criteri del PIT-PPR. Allo stato attuale non risultano molti i Comuni che hanno adempiuto a definire tale perimetro applicando l'articolo di legge sopracitato poiché solo ora, a distanza di 5 anni dalla entrata in vigore della Lr. 65/2014, sta terminando la fase transitoria che ha consentito, in molti casi, di individuare tale perimetro secondo criteri transitori diversi da quelli definiti dall'Art. 4 succitato.

La portata innovativa connessa alla definizione di un confine tra territorio urbanizzato e territorio rurale è riconosciuta come una occasione per orientare le scelte della pianificazione ad un uso più razionale del territorio che limiti il consumo di suolo e, al contempo, contribuisca alla rigenerazione urbana.

Considerando il breve periodo intercorso dall'entrata in vigore del PIT-PPR e tenendo anche in considerazione i tempi relativi alla fase transitoria nonché i tempi medi utili alla formazione degli strumenti urbanistici comunali secondo i due livelli di competenza comunale (Piano Strutturale - Piano Operativo) non si può comprendere effettivamente quali saranno gli effetti che il PIT-PPR produrrà concretamente sul territorio attraverso la c.d. formazione degli strumenti urbanistici comunali poiché quasi ovunque il ciclo di pianificazione è lungi dall'essere concluso. È però possibile articolare alcuni ragionamenti in ordine alla

coerenza della scelta, operata dalla Legge e dal PIT-PPR, di riconoscere nel Piano Strutturale lo strumento urbanistico in cui definire un perimetro del territorio urbanizzato preciso e “immutabile”.

La forma e la qualità delle città, ed in particolare delle sue periferie e dei suoi margini, destinati spesso ad ospitare i ceti sociali più deboli, è da sempre specchio delle capacità di inclusione sociale di una comunità. La bassa qualità urbana che spesso caratterizza queste parti, la tendenza all’impoverimento della mixité funzionale di questi luoghi e la conseguente perdita del patrimonio di relazioni che costituiva la ricchezza della città europea tradizionale, è un tema che la classe politica e la pianificazione territoriale non possono e non devono ignorare.

Occorre dunque ricordare che la definizione del perimetro del territorio urbanizzato non deve essere intesa come una retrograda volontà di congelare la città nelle sue attuali forme e assetti sociali, non è un’operazione meccanica ma è elemento strategico e progettuale di una città che concorre a riqualificare le sue parti più degradate anche al fin di dare pari dignità ai cittadini che l’abitano.

In effetti, da più parti, si è sollevata l’inopportunità di attribuire valore conformativo ad un elemento appartenente ad un documento di pianificazione, il Piano Strutturale, che per sua natura, deve avere valore statutario e strategico non localizzativo. Non appare infatti coerente delineare dettagliatamente un perimetro senza aver definito un progetto urbanistico preciso che abbia approfondito le previsioni di rigenerazione o che articoli gli indirizzi del PIT-PPR per i morfotipi della urbanizzazione contemporanea.

In sintesi si rileva la necessità di sciogliere questa contraddizione definendo delle regole che possano permettere una definizione del perimetro del Territorio urbanizzato, solo indicativamente definita nel Piano Strutturale, e più precisamente delineata in fase di redazione del Piano Operativo.

## **L’assetto generale del sistema di pianificazione e il processo di conformazione al PIT**

Continuando a considerare gli aspetti legati alla formazione degli strumenti urbanistici ed alla loro “conformazione” al PIT-PPR stabilita dal Codice dei beni culturali e del paesaggio appare utile sottolineare come, a fronte della previsione del codice che stabilisce in due anni dalla entrata in vigore del PIT-PPR (scaduti nel 2017), il termine per la conformazione di tutti gli strumenti urbanistici sia ben lungi dal vedere concluso il ciclo della formazione degli strumenti urbanistici.

Si può dunque affermare, anche se per ora solo su dati provvisori, che la riduzione dei tempi di pianificazione che costituiva uno degli obiettivi dichiarati della “nuova stagione urbanistica” della Regione Toscana, nonostante il qualificato e indefesso impegno degli uffici regionali, delle amministrazioni comunali e delle Soprintendenze, sia lungi dall’essere raggiunto. Questa situazione sta di fatto rendendo di complessa gestione i processi di pianificazione con conseguente allungamento dei tempi della pianificazione, comporta un grande aggravio per le amministrazioni pubbliche e documento per le attività economiche e per la cittadinanza. Si impone dunque la necessità di un ripensamento delle procedure e dei ruoli degli enti coinvolti, a favore di una razionalizzazione dei procedimenti e delle fattispecie di atti di pianificazione da assoggettare alle complesse procedure di conformazione, anche intervenendo sulle disposizioni del Codice.

Anche alla luce di questi elementi occorre riflettere seriamente, come già richiesto dai professionisti in occasione della riscrittura della nostra legge urbanistica nel 2014, sull'opportunità di ricondurre i due strumenti di pianificazione comunale (PS e PO) ad un unico livello. In effetti, considerato che il Piano Paesaggistico ha avuto la forza di dettare obiettivi indirizzi e discipline per tutto il territorio regionale declinando per ambiti paesaggistici (a scala sub-provinciale) i suoi contenuti conoscitivi e progettuali, appare utile avviare un percorso di ridefinizione dei livelli della pianificazione che possa riportare in un unico strumento di pianificazione comunale il livello strutturale (che articola a scala comunale il PIT-PPR) e il livello operativo (che definisce precisamente le destinazioni dei suoli e le trasformazioni). Tale ipotesi permetterebbe di rafforzare il valore disciplinare che il piano paesaggistico già detiene e consentirebbe, in modo più coerente, di definire il perimetro del territorio urbanizzato anche alla luce di veri e propri progetti urbanistici di riqualificazione dei margini ove permesso dal PIT-PPR.

## **La necessaria revisione dei vincoli "ex lege"**

I professionisti ogni giorno spiegano a increduli cittadini o a imprenditori perché, ad esempio, per un capannone a margine di un'autostrada posto in una zona in effetti priva di rilevanti valori paesaggistici o per un annesso vicino ad un laghetto artificiale di irrigazione, siano necessarie complesse procedure amministrative, che durano mesi, per qualsiasi operazione di trasformazione, anche minima, dei manufatti. È un'attività (frustrante) che mette i professionisti di fronte all'illogicità di certe scelte della Pubblica Amministrazione e che scredita agli occhi di esasperati cittadini le stesse Pubbliche Amministrazioni e le ragioni di quelle giuste tutele che proteggono le zone che ne hanno reale necessità. Questa è una tematica che, pur nelle sue difficoltà applicative, non può non essere affrontata in un Piano Paesaggistico, come, ostinatamente, non si è voluto affrontare in occasione della redazione del piano vigente.

Rinnoviamo dunque al Ministero per i Beni Culturali e alla Regione la pressante richiesta di una revisione di merito delle aree paesaggisticamente vincolate c.d. ex lege o ex Galasso, anche mediante una modifica del Codice, se necessaria, per quelle Regioni che si siano dotate di Piano Paesaggistico. Stante gli approfondimenti territoriali che il PIT-PPR ha potuto condurre sui territori è infatti opportuno articolare meglio le aree di tutela dei beni paesaggistici, dedicando maggiore attenzione ad alcuni elementi che giustamente ne meritano anziché perseguire l'obiettivo di una tutela diffusa che rischia da un lato di appiattire l'importanza delle varie parti del territorio e costringere a complesse procedure autorizzative del tutto ingiustificate alla luce degli effettivi valori paesaggistici presenti.

## **Il ruolo delle Soprintendenze nella pianificazione territoriale e urbanistica**

Dalla entrata in vigore del PIT-PPR sono intervenuti almeno due Accordi tra Regione Toscana e Ministero dei Beni e delle Attività Culturali atti a chiarire, in particolare, le modalità di svolgimento delle conferenze paesaggistiche. Se da un lato si è registrata qualche miglioria nel codificare i perimetri entro i quali si svolge tale conferenza, dall'altro appare ancora lontana la effettiva collaborazione utile a formare un processo di pianificazione concertata con i Comuni. Si rileva che Regione Toscana sta mettendo in campo percorsi e strumenti utili ad

affiancare i Comuni nella formazione di strumenti urbanistici che si ispirano all'intento di condividere i contenuti del PIT-PPR mentre si sta verificando sempre più spesso un comportamento non collaborativo delle Soprintendenze, anche a causa della scarsità di personale a disposizione e di una formazione incentrata su tematiche lontane da quelle della pianificazione, che si pongono in condizione di valutare i Piani ex post evitando cioè di dialogare con l'ente proponente in tutte le fasi iniziali ed intermedie (dall'avvio alla approvazione delle controdeduzioni alle osservazioni) limitandosi a esprimere un parere sul piano al termine del percorso in sede di conferenza paesaggistica.

Per quanto tale modalità possa essere legittima, appare del tutto inappropriata a fronte della disciplina del Codice che auspica una ampia collaborazione tra gli enti che, di fatto, viene disattesa. Si rileva inoltre come spesso l'espressione del parere della soprintendenza ecceda i limiti entro i quali uno strumento urbanistico ha la possibilità di esprimersi sconfinando in richieste che possono trovare risposta in altri strumenti di dettaglio (come regolamenti edilizi o regolamenti dell'ornato, delle insegne etc.).

Per superare queste problematiche (peraltro oggetto di una recente sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale) appare necessario un maggior interesse delle Soprintendenze al processo di formazione dello strumento urbanistico orientando cioè, fin dall'avvio del procedimento, le attenzioni ai contenuti degli atti che via via formano lo strumento urbanistico ed esprimendo contributi pertinenti e utili alla miglior formazione dello strumento nella fase che propriamente considera tutti gli elementi utili al miglioramento dei contenuti prima e durante lo svolgimento della conferenza paesaggistica.

# 7

## **COVID-19 e Tipologie di Paesaggio**

Gli studi sulle caratteristiche di molte patologie, inclusi i virus, prevedono sempre anche l'analisi delle condizioni economiche, sociali ed ambientali. Nel contesto della redazione di questo rapporto, ci è sembrato utile presentare il primo studio che prende in considerazione il rapporto fra la diffusione dei contagi e le diverse tipologie di paesaggio, in Italia e in Toscana. L'indagine è stata realizzata dal CULTAB del Dipartimento DAGRI, in collaborazione con la segreteria tecnico scientifica dell'Osservatorio Nazionale del Paesaggio Rurale e con la Divisione Ricerche Finanziarie della Banca Centrale Europea (BCE). I risultati sono stati pubblicati sulla rivista internazionale *Landscape and Urban Planning* e sulla *Working Paper Series* della Banca Centrale Europea. In questa sintesi presentiamo separatamente i dati per l'Italia e la Toscana.

## I dati nazionali

La prima fase del lavoro ha prodotto una classificazione del territorio italiano utilizzando i dati dei piani nazionali di sviluppo rurale che ha portato a definire 4 categorie di paesaggio rurale:

**Aree di tipo A:** Aree rurali urbane e periurbane. Includono le aree rurali urbane e limitrofe in cui ricadono 195 comuni con una densità media di popolazione molto elevata (circa 1.510 ab./kmq). Sono compresi i capoluoghi di Regione, gran parte dei capoluoghi di provincia, le grandi aree metropolitane e quelle aree ad alta densità abitativa. In alcune aree, immediatamente a ridosso del tessuto urbano, si concentrano anche le attività industriali, tra cui quelle agroalimentari. Le caratteristiche descritte descrivono queste come aree agricole ad alta intensità e con importanti impatti ambientali.

**Aree di tipo B:** Aree ad alta intensità energetica. Aree di pianura che presentano una agricoltura intensiva, collocata essenzialmente nel centro-nord del Paese, che generalmente incorporano al loro interno le aree di tipo A. Complessivamente, si estendono su 1.782 comuni, che ospitano anche la parte "centrale" del sistema agro-industriale. Queste aree producono il 38% del valore aggiunto agricolo nazionale (VA). Si tratta di aree densamente popolate (313 ab./kmq), con forte specializzazione nell'agricoltura e nell'agro-industriale. Anche queste sono aree agricole ad alta intensità e con importanti impatti ambientali.

**Aree di tipo C:** Aree a media intensità energetica. Aree di collina e di montagna, prevalentemente o significativamente rurali. Complessivamente, sono 3.084 comuni che rappresentano il 29,50% della popolazione italiana e il 33% circa della superficie territoriale. L'attività agricola in queste zone è complementare ad altre attività, ma contribuisce al 33% del valore aggiunto nazionale. Si tratta di aree con agricoltura a carattere meno intensivo rispetto alle aree A e B. Sono caratterizzate da rilevanti risorse paesaggistiche ed ambientali ed una buona potenzialità per il turismo rurale ed un modello di economia integrata.

**Aree di tipo D:** Aree a bassa intensità energetica. Soprattutto la montagna e la collina significativamente rurale meridionale, la montagna del centro-nord con più spiccate caratteristiche di ruralità e alcune aree di pianura del sud e delle isole. Sono le zone meno popolate del paese (59 ab./kmq), caratterizzati da importanti fenomeni di abbandono negli ultimi decenni soprattutto nelle regioni meridionali. Pur ospitando il 13,41% della popolazione, occupano il 45,6% della superficie territoriale suddivisa in 2.865 comuni. In termini settoriali, queste zone rappresentano il 20% degli occupati agricoli e il 17% del VA nazionale.

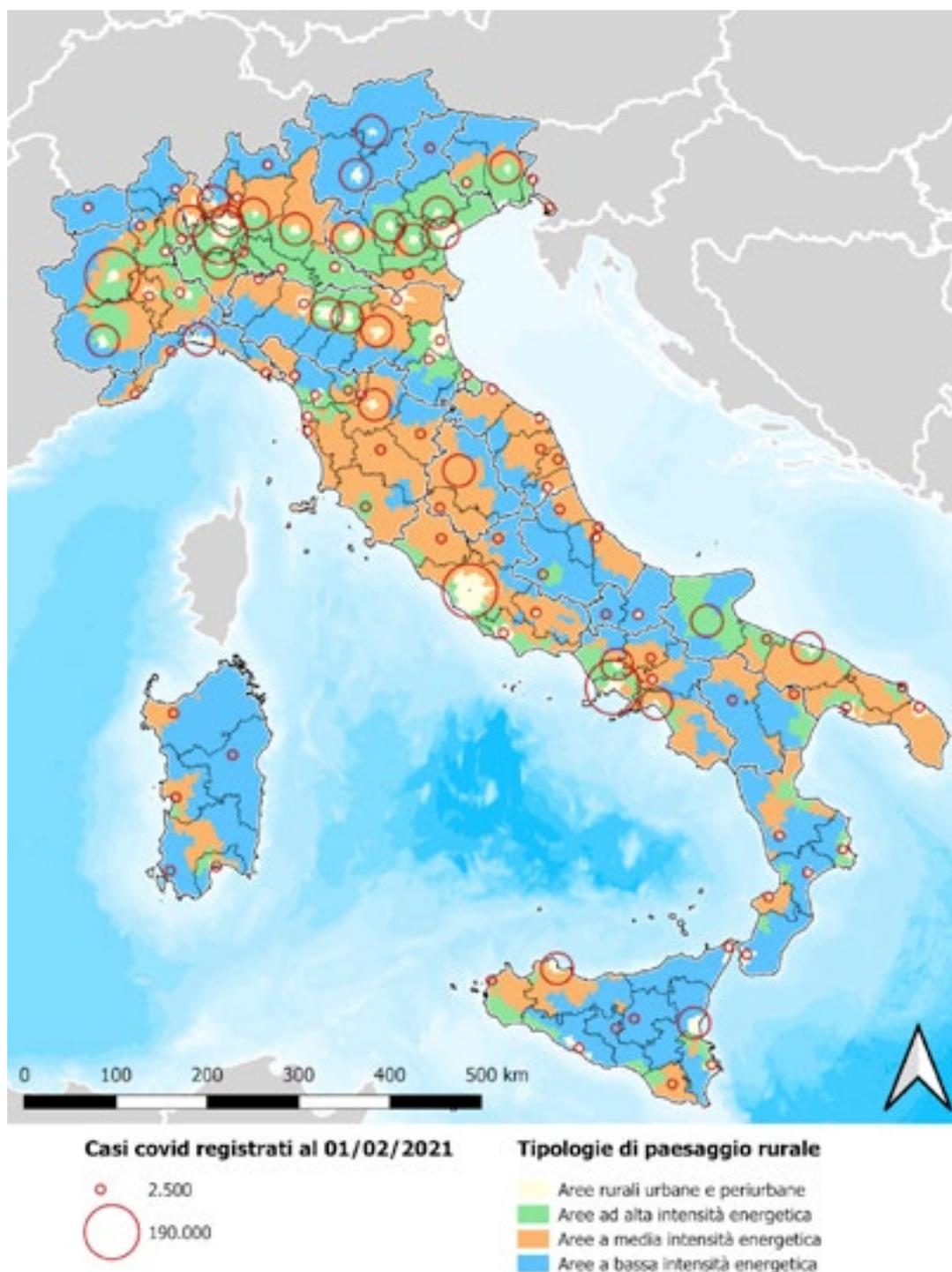


Figura 1 - Distribuzione dei casi COVID-19 rispetto alle tipologie di paesaggio rurale

## Sintesi dei risultati a livello nazionale

In sintesi, l'Italia può essere divisa in due macrotipologie – A e B da una parte, C e D dall'altra – in base al modello di sviluppo: rispettivamente alta e bassa intensità. Stando ai dati resi noti dalla Protezione Civile nel mese di febbraio 2021, nelle aree a bassa intensità e meno industrializzate ci si ammala quasi tre volte di meno rispetto a quelle industrializzate:

nel primo caso si registrano una media di 629 infetti per 100 chilometri quadrati (368 per 100mila abitanti), rispetto ai 1600 casi per 100 chilometri quadrato e (455 per 100mila abitanti). Le differenze dei contagi sono quindi più significative se calcolate proporzionalmente al modello di sviluppo rispetto al calcolo con la sola densità demografica. In particolare le aree più colpite risultano essere la Pianura, il fronte adriatico dell'Emilia Romagna, la valle dell'Arno tra Firenze e Pisa, le zone intorno a Roma e Napoli. Le aree ad alta intensità sono anche quelle più soggette a inquinamento causato da nitrato, metano ed emissioni di ossido nitroso, che incide sulla qualità ambientale.

## La situazione toscana

Utilizzando la classificazione individuata dai piani nazionali di sviluppo rurale, si individuano le quattro categorie e le due macro-categorie sul territorio regionale:

- **Aree rurali urbane e periurbane:** aree limitrofe a centri urbani, in particolare ai capoluoghi di provincia (Massa, Lucca, Prato, Firenze, Pisa e Livorno). Occupano solo il 3% della superficie regionale ma ospitano il 26% della popolazione. In alcune aree di questo tipo si concentrano anche le attività industriali, tra cui quelle agro-alimentari. Le caratteristiche descrivono queste aree come aree agricole ad alta intensità e con importanti impatti ambientali.
- **Aree ad alta intensità energetica:** aree di pianura che presentano una agricoltura di tipo intensivo, generalmente prossime alle aree A. Ricoprono circa l'8% della superficie regionale ed ospitano il 18% della popolazione.
- **Aree a media intensità energetica:** aree di collina, e di montagna, prevalentemente o significativamente rurali. Occupano la maggior parte del territorio toscano (70%), ed ospitano metà della popolazione regionale.
- **Aree a bassa intensità energetica:** aree prevalentemente montane, situate lungo gran parte degli appennini e presso l'Amiata, con spiccate caratteristiche di ruralità e caratterizzate da importanti fenomeni di abbandono. Occupano il 19% della superficie regionale ed ospitano il 6% della popolazione.

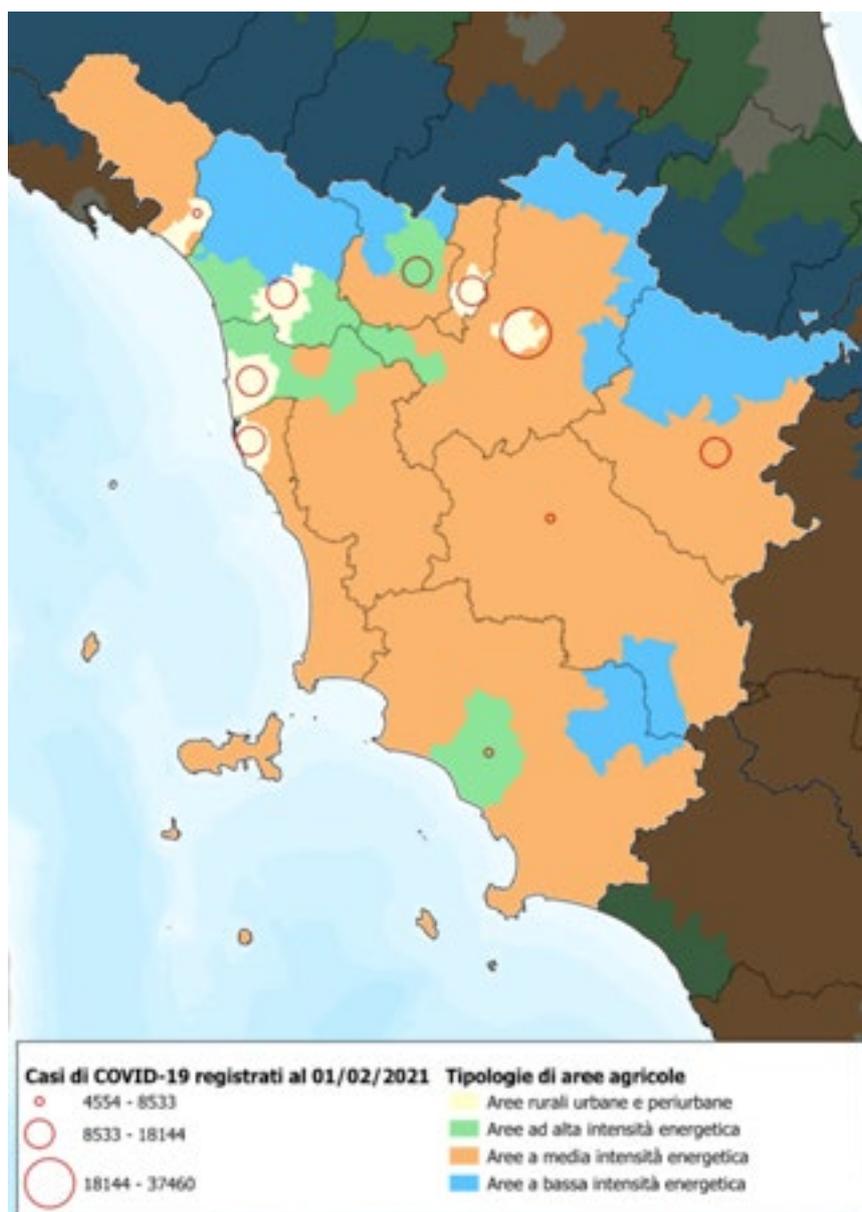


Figura 2 - Superficie regionale distribuita nelle 4 tipologie di aree agricole. I cerchi rossi mostrno invece il totale dei casi registrati nella rispettiva provincia.

A circa un anno dall'inizio della pandemia, sono stati registrati più di 133.000 casi in Toscana. In questo studio sono stati elaborati suddivisi in base alle quattro tipologie di aree agricole sopra descritte nella seguente tabella.

TOSCANA	Media	Tipologie di aree agricole				Aree intensive	Aree non intensive
		A	B	C	D		
CASI/100 Km2	584	1.111	673	534	639	805	556
CASI/10.000 abitanti	360	385	367	347	343	376	346

Tabella 1 - casi per superficie e casi per abitanti in Toscana, aggiornati al 01/02/2021

Come indica la tabella 1, analizzando esclusivamente la ripartizione della superficie i casi risultano estremamente sbilanciati verso le aree intensive: più di 800 casi ogni 100 km<sup>2</sup> nelle intensive rispetto ai 556 casi ogni 100 km<sup>2</sup> nelle aree non intensive, a fronte di un'intensità media regionale di 584 casi. In particolare, le aree con maggior densità di popolazione – ovvero le aree urbane e periurbane – registrano un'intensità del contagio estremamente elevata, oltre 1100 casi ogni 100 km<sup>2</sup>.

Analizzando invece i dati sui casi distribuiti tra la popolazione effettivamente residente nelle diverse aree individuate, i valori risultano meno estremi, tuttavia la differenza resta marcata: i casi totali ogni 10.000 abitanti medi per la Toscana sono 360, ma questo valore scende a 346 se si considerano le aree con un livello di sviluppo non intensivo, mentre aumentano a 377 per le aree con un livello di sviluppo più intensivo.

Questa differenza risulta ancora più incisiva analizzando aree particolarmente intensive (le aree urbane e periurbane, dove i casi aumentano ulteriormente a 385 ogni 10.000 abitanti), quelle particolarmente non intensive (le aree a bassa intensità energetica, dove i casi diminuiscono a 343 ogni 10.000 abitanti). Per quanto non si possa sostenere che le aree agricole meno intensive siano al sicuro dalla pandemia, è evidente che la popolazione residente in queste zone risulti meno suscettibile al contagio.

## Conclusioni

I risultati dello studio mostrano che, anche dopo un anno dall'inizio della pandemia, i paesaggi a bassa intensità energetica sembrano i più sicuri rispetto alla diffusione del virus e alla possibilità di essere contagiati. La diffusione del virus mostra una correlazione significativa con la tipologia di sviluppo, quindi con un numero di contagi più alto, rispetto alla correlazione con la sola densità demografica. Per evitare che il risultato fosse falsato da fattori esterni, sono state analizzate anche ulteriori possibili correlazioni, con dati sull'età, la salute e l'economia delle varie province, ed i risultati hanno sempre confermato la robusta significatività della correlazione con la tipologia di sviluppo.

Le misure di contrasto dovrebbero quindi essere diverse per le diverse tipologie di territorio. Rispetto al trend registrato negli ultimi decenni, che ha visto un progressivo abbandono delle aree rurali collinari e montane, ed una progressiva concentrazione di insediamenti urbani, si dovrebbe pensare di ridurre, se non invertire, tale tendenza. Allo stato attuale quasi il 57% della popolazione italiana si concentra nel 21% del paesaggio con caratteristiche intensive (aree A e B), mentre il 43% vive nel 79% del territorio (aree B e C). In Toscana il 44% della popolazione vive nell'11% dei paesaggi con caratteristiche intensive, contro il 56% che vive nell'89% del paesaggio caratterizzato da bassa intensità energetica. Questo squilibrio andrebbe corretto.

È necessaria una diversa strategia di sviluppo che rivitalizzi le aree interne, sottraendole agli effetti dell'abbandono e alla recessione economica, realizzando infrastrutture e servizi adeguati per migliorare e favorire la qualità della vita. A questo proposito, il Recovery Fund e la nuova politica agricola comunitaria sono l'occasione per valorizzare attraverso progetti mirati aree che hanno una forte dotazione di risorse paesaggistiche, culturali, storiche ed enogastronomiche.

# 8

## **Conclusioni**

*A cura di Mauro Agnoletti  
(Presidente Osservatorio del Paesaggio).*

All'interno della Relazione Generale del PIT si evidenziava che il paesaggio, quando non viene solo interpretato come fattore d'attrattività turistica ma come valore aggiunto per l'economia, rappresenta una opportunità. La relazione chiariva che tale opportunità per essere colta richiede la capacità di favorire una maggiore integrazione fra politiche di sviluppo e tutela del paesaggio. In questo senso, la possibilità di assegnare al paesaggio la funzione di indirizzare il modello di sviluppo presuppone che le strutture preposte alla tutela si assumano la responsabilità di concorrere a definire un modello di sostenibilità economica, sociale ed ambientale che rispetti il significato ed il ruolo della Toscana in Italia e nel mondo. Allo stesso tempo, è necessario fare chiarezza su tematiche quali "ambiente", "natura" e "paesaggio", termini spesso impropriamente sovrapposti, sviluppando in primo luogo una corretta analisi interpretativa delle dinamiche del paesaggio, che il rapporto ha cercato di realizzare e che cerchiamo di sintetizzare.

Considerando le dinamiche generali, quello che emerge dai dati di lungo periodo è il processo di polarizzazione che ha interessato il paesaggio. Dal secondo dopoguerra si registra infatti una progressiva intensivizzazione che ha visto crescere la concentrazione della popolazione in aree urbane poste soprattutto nella valle dell'Arno, dove si collocano anche la maggior parte delle industrie e delle aree ad agricoltura intensiva. Il 44% della popolazione vive infatti in poli urbani o di agricoltura intensiva, pari all'11% del territorio regionale, mentre il restante 56% risiede in aree con agricoltura di bassa o media intensità energetica, spesso caratterizzati da stasi economica o con problemi di sviluppo, che sono pari all'89% del territorio. Da un lato si assiste, quindi, ad una progressiva saturazione dello spazio aperto nelle aree urbane e periurbane a favore di aree insediative, industriali ed infrastrutture. Dall'altro si osserva una progressiva scomparsa del paesaggio agricolo e forestale coltivato, con lo sviluppo di nuove formazioni arboree ed arbustive, non gestite e ormai disconnesse dalle attività agricole e pastorali.

Riguardo all'urbanizzazione, pur osservando un aumento dei territori modellati artificialmente, si evidenzia un rallentamento di tale processo. Se infatti nel 2007-10 la variazione percentuale è del +1,64%, nel periodo successivo 2010-13 l'aumento è dello 0,95% e nel periodo 2013-16 la variazione continua a diminuire fino allo 0,38%. In totale le aree urbane sono passate da circa il 3,6% nel 1954 al 8,6% del 2016, con un aumento di circa 114.000 ha. Si tratta di numeri significativi ma tutto sommato contenuti e, correttamente, gli sforzi regionali sono soprattutto orientati a superare la sola contabilità di tipo numerico in favore di una valutazione qualitativa del fenomeno. Le dinamiche urbanistiche sono l'oggetto principale della pianificazione e quindi, il fenomeno è direttamente misurabile anche tramite i regolamenti urbanistici e le previsioni dei piani comunali.

Sebbene i processi di consumo di suolo e riforestazione spontanea siano l'espressione di fenomeni molto diversi fra loro, in realtà contribuiscono entrambi alla polarizzazione in corso creando sistemi paesaggistici non più integrati. Le relazioni fra attività agricole e forestali, un tempo strettamente legate, si sono interrotte e i due sistemi vivono oggi vite indipendenti, situazione favorita non solo dal modello socio-economico, ma anche dalle normative di tutela. Il fenomeno della polarizzazione è importante, non solo per le implicazioni economiche ed ambientali, ma anche per le questioni sociali, in particolare quelle legate alla disgregazione delle comunità rurali e alla mutata percezione nell'opinione pubblica riguardo alle trasformazioni in corso. Mentre infatti il consumo di suolo è generalmente giudicato come un

fenomeno negativo, l'abbandono del territorio rurale e la conseguente avanzata della vegetazione arborea sulle aree un tempo coltivate, è valutata spesso come un fenomeno positivo.

Nei decenni del dopoguerra si è osservata la trasformazione di molte aree agricole poste in pianura in aree urbanizzate, mentre le aree abbandonate in collina e montagna sono state colonizzate da circa 158.000 ha di nuovi boschi. Come dato originale della Toscana, diverso dal dato nazionale in cui prevale la riforestazione, si evidenzia un passaggio da agricolo a urbano e da agricolo a boscato, di superfici non molto distanti tra loro in termini quantitativi dal 1954. Uguale specificità riveste l'avvenuto sopravanzamento delle aree forestali rispetto alle aree agricole, verificatosi alla fine degli anni '80 dello scorso secolo, anch'esso diverso dal dato nazionale, che vede le superfici agricole ancora oggi in leggera prevalenza su quelle boscate. Grazie alla elaborazione di strati informativi del SIT, è stata realizzata la mappatura di tutte le aree abbandonate e riforestate dal 1954 al 2016, consentendo non solo di mettere in evidenza le modalità di trasformazione del paesaggio dovute all'abbandono, ma anche di identificare tutte le aree suscettibili di recupero dal 1954, come consentito dalla legge 65 del 2014 sul Governo del Territorio.

Come già accennato, l'abbandono delle aree agricole e pastorali è da considerarsi un fenomeno degradativo del paesaggio, così come il consumo di suolo, in quanto altera gli equilibri, generando una vasta serie di conseguenze, fra le quali la riduzione della diversità e quindi la semplificazione del mosaico paesaggistico, da sempre un elemento qualitativamente importante del paesaggio toscano. Dal punto di vista forestale boschi non coltivati incidono negativamente sull'economia favorendo il progressivo ricorso all'importazione dall'estero, visto che utilizziamo circa la metà dei boschi della regione. Vi è poi da ricordare che la produzione alimentare, in particolare quella di qualità, è anch'essa un prodotto culturale che caratterizza la Toscana, seconda in Italia per produzioni tipiche certificate. Anche questa ha subito un calo con conseguente maggiore ricorso all'importazione. Dal punto di vista ambientale, è bene ricordare che sono i boschi gestiti a svolgere al meglio anche le funzioni ambientali, quali l'assorbimento della CO<sub>2</sub>, così come la biodiversità è ampiamente presente anche in boschi coltivati. Va inoltre sottolineato che anche sistemi agricoli quali gli oliveti assorbono quantità spesso maggiore di CO<sub>2</sub>, rispetto al bosco, contribuendo ad una importante prodotto tipico della regione e che siamo costretti ad importare per fare fronte al fabbisogno.

Come già ricordato, la questione dell'abbandono e dei processi di riforestazione è stata in parte affrontata all'interno della legge Regionale n.65, la quale ha prodotto una norma che consente il recupero dei terreni coltivati al 1954, ma la cui applicazione è ancora oggetto di varie problematiche che andranno risolte. In sostanza, mentre le componenti insediative del paesaggio sono ormai coerentemente riconosciute e tutelate nella loro dimensione storica e come valore economico, così come gli aspetti naturalistici, il paesaggio rurale è ancora lontano da questa situazione e solo il registro Nazionale dei Paesaggi Rurali Storici del MI-PAAF ha cercato di porre rimedio a tale mancanza. Il PIT con i suoi morfotipi ha valorizzato gli aspetti fisionomico-paesaggistici legati all'architettura delle colture agricole e alle sistemazioni agrarie, ma riguardo ai boschi questa impostazione deve misurarsi con indirizzi di tutela generalmente volti a favorire valori prevalentemente naturalistici. Si tratta di un dualismo che già nella conformazione dei piani comunali al PIT/PPR si manifesta in tutta la sua evidenza, specie quando si mettono a confronto gli indirizzi dell'invariante ecosistemica con quella dei caratteri morfotipologici. La mappatura di dettaglio delle aree riforestate dal 1954

al 2016, presentato nel rapporto, consente adesso di definire con certezza, anche alla luce dei recenti sviluppi normativi, le aree agricole recuperabili, come previsto anche dal Testo Unico in Materia di Foreste e Filiere Forestali del 2018.

Le analisi svolte, hanno potuto dimostrare anche la chiara origine culturale della grande maggioranza dei boschi della Toscana. Tutti i boschi della regione sono stati coltivati, con varie forme di gestione; non ci sono quindi boschi definibili come interamente “naturali”, cioè non toccati dall’uomo, compresi quelli inclusi nel sistema delle aree protette. Esistono semmai boschi dove l’attività antropica è stata sospesa e altri sviluppatisi in precedenti aree agricole, ma le cui caratteristiche, come insegna l’ecologia forestale, sono comunque influenzate dalle attività antropiche avvenute nel passato. Alcuni definiscono questi boschi di neoformazione come seminaturali, ma potrebbero ugualmente essere definiti come semi-culturali. In realtà, il valore sociale e culturale dei boschi rappresenta il terzo pilastro della gestione forestale sostenibile, secondo quanto stabilito nel 2003 dalla Conferenza Interministeriale per la Protezione delle Foreste in Europa. Il fatto che in un paese modellato dalla storia si sia praticamente ignorato tale tematica in tutte le normative paesaggistico-ambientali e forestali, è già di per sé significativo. L’origine culturale del paesaggio forestale toscano è una realtà storica, le caratteristiche di estensione, struttura, densità e composizione specifica dei boschi sono il risultato di millenni di attività antropiche, durante i quali essi hanno contribuito allo sviluppo di ciò che chiamiamo civiltà, dando vita a quei paesaggi che il Codice dei Beni Culturali ed il PIT dovrebbero preservare. Purtroppo, il vincolo paesaggistico si è progressivamente orientato ad essere un vincolo paesaggistico-naturalistico, un indirizzo non particolarmente rivolto al paesaggio coltivato. Infatti, tutta la vegetazione arborea ed arbustiva, compresa quella sviluppatasi sui terreni abbandonati è, indifferentemente dalle sue caratteristiche, tutelata per legge. Si nega così, implicitamente, che il mantenimento o il ripristino di un paesaggio produttivo, possa essere un valore da tutelare. Se questa impostazione della tutela sicuramente può limitare l’avanzata delle aree urbane in aree forestali, certo non tutela i valori culturali del paesaggio rurale.

E’ indubbio che in questi ultimi anni si assiste al tentativo di proporre l’idea di ritorno alla natura come indirizzo univoco per la sostenibilità e per la tutela. Si tratta di un approccio originatosi alla fine dell’800, come portato di culture più forti, nordeuropee e nordamericane, che hanno come riferimento paesaggi diversi dai nostri. Negli ultimi decenni ha però avuto facile presa nel nostro paese, proponendosi come modello verso cui tendere e a cui abbinare anche canoni estetici verso i quali, sino dalla legge di Benedetto Croce del 1923, il vincolo è orientato. Sebbene non potranno essere normative o sentenze a modificare la storia, certo queste potranno però impedire di tutelare i valori culturali favorendo orientamenti che sotto il cappello “ambientale” intendono assumersi il compito indirizzare le trasformazioni del paesaggio.

Sembra sia stato dimenticato che è l’opera dell’uomo che ha creato il paesaggio che scrittori e viaggiatori di tutta Europa hanno osservato e celebrato fino dal quindicesimo secolo e che governare la natura è ciò che ha permesso la sopravvivenza della specie umana sul pianeta Terra. La protezione dell’ambiente, intesa come qualità di acqua, suolo, aria e biodiversità è essenziale, ma ciascun paese contribuisce allo sviluppo dell’umanità con le proprie caratteristiche e parametri corretti di qualità ambientale che di per sé non sono sinonimo di qualità del paesaggio. La dichiarazione congiunta di UNESCO e CBD (Convenzione per la Diversità Biologica) sulla diversità bioculturale redatta a Firenze nel 2014, chiarisce che il tipo di biodiversità che caratterizza il nostro territorio è un prodotto del rapporto fra uomo e natura.

Ugualmente, la Convenzione Europea del Paesaggio, siglata a Firenze nel 2000, tutela tutti i paesaggi, inclusi quelli di natura culturale.

Vale la pena ricordare che la definizione di paesaggio riportata all'articolo 131 del Codice dei Beni Culturali, lo indica come "territorio espressivo di identità il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interazioni", mentre la tutela è indicata come "attività rivolta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali espressi dal paesaggio". Il paesaggio toscano è il risultato della integrazione di processi sociali, economici ed ambientali nello spazio e nel tempo, ed è pertanto, integralmente, un paesaggio culturale, in cui anche le specie animali e vegetali trovano spazio e fruiscono di tutele, ma sono anch'esse il prodotto di dinamiche storiche e devono essere gestite in modo da non alterare i valori del paesaggio. In questo senso la Toscana non può che contribuire al concetto di sostenibilità proponendo il messaggio che l'affresco del "Buon Governo del Territorio" del Lorenzetti aveva già proposto sette secoli fa. Una visione lungimirante e coerente con le caratteristiche di un paesaggio tutt'ora motivo di vanto per la regione, per l'Italia, ed esempio per il resto del mondo.

Mauro Agnoletti

Autore: Regione Toscana

Anno 2020

Stampa: Tipo-litografia Pancani - Firenze (Italia)

PUBBLICAZIONE A CURA DI



■ ■ ■ **fondazione**  
**sistema toscana**