

Annalisa Gualdani

Prime riflessioni sulla “copianificazione” paesaggistica in Toscana

1. Il Paesaggio “alfa ed omega” delle funzioni di tutela e di gestione.

La nozione di paesaggio ha nel tempo catalizzato l’attenzione del dibattito scientifico, che a partire dalla nozione estetizzante crociana del bello in natura¹, recepita dalla legge 1497/1939², ha condotto sino all’attuale definizione recepita nel codice³. Non è questa la sede per ripercorrere l’appassionante *iter* che ha portato all’elaborazione da parte della dottrina e della giurisprudenza di raffinate ricostruzioni definitorie del termine “paesaggio”, tuttavia la conclusione a cui esse sono pervenute e cioè la prevalenza degli interessi legati alla tutela del paesaggio, rispetto a quelli della fruizione del territorio⁴, vengono assunti come premessa maggiore del ragionamento che qui si intende percorrere.

L’art. 131, comma 2, del Codice (come sostituito dall’articolo 2 del D.lgs. n. 26 marzo 2008, n. 63), in armonia con quanto stabilito dalla Convenzione Europea sottoscritta a Firenze, il 20 ottobre del 2000⁵, definisce il paesaggio, quale manifestazione identitaria percepibile; per paesaggio si intende, infatti “*il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*”. Il valore paesaggio diviene, così, sintesi di “*quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale*” ed espressione di quella concezione di natura come sfondo di rapporti sociali equi tra individui, come forza armonizzante del tutto.

Non più dunque una concezione statica di tutela del paesaggio, incentrata sulla salvaguardia del “bello sguardo dalla villa” o della visione prospettica delle eccellenze, ma dinamica, avente ad

¹ G. Pasini, *La tutela delle bellezze naturali*, Napoli, 1967, 11 ss.; M. Cantucci, *Bellezze naturali*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1968, vol. II, 294 ss.

² Sulle legge n. 1497/1939 cfr. F. Severi, *La vigente legge sulla protezione delle bellezze naturali*, in *Dir. Beni pubbl.*, 1940, 71 ss.; M. Grisolia, *Bellezze naturali*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1959, vol. V, 80 ss.

³ La tesi estensiva ed oggi da tutti segnalata di paesaggio risale ad un fondamentale scritto di A. Predieri del 1969, a cui la dottrina successiva si è ispirata: A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente*, vol. II, Firenze, 1969, 381 ss.

Sulla salvaguardia del paesaggio nel codice dei beni culturali e del paesaggio cfr. G. Sciuillo, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: principi dispositivi ed elementi di novità*, in *Urb. App.*, 2004, 763; S. Civitarese Matteucci, *Commento all’art. 131*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2004, 507 ss.; A. Crosetti, *Paesaggio*, in *Dig. Disc. Pubbl. Aggiorn.* Torino, 2008.

⁴ Corte Cost., 7 novembre 2007, n. 367, in *Riv. giur. ed.*, 2008, I, 64 ss., con nota di S. Amoroso, *La tutela del paesaggio spetta in primis allo Stato ed è irriducibile al governo (regionale/locale) del territorio*. Sul punto anche P. Carpentieri, *Tutela del paesaggio: un valore di spessore nazionale*, in *Urb. e App.*, 2008, 309 ss.

⁵ La Convenzione Europea definisce il paesaggio “una determinata parte del territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalla loro interrelazione”.

oggetto “i mondi ordinari di vita delle popolazioni, la qualità dei luoghi dell’abitare, così come percepiti e vissuti dagli abitanti stessi”⁶.

Come è stato puntualmente evidenziato il paesaggio “non va limitato al significato meramente estetico di bellezza naturale, ma deve essere considerato come bene primario ed assoluto, in quanto abbraccia l’insieme dei valori inerenti il territorio”, rappresentando “un interesse prevalente rispetto a qualunque altro interesse pubblico o privato e quindi va anteposto alle esigenze urbanistico – edilizie”⁷.

Ecco allora che il valore supremo del paesaggio, contenuto nell’ art. 9 Cost., rappresenta l’inizio e la fine (l’alfa e l’omega) a cui gli strumenti di tutela e di gestione devono tendere, non potendo esso essere piegato, *rectius* asservito, al “governo del territorio” e “alla politica del mattone”. Non v’è chi non veda allora il ruolo strategico che viene ad assurgere l’attività di pianificazione, chiamata a disegnare i singoli territori regionali, coniugando il rispetto delle “bellezze individue o di insieme” con gli interventi dell’uomo, dettando regole che garantiscano alla natura di reinterpretarsi attraverso l’azione creativa dell’uomo.

2. Il *new deal*: tutelare “pianificando”.

Se si assume a base del ragionamento quanto appena enunciato diviene vieppiù imprescindibile superare la frammentazione e la contrapposizione tra i diversi livelli di Governo, chiamati, in virtù del riparto delle competenze delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione, ad incidere nella materia del paesaggio. Spetta infatti allo Stato, ai sensi dell’art. 117, comma 2, *lett. s*), la potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dei beni paesaggistici, alle regioni la potestà concorrente nella funzione di valorizzazione e nel governo del territorio⁸.

Non v’è chi non veda allora come il piano paesaggistico rappresenti, nella disciplina codicistica, la sintesi e l’intersezione di una molteplicità di interessi (dalla difesa del territorio, alle sue trasformazioni) che abbisognano di trovare un’effettiva garanzia in uno strumento co-prodotto e condiviso da due strutture che possono avere delle diversità di impostazione: il Mibact e la Regione.

⁶ La Convenzione Europea sul Paesaggio è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000 ed è stata aperta alla firma degli Stati membri dell’organizzazione a Firenze il 20 ottobre 2000. Si prefigge di promuovere la protezione, la gestione e la pianificazione dei paesaggi europei e di favorire la cooperazione europea. In <http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it>

⁷ Sul punto cfr Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2014, n. 2222, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>

⁸ Sui risvolti della modifica del Titolo V della Costituzione sul paesaggio, cfr. P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 413; G.F. Cartei, *voce Paesaggio*, in *Diz. dir. pubbl.*, (a cura di), S. Cassese, vol. V, Milano, 2006, 4066.

Ed invero, “il piano paesaggistico costituisce una valutazione *ex ante* della tipologia e dell’incidenza qualitativa degli interventi ammissibili in funzione conservativa degli ambiti reputati meritevoli di tutela, per cui i relativi precetti devono essere orientati nel senso di assicurare la tutela del paesaggio e la conservazione di quei valori che fondano l’identità della nazione”⁹.

La parabola normativa pianificatoria ha subito nel tempo un andamento ascendente (da strumento facoltativo ad obbligatorio), sino ad avere il suo culmine nelle previsioni del Codice, dove, come si dirà nel prosieguo, il piano paesaggistico diviene strumento di individuazione di nuovi vincoli di salvaguardia e di utilizzazione, avente come raggio d’azione l’intero territorio regionale. Occorre peraltro evidenziare come il concetto di paesaggio sia concepito secondo accezioni diverse dall’art. 131 del Codice, che ne enuncia la sua definizione e dall’art. 143, che descrive i contenuti del piano. Così, mentre nell’art. 131 la nozione di paesaggio esprime l’identità culturale del territorio, i contenuti del piano si colorano altresì di connotati tipicamente ambientali, art. 143, c. 1, lett. f) e g): non più soltanto tutela e conservazione paesaggio, ma la sua valorizzazione, recupero e riqualificazione.

Volendo tracciare un breve quadro ricognitivo occorre rammentare che il piano paesaggistico ha visto la luce con la legge n. 29 giugno 1939, n. 1497. Esso, di formazione facoltativa, concerneva “*le vaste località incluse nell’elenco di cui ai nn. 3 e 4 dell’art. 1*” (bellezze di insieme) e si proponeva il fine di “*impedire che le aree di quelle località fossero utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica (art. 5)*”¹⁰.

Protagoniste dell’attività di pianificazione paesaggistica territoriale dal D.P.R. n. 8 del 1972, in poi, sono sempre state Regioni. Con il D.P.R. n. 616 del 1977, venne ad esse delegato, altresì, il potere di individuare i beni paesaggistici meritevoli di tutela e quello di rilasciare le autorizzazioni per le trasformazioni del territorio nelle aree vincolate, residuando pur sempre, in capo allo Stato, il potere (concorrente) di sottoporre ulteriori aree al vincolo paesaggistico, mediante provvedimenti *ad hoc*¹¹.

Nella legge n. 8 agosto 1985, n. 431 (cd. Legge Galasso) il piano, la cui formazione divenne obbligatoria per le regioni, aveva ad oggetto i beni e le aree vincolate *ex lege*¹², ricomprendendo in sé, come un Giano bifronte, il “piano paesistico” ed “il piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori ambientali”.

Nel D.lgs. n. 29 ottobre 1999, n. 490, “*Testo unico in materia di beni culturali e ambientali*”, si riproducono sostanzialmente i contenuti della legge Galasso, affermando, all’art. 149 che

⁹ Sul punto cfr. Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2014, n. 2222, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>

¹⁰ G. Sciuillo, *Territorio e paesaggio*, Aedon, n. 2/2007, 5.

¹¹ In tal senso P. Ungari, *Spunti per un intervento su “Quadro conoscitivo critico della legislazione italiana sul paesaggio”*, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>, 3.

¹² Sono i beni di cui all’art. 82, comma 5, del d.p.r. n. 616/77.

“ la pianificazione paesistica è facoltativa per le vaste aree indicate alla lettera c) e d) dell’art. 139 incluse negli elenchi previsti dall’art. 140 e 144”. Si conferma, pertanto, lo stretto legame tra piano e vincolo paesaggistico, atteso che “il suo ambito di riferimento è perimetrato dalle aree e dai beni già assoggettati a detto vincolo”¹³.

Il D.lgs.22 gennaio 2004, n. 42 recante il "*Codice dei beni culturali e del paesaggio*" scompone la disciplina della pianificazione paesaggistica in due disposizioni: l’art. 135 e l’art. 143. Il D.lgs. n. 24 marzo 2006, n. 157, correttivo al codice, ha modificato, in senso migliorativo, le disposizioni in tema di piani paesaggistici, facendo transitare dall’art. 143 all’art. 135, i (previgenti) commi 1 e 2 dell’art. 143¹⁴.

La nuova formulazione dell’art. 135, dopo aver affermato che “*Lo Stato e le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente conosciuto, tutelato e valorizzato*”, specifica che “*le regioni in collaborazione con lo Stato, sottopongono a specifica normativa d’uso il territorio, approvando piani paesaggistici ovvero piani urbanistico – territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l’intero territorio regionale, entrambi di seguito denominati piani paesaggistici*”. Si mantiene ferma per le regioni, in armonia con quanto previsto dalla legge n. 431 /1985, “la possibilità di scegliere tra due figure di piani paesaggistici considerati equipollenti: i piani paesaggistici puri e i piani territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici”¹⁵, consolidandone la comune funzione di tutela.

Le modifiche apportate hanno meglio delineato la finalità perseguita dai piani paesaggistici e cioè quella di riconoscere gli aspetti peculiari del territorio regionale e le caratteristiche del paesaggio, operando al contempo la delimitazione dei rispettivi ambiti e definendone, altresì, per ciascuno di essi, apposite prescrizioni. Il codice riempiendo di contenuti minimi obbligatori i piani paesaggistici li consacra dunque come “strumenti di effettivo governo dello sviluppo sostenibile delle aree paesaggisticamente rilevanti”, assegnando ad una pianificazione concepita come “cuore della tutela”, il compito di dettare le regole del caso concreto, non limitandosi a vuote descrizioni del territorio¹⁶.

La portata innovativa introdotta dal Codice si sostanzia nella previsione che estende la pianificazione all’intero territorio regionale ed altresì nella prerogativa assegnata al piano

¹³ G. Sciuillo, *Territorio e paesaggio, cit.*, 5. Sulla tutela del paesaggio Stato – Regioni ante codice, cfr. A. Ferramosca, *La tutela del paesaggio fra Stato e regioni. La pianificazione paesaggistica nella legislazione statale e regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, 440.

¹⁴ S. Amorosino, *Commento all’art. 143*, in M. Cammelli, (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 577 e del medesimo autore, Artt. 135 e 143, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M.A. Sandulli, Milano, 2006, 977.

¹⁵ S. Amorosino, *Commento all’art. 143*, in M. Cammelli, (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio, cit.*, 577.

¹⁶ In tal senso, P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>, 2.

paesaggistico, il quale non si limita a recepire i precedenti vincoli esistenti *ex lege* e provvedimentali, ma altresì ad individuare beni paesaggistici nuovi (rispetto a quelli di cui all'art. 134 comma 1, lett. c), e cioè “gli immobili e le aree comuni sottoposte a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156”, ridisegnando così la mappa degli interventi urbanistici nel rispetto dell'integrità dei valori paesaggistici ed assumendo valenza di strumento sovraordinato rispetto alla pianificazione urbanistica.

Viene così ad essere affidata ai piani paesaggistici una nuova ed inedita valenza ricognitiva, come puntualizzato dall'art. 143, comma 1, che riconosce la funzione di zonizzazione della pianificazione paesaggistica anche in relazione a quegli ambiti territoriali “*significativamente compromessi o degradati*”, così come l'individuazione degli immobili e delle aree compromesse o degradate per gli interventi di recupero e di riqualificazione (art. 143, comma 1, lett. g)¹⁷. Si delinea così un *tertium genus* di vincoli (provvedimentali) che rinvergono la loro origine direttamente nel piano.

Il recepimento dei “vecchi vincoli”, ha suscitato nel dibattito scientifico qualche perplessità. Come è stato criticamente sostenuto da autorevole dottrina la permanenza dei vincoli preesistenti nella pianificazione ha rappresentato “una rivalutazione dei vincoli paesaggistici, affermandone l'egemonia rispetto ai piani paesaggistici”¹⁸. Le ragioni di tale scelta pare configurarsi come espressione di una concezione, “certo rispettabile, ma tradizionalista di patrimonio culturale, assai scettica circa la funzione dei piani paesaggistici”¹⁹.

Se è pur vero che i pregressi vincoli vanno ad innestarsi all'interno della (nuova) pianificazione, a ben vedere però il legislatore non si è limitato a trasporli pedissequamente nel D. lgs. n. 42/2004, ma ha dettato indicazioni per determinare il loro contenuto.

Non è un caso, infatti, che in attesa del “decollo” dei piani paesaggistici il legislatore con la novella del 2008, abbia introdotto una norma transitoria, l'art. 141 *bis* (il cui termine coincide(va) con quello previsto per l'adeguamento dei piani paesaggistici vigenti ex art. 156²⁰) che statuisce l'obbligo per le amministrazioni interessate (Ministero e Regioni) di provvedere all'integrazione dei vincoli paesaggistici già adottati, ai sensi dell'art. 140, comma 2, corredandoli della disciplina d'uso delle aree sottoposte a tutela, recante, in adesione a quanto previsto per le dichiarazioni da adottare

¹⁷ Sul punto cfr. A. Crosetti – D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2011, 195.

¹⁸ S. Amorosino, *La governance del paesaggio tra Stato e regione dopo il secondo correttivo (d.lgs. n. 63/2008)*, in <http://www.unis.it/did/dip-direcon/materiali>, 1.

¹⁹ S. Amorosino, *ult.op.cit.*, 1.

²⁰ 31 dicembre 2009.

ex novo, una regolamentazione puntuale e specifica delle trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici espressi delle aree interessate²¹.

Trattasi della c.d. “vestizione”, dei vincoli previgenti al Codice, denominati “vincoli nudi”²², i quali, essendo nati privi di prescrizione d’uso dei beni vincolati, devono essere “rivestiti” o sostanzati. Non v’è chi non veda allora come tale disposizione abbia inteso anticipare la pianificazione territoriale paesistica, in quanto una volta determinata, essa diventa parte integrante della futura pianificazione territoriale²³.

Venendo ad aspetti di natura procedimentale si evidenzia come l’elaborazione dei piani paesaggistici avvenga congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all’art. 143, comma 1, lett. b), c) e d) , nelle forme previste dal medesimo art. 143.

Al fine di contemperare le esigenze di tutela del paesaggio con le istanze di trasformazione del territorio il procedimento di formazione del piano prevede (art. 143, al comma 2) che le regioni, il Mibac (oggi Mibact) ed il Ministero dell’ambiente possano stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani²⁴. Il piano è oggetto di apposito accordo procedimentale, vincolante per le amministrazioni. L’approvazione del piano è riservata alla Regione, entro i termini previsti dall’accordo, decorsi inutilmente i quali il piano è approvato in via sostitutiva dal Mibac(t) (sentito il Ministero dell’ambiente) limitatamente ai beni paesaggistici di cui alle lettere b) , c) e d) del comma 1.

Non v’è chi non veda allora come lo scenario descritto si connoti per una forte affermazione del principio collaborativo, tra Stato e Regioni, sia nell’attuazione della disciplina paesaggistica, sia nella redazione congiunta del piano attraverso lo strumento dell’intesa (art. 143, comma 3)²⁵. La pianificazione sinergica tra centro e periferia cerca, così, di superare il dilemma, posto dalla trasversalità delle materie paesaggio e Governo del Territorio, atteso che il piano viene elaborato

²¹ S. Amorosino, *Le sette novelette legislative sul procedimento di autorizzazione paesaggistica*, in *Urbanistica e Appalti 2011*, n. 12, 1395.-1397.

²² La denominazione di vincoli nudi è stata coniata da P. Ungari, *Spunti per un intervento su “quadro conoscitivo critico della legislazione italiana sul paesaggio*, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>. Ai vincoli nudi si contrappongono i vincoli vestiti sorti post Codice, che tale contenuto precettivo devono avere.

²³ P. Marzano, *L’amministrazione del paesaggio*, Torino, 2011, 71, che sottolinea come l’art. 141 *bis* del Codice, “assume un significato del tutto peculiare all’interno del sistema complessivo dell’amministrazione del paesaggio, perché finisce per risultare probabilmente come uno dei segni più chiari della scelta del legislatore di porre la politica vincolistica al centro del sistema di tutela dei beni paesaggistici, offrendole immediata effettività, in attesa che entri a regime il meccanismo molto più complesso della pianificazione paesaggistica, il quale peraltro si affianca al sistema provvedimentale in parte assorbendolo, in parte integrandolo, ma solo attraverso l’esercizio congiunto del potere di Stato e Regione”

²⁴ Nell’intesa è stabilito il termine entro il quale deve essere determinata la elaborazione del piano.

²⁵ P. Urbani, *Commento all’art. 135, (Pianificazione paesaggistica)*, in M. Cammelli, (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 533.

dall'ente preposto alla tutela (Mibact) e da quello preposto alla gestione (Regioni), attraverso uno strumento dinamico e non più ingessato in una mera tutela fidecommissaria²⁶.

Dall'analisi del combinato disposto di cui agli artt. 135 e 143 emerge, pertanto, come lo strumento della pianificazione venga a configurarsi come elemento imprescindibile per ogni azione dei pubblici poteri aventi ad oggetto il territorio, "il piano come ordinata spaziale e temporale a fini di risultato"²⁷ e come perfetto connubio tra il difensore "del vincolo" (il Ministero) e il difensore delle trasformazioni territoriali (la Regione).

3. Il piano paesaggistico della regione Toscana: dalle Alpi (Apuane) ai filari di viti. Quale futuro per il paesaggio della Monna Lisa?

3.1 Breve legenda.

Il *leit motiv* che ha accompagnato le precedenti riflessioni - e cioè la fondamentale rilevanza dello strumento copianificatorio come elemento teleologico imprescindibile per armonizzare al contempo la tutela del valore paesaggio con le sue trasformazioni - rende necessario descrivere, se pur brevemente, l'accezione che qui si intende conferire al concetto di protezione del paesaggio.

Se è pur vero, che, per espressa statuizione del Codice, la tutela del paesaggio prevale sempre e comunque sugli interventi urbanistico edilizi, ciò non significa cristallizzare lo *status quo* dentro strette maglie vincolistiche. Non è attraverso aprioristiche e preconette limitazioni che si realizza una tutela costruttiva dei valori paesaggistici, ma semmai è vero il contrario - e cioè che solo attraverso una reinterpretazione adeguatrice del preservare con l'evoluzione della società - si realizza tale obiettivo. Non si deve infatti dimenticare che il paesaggio toscano (come del resto quello italiano) è un paesaggio "artificiale"²⁸, "costruito", frutto, degli stratificati interventi e dell'opera dell'uomo che nel tempo lo ha adattato alle esigenze esistenziali²⁹. Non è un caso infatti che a tal proposito sia stata coniata l'accezione di "paesaggio culturale".

E' un dato di fatto, poi, che i processi culturali e produttivi siano divenuti oggi sempre più incalzanti ed inarrestabili e non v'è chi non veda, allora, come il concetto di tutela debba necessariamente contemperare al suo interno una compenetrazione di questi ultimi con il paesaggio.

²⁶ S. Civitarese Matteucci, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Adon*, n. 3/2005.

²⁷ M.S. Giannini, *Pianificazione*, in *EdD*, 1983, 629 ss.

²⁸ Cfr. C. Tosco, *Il paesaggio come storia*, Bologna, 2007.

²⁹ Si rammenti il disboscamento della macchia mediterranea ad opera dei Longobardi, i quali alterarono l'originario paesaggio per piantare querci, necessarie per l'allevamento di suini di cui si cibavano. Oppure l'estendersi di piantagioni di oliveti, indispensabili, per alimentare le lampade ad olio.

All'evoluzione tecnologica si aggiungono altresì i processi del mercato che non devono essere dogmaticamente trattati secondo un'accezione negativa e necessariamente contrapposta all'idea di protezione del paesaggio e di sviluppo sostenibile.

Quanto detto non deve comunque ingenerare l'equivoco che si intenda aderire in maniera acritica a crociate "anticrociane", ove il dato estetico era ostracizzato e neppure a formule futuriste di paesaggio che tentano vanamente di oggettivizzare e di rincorrere un dinamismo funzionale asservito ad esigenze estemporanee che vengono ammantate di imprescindibile valenza pubblicitaria. Si ritiene però che il paesaggio non possa essere mummificato, pena la sua inesorabile paralisi distruttiva. Non consumo del territorio a favore di incontrollabili interventi urbanistico edilizi che è il pernicioso pericolo da scongiurare, ma individuazione di perimetri ed aree in contesti appropriati, anche attraverso una compiuta vestizione del vincolo, in modo da contestualizzare le trasformazioni territoriali in un religioso rispetto del paesaggio.

In tale contesto dunque la copianificazione può fungere da chiave di volta della questione, consentendo una lettura diacronica del paesaggio (che assommi la natura e l'opera dell'uomo), essendo lo strumento intermedio e potenzialmente virtuoso tra politiche di prossimità territoriale e quelle centralistiche improntate sulla tutela.

Con questo spirito ci si accinge ad esaminare i contenuti del piano paesaggistico toscano e ad individuarne i suoi aspetti innovativi e le sue criticità.

3.2 I contenuti del piano.

La recente adozione della "*Variante di integrazione del Piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di Piano Paesaggistico*" della Toscana costituisce l'occasione per verificare se lo strumento pianificatorio, licenziato dal consiglio regionale con Deliberazione del 2 luglio 2014, n. 58, risolve i nodi prospettati nelle precedenti riflessioni e risponda alle finalità ad esso demandate dalla Convenzione Europea sul Paesaggio, dal Codice per i beni culturali e del paesaggio e dalla legge regionale toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (*Norme per il governo del territorio*)³⁰.

Una prima risposta positiva, che si pone in attuazione ed in continuità con i principi della Convenzione Europea e del Codice, si rinviene nell'*incipit* dell'art. 1 del Piano, laddove si denota la sintesi delle finalità da esso perseguite e cioè "*la promozione e la realizzazione di uno sviluppo socio- economico sostenibile e durevole e di un uso consapevole del territorio regionale, attraverso la riduzione dell'impegno di suolo, la conservazione e il recupero degli aspetti e dei caratteri*

³⁰ Nel mentre si scrive è stata approvata (non ancora pubblicata) dal Consiglio regionale in data 30 ottobre 2014 la nuova legge sul governo del territorio

peculiari della identità sociale, culturale e ambientale del territorio dai quali dipende il valore del paesaggio toscano”.

Come si è in precedenza sottolineato l’art. 135, comma 1, del Codice prevede due distinte forme di piano: il piano paesaggistico (che si presenta come piano tematico)³¹ ed il piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici. L’opzione della Regione Toscana è stata quella di adottare il secondo modello contemplato dal Codice e di procedere pertanto all’integrazione del previgente piano di indirizzo territoriale (PIT). In tal senso si è inteso assumere come base di partenza una precedente esperienza pianificatoria, al fine di far tesoro dei risultati raggiunti, ma anche di superare i limiti in essa manifestatisi.

Il piano, che costituisce “*lo strumento di pianificazione con specifica considerazione dei valori paesaggistici unitamente al riconoscimento, alla gestione, alla salvaguardia, valorizzazione ed alla riqualificazione del patrimonio territoriale della Regione, persegue la salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e la promozione dei valori paesaggistici coerentemente inseriti nei singoli contesti ambientali*” (art. 1 , comma 3, del PIT), tratta dunque in modo simbiotico sia la questione paesaggistica, sia quella strutturale e strategica. Le ragioni di tale scelta poggiano sulla necessità di mantenere uniti, integrandoli, ”i dispositivi di pianificazione del territorio e di pianificazione del paesaggio”³², per meglio realizzare una mappatura equilibrata ed integrata dell’intero territorio regionale che solo uno strumento concordato tra centro e periferia può realizzare.

Il Piano paesaggistico diviene così il piano gerarchicamente sovraordinato, a cui devono conformarsi tutti gli altri piani dei diversi livelli di governo: come il piano territoriale di coordinamento delle province ed il piano strutturale dei comuni; e se nella legge regionale n. 1/2005 la prevalenza del (precedente) PIT sugli strumenti urbanistici e settoriali non era espressa chiaramente in una norma, ma andava desunta a livello interpretativo dalla lettura combinata degli art. 33 e 34, tale aspetto viene risolto positivamente dal Codice che sancisce la supremazia del piano paesaggistico rispetto alla pianificazione locale. In tal senso si collocano due disposizioni chiave del Piano, l’art. 21, il quale - dopo aver affermato che la disciplina relativa allo statuto del territorio è integrativa sia dello Statuto del territorio dei piani territoriali di coordinamento delle province, sia dei piani strutturali dei comuni, prevalendo su eventuali disposizioni difformi -

³¹ L’espressione è di G. Sciuillo, *Territorio e paesaggio*, cit., 7.

³² Relazione al piano <http://www.regione.toscana.it/documents/10180/11426311>. Il procedimento di redazione del PIT fu intrapreso nel 2007 , ma nel 2009 non si giunse alla approvazione della integrazione paesaggistica, poiché l’assenza di una previa intesa sui contenuti con il Ministero, fecero sì che essa si configurasse eccessivamente difforme da quanto richiesto in sede di copianificazione Stato Regione. Nel 2011 è stata avvinta la nuova redazione del Piano che ha visto l’approvazione nel luglio 2014.

³² Categoria introdotta dalla Legge regionale toscana n. 5 del 1995 e confermata dalla legge regionale toscana n. 1 del 2005, (*Norme per il governo del territorio*).

sottolinea la sovraordinazione delle prescrizioni contenute nella disciplina dei beni paesaggistici su eventuali disposizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici (PRG; Regolamenti urbanistici, ecc...) e l'art. 38, dedicato alle misure generali di salvaguardia.

In merito all'art. 21 è stato evidenziato come "l'effetto di integrazione automatica dei PTC e dei PS da parte dello statuto del PIT/PPR, vada circoscritto ai soli beni paesaggistici" e che infatti "la disposizione che estende questo potere "intrusivo" all'intero statuto del PIT (anche per la porzione del territorio nella quale non vi è competenza ministeriale) contraddice i dettami della legge regionale alterando i meccanismi di conformazione degli strumenti provinciali e comunali"³³.

Ed invero, come è stato sottolineato, in talune disposizioni del piano si scorgono delle ingerenze improprie dello strumento paesaggistico su prerogative tipiche degli strumenti urbanistici. E' quanto accade con riguardo ai divieti di consumo ulteriore di suolo divenuti, nel piano regionale, ben più stringenti, rispetto a quelli contenuti nell'art. 3, della legge n. 1/2005³⁴, tanto da prevalere persino sugli obiettivi di riqualificazione urbana³⁵, divieto ulteriormente avvalorato dalla recente legge regionale Toscana 10 novembre 2014, n. 65, "*Norme per il governo del territorio*"³⁶.

Un elemento di novità del Piano Paesaggistico è rappresentato dall'integrazione della nozione di paesaggio secondo tre approcci concorrenti: l'approccio estetico percettivo (il concetto di percezione rinnovato dalla Convenzione Europea del Paesaggio); l'approccio ecologico (che individua e tratta le valenze ambientali del paesaggio e della sua organizzazione eco sistemica) e l'approccio strutturale (che individua le identità dei luoghi formati nel tempo attraverso lo sviluppo delle relazioni fra insediamento umano e ambiente e interpreta in forme processuali le relazioni fra paesaggio ecologico e paesaggio culturale"³⁷).

La coesione sincronica di tali criteri consente di accogliere e di sviluppare un concetto di paesaggio in divenire, anche se non sono mancate obiezioni di chi ha evidenziato una "visione

³³ Osservazioni di Anci Toscana al Piano Paesaggistico, in <http://www.ancitoscana.it> 1.

³⁴ "*Nuovi impegni di suolo ai fini insediativi e infrastrutturali sono consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative di realizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti. Essi devono in ogni caso concorrere alla riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme, nonché alla prevenzione ed al recupero del degrado ambientale e funzionale*".

³⁵ In tal senso sostiene F. Alberti, *Il quadro di riferimento, l'approccio culturale, i risultati ed i temi che attendono soluzione, Il Piano paesaggistico nelle politiche regionali per il governo del territorio: il contributo di INU Toscana sul PPR*, in http://www.inu.it/wp-content/uploads/2012/05/2014.09.04_DOSSIER-PPR-adottato_INU-Toscana.pdf, 22. In merito alla pianificazione urbana il piano ha il merito di aver elaborato, come allegato, le "linee guida per la riqualificazione paesaggistica dei tessuti urbani della città contemporanea", volto a guidare in modo innovativo la pianificazione e la progettazione di tali interventi, cfr. a riguardo C. Cerrina Feroni, *Il processo, i contenuti e gli effetti sulle attività tecnico amministrative e la pianificazione operativa*, in INU, 18

³⁶ La l.r. toscana n. 65/2014 afferma a riguardo che "*la presente legge detta le norme per il governo del territorio al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle attività rispetto alle trasformazioni territoriali da esse indotte anche evitando il nuovo consumo di suolo*".

³⁷ F. Cinquini, *Piano territoriale e pianificazione paesaggistica in toscana: una difficile e problematica interazione*, in *Il Piano paesaggistico nelle politiche regionali per il governo del territorio: il contributo di INU Toscana sul PPR*, cit., 18.

panpaesaggistica”, sottesa al piano paesaggistico toscano, rilevando che la regione Toscana intende “conformare le attività dell’uomo sul territorio attraverso l’unica lente della tutela paesaggistica”³⁸. Si rammenti, a tal proposito, la polemica sollevata dai viticoltori del Chianti contro il piano toscano, ancorato, a loro avviso ad una concezione di paesaggio vincolistica ed arcaica, di ostacolo alla libera localizzazione delle colture ed al progresso tecnico nel settore³⁹ e “la rivolta” degli estrattori di marmo delle Apuane contro la previsione della graduale chiusura di tutte le cave circondate dall’Area protetta del Parco delle Apuane, norma poi scomparsa dal piano⁴⁰.

A ben vedere però è innegabile scorgere nel Piano una diversa volontà e cioè quella di accompagnare le trasformazioni del territorio, perimetrando gli antichi vincoli ed effettuando una politica di recupero delle aree degradate ed abbandonate, nell’ottica di una valorizzazione ampia del territorio, includente il progresso tecnico e scientifico e l’armonizzazione con gli strumenti urbanistici.

Come si è in precedenza rilevato nella disciplina dei piani paesaggistici dettata dal Codice (art. 143) è dato rinvenire una *contaminatio* della nozione pura di paesaggio, con aspetti ambientali e strutturali, implicante una stretta cooperazione tra il piano paesaggistico e le altre competenze

³⁸ E. Amante, *Tre criticità fondanti: spunti per il dibattito*, in *Il Piano paesaggistico nelle politiche regionali per il governo del territorio: il contributo di INU Toscana sul PPR*, cit., 8.

³⁹ Il riferimento è alla c.d. “guerra del vino” che ha visto lo schierarsi di diverse associazioni del settore vitivinicolo contro il piano paesaggistico toscano, accusato di dirigismo, astrattezza, vincolismo. Il piano, scatenando le reazioni dei viticoltori, ha puntato il dito contro i terrazzamenti, contro il numero dei vigneti considerati troppo abbondanti evidenziando la necessità di riconvertire in altre colture i vigneti, costituendo un pericolo dal punto di vista morfologico ed idrogeologico.

⁴⁰ Dopo la levata di scudi degli industriali del marmo e dei sindacati dei lavoratori, il Piano ha previsto (il contenuto di tale disposizione è stato poi recepito ed armonizzato dall’art. 113 della legge regionale Toscana 10 novembre 2014, n. 65, “*Norme per il governo del territorio*), che “le nuove attività estrattive e la riattivazione delle cave dismesse (all’interno dei bacini estrattivi delle Apuane), sono subordinate alla definizione di un Piano attuativo, di iniziativa pubblica o privata, a scala di Bacino” (art. 20, comma 1, *lett. a*) del Piano) ed (art. 113, comma 1, della l.r. n. 65/2014). Il Piano attuativo definisce le quantità sostenibili e le relative localizzazioni nel rispetto della pianificazione regionale in materia di cave, degli strumenti della pianificazione territoriale ed in coerenza con gli obiettivi di qualità paesaggistica definiti per ciascun Bacino estrattivo delle Alpi Apuane (art. 20, comma 1, *lett. a*) del Piano) ed (art. 113, comma 2, della l.r. n. 65/2014). Il piano attuativo individua inoltre le cave e le discariche di cava (ravaneti) destinati a soli interventi di riqualificazione paesaggistica ed afferma che in assenza del piano attuativo a scala di Bacino estrattivo delle Alpi apuane non è ammessa l’apertura di nuove attività estrattive (art. 20, comma 1, *lett. c*), del Piano) ed (art. 113, comma 1, l.r. n. 64/2014). Occorre evidenziare altresì che all’interno delle misure generali di salvaguardia, di cui all’art. 38, il Piano prevede, al comma 6, che “ a far data dall’approvazione del c.r. 58/2014 di adozione del Piano fino alla data di pubblicazione sul burt dell’avviso dell’approvazione del Piano stesso: a) le autorizzazioni per le nuove attività estrattive e le varianti di carattere sostanziale delle attività estrattive esistenti sono sottoposte alla valutazione paesaggistica di cui all’allegato 4 delle linee guida). Si afferma ancora che (art. 38, comma 8 del Piano) “le procedure relative alle attività estrattive che alla data di adozione del presente Piano abbiano già conseguito l’autorizzazione paesaggistica ai sensi del Codice o, ove questa non sia dovuta, la pronuncia di compatibilità ambientale ai sensi della l.r.n. 10/2010 e della l.r. n. 65/1997, sono fatte salve nei limiti di validità delle stesse ed escluse dalla valutazione di cui al comma 1, dell’art. 19. Tale valutazione è altresì esclusa per i procedimenti autorizzatori o di rinnovo per autorizzazioni paesaggistiche relativi ad attività estrattive che siano avviati, ma non conclusi per fatto non imputabile al richiedente, alla data di adozione del presente Piano e comunque corredati dalla documentazione necessaria per la relativa istruttoria. Sulla base di quanto disposto dal Piano Paesaggistico, l’art. 114 della l.r. n. 65/2014 disciplina l’apposito procedimento per l’approvazione dei piani attuativi dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane.

pianificatorie⁴¹. Non è un caso che l'art. 142, comma 2, del Codice affermi che *“i piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico”*. Il coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale assume un'importanza rilevante per la Toscana, dove esiste un sistema molto evoluto ed incardinato di piani strutturali e piani territoriali di coordinamento. Dunque la rammentata disposizione codicistica incentiva una sorta di copianificazione con Province e comuni, al fine di meglio rispondere alle esigenze del territorio.

Una certa sensibilità in tal senso pare anche aver mosso l'orientamento dei redattori del piano se, all'interno dei tre meta obiettivi (strutturali), sono state individuate le finalità di *“divulgare la consapevolezza che una più strutturata attenzione al paesaggio può portare alla costruzione di politiche maggiormente integrate ai diversi livelli di governo”* e di *“rafforzare il rapporto tra paesaggio e partecipazione tra cura del paesaggio e cittadinanza attiva”*.

Non v'è chi non veda allora l'importanza che viene ad assumere un approccio multilivello e multidimensionale che recepisca nei piani paesaggistici regionali le istanze non solo (tecniche) degli enti territoriali, ma altresì dei comitati, delle associazioni di categoria, nonché dei soggetti portatori di interessi diffusi. E se a riguardo, come sottolineato da taluno, tale concertazione è in parte mancata nella fase redazionale del piano, *“atteso che il processo di elaborazione e formazione è avvenuto senza attivare un ampio confronto con gli enti territoriali (comuni e province)”*⁴² e con la società civile, questa inadempienza pare possa essere colmata nella fase di formulazione delle osservazioni al piano. D'altra parte alcuni limiti insiti della redazione del piano, come quello appena accennato, traggono origine da lacune derivanti dalla disciplina dettata dal Codice che pone l'accento (per le ragioni già descritte) sull'importanza della copianificazione con il Ministero, ma (al di là del richiamato art. 142, comma 2), glissa sui momenti di partecipazione con i livelli di governo inferiori.

⁴¹ *Criteri per l'architettura del Pit* (Proff. Paolo Baldeschi, Matilde Carrà, Carlo Marzuoli, prof. Gianfranco Cartei), Approfondimento, in sede culturale e scientifica, del Piano di indirizzo territoriale quale Piano paesaggistico della Toscana, Rapporto finale, 12.

⁴² C. Cerrina Feroni, *Il processo, i contenuti e gli effetti sulle attività tecnico amministrative e la pianificazione operativa*, in *Il Piano paesaggistico nelle politiche regionali per il governo del territorio: il contributo di INU Toscana sul PPR*, 24 luglio 2014, cit, 18.

3.3 Le invarianti strutturali come prerogativa del paesaggio toscano.

Il punto di convergenza tra paesaggio e territorio, tra la dimensione strutturale e l'aspetto percettivo del territorio è stato individuato attraverso una lettura dell'intero territorio regionale fondata nel concetto di "invarianti strutturali".

Preme brevemente soffermarsi sulla figura delle invarianti strutturali per individuarne l'origine ed il suo significato. Il concetto di invarianti strutturali, utilizzato nell'antesignano piano paesistico dell'Emilia Romagna del 1986 (attuativo delle prescrizioni contenute nella legge Galasso), è stato introdotto per la prima volta in Toscana con la legge regionale 16 gennaio 1995, n. 5, dove, all'art. 5, si affermava che *"tutti i livelli di piano previsti dalla legge devono individuare le invarianti strutturali da sottoporre a tutela, al fine di garantire lo sviluppo sostenibile"*⁴³. Tuttavia la genericità della definizione aveva condotto le singole amministrazioni a fornire un'interpretazione non unitaria di invarianti, spesso snaturandone il vero contenuto. Così, nella successiva legge regionale 12 gennaio 2005, n. 1, si è coniata una nozione più precisa di invariante. Recita a riguardo l'art. 4 *"le risorse, i beni e le regole relative all'uso, individuati nello statuto, nonché i livelli di qualità e le relative prestazioni minime rappresentano le invarianti strutturali del territorio da sottoporre a tutela al fine di garantire lo sviluppo sostenibile"*.

Come è stato puntualmente sottolineato diverse sono le accezioni con cui può essere inteso il termine invariante: ad esso può essere assegnata o un'interpretazione conservativa, nel senso di restauro dell'esistente, oppure un'interpretazione evolutiva, nel senso di tutela attiva, rifuggendo, così *"da un'idea museificata del territorio o parti di esso"*⁴⁴. Dunque le invarianti sono *"un complesso sistema di elementi, relazioni e relativi assetti formali che ereditato dalle precedenti civiltà deve essere recuperato ed innestato nella contemporaneità"*⁴⁵.

Afferma a riguardo l'art. 5 del Piano, che *"lo statuto del PIT riconosce come valore da assoggettare a disciplina di tutela e valorizzazione il patrimonio territoriale della toscana, inteso come l'insieme delle strutture di lunga durata prodotte dalla coevoluzione fra ambiente naturale ed insediamenti umani, di cui è riconosciuto il valore per le generazioni presenti e future"*. Il

⁴³ Per sviluppo sostenibile nella legge si intende *"lo sviluppo volto ad assicurare uguali potenzialità di crescita del benessere dei cittadini e a salvaguardare i diritti delle generazioni presenti e future a fruire delle risorse del territorio"* e cioè (art. 2: a) aria, acqua, suolo e ecosistemi della flora e della fauna; b) città e sistemi degli insediamenti; c) paesaggio e documenti della cultura; d) sistemi infrastrutturali e tecnologici.

⁴⁴ E. Butelli- M. Massarelli, *Tra innovazione e permanenza. Pratiche di pianificazione nel rispetto delle regole insediative di lunga durata, Atto della XV Conferenza SIU, Società Italiana degli Urbanisti. L'urbanistica che cambia. Rischi e valori*, Pescara, 10-11 maggio 2012, in <http://www.planum.net>, 2.

⁴⁵ E. Butelli- M. Massarelli, *Tra innovazione e permanenza. Pratiche di pianificazione nel rispetto delle regole insediative di lunga durata*, cit., 2.

patrimonio territoriale viene descritto come bene comune e come tale ne devono essere assicurate le condizioni di riproduzione, sostenibilità degli usi e la durevolezza.

Le regole generative di manutenzione e di trasformazione che garantiscono la permanenza del patrimonio territoriale sono contenute nelle invarianti, che individuano: i caratteri idrogeomorfologici dei sistemi morfologici e dei bacini idrografici; i caratteri ecosistemici del paesaggio; il carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi, infrastrutturali ed urbani; i caratteri identitari dei paesaggi rurali toscani”⁴⁶.

La definizione “a maglie larghe” di invarianti strutturali contenuta all’art. 5, del Piano, non è andata esente da critiche, in particolare in relazione all’assenza di riferimenti sostantivi e regolativi contenuti nella legge regionale n. 5 del 2001. Era stato infatti rilevato che “in assenza di una nuova legge regionale *in itinere* e delle conseguenti definizioni esse risultano di difficile e dubbia applicazione”⁴⁷. Tale lacuna è stata colmata con l’approvazione della legge regionale n. 65/2014, che all’art. 5, ha fornito una evoluta definizione di invarianti strutturali affermando che con tale termine si intendono: “*i caratteri specifici, i principi generativi e le regole che assicurano la tutela e la riproduzione delle componenti identitarie qualificative del patrimonio territoriale*” e che i Caratteri, principi e regole riguardano: “*a) gli aspetti morfotipologici e paesaggistici del patrimonio territoriale; b) le relazioni tra gli elementi costitutivi del patrimonio territoriale; c) le regole generative, di utilizzazione di manutenzione e di trasformazione del patrimonio territoriale che ne assicurano la persistenza*”.

L’esegesi “sincronizzata” dell’art. 5, del Piano e dell’art. 5, della legge regionale n. 65/2014, consente di effettuare alcune considerazioni positive: la finalità espressa in entrambe le disposizioni di mantenere i caratteri identitari rappresentativi in senso archetipico, non va letta in una prospettiva riduttiva, meramente congelante le parti storiche o naturali del territorio, ma in un controllato divenire, come ben traspare dal riferimento alla coevoluzione tra ambiente naturale ed insediamenti umani. E così le trasformazioni territoriali devono avvenire in modo tale che sia conservata la componente identitaria dei luoghi, ma che al contempo devono potersi evolvere insieme all’ambiente esterno adeguandosi al progresso ed alle necessità della società.

Non v’è chi non veda allora come l’invariante non vada ad assumere un’errata concezione vincolistica e perciò statica, ma piuttosto un’accezione dinamica, ascrivendosi alla nozione di invariante strutturale, “tanto il patrimonio territoriale regionale, quanto gli impianti per la

⁴⁶ I caratteri identitari dei luoghi sono individuabili nei processi di lunga durata che hanno articolato ogni territorio in forme caratteristiche: tali criteri possono indicare “direttive, prescrizioni, azioni per la tutela e la valorizzazione degli obiettivi prestazionali riferiti alla sostenibilità dello sviluppo, dal momento che è la permanenza e la durevolezza di tali caratteri a costituire l’indicatore principale della sostenibilità. Regione Toscana, 1999, cit., in SA. Magnaghi, Il progetto locale, Torino, 2001, 43.

⁴⁷ Osservazioni di Anci Toscana al Piano Paesaggistico, in <http://www.ancitoscana.it>, 4.

produzione dell'energia appartenenti al sistema delle infrastrutture di interesse unitario, realizzando quella tendenziale equiordinazione tra fattori ambientali ed infrastrutturali, il cui bilanciamento non viene operato secondo una prospettiva di aprioristica prevalenza dei beni ambientali, ma è rimesso, in ultima analisi alla concreta valutazione degli enti - la Regione in primo luogo- titolari di attribuzioni interferenti con la tutela del territorio”⁴⁸.

Spetta allora al Piano, rivisto nella fase finale, correggere le imperfezioni di tale istituto, destinato a svolgere un ruolo focale nel nuovo assetto paesaggistico toscano.

3.4 Vincoli “vecchi” e “nuovi” nel piano paesaggistico Toscano.

Il piano affronta un nodo cruciale che riguarda la tutela del paesaggio rappresentato dalla c.d. vestizione dei vincoli, cioè dalla codificazione della descrizione dei beni paesaggistici indiretti, individuati *ex lege* (c.d. vincoli *ex Galasso*, di cui all'art. 142 del Codice) e dei beni paesaggistici diretti, oggetto di specifici provvedimenti di vincolo (decreti *ex art. 136 del Codice*)⁴⁹.

L'attività prescrittiva in esame viene ad assumere un ruolo fondamentale non solo perché consente di “rivisitare” precedenti ed obsoleti vincoli, ma anche perché permette di evitare che, laddove esistano vincoli “nudi”, l'urbanistica e l'edilizia possano avere la prevalenza sul dato paesaggistico.

Preme a riguardo rammentare che la Regione Toscana, anteriormente alla stesura del Piano, era intervenuta sul tema della “vestizione” dei vincoli paesaggistici, sottoscrivendo, il 22 ottobre del 2012, la prima intesa a livello nazionale sulla disciplina d'uso e prescrizioni delle aree vincolate per decreto. L'accordo ha rappresentato un'importante anticipazione dell'attuale Piano paesaggistico, offrendo certezze rispetto alla disciplina dei vincoli nell'espressione dei diversi pareri nell'ambito della pianificazione e dei procedimenti autorizzativi, consentendo di identificare gli interventi attuabili all'interno delle aree vincolate, in quanto beni di notevole interesse pubblico⁵⁰. Ogni area oggetto di vincolo è stata approfondita nei suoi diversi aspetti, descrivendone i caratteri peculiari (fisico-ambientali, storico-culturali, estetico-percettivi), gli elementi di valore paesaggistico, le dinamiche di trasformazione, gli elementi di vulnerabilità ed i fattori di rischio per il paesaggio, allo scopo di individuarne adeguati obiettivi di qualità e formularne le direttive rivolte ai successivi livelli di pianificazione territoriale e le specifiche prescrizioni d'uso.

⁴⁸ Tar Toscana, sez. II, 25 maggio 2009, n. 888, in *Riv. giur. edilizia*, 2009, 4, 1624.

⁴⁹ Sui vincoli *ex lege* cfr. G. Sciuolo, *I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio*, in *Aedon*, n. 1-2/2012

⁵⁰ In tal senso si sono espresse nella dichiarazione congiunta l'assessore regionale al governo del territorio Anna Marson, il Direttore generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea del Mibac Maddalena Ragni e Isabella Lapi, Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici della Toscana, in <http://www.regione.toscana>.

Se per il “riempimento” dei vincoli nudi provvedimentali il piano ha potuto far tesoro della precedente esperienza maturata in sede di intesa Ministero per i beni culturali e ambientali – Regione, diverso è l’atteggiamento assunto per quanto concerne i vincoli *ex lege* (i vincoli *ex Galasso*) ed una loro riconsiderazione. All’epoca dell’emanazione della legge Galasso i confini tra la materia “ambiente” e “paesaggio”, (poi chiariti dall’elaborazione dottrinale e giurisprudenziale) non erano ben delineati e ciò ha inevitabilmente esplicitato i propri effetti nelle scelte del legislatore. Come è stato puntualmente rilevato la legge n. 431/1985, nel delineare il sistema della pianificazione paesaggistica, sottopose infatti a vincolo, in aggiunta alle aree tutelate per decreto, anche aree il cui valore paesaggistico era soltanto presunto in ragione della rilevanza ambientale del bene, quale salvaguardia impropria, *ex lege*, nelle more della redazione dei piani paesaggistici regionali⁵¹.

Dunque nell’intento del legislatore sarebbe spettato alla pianificazione regionale effettuare una selezione tra le aree connotate di effettivo valore paesaggistico e quelle, se pur al tempo individuate, che tale valore non posseggono. Orbene, nel piano paesaggistico approvato lo scorso luglio, si è effettuata una definizione certa delle perimetrazioni delle aree individuate per decreto, anche se taluno ha obiettato che “non vi è stata anche in questo caso una rilettura critica” dei valori paesaggistici effettivamente presenti localmente”⁵², mentre assente è stata una selezione ed una rivisitazione delle aree in precedenza tutelate *ex lege* (*ex Galasso*). Tale *modus operandi* non solo ha disatteso le finalità e la funzione che il Codice ha demandato ai piani paesaggistici regionali, ma non si è, così, colta l’occasione di adeguare ai tempi ed alle esigenze attuali vincoli ormai divenuti obsoleti ed anacronistici, che lo strumento copianificatorio avrebbe consentito di effettuare.

Accanto alla “vestizione” dei vecchi vincoli una delle prerogative assegnate ai piani paesaggistici dal Codice è stata quella di procedere alla creazione/individuazione di nuovi vincoli (c.d. *tertium genus*). Questa nuova funzione identificativa è stata recepita dall’art 26 del Piano che affida al metodo collaborativo Mibact – Regioni l’individuazione delle aree di cui all’art. 143, comma 5, lett. a e b) del Codice. Il contenuto della norma si arricchisce di un ulteriore elemento

⁵¹ E. Amante, *Tre criticità fondanti: spunti per un dibattito*, in *Il Piano paesaggistico nelle politiche regionali per il governo del territorio: il contributo di INU Toscana sul PPR*, 24 luglio 2014, cit., 8 ; L. Paoli, *Il punto sui vincoli e la disciplina paesaggistica: un’occasione (in parte) perduta*, in *Il Piano paesaggistico nelle politiche regionali per il governo del territorio: il contributo di INU Toscana sul PPR*, 24 luglio 2014, cit., 14, il quale afferma che lo spirito della legge Galasso era quello di dettare una sorta di salvaguardia generalizzata, poiché poi demandava ai piani regionali il compito di dettare in un provvedimento mirato una tutela specifica che avesse ad oggetto la tutela di effettivi valori paesaggistici presenti in quel dato territorio.

⁵² Di opinione opposta, L. Paoli, *Il punto sui vincoli e la disciplina paesaggistica: un’occasione (in parte) perduta*, in *Il Piano paesaggistico nelle politiche regionali per il governo del territorio: il contributo di INU Toscana sul PPR*, cit., 16, che ha rilevato che: “nelle schede di vestizione dei vincoli non si mettono in discussione le originarie motivazioni di ciascun provvedimento ministeriale confermando anche i meccanismi di tutela procedimentalizzata anche in aree totalmente prive di reali valori paesaggistici da proteggere.(es. i capannoni industriali presenti nelle fasce autostradali protetti come beni paesaggistici perché ricadenti in aree paesaggisticamente vincolate)”.

partecipativo nell'individuazione di dette aree, rappresentato dal ruolo propositivo assegnato alle amministrazioni interessate.

La disposizione in esame tuttavia si limita a fornire una mera cornice del meccanismo individuativo, senza determinarne in concreto il contenuto. Come è stato sostenuto “il piano affronta solo indirettamente il tema della ricognizione e della identificazione delle aree compromesse o degradate ed a fornire una schedatura tipo che i Comuni dovranno utilizzare per le proposte da sottoporre a Regione e Ministero, in sede di adeguamento al piano paesaggistico regionale dei propri strumenti urbanistici (art. 26, comma 2)”⁵³. La puntuale identificazione di dette aree, oltre a rispondere alla vocazione assegnata dal Codice al Piano e a fornire una mappa delle aree compromesse, avrebbe giovato, oltre che alla certezza delle zone su cui intervenire, anche alle esigenze di semplificazione, consentendo, una volta approvati gli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico (a cui il codice subordina l'entrata in vigore delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5) di avviare all'autorizzazione paesaggistica per la realizzazione degli interventi.

E' stato tuttavia criticamente rilevato che il Piano Toscano non ha utilizzato le facoltà previste dall'art. 143, comma 4, del Codice e pertanto non avrebbe introdotto “alcuna semplificazione dei procedimenti amministrativi, rinviando alla fase *post* approvazione del piano le relative elaborazioni, attribuendo ai comuni l'onere dei principali adempimenti sia di natura tecnica che procedimentale”.⁵⁴

Considerazioni conclusive. Un primo bilancio.

Gli aspetti del piano trattati nei paragrafi che precedono consentono di effettuare un primo bilancio sul nuovo strumento pianificatorio approvato dalla Regione Toscana.

Una prima considerazione attiene al “*nomen*”. La delibera di approvazione del Consiglio regionale è intitolata “*Integrazione del Piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di Piano Paesaggistico*”, poiché si assume, come base di partenza, il precedente PIT del 2007. A ben vedere però, ad un esame più attento dei contenuti del piano, emerge che sarebbe non solo fortemente, ma soprattutto erroneamente riduttivo voler assegnare ad esso una valenza meramente integrativa del precedente PIT, atteso che il recente strumento pianificatorio innova in relazione ai suoi contenuti, alla sua architettura ed alla sua vocazione. Esso infatti, richiamandosi alla Convenzione Europea,

⁵³ C. Cerina Feroni, *Il processo, i contenuti e gli effetti sulle attività tecnico amministrative e la pianificazione operativa*, in *Il Piano paesaggistico nelle politiche regionali per il governo del territorio: il contributo di INU Toscana sul PPR*, 24 luglio 2014, cit., 20.

⁵⁴ Osservazioni ANCI, 1.

recepisce un'idea di paesaggio moderna, intesa come risorsa significativa per lo sviluppo e per la crescita della competitività dei territori.

Una seconda considerazione attiene alla filosofia che permea il piano. Si denota, infatti una interiorizzazione ed una compiuta rielaborazione del principio dello sviluppo sostenibile: e così la chiave decisiva per il futuro del paesaggio toscano è rappresentata “dalle sinergie, coevoluzioni virtuose possibili tra paesaggi ereditati dalle generazioni passate e nuovi investimenti sul territorio che rappresentano la chiave decisiva per il futuro del paesaggio toscano e del benessere della regione”⁵⁵.

Sotto il profilo “architettonico” il Piano effettua un quadro ricognitivo puntuale ed articolato, dove viene dato ampio risalto alla valorizzazione dell'identità collettiva dei luoghi, ivi comprese le zone rurali, i bacini idrografici, gli insediamenti umani/industriali nonché il recupero delle aree degradate. Anche l'aspetto dei vincoli, con i pregi ed i limiti sopra descritti, insieme alla riproduzione delle “invarianti strutturali”, migliorabili nel loro contenuto definitivo, rappresentano elementi connotanti il nuovo strumento pianificatorio toscano.

E' un punto di partenza, non certo un punto di arrivo per ripensare un paesaggio toscano identitario ed al contempo proiettato al futuro, perfettibile senz'altro, non solo attraverso il contributo che può essere dato dai soggetti pubblici e privati nella fase (attuale) di elaborazione delle osservazioni (peraltro non scevra da accese polemiche), ma anche attraverso la futura recezione delle prescrizioni del piano negli strumenti urbanistici degli enti territoriali.

⁵⁵ Relazione al piano, 8.