



## ReTe dei Comitati per la difesa del territorio

### L' AMBIENTE, IL TERRITORIO, I BENI CULTURALI, LA SALUTE

Documento della Rete dei Comitati per la difesa del territorio in occasione delle prossime elezioni regionali in Toscana.

*La Rete dei Comitati per la difesa del territorio si rivolge alle forze politiche che si presentano alle prossime elezioni regionali per attirare la loro attenzione e aprire una discussione sui problemi riguardanti l'ambiente, il territorio, i beni culturali, la salute dei cittadini. Lo fa con questo documento, estremamente analitico e propositivo, un vero e proprio programma di governo per la prossima legislatura, in cui i rilievi critici e polemici sono sempre puntualmente bilanciati dalle proposte progettuali e operative, nello spirito d'un confronto aperto e non pregiudiziale con le forze politiche e con le Istituzioni. La Rete non è nuova a iniziative del genere: ricorderemo soltanto i documenti presentati in occasione delle consultazioni politiche generali dell'aprile 2008 e delle consultazioni amministrative ed europee della primavera del 2009; oltre che il bel Convegno su "Le emergenze in Toscana. Crisi di un modello regionale di sviluppo", tenutosi a Firenze nell'estate del 2008. La situazione, come la Rete la vede e denuncia, è generalmente critica, in molti casi ben al di là del livello di guardia. Le prossime consultazioni regionali sono un'occasione estremamente importante per riaffermare la possibilità di un sano modello toscano, orientato allo stesso modo alla "conservazione" e allo "sviluppo". Occorre riconfermare e consolidare le buone intenzioni; correggere i molti errori pratici; imboccare con decisione una nuova strada fondata sull'attento controllo politico e tecnico delle decisioni e sulla effettiva partecipazione dei cittadini. A conclusione di questa fase di consultazioni, la Rete intende organizzare un vasto Convegno-Regionale per verificarne i risultati, destinato a svolgersi prima delle prossime consultazioni.*

## 1. PREMESSA

La situazione di crisi finanziaria ed economica del paese sta producendo una perversa accelerazione delle politiche di sfruttamento e devastazione del territorio. Le decisioni del governo italiano, in merito di autostrade, infrastrutture e "grandi opere", anche per quello che riguarda la Toscana, lo confermano. Si profila, inoltre, lo scatenarsi di una fase di "ecobusiness", (centrali, inceneritori, eolico disposto casualmente, ecc.) destinata a confondere non solo l'opinione pubblica, ma anche gli orientamenti del movimento ambientalista. D'altra parte, la stretta finanziaria nei



riguardi degli enti locali e l'abolizione dell'ICI sulla prima casa spingono verso crescenti consumi di suolo destinati al mercato speculativo.

Questo quadro è aggravato nella nostra Regione dalla crisi dei settori tipici e dell'economia di distretto, con il trasferimento di capitali dall'industria all'edilizia. A questo proposito, la Rete dei Comitati indica come discriminante che dietro la previsione di ogni nuovo consumo di suolo vi debba essere un valido e innovativo progetto che risponda a criteri imprenditoriali non speculativi ma consapevoli della finitezza e del valore delle risorse ambientali, previa la dimostrazione dell'impossibilità di recuperare contenitori o aree già urbanizzate (dimostrazione già prevista dalla LR 1/2005, art. 3, e inosservata). In questo senso, sviluppo durevole significa ricerca, innovazione, istruzione, formazione professionale, servizi alle imprese, produzioni tecnologicamente avanzate, ospitalità qualificata e orientata - una serie di beni, prevalentemente immateriali, che trovano nel nostro territorio e nel nostro paesaggio un supporto di eccellenza. La sfida è perciò di cogliere l'opportunità della crisi economica globale e di fare del territorio e dei paesaggi finora disertati dagli investimenti e dal mercato, non meno che dalla politica, le basi di un grande cantiere di manutenzione ambientale e di mantenimento e gestione-valorizzazione dei patrimoni insediativi e rurali.

In sintesi: la legislazione e gli atti di pianificazione della Regione Toscana promettono buone politiche e buoni piani a livello provinciale e locale, ma di fatto permettono cattive politiche, cattivi piani e progetti distruttivi e inutili per la collettività, mentre le vere invarianti che la Regione stabilisce e impone a Province e a Comuni sono le scelte infrastrutturali ed energetiche, in molti casi inaccettabili in termini di compatibilità ambientale e paesaggistica. Di fronte a una situazione strutturale così critica e a nuove modalità di consumo di territorio, qualitativamente assai più distruttive di quelle precedenti, sarebbe inutile invocare il ritorno ad una pianificazione gerarchica o ad un sistema di controlli burocratici, sempre eludibili nei fatti. Piuttosto, si dovrebbe andare avanti su due terreni strettamente intrecciati. Da una parte, favorire e promuovere reali processi di partecipazione, salvo qualche meritevole eccezione ora confinati in rituali assemblee frequentate per lo più dai rappresentanti degli interessi fondiari e edilizi; dall'altra, rilanciare gli aspetti statutari del governo del territorio, ridotti ormai a dichiarazioni di principio, enunciazioni retoriche sempre più disattese nella prassi.

## 2. CRITICITÀ DELLA POLITICA TERRITORIALE DELLA REGIONE TOSCANA

---



La politica della Regione Toscana per il governo del territorio è incentrata sulla Legge R. 1/2005 e sul PIT. Questi strumenti sono stati presentati come un rimedio alle centinaia di episodi che si sono verificati nel corso dell'ultimo decennio in Toscana e costituiscono delle vere e proprie emergenze territoriali. La legge di governo del territorio e il piano regionale, anche se definiti strumenti di pianificazione e programmazione, si limitano a proporre indirizzi, metodologie, procedure, a dare buoni consigli di stampo narrativo, ma sono inefficaci sia rispetto a grandi operazioni infrastrutturali, concordate in modo verticistico e calate sul territorio, sia rispetto alla pianificazione comunale, dove sono sempre più frequenti gli accordi sopra la testa dei cittadini fra amministrazioni e interessi immobiliari. In breve, le scelte del territorio sono sostanzialmente sottratte alle istanze elettive e alla partecipazione, sono subordinate a una contrattazione permanente con le forze economiche, finanziarie, imprenditoriali e si traducono in criticità sia sul piano amministrativo, sia sul piano delle trasformazioni effettive del territorio. Fra queste, le principali sono:

- a) Il sistematico e tollerato mancato rispetto da parte dei Comuni delle indicazioni del PIT e dei piani territoriali di coordinamento delle Province. Si tratta di un numero crescente di casi, molti di questi segnalati nelle osservazioni ai piani, dai comitati e sulla stampa senza che ciò produca alcuna reazione da parte di Regione e Province che, più che acquiescenti, in non poche circostanze sembrano consenzienti o promotori di operazioni contrarie allo spirito e alla lettera di legge e piani. Il vecchio sistema gerarchico dei controlli mediante la commissione tecnica regionale è stato sostituito da procedure di 'sussidiarietà' e 'concertazione' che si svolgono nel chiuso degli uffici, in modo non trasparente e in cui pesano molto più gli aspetti di consenso politico che la coerenza con i principi di sostenibilità;
- b) L'articolazione del Piano Regolatore nel Piano Strutturale (PS) e nel Regolamento Urbanistico (RU) non ha realizzato gli obiettivi che ci si proponeva, né in materia di semplificazione delle procedure (PS di lungo periodo; RU a breve termine, più o meno legato ai mandati amministrativi) e nemmeno per quanto riguarda la riduzione dei tempi di formazione dei piani. L'aspetto più preoccupante è il numero crescente di RU, che avvalendosi della totale autonomia dello strumento - secondo la LR 1/2005 atto puramente interno al comune - presentano previsioni difformi dal PS, frequentemente dimensionamenti eccedenti, violando palesemente la legge, ma senza possibilità di intervento da parte della Regione (previa non volontà di intervento). Nei casi 'normali', avviene spesso che il primo RU consumi tutte le previsioni del PS, con la conseguenza che non si verifica la successione di più RU per ogni PS, ma si ricominci, anche a distanza di pochi



anni, con un nuovo abbinamento PS – RU. Per quanto riguarda i tempi di formazione dei piani, molti Comuni impiegano per dotarsi di PS e RU un tempo non inferiore a quello che occorreva per formare il PRG. Tant'è che anche importanti Comuni, a 15 anni dalla legge 5, sono ancora sforniti di RU, e operano attraverso antichi PRG. A tutto ciò si aggiunge che il regolamento urbanistico ha preso la forma del vecchio piano regolatore con un uso sempre più frequente di varianti che, almeno in linea teorica, richiederebbero corrispondenti modifiche al PS; da qui la tendenza a formulare PS sempre più 'leggeri' e per aumentare la flessibilità dei RU.

- c) Il progressivo depotenziamento della componente statutaria della pianificazione territoriale che pure aveva costituito, alla metà degli anni novanta, l'innovazione più apprezzata anche fuori dalla Toscana della legge regionale. Di fatto, la legge del 2005 e ancor più la prassi corrente hanno ridotto le invariati al rango di normali previsioni del piano, variabili a piacere (variante di invariante è un ordine del giorno comunale sempre più frequente); invariati che, in aggiunta alla loro inefficacia normativa, si vanno perdendo via via che dai piani provinciali si scende verso 'il basso', fino a scomparire del tutto nei regolamenti urbanistici. L'aspetto è tanto più preoccupante perché lo statuto del territorio del PIT con le sue invariati (recepibili a piacere e comunque per trasmissione politica) si identifica con il piano paesaggistico regionale; Questa tematica dovrà essere affrontata con urgenza proprio nei prossimi mesi, poiché dal primo gennaio del 2010 l'art. 146 del Codice del paesaggio apre una 'fase transitoria' - che durerà fino a quando Regione e Comuni non avranno adeguato i loro strumenti al Piano Paesistico - in cui il parere del soprintendente relativo all'autorizzazione sarà vincolante. Il piano paesaggistico toscano è stato, infatti, adottato dal Consiglio Regionale nel giugno 2009, ma tuttora è sotto esame congiunto con gli organi del MIBAC e non sarà certamente approvato nel corso del 2010 (dopo Province e Comuni dovranno adeguare la propria strumentazione urbanistica, con tempi che presumibilmente arriveranno alla fine della legislatura).
- e) L'edificazione speculativa anche in territori di pregio ambientale e paesaggistico; un'edificazione priva di utilità sociale e di validi progetti imprenditoriali, ma basata sull'appropriazione di rendite di posizione. Il conseguente proliferare di iniziative di 'sviluppo' che prendono la forma di villaggi per vacanze, alberghi di lusso, residence, seconde e terze case, porti turistici, ecc (oltre, ovviamente, al business dei centri commerciali e alle normali operazioni di urbanizzazione);
- f) Il diffondersi di comportamenti illegali favoriti dall'assenza di qualsiasi controllo o procedimento sanzionatorio da parte della Regione, cui si aggiunge il mancato



funzionamento della ‘conferenza paritetica interistituzionale’ prevista dagli art. 24, 25, 26 della LR 1/2005, presso la quale ha facoltà di ricorrere l’ente che ritiene violato il suo piano da parte dei Comuni, l’unico bando correttivo alla totale autonomia degli enti locali.

- g) La mancanza di una vera e propria pianificazione riguardante i temi dell’energia, della gestione dei rifiuti, delle attività estrattive (queste ultime previste anche nei Siti Natura 2000), delle grandi opere infrastrutturali, degli aeroporti;
- h) Un persistente e generalizzato consumo di suolo, con il territorio agricolo interpretato nella prassi urbanistica non come ambito con il suo specifico, insostituibile ruolo produttivo, ma come spazio in attesa di divenire qualcosa d’altro.
- i) La mancanza nella LR 1/2005, nel PIT e nel PSR 2007-2013 di specifiche azioni per il recupero e la conservazione dei paesaggi rurali tradizionali che non devono essere museificati ma riqualificati;
- l) In prospettiva, non è da escludere la deriva verso il nefasto modello legislativo lombardo, con il completo abbandono della componente statutaria e ‘invariante’ (già depotenziata), e ribaltando l’impostazione fondamentale del piano urbanistico; questo, da strumento che – almeno nei principi giuridici vigenti – persegue finalità pubbliche cui vanno temperati gli interessi privati, si trasformerebbe in un atto concertato all’interno di una trattativa obbligata con gli operatori immobiliari. In sintesi, si profila l’abbandono del ruolo strategico dell’ente locale a favore di una contrattazione a tutto campo fatta di ‘bandi’ e ‘avvisi pubblici’ e di ‘progetti integrati’.

Un discorso specifico meritano le infrastrutture e le ‘grandi opere’. la toscana, senza distinzione alcuna rispetto alle regioni governate dal centro-destra, è soggetta ad alcune scelte infrastrutturali (ritenute non discutibili, le vere invarianti per la regione), subalterne a decisioni privatistiche, imposte e mai verificate. si tratta, nel complesso, di ‘temi’ utili in sé, ma di soluzioni e progetti profondamente sbagliati in relazione ai costi e ai benefici per la collettività.

E’ il caso del progetto SAT-Regione Toscana del 2005 per il cosiddetto “corridoio tirrenico”, tanto inutile quanto costoso e distruttivo del territorio (vedi il Dossier agosto 2004, l’Osservazione al progetto SAT agosto 2005 e il Comunicato stampa ottobre 2007 delle Associazioni ambientaliste e della Rete, già in possesso della Regione); è il caso della progettazione di attraversamento della E 78 (Grosseto-Fano) dentro il paesaggio consacrato nei dipinti di Piero della Francesca, nei pressi del



centro storico di Monterchi, in provincia di Arezzo; è il caso della TAV Firenze-Bologna; è il caso della terza corsia della autostrada A1 tra Firenze sud e Incisa; è il caso del sotto-attraversamento TAV di Firenze, opera inutile, pericolosissima, costosissima; è il caso del proliferare di proposte di aeroporti non solo rischiosi ma anche economicamente controproducenti e paesisticamente deturpanti; iniziative quest'ultime, fra cui spicca il progetto di potenziamento dell'aeroporto di Ampugnano in una zona di alta qualità ambientale. Sono questi soltanto alcuni dei casi di maggior rilievo, che impongono a forze politiche, Regione e associazioni di prendere posizione con nettezza per la revoca o la revisione profonda di tali progetti, destinati se realizzati solo a produrre ulteriori scempi e densificazione del territorio. Resta, inoltre, irrisolta la questione della gestione degli impatti nella fase di cantiere delle 'grandi opere'. La soluzione finora individuata a livello nazionale con la costituzione di specifici osservatori (per la tratta AV Firenze-Bologna, per il sottoattraversamento AV nel nodo di Firenze, per la variante autostradale di valico) presenta forti elementi di criticità con riferimento sia ai compiti, sia alla composizione di questi organismi. Si è, infatti, in presenza di 'controllori' che hanno al proprio interno un conflitto di interessi strutturale per la presenza della controparte, e cioè del soggetto che realizza l'opera. Ciò fa venir meno ogni requisito di terzietà e quindi d'imparzialità e configura una facoltà di proposta ma non di prescrizione perentoria. In sostanza, gli osservatori si pongono prevalentemente come tavoli di concertazione fra le amministrazioni e le imprese per gestire in modo concordato le possibili emergenze ambientali; e d'altra parte le imprese tendono inevitabilmente a resistere a richieste di riduzione degli impatti rifacendosi a progetti formalmente approvati

In sintesi, infrastrutture e grandi opere possono concorrere alla modernizzazione del paese e al rilancio della sua economia, solo se rispondono a reali fabbisogni collettivi e se non sono distruttive del patrimonio territoriale inteso come bene culturale e bene economico, ciò che in primo luogo significa che non devono essere progettate come operazioni settoriali e privatistiche, ma inquadrare nelle politiche di sviluppo durevole e di sostenibilità ambientale. Fra diverse opzioni è necessario scegliere quella meno impattante che quasi sempre si rivela – ma questo spesso è considerato un difetto – la meno costosa.

### 3. LE PROPOSTE PER UNA DIVERSA POLITICA TERRITORIALE DELLA REGIONE TOSCANA

---

#### **Partecipazione**



La questione del coinvolgimento dei cittadini nelle scelte di governo del territorio, in forme di democrazia partecipata, è presente in tutte le proposte che seguono e dovrà anche portare a una revisione della LR 69/2007. Qui indichiamo due temi specifici, mentre altri saranno trattati nei singoli punti.

**Piani urbanistici.** La partecipazione di cittadini ai piani urbanistici deve esplicitarsi nel processo di formazione del piano e non soltanto - nel migliore dei casi - nelle valutazioni ex post. Se fosse accettata la proposta di separare lo statuto del territorio dal piano, facendone del primo la carta costituzionale (v. punto seguente), la partecipazione dei cittadini, oltre che nella formulazione dello statuto, si troverebbe un importante campo di azione nel controllo della conformità dei piani allo statuto stesso.

In un periodo più breve si propone di applicare - quando richieste da associazioni, comitati e cittadini, - le modalità di partecipazione previste al capo IV della legge 69/2007 (legge sulla partecipazione) a tutti i piani urbanistici comunali in fase di elaborazione. A tale scopo sarà necessario definire un tavolo tecnico che modifichi alcuni articoli della legge suddetta (ad esempio gli articoli riguardanti i soggetti che possono presentare la domanda e i requisiti di ammissibilità) per rendere effettiva e sistematica la partecipazione del pubblico.

**Conferenze di servizi, accordi di programma, accordi di pianificazione**

Un'effettiva partecipazione dovrebbe includere tutti quei procedimenti 'lateralmente' (conferenze di servizi, accordi di programma, ecc.) in cui sono prese, in forma di scorciatoia, le decisioni più impattanti sul territorio. Si propone perciò che alle conferenze di servizi, comprese quelle obbligatorie riguardanti i beni paesaggistici (nelle more dell'attuazione dell'intesa tra la Regione ed il Ministero dei beni culturali stipulata ai sensi dell'articolo 143, comma 3, del d.lgs. 42/2004), su domanda, siano ammesse a partecipare, a presentare memorie, osservazioni, proposte, ecc. le associazioni presenti sul territorio interessato.

Sempre in tema di partecipazione, è doveroso ribadire la necessità - già segnalata dalla nostra Rete in sede di osservazioni al Piano Paesistico - di costituire un Osservatorio del paesaggio per il monitoraggio delle trasformazioni e della tutela dei diversi beni paesaggistici. L'Osservatorio potrebbe anche recuperare le funzioni già previste per le Commissioni Provinciali per il paesaggio, ufficialmente costituite fin dal marzo 2007, ma mai entrate in funzione: erano queste le sedi per ridiscutere, anche con la partecipazione delle associazioni ambientaliste, i criteri di delimitazione e di tutela, che al momento rimangono quelli della legge 1497 del 1939.



## 4. STATUTO (I) DEL TERRITORIO

---

Una prima proposta riguardante il ruolo degli statuti territoriali, già rivolta alla Regione Toscana in forma di osservazione al PIT, è di medio periodo, perché richiede non solo una consistente revisione legislativa, ma anche una fase di messa a punto operativa. La proposta è di dare finalmente efficacia ai contenuti dello statuto regionale e degli statuti degli enti locali, sottraendoli alla variabilità e alla contingenza del piano. Lo statuto, articolato nelle diverse realtà sovra-comunali, deve assumere il ruolo di carta costituzionale del territorio; una carta che dovrebbe nascere da una lettura ampiamente partecipata dei caratteri identitari di territorio e paesaggio, non modificabile se non mediante procedure particolari e rigorose documentazioni scientificamente fondate, in cui sia ancora centrale la partecipazione dei cittadini. Nello statuto dovrebbe essere concentrata la disciplina riguardante il paesaggio, distinguendola dalla pianificazione del territorio che, data la sua natura in parte variabile, non può discendere dallo statuto, ma a questo deve conformarsi in modo sostanziale. E' utile sottolineare che gli statuti del territorio così formulati non stabiliscono soltanto come invariante quello che deve essere conservato per le generazioni future, ma anche le regole che devono essere seguite nelle trasformazioni del territorio, affinché la tutela dell'identità dei luoghi si coniughi con un loro sviluppo durevole.

## 5. VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

---

La Regione Toscana, il 15 giugno 2009, con un Atto della Giunta Regionale ha approvato la proposta di legge "Norme in materia di Valutazione Ambientale Strategica, di valutazione di Impatto Ambientale, e di Valutazione di Incidenza, in attuazione della Direttiva 2001/42/CE."

La VAS è prevista su piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente (di fatto contenenti interventi da assoggettare a VIA), i quali, in ogni caso possono essere sottoposti a verifica di assoggettabilità. La VAS sostituisce la Valutazione integrata che nel quinquennio trascorso è stata svolta, salvo lodevoli eccezioni, come una procedura burocratica dagli esiti già scontati, mentre nei rari casi in cui la valutazione è stata negativa, questa non è stata tenuta in considerazione dal comune stesso. La VAS deve perciò superare i limiti e la sostanziale inefficacia di una prassi in corso in cui i valutatori spesso non danno garanzie di terzietà rispetto ai desiderata del committente.



Poiché si tratta di materia estremamente complessa che deve essere coordinata con normative europee e nazionali, la Rete propone un tavolo di discussione in cui siano approfonditi alcuni provvedimenti della legge, al fine di migliorare l'efficacia della legge stessa e, soprattutto le possibilità di un'effettiva partecipazione da parte del pubblico. Fra i temi da rivedere indichiamo come cruciali:

- g) L'effettiva autonomia del soggetto competente (che istruisce e guida la VAS) dal soggetto precedente cui compete l'approvazione del piano o programma (v. art. 12 dove si parla solo di 'separazione' e si indica la giunta regionale come soggetto competente quando la Regione è soggetto precedente). Occorre evitare che i Comuni, qualora soggetti precedenti, indichino come soggetto competente istituti di fatto controllati o legati agli interessi del proponente e/o del comune stesso.
- h) La necessità di rivedere le modalità di partecipazione che iniziano, salvo che siano attivati i processi previsti al capo IV della legge 69/2007, dalla presentazione del 'rapporto ambientale'.
- i) Che il rapporto ambientale (redatto dal proponente) preveda progetti realmente alternativi. Il rapporto deve, inoltre, registrare in maniera fedele e attendibile, il modo nel quale si è sviluppato il processo di valutazione ambientale ed è stata selezionata, tra quelle possibili, l'alternativa al piano più sostenibile.
- j) La filiera VAS-VIA deve prevedere anche l'opzione zero.

In definitiva la VAS deve accompagnare la formazione di piani e programmi come strumento di coinvolgimento, di partecipazione, di valutazione delle alternative, e di costruzione di un percorso decisionale ambientalmente orientato durante tutta la redazione del piano.

Quanto alla VIA, occorre notare che il procedimento ha definitivamente perso il suo carattere di 'processo aperto' all'opera da valutare, con ampia partecipazione del pubblico, a favore di un'impostazione politico-negoziata condotta a livello verticistico. E' necessario invece che la VIA recuperi una valenza tecnico-scientifica e che integri gli aspetti ambientali nella progettazione dell'opera nella prospettiva di una prevenzione dei rischi ambientali o di una loro mitigazione efficace e non meramente cosmetica, non limitandosi ad un pronunciamento ex-post.

## 6. RILANCIO DELLA PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA.

---

La Regione Toscana negli ultimi anni ha mortificato il ruolo pianificatorio della Provincia, limitando progressivamente le sue competenze (ad esempio, è stata eliminata la responsabilità, assegnata in un primo tempo, di cooperare alla formulazione degli 'obiettivi di qualità paesaggistica', di fatto saltando direttamente



dai principi e dalle buone intenzioni del piano regionale agli strumenti comunali. Pericolosissima poi appare la scelta di frammentare la tutela del paesaggio in tanti piani comunali, data la natura strutturale e relazionale del paesaggio stesso. Il pericolo è, cioè, che in assenza di un efficace coordinamento dei piani comunali, e data la genericità degli indirizzi e degli obiettivi contenuti nelle schede del piano paesaggistico, lo stesso tipo di paesaggio sia soggetto a provvedimenti e a tutele diverse e contraddittorie. Un'ulteriore grave carenza prescrittiva della legislazione regionale rispetto ai contenuti della pianificazione provinciale è quella relativa al dimensionamento dei piani e regolamenti comunali per il quale manca qualunque indicazione di metodi e criteri.

In sostanza, occorre ripensare profondamente l'opzione di progressivo abbandono della pianificazione di area vasta, scelta che va in direzione opposta a quanto sta accadendo in molti paesi europei più 'avanzati' del nostro, dove valgono leggi statali che limitano i consumi di suolo per urbanizzazione e dove si individua nella dimensione sub-regionale e sovracomunale il livello in cui si possono governare processi di trasformazione che richiedono coordinamento e politiche unitarie, quelle riguardanti il paesaggio in primis. E', inoltre, indispensabile attribuire ai PTC la responsabilità di determinare (sia pure attraverso percorsi concordati) i dimensionamenti degli strumenti urbanistici comunali. Continuare con l'assoluta, inappellabile, autonomia comunale in materia di previsioni di crescita non può non portare al sovradimensionamento dei piani, primo fattore della dilapidazione del territorio

Da un punto di vista operativo si tratta di potenziare gli organici delle Province, ora ridotti ai minimi termini e impegnati in compiti burocratici, di riassegnare compiti specifici e facoltà prescrittive ai piani provinciali, proprio in ragione del fatto che sono o dovrebbero essere formulati in modo concertato con i Comuni. Va da sé che per ciò che riguarda la tutela del paesaggio (come per grandi attrezzature e infrastrutture), occorre da una parte un'aggregazione fra territori di diverse Province (piani separati per le Province di Firenze, Prato e Pistoia sono un non senso), dall'altra un'articolazione di territori stessi sulla base di considerazioni strutturali o di omogeneità di caratteristiche. Articolazioni sovra-comunali che potrebbero essere il riferimento degli 'statuti del territorio' di cui al punto precedente.

## 7. CONFORMITÀ FRA I DIVERSI LIVELLI DI PIANIFICAZIONE E NUOVO RUOLO DELLA CONFERENZA PARITETICA INTERISTITUZIONALE

---

Il rispetto da parte degli enti locali del PIT – maggior ragione per la sua valenza di piano paesaggistico – e dei piani delle Province deve riguardarne lo spirito e le



finalità e non esser interpretata in modo burocratico come ottemperanza limitata (nel migliore dei casi) alla parte prescrittiva delle norme; a maggior ragione occorre intervenire a livello amministrativo per reprimere la diffusa non osservanza dei principi fondativi della legge di governo del territorio; in questo senso, la separazione fra statuto del territorio e piano urbanistico o territoriale sarebbe un passo decisivo. Poiché una simile riarticolazione del governo del territorio non è attuabile in tempi brevi, è necessario da una parte riassegnare un ruolo significativo alla pianificazione provinciale (v. punto precedente), dall'altra individuare dei meccanismi che assicurino la conformità effettiva dei diversi livelli istituzionali di governo del territorio. In questo senso dovrebbero essere anche rivisti il ruolo e la composizione della Conferenza paritetica interistituzionale – ora di natura esclusivamente politica. Nei tre anni di (mancato) funzionamento della Conferenza, sono stati sollevati solamente due casi di incompatibilità fra piano provinciale e piano regolatore comunale. Un evidente segnale che né Regione, né Province a 'adiscono' la conferenza nonostante i numerosissimi casi di contrasto fra strumenti urbanistici comunali e piani provinciali o PIT. Dovranno essere, inoltre, modificate le modalità di 'accesso' alla conferenza, rendendole possibili da parte di associazioni di cittadini senza il filtro degli enti locali o della Regione.

## 8. REVISIONE DELLE POLITICHE RIGUARDANTI IL PAESAGGIO RURALE

---

Il Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013, per ciò che riguarda la tutela del paesaggio agrario e dei suoi elementi tradizionali, rappresenta un deciso passo indietro rispetto al piano precedente, non contenendo alcun specifico provvedimento in proposito, se non la misura 216, azione 3, per la «creazione, conservazione e recupero di elementi del territorio di interesse ecologico e paesaggistico finalizzati alla tutela e conservazione della biodiversità animale e vegetale quali muretti a secco, siepi, laghetti, pozze artificiali». Il limite concettuale della misura è che essa è finalizzata a investimenti non produttivi, mentre è evidente che solo un'agricoltura capace di produrre beni o servizi, meglio se innovativi e di alta qualità, può tutelare il paesaggio e, viceversa, non è possibile conservare un paesaggio storico (se non in casi eccezionali) se esso non è in grado di produrre un reddito, ciò che, appunto, viene esplicitamente escluso nella misura in questione - peraltro dotata di un modesto finanziamento. In sintesi, il PSR 2006-2013 non coglie le opportunità del piano strategico nazionale contenute nel capitolo 7, e in particolare nell'asse 2, dove sono suggerite alcune 'azioni specifiche, di notevole importanza e prettamente di natura paesaggistica (cioè volte alla promozione di valori storico-culturali e non di sola sostenibilità). Occorre anche rimarcare il totale scollegamento fra PIT e PSR,



evidente, ad esempio, nelle ‘schede di paesaggio e obiettivi di qualità’, facenti parte della disciplina paesaggistica del PIT, dove ripetutamente si fa riferimento a inesistenti misure del PIT finalizzate al recupero e alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio agrario, tradizionale, inteso come un valore aggiunto anche economico.

## 9. PROBLEMATICHE ENERGETICHE.

---

Per contenere l’aumento del riscaldamento globale e mitigare gli effetti del cambiamento climatico in atto è necessario rivedere in modo sostanziale l’intero sistema di produrre energia e i consumi. Il risparmio e l’efficienza energetica diventano un passaggio essenziale in questo processo perché possono abbattere in maniera sostanziale i consumi energetici e quindi i costi, ridurre le emissioni di CO2 e la richiesta stessa di energia.

Lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili deve essere incentivato nel rispetto delle singole territorialità e della sostenibilità ambientale, in uno spirito di condivisione con le popolazioni locali . Per quanto riguarda l’uso delle risorse geotermiche per la produzione di energia elettrica la Regione Toscana dovrà valutare accuratamente gli impatti ambientali e sanitari delle alte entalpie e riconoscere le varie specificità territoriali. Particolare attenzione merita la tutela dell’Amiata al fine di salvaguardare le sue caratteristiche ambientali, culturali, paesaggistiche e economiche. Lo sfruttamento di questa risorsa, definita impropriamente “pulita e rinnovabile”, ha provocato danni rilevanti sul territorio, danneggiato la qualità dell’aria, della vegetazione ed ha messo in discussione gli equilibri idrici della zona. A tale proposito, il depauperamento dell’acquifero del Monte Amiata, uno tra i più importanti della Toscana con un’utenza di circa 700.000 persone, impone quanto meno, in applicazione del principio di cautela, la cessazione di ogni sviluppo ulteriore di questa geotermia e l’avvio della fase di dismissione delle centrali esistenti.

Dovrebbe inoltre essere ripensata la programmazione degli impianti di produzione di energia elettrica ottenuta attraverso l’uso di combustibili fossili (petrolio e metano). Le politiche autorizzative devono tendere a ridurre al minimo l’utilizzazione di combustibili fossili e, qualora il loro uso non sia sostituibile, massimizzarne il rendimento. Anche in questo caso è fondamentale non solo che sia predisposto un piano energetico regionale degno di questo nome, ma che non sia impostato settorialmente per poter concorrere alle politiche di tutela del patrimonio territoriale in misura globale: sotto l’aspetto urbanistico, paesaggistico, ambientale e sanitario, al fine primario di contenerne e diminuirne l’impatto globale sui territori. Va da sé il



rifiuto del nucleare perché palesemente antieconomico e perché non ha soluzioni attendibili per il problema dello smaltimento delle scorie radioattive.

In particolare, allo stato attuale, per poter meglio definire e approvare il Piano Energetico Regionale con le finalità suddette, si rende necessaria una moratoria sulla localizzazione dei nuovi impianti e una valutazione partecipata, prendendo in considerazione il ciclo integrale dell'energia.

Per ciò che riguarda la politica di gestione dei rifiuti, la Regione è tuttora proiettata nella programmazione di inceneritori: una politica rispetto alla quale la Rete dichiara la propria netta contrarietà, mentre poche sono le azioni per il compostaggio e il riciclaggio programmato, la riduzione a monte dei rifiuti, la raccolta porta a porta e gli impianti di trattamento a freddo.

## 10. ATTIVITÀ ESTRATTIVE

---

Queste attività hanno in Toscana una particolare rilevanza, tanto che il PIT sembra volerle sovraordinare rispetto alle maggiori esigenze di conservazione del paesaggio, - così persino nei parchi e nelle riserve regionali si ammette la possibilità di dare luogo a 'nuovi siti di escavazione' (Disciplina generale del Piano art. 6 c. 2 p. a). Vi sono poi plessi, segnatamente l'agro marmifero apuano, che di fatto sono sottratti a qualsiasi regolamentazione.

Lo strumento di regolazione delle attività estrattive è, in Toscana, il PAER (Piano regionale delle attività estrattive e di recupero delle aree escavate). L'impianto generale del PRAER mostra i limiti di uno strumento di pianificazione urbanistica che si prefigge, impropriamente, lo scopo di influire sui comportamenti economici di una categoria produttiva, piuttosto che cercare di risolvere la sostenibilità ambientale delle attività estrattive, a cominciare dal confronto delle escavazioni previste con il regime vincolistico regionale e nazionale, del quale non vi è traccia e che, viceversa, avrebbe dovuto costituire un primario elemento discriminante.

A questa inadeguatezza si somma quella conoscitiva: gli elementi di rappresentazione del territorio dal punto di vista geologico, l'analisi del fabbisogno, della produzione e della produttività potenziale sono inadeguati quando non del tutto assenti.

La maggiori lacune del PRAER si evidenziano in particolare su questi elementi:

k) è basato su una descrizione superficiale dei giacimenti (le materie prime), non sono state individuate in maniera analitica le risorse ma sono state repertate quelle segnalate, talvolta con errori materiali, perimetrando aree in cui la risorsa non esiste o è comunque indisponibile; ne segue che la Carta delle Risorse del Piano non descrive le reali disponibilità, ma rappresenta un "collage" di



aspettative pubbliche e private in merito alla messa in produzione dei giacimenti più appetibili;

- l) la documentazione riguardante la produzione degli ultimi anni è quantomeno lacunosa e non è disponibile nemmeno di un censimento completo e articolato delle attività estrattive;
- m) non è stata svolta una realistica analisi dell'offerta e domanda locale, da individuare mediante un approfondito e documentato studio per categorie merceologiche e per bacini di utenza. La suddivisione elementare del PRAER in materiali del settore I e del settore II, non garantisce la sostenibilità dell'auspicata "autarchia provinciale" e provoca viceversa forzature nel mercato, favorendo gli operatori non regionali, svincolati dal contingentamento toscano;
- n) una questione molto importante, invece è liquidata con poche righe che non portano alcun contributo di novità, è il problema delle cave dismesse prima del 1995 e da recuperare, che infatti restano a costituire ampie ferite nel paesaggio.

A tutto ciò va a sommarsi l'inerzia di molte Province, che avrebbero dovuto allestire i piani di loro competenza e che invece sono tutt'ora vacanti.

Lo scenario complessivo è quello di un settore ampiamente lasciato all'intraprendenza dei privati, con un'accondiscendenza coerente con la percezione industriale del paesaggio: non valore in sé, ma risorsa grezza la cui 'valorizzazione' è da conseguire e misurare col metro della redditività economica.

Il Presidente

Alberto Asor Rosa