



Regione Toscana

REGIONE TOSCANA – DIREZIONE URBANISTICA

**BANCA DATI DELLA DISCIPLINA DEL PIANO
PAESAGGISTICO REGIONALE
LINEE-GUIDA SULLE MODALITA' ATTUATIVE
DEL PIT-PPR**

Guida alla lettura

GENNAIO 2019

1. Riferimenti programmatici.

Il presente documento si inserisce all'interno del seguente percorso programmatico relativo alle attività della Direzione Urbanistica:

Programma regionale di sviluppo (PRS) 2016 - 2020, approvato con Risoluzione del Consiglio regionale n. 47 del 15 marzo 2017.

Nell'ambito del Progetto regionale 9 "Governo del territorio" individua due specifici obiettivi:

Obiettivo 1. "Definire un sistema complessivo di governo del territorio"

Obiettivo 2. "Migliorare l'efficienza e l'efficacia dei processi di pianificazione territoriale".

Documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2017, approvato con DCR 102/2016 ed integrato nella sezione programmatoria con Deliberazione 26 luglio 2017, n. 72.

Il DEFR, in coerenza con il Programma Regionale di Sviluppo PRS 2016 - 2020, declina ed attua annualmente gli obiettivi e le priorità regionali. Per l'annualità 2017, nell'ambito del Progetto regionale 9 GOVERNO DEL TERRITORIO, sono stati individuati specifici interventi in relazione ai vari obiettivi del PRS:

- tra gli interventi legati all'obiettivo "Definire un sistema complessivo di governo del territorio" troviamo *"Implementazione dello Statuto del territorio della Toscana: supportare gli Enti Locali nel processo di conformazione/adequamento degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, traguardando un sistema condiviso di conoscenze (quadri conoscitivi) volto a garantire una considerazione unitaria dei valori e delle criticità paesaggistiche presenti sull'intero territorio regionale."*

- tra gli interventi legati all'obiettivo "Migliorare l'efficienza e l'efficacia dei processi di pianificazione territoriale" troviamo *"Implementazione di servizi e software web di ausilio ai Comuni ed all'Osservatorio paritetico regionale, funzionali ai procedimenti ex L.R. 65/2014 ed alle fasi di attuazione del PIT. (Progetto Minerva)."*

Piano della qualità della prestazione organizzativa PQPO 2017 approvato con DGR 137/2017.

Tra i risultati attesi del PQPO figurano l'"*Implementazione dello Statuto del Territorio della Toscana*" e lo "*Svolgimento del Progetto Governo del Territorio*". Parte integrante quindi di questi due risultati è rappresentato dal supporto agli Enti Locali nel processo di conformazione/adequamento degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica al Piano Paesaggistico Regionale e, più in generale, nel processo attuativo del PIT-PPR. In quest'ottica **il presente documento, che è orientato, come vedremo più oltre, a definire un quadro di riferimento per le modalità attuative del Piano, rappresenta un passo necessario nella direzione del supporto e dell'ausilio alle amministrazioni toscane. Il contenuto della banca dati ha un valore di linea-guida: le indicazioni qui contenute rappresentano complessivamente una possibile modalità attuativa del Piano Paesaggistico della Regione Toscana, ma ciascuna Amministrazione potrà scegliere percorsi alternativi nella redazione dei propri strumenti, non attenendosi necessariamente alle compilazioni qui riportate. L'importante è che la scelta alternativa configuri un'attuazione del PIT-PPR piena, legittima, efficace e misurabile.**

2. La natura sovraordinata e la visuale olistica del Piano Paesaggistico Regionale.

Come noto, il Piano Paesaggistico, per legge e in quanto copianificato tra Stato e Regione, è sovraordinato a qualunque strumento di pianificazione, non solo quindi ai piani degli enti locali e di settore regionali ma anche a strumenti di pianificazione di rilevanza statale¹, le sue prescrizioni sono poi direttamente cogenti anche per privati e aziende:

“Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.” [Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, art.145, comma 3]

Questa natura giuridica prescrittiva “erga omnes” rappresenta un notevole punto di forza per un Piano che ha potuto quindi appropiare la tutela del paesaggio non solo in chiave estetico-visuale ma veicolandola anche attraverso la tutela delle singole risorse del territorio, risorse al governo delle quali corrispondono non solo piani territoriali e urbanistici ma funzioni amministrative e, quindi, piani e politiche di settore le cui azioni devono essere conformi al PIT-PPR.

Il Piano Paesaggistico indaga e disciplina quindi il territorio con un metodo olistico: giungendo cioè alla qualità del paesaggio come risultante di azioni finalizzate a migliorare la qualità dell'ambiente, degli insediamenti, del territorio rurale, e così via. Le sue norme inducono quindi azioni di piano, cogenti per gli strumenti di pianificazione, o comportamenti direttamente cogenti per privati e/o aziende, orientati alla tutela, e spesso alla valorizzazione, di tutte le risorse del territorio, quali componenti del patrimonio territoriale come definito all'art.3 della L.R. 65/2014:

“Art. 3

- Il patrimonio territoriale

1. La Regione promuove e garantisce la riproduzione del patrimonio territoriale in quanto bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale con le modalità di cui all'articolo 5. Per patrimonio territoriale si intende l'insieme delle strutture di lunga durata prodotte dalla coevoluzione fra ambiente naturale e insediamenti umani, di cui è riconosciuto il valore per le generazioni presenti e future. Il riconoscimento di tale valore richiede la garanzia di esistenza del patrimonio territoriale quale risorsa per la produzione di ricchezza per la comunità.

2. Il patrimonio territoriale di cui al comma 1, è riferito all'intero territorio regionale ed è costituito da:

- a) la struttura idro-geomorfologica, che comprende i caratteri geologici, morfologici, pedologici, idrologici e idraulici;
- b) la struttura ecosistemica, che comprende le risorse naturali aria, acqua, suolo ed ecosistemi della fauna e della flora;
- c) la struttura insediativa, che comprende città e insediamenti minori, sistemi infrastrutturali, artigianali, industriali e tecnologici;

¹Si veda in merito anche il recente pronunciamento della Corte Costituzionale su un profilo di incostituzionalità di una norma regionale, non Toscana. **Corte Costituzionale - Sentenza 10 marzo 2017, n. 50:** in particolare in merito al rapporto tra PIT-PPR e Piani di Settore e, in particolare, tra PIT-PPR e Piani di Bacino: *“Secondo il ricorrente, la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 145, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale prevede che le disposizioni dei piani paesaggistici prevalgono sulle disposizioni contenute negli altri atti di pianificazione territoriale di settore. 3.1.- La questione è fondata. La norma regionale, subordinando la pianificazione territoriale di livello regionale ai piani di bacino e ai piani per le aree protette, si pone in evidente contrasto con il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale posti dalle normative di settore, dettato dall'art. 145, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio.”*

d) la struttura agro-forestale, che comprende boschi, pascoli, campi e relative sistemazioni nonché i manufatti dell'edilizia rurale.

3. Le componenti di cui al comma 2, e le relative risorse non possono essere ridotte in modo irreversibile. Le azioni di trasformazione del territorio devono essere considerate in base ad un bilancio complessivo degli effetti su tutte le componenti.

4. Il patrimonio territoriale come definito al comma 2 comprende altresì il patrimonio culturale costituito dai beni culturali e paesaggistici, di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), di seguito indicato come "Codice", e il paesaggio così come definito all'articolo 131 del Codice.

5. Gli elementi costitutivi del patrimonio territoriale, le loro interrelazioni e la loro percezione da parte delle popolazioni esprimono l'identità paesaggistica della Toscana.”

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

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

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

3. La natura delle norme del Piano Paesaggistico.

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

“Articolo 4 - Carattere delle disposizioni

1. Il piano contiene obiettivi generali, obiettivi di qualità, obiettivi specifici, direttive, orientamenti, indirizzi per le politiche, prescrizioni, nonché, con riferimento ai beni paesaggistici di cui all'articolo 134 del Codice, specifiche prescrizioni d'uso.

2. Ai fini del presente Piano:

a) gli obiettivi generali costituiscono il riferimento generale per il perseguimento delle finalità di tutela e

valorizzazione previste per ciascuna invariante strutturale:

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

3. Nella formazione degli atti di governo del territorio di cui all'articolo 10 della L.R. 65/2014, la Regione e gli enti territoriali competenti, al fine del raggiungimento degli obiettivi del piano, fanno riferimento agli indirizzi per le politiche, applicano le direttive e rispettano le prescrizioni e le prescrizioni d'uso contenute nella presente disciplina statutaria."

4. L'universo attuativo delle norme del PIT-PPR.

Uno dei principali scopi del presente documento è quindi quello di individuare per ogni singola norma di carattere generale del PIT (cioè non riferita alle schede di vincolo per decreto) l'insieme delle amministrazioni coinvolte nella sua attuazione, individuando anche, sulla base della prevalenza delle risorse sottese dalla norma, quella cui spetta "prioritariamente" il suo perseguimento. Oltre alle amministrazioni coinvolte viene poi indicato lo strumento più idoneo (un piano, una politica o altro) e, nell'ambito di questo, la natura dell'"azione attuativa": se si tratta di un piano tale natura investe le figure giuridiche della disciplina (*obiettivi, prescrizioni, contenuti convenzionali*, ecc.) se si tratta più genericamente di una politica il riferimento potrà essere differente (*richiesta elaborazione cartografica di QC, auspicabile intervento finanziato*, ecc.). Tra le figure giuridiche della disciplina sono indicate anche le *azioni della stessa amministrazione procedente*: si tratta di una figura normativa che, coniugando pianificazione e programmazione, prefigura e/o prescrive la costruzione di un idoneo obiettivo programmatico del Piano Esecutivo di Gestione dell'Ente, appunto un'"azione" amministrativa (come l'attivazione di un procedimento ad hoc o la previsione di un accordo di programma con altre amministrazioni o la previsione di un raccordo tra il Comune ed un Settore regionale, quando una norma del PIT è da attuarsi prioritariamente tramite un piano o una politica regionali e il Comune assume quindi un ruolo collaborante e di prudenziale tutela delle risorse coinvolte). Parte integrante delle modalità attuative è poi la definizione, per ogni norma del PIT che preveda un'attuazione di livello comunale, del corrispondente riferimento al contenuto di Piano Strutturale e/o di Piano Operativo, così come definiti agli artt. 92 e 95 della L.R.65/2014.

5. Verso un software WEB di conformazione al PIT.

La costruzione della banca dati è anche finalizzata allo sviluppo di un software WEB di ausilio alla conformazione dei piani. Il software, che sarà disponibile per tutte le amministrazioni toscane ma prioritariamente per i Comuni, leggerà i dati dal database restituendoli all'interno di maschere WEB dove i Comuni potranno accedere ad una selezione di norme focalizzate sul proprio territorio e ad una query del database dove ad ogni contenuto di PS o di PO, così come definiti agli artt. 92 e 95 della L.R.65/2014, corrispondono le norme del PIT-PPR a quello riferite: ottenendo quindi una totale integrazione tra Legge urbanistica regionale e piano paesaggistico, almeno per i contenuti della pianificazione comunale. Sarà cioè più semplice, per il Comune, individuare le norme del PIT cogenti per le funzioni comunali e redigere i relativi contenuti di PS e/o di PO richiesti dalla legge con le modalità richieste dal Piano Paesaggistico. In tal modo, procedendo contenuto per contenuto, sarà stabilita dal software una corrispondenza biunivoca tra norme del PIT e norme del PS e/o del PO che potrà portare ad un report di conformazione sia in adozione che sul piano controdedotto da portare in conferenza paesaggistica. In tal modo, in fase di adozione, l'esame istruttorio regionale in merito alla conformazione (ma anche in merito ai contenuti di legge) sarà semplificato e velocizzato mentre, in fase di approvazione, il software registrerà l'esito degli esami istruttori regionali, anche settoriali, e la conferenza potrà partire dall'assunto di una conformazione del piano in esame "certificata" dal progettista stesso o dal RUP, grazie all'ausilio fornito dal software.

6. Il Report.

The screenshot displays the 'DB Disciplina PIT-PPR - Disciplina del Piano' interface. On the left, a 'Segnalibri' (bookmarks) sidebar shows a tree structure with items like 'Comma 1', 'Comma 2', 'Lettera a', etc. The main content area shows the text of 'CAPO II Disciplina delle invarianze strutturali' and 'articolo 9 - Definizione e obiettivi generali dell'invariante strutturale "Il carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi urbani e infrastrutturali"'. The text includes sections for 'L'obiettivo generale', 'Contenuti del Piano Strutturale e/o del Piano Operativo ai sensi degli articoli 92 e 95 della L.R. 65/2014', and 'DOCUMENTI DELLA CULTURA'.

Four callout boxes provide key information:

- Norma in commento (in rosso)**: Points to the main title of the article.
- Albero di navigazione delle norme: In rosso norme di competenza comunale in nero norme commentate**: Points to the navigation tree on the left.
- Campi del database (in blu)**: Points to blue hyperlinks within the text, such as 'Funzione principale sottesa dalla norma', 'Natura della norma', 'Rilevanza della norma in relazione al patrimonio territoriale...', 'Rilevanza della norma rispetto alle risorse del territorio.', and 'Riferimenti per l'attuazione della norma'.
- Contenuto (popolamento) del database**: Points to the 'DOCUMENTI DELLA CULTURA' section, which lists 'PAESAGGIO', 'CITTA' ED INSEDIAMENTI', 'POPOLAZIONE', and 'PROCESSI SOCIO-ECONOMICI'.