

RELAZIONE GENERALE

Marzo 2014

Testo coordinato con le modifiche apportate a
seguito dell'esame delle osservazioni

COMUNE DI LASTRA A SIGNA
Provincia di Firenze



Il Sindaco
Carlo Nannetti

I Progettisti
Marina Gargiulo

Franco Filippini

Assessore all'urbanistica
Luca Manetti
Responsabile del procedimento
Marcella Anzalone
Garante della comunicazione
Laura Pancini

Il PS è stato adottato con deliberazione C.C. n. 59 del 02/09/2002, approvato con deliberazione C.C. n. 72 del 21/11/2003 e n. 28 del 26/04/2004 e modificato con le seguenti varianti:

1) correzione di errori materiali e adeguamento PAI adottata con deliberazione C.C. n. 19 del 18/04/2007 e approvata con deliberazione C.C. n. 5 del 27/02/2008 (efficace dal 09/04/2008)

2) adeguamento bretella Lastra –Prato adottata con deliberazione C.C. n. 33 del 30/07/2008 e approvata con deliberazione C.C. n. 18 del 31/03/2009 (efficacia del 06/05/2009)

3) ampliamento impianto Snam adottata con deliberazione C.C. n. 19 del 08/04/2010 e approvata con deliberazione C.C. n. 37 del 30/06/2010 (efficacia del 04/08/2010)

4) conversione delle unità di misura del dimensionamento delle funzioni adottata con deliberazione C.C. n. 2 dell'8/01/2013 e approvata con deliberazione C.C. n. 17 del 11/06/2013 (efficacia del 17/07/2013)

5) la presente variante adottata con deliberazione C.C. n. 57 del 18/12/2013 e approvata con deliberazione C.C. n. del

Testo coordinato con le modifiche apportate a seguito dell'esame delle osservazioni.

Un mobile più lento (la tartaruga) non può essere raggiunto da uno più rapido (Achille); giacché Achille deve arrivare al punto che occupava la tartaruga e dove questa non è più (quando Achille arriva); in tal modo la tartaruga conserva sempre un vantaggio su Achille

Paradosso di Achille e la tartaruga
Zenone di Elea

Indice

1. PREMESSA	7
1.1 Perché la variante	7
1.2 Il processo	8
1.3 Gruppo di lavoro	11
2. CONTESTO DELLA PIANIFICAZIONE	13
2.1 Novità del PIT	13
2.2 Implementazione paesaggistica del PIT	15
2.3 Novità del PTC	17
2.4 Strumenti urbanistici comunali e loro stato di attuazione	18
3. AGGIORNAMENTO DELLA CONOSCENZA.....	23
3.1 Rischi territoriali geologici e idraulici	23
3.2 Paesaggio.....	25
3.3 Aspetti socio-economici e demografici.....	26
3.4 Sistemi ambientali	26
3.5 Uso del suolo	28
4. STATUTO DEL TERRITORIO	29
4.1 Patrimonio territoriale identitario e risorse essenziali.....	29
4.2 Invarianti strutturali	29
5. STRATEGIE DEL PIANO.....	31
5.1 Premessa.....	31
5.2 Riduzione dei rischi territoriali.....	32
5.3 Margine urbano.....	32
5.4 Reti e corridoi ecologici	35
5.5 Mobilità.....	37
Mobilità lenta.....	37
Mobilità carrabile	38
5.6 Abitabilità urbana	39
5.7 Vocazione turistico ricettiva	44
6. SCELTE DEL PIANO	45
6.1 Struttura del piano	45
6.2 UTOE	46
6.3 Sistema degli insediamenti	47
Sub-sistema delle aree storiche	47
Sub-sistema delle aree ad assetto compiuto	48
Sub-sistema delle aree a impianto singolare	48
Sub-sistema delle aree ad assetto indefinito	49
6.4 Sistema del territorio aperto	49
Sub-sistema dei nuclei di interesse storico.....	50
Sub-sistema delle aree di frangia	50
Sub-sistema delle aree agricole	51
6.5 Sistema del territorio a elevata valenza ecologica	52
Sub-sistema delle aree boscate.....	52

Sub-sistema dei corsi d'acqua, delle aree umide e delle loro pertinenze	52
6.6 Parchi fluviali	53
6.7 Aree critiche.....	53
6.8 Rete della mobilità.....	54
6.9 Dimensionamento del piano	54
Premessa metodologica	54
L'attività edilizia residenziale dal 2001 al 2012	57
L'attività edilizia non residenziale dal 2001 al 2012	60
Le dotazioni di standard e servizi	60
Ambito temporale di riferimento	63
Ipotesi di dimensionamento residenziale.....	63
Ipotesi di dimensionamento per le altre funzioni.	64
Ipotesi di dimensionamento industriale e artigianale.....	65
Ipotesi di dimensionamento commerciale per medie strutture.....	66
Ipotesi di dimensionamento commerciale per grandi strutture.....	66
Ipotesi di dimensionamento turistico-ricettivo.	67
Ipotesi di dimensionamento direzionale e di servizio.	67
Ipotesi di dimensionamento agricolo.	68
Dimensionamento delle infrastrutture e dei servizi.....	69
7. RICOGNIZIONE DELLE PRESCRIZIONI DI PIT E PTC	71
8. MISURE DI SALVAGUARDIA	73

1. PREMESSA

1.1 PERCHÉ LA VARIANTE

Nel momento in cui - nel luglio 2010 - l'amministrazione comunale ha ratificato¹ la necessità di sottoporre a revisione gli "strumenti" del governo del suo territorio, tali strumenti consistevano in un Piano strutturale avviato nel 1998 e approvato nel 2003 e in un Regolamento urbanistico adottato nel 2006 e approvato nel 2008.

Già all'atto dell'insediamento dell'attuale Sindaco e della Giunta era emersa l'opportunità di una verifica sullo stato di attuazione degli strumenti urbanistici; ciò anche per il non trascurabile lasso di tempo intercorso tra la redazione del Piano strutturale e l'efficacia del suo strumento operativo, il Regolamento urbanistico².

Da tale verifica, effettuata nel luglio 2009, erano risultati i seguenti elementi:

- la dinamica demografica del comune negli ultimi anni non si era sviluppata secondo la proiezione utilizzata nella redazione del Piano strutturale
- non erano state realizzate superfici territoriali produttive aggiuntive a quelle legittimamente esistenti né aree a campeggio o posti letto alberghieri
- non era stato avviato alcun ambito a progettazione unitaria e la realizzazione di alloggi aveva interessato in massima parte la città consolidata.

Riguardo la problematica demografica, a fronte della proiezione sostenuta dal Piano strutturale di una diminuzione dei residenti - associata ad un aumento del numero delle famiglie, alla modifica della loro consistenza e alla trasformazione della struttura per età - la popolazione sul territorio comunale è invece aumentata significativamente. A questo diverso scenario tendenziale demografico si è sommata anche una situazione socio-economica fortemente influenzata dalla crisi economica globale degli ultimi anni, con i conseguenti consistenti processi di trasformazione del contesto territoriale.

Va comunque evidenziato che la verifica effettuata non aveva segnalato alcun elemento che imponesse, o anche solo consigliasse, di interessare alla revisione anche gli obiettivi programmatici su cui si fondavano entrambi gli strumenti urbanistici, che apparivano ancora attuali e condivisibili.

Infatti il Piano strutturale vigente al suo avvio³ ha raccolto il favore unanime del Consiglio comunale perseguendo i seguenti sette obiettivi programmatici :

1) conservazione e salvaguardia del territorio collinare

2) difesa e promozione dello sviluppo delle attività agricole e zootecniche

3) riqualificazione delle aree dismesse al fine di reinserire queste porzioni di territorio nel mercato e poterle destinare anche ad altri usi al fine di un pieno adeguamento alle reali

¹ Con Del. G.C. N. 97 del 06/07/2010 "Varianti al Piano strutturale e al Regolamento urbanistico vigenti - Indirizzi agli uffici"

² Va ricordato che l'arco temporale di riferimento delle analisi socio-economiche su cui è stato impostato il Piano strutturale copre il quindicennio dal 2000 al 2014

³ Con Del. C.C. N. 79 del 29/12/1998 "L.R. 5/1995 e successive modifiche ed integrazioni - Avvio del procedimento del Piano strutturale"

necessità, senza l'ulteriore utilizzo di territorio aperto, con elementi di controllo sulle destinazioni d'uso del patrimonio edilizio e recupero di quello abbandonato

- 4) incentivazione dello sviluppo economico-produttivo dei settori turistico-ricettivo, artigianale, commerciale e del terziario avanzato, anche attraverso il riutilizzo del patrimonio edilizio ambientale presente, tenendo conto della nostra realtà urbana come parte integrata in una più vasta area metropolitana*
- 5) riqualificazione delle zone costruite, tramite una rivalutazione e riprogettazione di queste, al fine di migliorarle da punto di vista della qualità della vita e dell'ambiente*
- 6) ricerca e recupero di tutte le aree interstiziali urbane, al fine di restituire spazi aperti e fruibili a tutti i cittadini*
- 7) valorizzazione delle emergenze architettoniche, ambientali e naturalistiche, per inserirle nel contesto più ampio dell'area fiorentina.*

Obiettivi che si sono dimostrati tanto lungimiranti da risultare validi - con le opportune implementazioni - anche alla data odierna, come hanno dimostrato i risultati del processo di partecipazione di cui si parlerà più avanti.

A queste motivazioni intrinseche se ne sono aggiunte altre esterne: negli anni seguenti all'approvazione del Piano strutturale sono stati approvati numerosi atti sovraordinati alla pianificazione comunale, quali il Piano di indirizzo territoriale (PIT)⁴ e i regolamenti di attuazione della legge regionale 1/2005; in seguito sono state avviate due varianti al PIT (di cui una per implementarlo al fine di dargli dignità di piano paesaggistico, in accordo con il Codice dei beni culturali e del paesaggio). A questi piani/norme sovraordinati il Piano strutturale deve necessariamente adeguarsi; inoltre deve essere completato il procedimento di adeguamento e modifica delle perimetrazioni di pericolosità geomorfologia e idraulica del PAI per la parte inerente il territorio comunale di Lastra a Signa⁵.

Ed è pertanto su questi presupposti che l'amministrazione comunale ha fornito l'indirizzo politico-amministrativo a supporto della variante al Piano strutturale vigente, prima fase della generale revisione urbanistica prevista.

1.2 IL PROCESSO

La decisione di adeguare, aggiornare e sottoporre a revisione il Piano strutturale e conseguentemente il Regolamento Urbanistico è stata tradotta operativamente nella redazione di varianti, da attuare nel rispetto degli obiettivi programmatici originari. L'amministrazione comunale, insieme all'indirizzo politico-amministrativo, ha espresso anche la volontà di condividere, sviluppare e verificare ogni fase di questo procedimento con i cittadini, avviando uno specifico processo partecipativo ai sensi e per gli effetti della legge regionale 69/2007. La finalità di tale scelta è quella di attribuire alla revisione

⁴ Con Del. C.R. N. 72 del 24/07/2007

⁵ Questa necessità era stata comunicata all'Autorità di bacino con lettera prot. N. 8384 del 18/11/2005

pianificatoria in atto il carattere di dibattito pubblico, facendo emergere gli interessi collettivi e arricchendo la visione "tecnica" ed "esperta" con i saperi locali e i *desiderata* degli abitanti.

L'intenzione dell'amministrazione andava, anche in questo caso, oltre la prassi consolidata: tipicamente i processi partecipativi vengono svolti a valle del formale avvio del procedimento di formazione degli strumenti urbanistici ovvero dopo averne definito con chiarezza scopi e obiettivi. A Lastra a Signa si è preferito dare un ulteriore valore aggiunto svolgendo il processo partecipativo prima dell'avvio del procedimento: questo ha permesso di coinvolgere la cittadinanza fin dalla definizione degli obiettivi programmatici del piano costituendo, da quanto risulta, un caso emblematico e oggetto di attenzione anche da parte della Regione Toscana.

Il processo partecipativo, affidato al Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione dell'Università di Architettura di Firenze, è stato suddiviso in tre fasi distinte. Le prime due hanno riguardato la variante al Piano strutturale con argomento "Il monitoraggio del Piano: verifica ed approfondimenti degli obiettivi del Piano strutturale e del sistema delle conoscenze" e la "Elaborazione dello statuto dei luoghi". La terza e ultima parte riguarderà la variante del Regolamento urbanistico. Ad oggi sono state espletate le fasi riguardanti il Piano strutturale.

Al termine della fase sul monitoraggio del Piano strutturale, la cittadinanza ha confermato i sette obiettivi programmatici originari e ne ha individuati altri tre:

- 1) *la sostenibilità ambientale del territorio, favorendo l'uso delle energie rinnovabili, del risparmio energetico ed idrico*
- 2) *il miglioramento della percorribilità fra i borghi, le frazioni e le diverse risorse del territorio attraverso una rete di mobilità dolce e un trasporto pubblico capillare, in una visione di sviluppo territoriale, che si intreccia al rilancio di un'economia che ha come obiettivo la valorizzazione delle risorse paesistiche, culturali, artistiche, unite all'incentivazione dell'agricoltura multifunzionale che tragga dal turismo ambientale, una integrazione al reddito e quindi possa diventare volano di crescita*
- 3) *il Parco fluviale come elemento per la valorizzazione dei fiumi Arno e Pesa e nell'ottica più ampia di riprogettare le relazioni fra sistemi fluviali e sistemi territoriali rivieraschi, nonché avviare nuove economie di relazioni tra i fiumi e i sistemi territoriali.*

Gli esiti della prima fase del processo partecipativo sono stati condivisi e fatti propri dall'amministrazione comunale⁶ ed è stato deciso di inserirli negli atti della variante al Piano strutturale. La spiccata affinità dei nuovi obiettivi rispetto a quelli originari ha permesso, all'atto di avvio del procedimento della variante⁷, di riscrivere questi ultimi implementandoli con quanto indicato dalla cittadinanza:

- 1) *Conservazione e salvaguardia del territorio collinare nella sua più ampia accezione, e cioè comprendente anche realtà di pianura e di valle, intese pertanto come strumento di sostenibilità ambientale del territorio, da perseguire anche attraverso la promozione dell'uso delle energie rinnovabili, del risparmio energetico e idrico*

⁶ Con Del. G.C. N. 61 del 07/06/2012 "Processo di partecipazione in supporto alla variante al piano strutturale vigente denominato ' Percorso comune ': presa d'atto della conclusione della 1^ fase del processo ed approvazione degli esiti"

⁷ Con Del. C.C. N. 36 del 01/08/2012 "Avvio del procedimento della variante al piano strutturale ai sensi e per gli effetti delle leggi regionali 01/2005 e 10/2010 e s. m. e i."

- 2) Difesa e promozione dello sviluppo delle attività agricole e zootecniche che persegua il recupero e la valorizzazione delle risorse produttive, paesistiche, culturali, sportive e artistiche in una più ampia ottica di agricoltura multifunzionale e turismo ambientale, favorendo le condizioni di sostenibilità e di sviluppo economico di tali iniziative, con un punto di forza in una rete di mobilità dolce e trasporto pubblico capillare*
- 3) Riqualficazione delle aree dismesse al fine di reinserire queste porzioni di territorio nel mercato e poterle destinare anche ad altri usi al fine di un pieno adeguamento alle reali necessità, senza l'ulteriore utilizzo di territorio aperto, con elementi di controllo sulle destinazioni d'uso del patrimonio edilizio e recupero di quello abbandonato*
- 4) Incentivazione dello sviluppo economico-produttivo dei settori turistico-ricettivo, artigianale, commerciale e del terziario avanzato, anche attraverso il riutilizzo del patrimonio edilizio ambientale presente, tenendo conto della nostra realtà urbana come parte integrata in una più vasta area metropolitana*
- 5) Riqualficazione delle zone costruite, tramite una rivalutazione e riprogettazione di queste, al fine di migliorarle da punto di vista della sicurezza, della qualità della vita e dell'ambiente, anche attraverso la promozione degli interventi di recupero edilizio e urbanistico e dell'uso delle energie rinnovabili, del risparmio energetico e idrico*
- 6) Ricerca e recupero di tutte le aree interstiziali urbane, al fine di restituire spazi aperti e fruibili a tutti i cittadini*
- 7) Valorizzazione delle emergenze architettoniche, ambientali e naturalistiche, per inserirle nel contesto più ampio dell'area fiorentina, con particolare attenzione al capitale storico-architettonico (mura cittadine, centri storici, ecc) e alle relazioni tra fiumi e sistemi territoriali, da valorizzare attraverso l'allestimento dei parchi fluviali dell'Arno e del Pesa.*

Il complesso percorso fin qui descritto ha permesso di dettagliare gli obiettivi specifici della variante al Piano strutturale, nel rispetto degli obiettivi programmatici generali della pianificazione comunale implementati in seguito allo svolgimento della prima fase del processo partecipativo, nei seguenti punti:

- *"rimodulare le attività relative all'uso del territorio comunale sulla base delle dinamiche socio-economiche susseguitesi dalla formazione del PS ad oggi e secondo rinnovati criteri di valorizzazione e razionalizzazione dell'uso delle risorse essenziali del territorio, fisiche naturali ed economiche, anche secondo le direttive individuate dal processo partecipativo";*
- *apportare "anche alcuni affinamenti e messe a punto conseguenti al maggior dettaglio delle conoscenze e approfondimento delle esperienze acquisiti durante gli anni di gestione del territorio";*
- *"avanzare eventuale istanza di osservazione e/o richiesta di modifiche in merito alle perimetrazioni per pericolosità geomorfologica e idraulica del PAI ai sensi degli artt. 27 e 32 dello stesso";*
- *"adeguarsi per quanto necessario al PIT e alla sua normativa paesaggistica";*

- *"adeguarsi per quanto di competenza ai regolamenti di attuazione della legge regionale n. 1/2005 e s. m. e i. (tutela e valorizzazione degli insediamenti, titolo V, indagini geologiche)";*
- *"aggiornare il dimensionamento degli insediamenti, delle infrastrutture e dei servizi in funzione della situazione socio-economica mutata".⁸*

1.3 GRUPPO DI LAVORO

Contemporaneamente agli indirizzi politico-amministrativi, l'amministrazione comunale ha delineato una strategia organizzativa per la revisione della strumentazione urbanistica comunale vigente, consistente nella formazione di un ufficio di pianificazione interno all'ente coadiuvato da professionalità esterne con alto grado di specializzazione.

Il team interno è costituito dai responsabili dei servizi "Pianificazione e gestione dei piani" ed "Edilizia privata" Marina Gargiulo e Franco Filippini in qualità di progettisti, dai responsabili dei servizi "Sportello unico attività produttive" e "Ambiente" Cristina Pancani e Stefano Giovannini come collaboratori per le materie di competenza, con la partecipazione per la materia commerciale di Susanna Bitossi.

Riveste il ruolo di garante della comunicazione Laura Pancini.

Il team è stato supportato da tutti i colleghi, amministrativi e tecnici⁹, che si sono fatti carico dei compiti che svolgevano ordinariamente gli estensori del piano. A loro va un sentito ringraziamento.

A queste professionalità è stato necessario affiancarne altre per affrontare problematiche specifiche. L'aggiornamento delle analisi demografiche e statistiche all'odierno scenario socio-economico è stato affidato al dott. Francesco Manunza della OIKOS Ricerche s.r.l.; gli studi idraulici di supporto alla variante sono stati redatti dall'ing. David Settesoldi della Physis s.r.l., le indagini geologiche dal dott. Eros Aiello della Geoeco Progetti mentre le indagini sul campo per la parte sismica dal dott. Alberto Benvenuti della P3 s.n.c.; l'arch. Silvia Viviani ha supportato l'ufficio per il procedimento di valutazione ambientale strategica. Per le problematiche connesse al governo del territorio l'ufficio si è valso dell'esperienza dell'arch. urbanista Roberto Vezzosi, mentre per quelle legali dell'esperienza della dott.sa Natalia Princi e della dott.sa Piera Tonelli dello Studio Gracili Associato.

L'informatizzazione dei dati geografici e l'elaborazione delle carte con relativa fotointerpretazione sono state realizzate grazie all'indispensabile apporto di Filippo Bonechi di Sistema Studio.

Jenny Scianna, durante il suo tirocinio formativo, ha compiuto una utile ricognizione delle aziende agricole.

Il gruppo è coordinato dal responsabile del procedimento; tale ruolo è stato ricoperto da Luca Betti fino ad agosto 2013 e da settembre dello stesso anno da Marcella Anzalone.

Ci preme, inoltre, ricordare la collega Irene Arrighi che non è più tra noi, ma di cui resta vivo il ricordo, col suo sorriso e la sua forza di volontà. Per questo continua ad essere parte del gruppo di lavoro.

⁸ Cfr. al riguardo la Del. C.C. N. 36 del 01/08/2012

⁹ Nel tempo hanno supportato e sopportato i componenti del team Catena Bertuccio, Angelo Di Salvo, Katalin Molnar, Angela Pinzi, Chiara Setti, Michele Venturini

2. CONTESTO DELLA PIANIFICAZIONE

2.1 NOVITÀ DEL PIT

Il nuovo Piano di indirizzo territoriale è stato approvato nel luglio 2007 ed è stato elaborato non come un semplice adeguamento di quello vigente (redatto in vigore della legge regionale 5/1995) alla nuova normativa in materia (la legge regionale 1/2005), bensì come un strumento nuovo fondato su nuovi presupposti. Pertanto gli sono state attribuite *“una valenza costitutiva e una funzionalità strategica in grado di coniugare attivamente - e lungo un filo rosso duttile ma unitario - quelle che sono le (sue) due anime “....” Il suo “motore” propositivo. E La sua “regola” statutaria”*¹⁰. Cioè un’agenda statutaria e una agenda strategica collegate dal filo rosso del *“progressivo superamento dei fenomeni di rendita connessi all’utilizzo delle risorse territoriali”*¹¹ a vantaggio della formazione di reddito.

Alla base di questo impianto ci sono concetti di territorio e del suo governo che integrano diverse nature. Il territorio è inteso sia come patrimonio ambientale, paesaggistico, economico e culturale che come fattore costitutivo del capitale sociale. Ed è governato per mezzo di competenze plurime e distinte che condividono valori e strategie, da enti legati in una alleanza “federativa” che condividono una filiera di responsabilità, distinte e partecipate, in contrasto con la struttura gerarchica generalmente adottata. Ma il governo del territorio deve anche perseguire la correlazione tra l’iniziativa economica privata, la funzionalità sociale e la funzionalità ambientale e perciò deve giovare di un confronto concorrenziale tra operatori pubblici e privati. Questa dualità è dovuta alla volontà da parte della regione Toscana di legare in modo inscindibile gli strumenti di governo del territorio (in tutte le sue accezioni) e gli strumenti di sviluppo economico, sociale e culturale: *“Il Pit è dunque il riferimento pianificatorio fondamentale e la sua agenda statutaria «...è il quadro complessivo programmatico nel quale si colloca il Prs (Programma regionale di sviluppo)»*¹².

L’agenda statutaria è la formula con cui il PIT ha adottato lo statuto del territorio toscano (auspicando un approccio applicativo e non statico ai contenuti statutori) che poi ha declinato secondo meta-obiettivi e obiettivi correlati. Naturalmente - in accordo con quanto richiesto dalla legge regionale 1/2005 - dell’agenda statutaria fanno parte il quadro conoscitivo del territorio, le invarianti strutturali, i principi d’uso delle risorse essenziali e la loro disciplina prestazionale e di qualità. Le invarianti strutturali individuate sono la città policentrica Toscana, la presenza industriale in Toscana, il patrimonio territoriale, le infrastrutture, i paesaggi e beni paesaggistici di interesse unitario regionale. A esse sono collegati i tre meta-obiettivi:

- 1) *“integrare e qualificare la Toscana come città policentrica attorno ad uno statuto condiviso”, intendendo la regione come città di città “che rappresenta il sistema territoriale urbano fatto delle tante città e delle configurazioni metropolitane e comunque di area vasta in cui si organizza la vita, l’economia e la cultura urbana della regione”*¹³;

¹⁰ Regione Toscana, *“Pit Piano di indirizzo territoriale della Toscana 1. Documento di piano”*, pag. 23

¹¹ *ibid.*, pag. 77

¹² *ibid.*, pag. 30

¹³ *ibid.*, pagg. 45 e 50

2) *"sviluppare e consolidare la presenza industriale in Toscana"*, presenza industriale intesa come *"operosità manifatturiera"*¹⁴ nel senso più ampio del termine;

3) *"conservare il valore del patrimonio territoriale della Toscana"*¹⁵ secondo quanto detto precedentemente della nozione di "territorio" su cui fonda il PIT.

Il primo meta-obiettivo è a sua volta sostanziato in cinque obiettivi correlati o conseguenti:

1) *"potenziare l'accoglienza della "città toscana" mediante moderne e dinamiche modalità dell'offerta di residenza urbana"*¹⁶

2) *"dotare la "città toscana " della capacità di offrire accoglienza organizzata e di qualità per l'alta formazione e la ricerca"*¹⁷

3) *"sviluppare la mobilità intra e inter-regionale"*¹⁸

4) *"sostenere la qualità della e nella "città toscana"*¹⁹

5) *"attivare la "città toscana" come modalità di governance integrata su scala regionale"*²⁰.

Il meta-obiettivo della conservazione del patrimonio territoriale è declinato nella tutela del patrimonio "collinare", inteso come una realtà territoriale generalizzata comprensiva di collina-pianura-valle-montagna, e nella tutela del patrimonio costiero.

Ai meta-obiettivi si aggiungono l'agenda dei progetti infrastrutturali, finalizzata a qualificare le infrastrutture di interesse unitario regionale, e quella dei beni paesaggistici di interesse regionale, finalizzata alla loro tutela.

L'agenda strategica del PIT è costruita su specifici "sistemi funzionali", che devono servire a concretizzare i meta-obiettivi, gli obiettivi e le agende in precedenza tratteggiati e allo stesso tempo fungere da "ponte" con i Progetti integrati regionali (PIR) del Prs. Tali sistemi funzionali sono:

- la Toscana dell'attrattività e dell'accoglienza, intese come apertura della Toscana verso il mondo
- la Toscana delle reti, nello specifico la rete di "città di città" richiamata precedentemente, la rete di impresa e la rete di istituzioni locali, intese come sistema nodale della mobilità, dell'informazione, dell'economia, del sociale
- la Toscana della qualità e della conoscenza, intese come doti diffuse e percepibili in ogni contesto, tanto da diventare immagine rappresentativa
- la Toscana della coesione sociale e territoriale, da perseguire con una politica di sviluppo locale autonomo, autodiretto e proattivo in contrasto con quella compensativa e assistenziale fino ad oggi adottata.

¹⁴ *ibid.*, pag. 61

¹⁵ *ibid.*, pag. 63

¹⁶ *ibid.*, pag. 55

¹⁷ *ibid.*, pag. 56

¹⁸ *ibid.*, pag. 57

¹⁹ *ibid.*, pag. 57

²⁰ *ibid.*, pag. 60

Gli strumenti della “messa in opera” del PIT (messa in opera e non semplice attuazione) si sostanziano nel rapporto tra i governi locali e la Regione, nella relazione tra il potere pubblico e il mercato, nell’apparato disciplinare e nella valutazione integrata.

Nei rapporti tra Regione ed Enti, così come la struttura gerarchica è stata sostituita da una filiera di responsabilità distinte, il principio della conformità viene trasformato nella ricerca della coerenza, congruità e convergenza e nell’accertamento di reciproca indifferenza (intesa come non incompatibilità) tra opzioni locali e opzioni regionali. E proprio in questa ottica lo strumento più tradizionale - l’apparato normativo - viene formulato in direttive (che hanno cogenza su piani territoriali e atti di governo del territorio) prescrizioni (che hanno cogenza diretta sull’attività edilizia) e salvaguardie, così come la valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali, economici, sociali e sulla salute umana diventa presidio tecnico, da una parte della coerenza e congruità interne al PIT e dall’altro della mutua coerenza e congruità del PIT rispetto al livello locale e alla programmazione regionale.

Altro strumento è la concorrenza: la confluenza tra scelte pubbliche e scelte private viene perseguita attraverso la selezione di offerta progettuale del mercato, che diviene così partner del piano pubblico nel processo di governo del territorio.

2.2 IMPLEMENTAZIONE PAESAGGISTICA DEL PIT

Il PIT è stato elaborato fin dall’inizio²¹ con valenza di piano paesaggistico, proseguendo la tradizione toscana dell’integrazione delle politiche territoriali con quelle paesaggistico-ambientali, in accordo con gli artt. 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio; con l’intesa di implementarlo per la parte paesaggistica in seguito alla stipula di una convenzione con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, che avrebbe fatto della Toscana il primo laboratorio nazionale dell’attuazione della pianificazione paesaggistica del Codice. Infatti risale al 23 gennaio 2007 la sottoscrizione del protocollo d’intesa tra la Direzione generale per i beni architettonici e paesaggistici del Ministero e la Giunta Regionale, finalizzato alla redazione congiunta del piano facendo propri i principi sanciti dalla Convenzione Europea del Paesaggio (CEP, firmata a Firenze il 20/10/2000 e ratificata dall’Italia con la L. 14/2006) e perfezionando il PIT con tutti i contenuti indicati nel Codice.

Su questa base il PIT approvato nel luglio 2007 individua trentotto ambiti di paesaggio ed elabora una scheda sia per ogni ambito che per ogni immobile dichiarato di notevole interesse pubblico. Ciascun ambito, dunque, è disciplinato da una scheda che ne descrive i caratteri strutturali, ne definisce i valori paesaggistici di livello regionale e gli obiettivi di qualità così come ciascuna scheda dei beni paesaggistici definisce i valori oggetto di tutela individuati dal decreto di vincolo.

In seguito è stato sottoscritto un atto integrativo alla convenzione sopra citata (proprio nella data di approvazione del PIT, il 24/07/2007) e in data 18/11/2008 un protocollo d’intesa tra la Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l’architettura e l’arte contemporanee del Ministero, la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Toscana, le soprintendenze territoriali della Toscana, la Regione Toscana, l’ANCI, l’UNICEM e l’UPI Toscana avente per oggetto gli “Adempimenti per l’attuazione del Codice

²¹ Il documento di avvio dell’elaborazione del Piano di Indirizzo Territoriale è stato approvato con Del. G.R. n. 759 del 25 luglio 2005

dei beni culturali e del paesaggio. Coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli strumenti di pianificazione”.

La collaborazione interistituzionale ratificata in questi accordi si è concretizzata nell'adozione il 16/06/2009 degli elaborati della “Implementazione del piano di indirizzo territoriale (PIT) per la disciplina paesaggistica”.

Alla base di questa variante c'è un concetto di “paesaggio” come forma visibile del “territorio”, così come precedentemente descritto, e come “luogo”; un concetto che ripropone la convinzione della CEP secondo cui tutto il territorio è paesaggio. In tal modo oggetto del piano paesaggistico non è solamente il paesaggio di notevole valore ma anche quello della vita quotidiana nonché quello degradato. I principali scopi perseguiti in questa variante sono: la progettazione e realizzazione o riqualificazione delle infrastrutture nella migliore contestualizzazione paesaggistica; la tutela e consolidamento della continuità dei corridoi ecologici intorno e nel tessuto edificato; la subordinazione alla integrazione paesaggistica del recupero e riqualificazione delle aree industriali dismesse; la tutela e valorizzazione degli itinerari storico-culturali; la correlazione tra la tutela del patrimonio paesaggistico toscano e l'incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili (finalità questa che ha in seguito trovato una sua espressione normativa nella legge regionale 11/2011 “Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia”).

In concreto la cosiddetta *Disciplina di piano* è stata divisa in due sezioni, la *Disciplina generale* e la *Disciplina dei beni paesaggistici*; le schede degli ambiti sono state implementate con i funzionamenti, le dinamiche e le azioni prioritarie da perseguire; quelle dei beni paesaggistici con la verifica dello stato dei valori ad oggi, l'individuazione di indirizzi di tutela e riqualificazione e l'identificazione delle aree gravemente compromesse o degradate.

Il percorso per rendere il PIT piano paesaggistico non è però ad oggi concluso. Infatti la Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Toscana ha trasmesso in data 15/12/2010 un documento illustrativo sullo stato di attuazione delle attività di pianificazione congiunta, in cui viene segnalata la necessità di rivedere alcuni contenuti e di produrre nuovo materiale di supporto cartografico. Pertanto la regione Toscana ha avviato la procedura di revisione e completamento del piano paesaggistico, il cui primo atto è stata la sottoscrizione il 15/04/2011 dell'“Atto di integrazione e modifica del Disciplinare del 24 luglio 2007, inerente l'attuazione del Protocollo di Intesa del 23 gennaio 2007, tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e la Regione Toscana”.

Nell'atto di avvio del procedimento dell'integrazione alla variante paesaggistica del PIT²² tra le priorità viene richiamato l'aggiornamento e integrazione del quadro conoscitivo/interpretativo di livello regionale, che dovrà fornire informazioni e dati finalizzati alla rappresentazione dei paesaggi toscani, intesi come cinque macro-ambiti regionali, e alla eventuale ri-perimetrazione degli ambiti di paesaggio del PIT adottato. Altro importante argomento è la cosiddetta “vestizione” dei vincoli “vale a dire, la trasformazione dei vincoli paesaggistici, da vincoli “nudi”, cioè meramente perimetrali, in vincoli corredati dall'indicazione di obiettivi, criteri, limiti - in una parola: delle specifiche “prescrizioni d'uso” – necessari per valutare efficacemente la compatibilità con la salvaguardia dei valori tutelati delle singole modifiche del territorio progettate e sottoposte ad autorizzazione”.²³

²² Approvato con Del. G.R. N. 538 del 27/06/2011

²³ Ministero per i beni e le attività culturali – Ufficio legislativo, “Quesito in merito all'articolo 6, comma 10, del D.P.R. n. 139/2010”, 25/10/2011

Anche per questa variante al PIT - come per tutte le fasi precedenti - la regione Toscana ha operato coinvolgendo gli enti interessati nonché la cittadinanza, organizzando tavoli di lavoro e incontri divulgativi. In questo ambito è stato anche avviato il progetto dell'Osservatorio regionale del paesaggio, in applicazione dell'art. 33 comma 8 della legge regionale 1/2005. Dalla lettura della documentazione resa disponibile, si può notare che le direttive e le prescrizioni, oltre ai concetti e indirizzi precedentemente delineati, osservano un principio che in Toscana in generale e a Lastra a Signa in particolare nuovo non è: il contenimento/divieto di consumo di suolo. Mancando però di dare del concetto di "consumo di suolo" una descrizione²⁴, cosa che rende di difficile lettura, e conseguentemente di difficile applicazione, l'intero impianto normativo.

A riguardo giova inoltre tener presente che anche nella prima bozza del progetto di modifica della legge regionale 1/2005²⁵, diffusa in data 11/1/2013, si trovano riferimenti al *consumo* e anche all'*impegno* di suolo, senza una descrizione del loro significato. Significato che in entrambi i casi - piano paesaggistico e modifica della legge regionale sul governo del territorio - dovrebbe essere chiaro e condiviso tra tutti i soggetti interessati.

I lavori per il PIT-piano paesaggistico attualmente non sono ancora stati completati e questo frangente, essendo l'adeguamento al PIT e alla sua normativa paesaggistica uno degli obiettivi della variante in oggetto, determina non poche difficoltà. All'atto pratico, il nodo può essere sciolto unicamente attribuendo in questa sede ai termini "consumo di suolo" e "impegno di suolo" una definizione chiara, fondata sui principi fin qui descritti e condivisa tra l'Amministrazione comunale e il gruppo di lavoro tecnico, come si potrà vedere nel prosieguo della trattazione.

Il gruppo di lavoro opera quindi, a 6 anni dall'avvio del dibattito sul piano paesaggistico, nella più totale incertezza ma con l'obbligo costante di adeguamento del Piano strutturale ai piani sovraordinati. Non è un compito facile e, allo stato dell'arte, l'unica cosa possibile è tenere le antenne ben tese per captare ogni possibile informazione dal diffuso dibattito sul tema. Si sta cercando, di fatto, di anticipare gli indirizzi che vengono via via percepiti: non solo perché, al di là della loro attuale genericità sono per lo più condivisi, ma anche per redigere un Piano strutturale già in linea coi piani che verranno, con la volontà di risparmiare una ulteriore e costosa, sia in termini di risorse umane che economiche, (e sostanzialmente inutile) revisione del piano.

Per concludere va rilevato che è stato avviato un ulteriore procedimento di integrazione al PIT per la definizione del Parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze con Deliberazione G.R. n. 705 del 26/07/2010 e che la relativa variante è stata adottata con Deliberazione C.R. n. 74 del 24 luglio 2013.

2.3 NOVITÀ DEL PTC

Anche il vigente Piano territoriale di coordinamento della provincia di Firenze - come il PIT - consiste nella revisione in adeguamento alla nuova legge sul governo del territorio di uno strumento di pianificazione territoriale approvato in vigore della legge regionale 5/1995. Questa variante però - diversamente rispetto al PIT - allineandosi ai mutamenti in corso

²⁴ O, come sarebbe auspicabile in sede di normazione, una definizione.

²⁵ L'iter di modifica della legge regionale 1/2005 è stato avviato con la risoluzione del Consiglio Regionale della Toscana del 21/6/2011 di approvazione dell'informativa preliminare alla proposta di legge di modifica

non ha teso a rifondare il piano bensì a consolidarlo sulla base dell'esperienza acquisita, a renderlo più flessibile ed efficiente, in special modo nei rapporti con gli enti locali.

Il PTC, approvato con Deliberazione C.P. n. 1 del 10/01/2013, infatti conferma la suddivisione del territorio provinciale in aree omogenee intercomunali, i cosiddetti sistemi territoriali (Area fiorentina per il comune di Lastra a Signa) e le quattro invarianti strutturali (aree sensibili, ambiti di reperimento per l'istituzione di parchi e affini, aree fragili, aree di protezione storico-ambientale). Nel territorio comunale attualmente è presente un'area sensibile tra il vecchio e il nuovo tracciato della SS 12 Chiantigiana in località Ginestra Fiorentina e parte di una più ampia area fragile (Zone collinari a sud dell'Arno nell'Area fiorentina AF09) in località Sant'Ilario. L'ambito di reperimento della Gonfolina A14, già presente, è stato confermato e congiunto con quello delle colline di Scandicci A15; inoltre sono stati aggiunti l'ambito per l'ANPIL del fiume Arno A12 e quello del Pesa A18. Oltre alle aree di protezione storico-ambientale già esistenti (Villa Bellosguardo APS112 e Borro Rimaggio APS114) sono state individuate il Lecceto APS113, Marliano APS115 e Piandaccoli APS116.

Le attrezzature di rilievo sovracomunale individuate nel territorio comunale sono: l'impianto di depurazione di San Colombano (TA); il museo Enrico Caruso presso Villa Bellosguardo e il museo della Propositura di San Martino a Gangalandi (C); l'impianto di riduzione di pressione del gas metano di Ginestra Fiorentina (Energia) e il Tiro a segno nazionale (SP). Inoltre è segnalata una istituzione culturale di progetto presso il Parco fluviale del fiume Arno.

Riguardo la mobilità sovracomunale è prevista la bretella Lastra a Signa – Prato in località Stagno nella versione del progetto preliminare, approvato con decreto del 15 Marzo 2005, n. 1305 del dirigente del Settore viabilità di interesse regionale - Area di coordinamento trasporti e logistica - Direzione generale politiche territoriali e ambientali.

2.4 STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI E LORO STATO DI ATTUAZIONE

Come già detto precedentemente, la prima fase della partecipazione ha avuto per argomento il monitoraggio del piano; ma fin dai primi incontri è risultato chiaro che la verifica dello stato di attuazione del Piano strutturale non può prescindere da quella del Regolamento urbanistico: le azioni da perseguire individuate a livello strategico nel Piano strutturale non possono che essere valutate attraverso quelle messe in campo a livello operativo nel Regolamento urbanistico.

Il presente paragrafo intende dare un quadro complessivo sul Piano strutturale e sul Regolamento urbanistico vigenti e sul loro stato di attuazione.

La variante al Piano strutturale definisce comunque una prima fase di analisi, che vedrà il suo compimento quando sarà effettuato il monitoraggio degli effetti del Regolamento urbanistico in seguito alla scadenza del quinquennio di vigenza dello stesso.

Il vigente Piano strutturale - come già accennato - fonda le proprie radici in un processo iniziato nel 1998 in piena vigenza della legge regionale n. 5/1995 (e ben sette anni prima della attuale legge urbanistica toscana n. 1/2005). Appartiene quindi alla primissima generazione di piani strutturali; uno strumento di pianificazione all'epoca nuovo e che doveva occuparsi delle sole scelte strategiche. La redazione del piano avvenne quindi in uno scenario nuovo, con un linguaggio ancora da mettere a punto (era la prima volta che si distingueva un piano strategico da uno operativo). Si parlava per la prima volta di "governo

del territorio” dopo decenni in cui i piani si erano occupati tradizionalmente di “regolare” l’attività urbanistica più che di prefigurare scenari possibili in termini di disegno della città e di politiche per il territorio aperto.

Cercando di interpretare al meglio le potenzialità innovative della prima legge sul governo del territorio, già dall’avvio del procedimento emersero i sette obiettivi strategici di cui si è già parlato, probabilmente atipici rispetto a ciò di cui la pianificazione si era occupata fino ad allora. Obiettivi tanto chiari e innovativi che sono stati riconfermati a distanza di quindici anni: per la prima volta un piano urbanistico assumeva come valore fondante la riduzione (o l’azzeramento) del consumo di suolo inedificato, ben prima che emergesse una forte sensibilità in tal senso da parte della popolazione.

Anche in termini di “linguaggio” del piano furono trattate questioni fino ad allora sconosciute; i piani redatti fino al 1995 erano infatti Piani regolatori il cui ambito di azione era, appunto, quello di “regolare” l’attività edilizia e urbanistica. Con i Piani strutturali cambia radicalmente il ruolo della pianificazione e ciò ha richiesto un notevole sforzo di adeguamento, anche linguistico, dello strumento strategico e, in seconda battuta, dello strumento operativo e conformativo.

Inoltre il Piano strutturale nasceva in un quadro normativo in materia edilizia (specchio di quello sociale, culturale ed economico) sostanzialmente diverso da quello che in questi anni è andato consolidandosi; basti ricordare che la denuncia di inizio attività edilizia, DIA (che ha nel bene e nel male trasformato il ruolo della PA da soggetto “autorizzatore” a soggetto “controllore”) nasce proprio in quegli anni²⁶. Non era quindi pensabile riuscire a strutturare dei piani già in funzione di questo nuovo assetto dei ruoli istituzionali.

Da un punto di vista più strettamente economico la situazione è evidentemente cambiata radicalmente; il Piano strutturale e il Regolamento urbanistico nascono in un periodo in cui il sentire comune, soprattutto degli attori delle trasformazioni urbane, era ancora chiaro: più si costruisce più si riesce a vendere. Ciò anche per la collocazione strategica di Lastra a Signa (a sud ovest di Firenze come recitava il titolo di un’iniziativa pubblica di presentazione del piano). Questo, oltre a confermare la portata innovativa dei sette obiettivi, che cercavano in qualche modo di contrastare questa tendenza (tanto apprezzata dal mercato immobiliare quanto deleteria ai fini della conservazione dell’identità del territorio), faceva prefigurare uno scenario in cui gli interessi immobiliari erano talmente forti da poter affrontare le non poche difficoltà nell’attuazione di interventi complessi di recupero urbano.

Sulla base di quanto detto, nel Piano strutturale si era prevista la necessità di redigere vari piani di settore (piano di viabilità extraurbana, regolamento aree rurali, piano urbano del traffico, piano del parco fluviale, ecc) che dessero attuazione operativa agli obiettivi enunciati, mentre altri obiettivi avrebbero trovato il proprio sviluppo operativo attraverso le “aree critiche”²⁷.

Il Piano strutturale così come descritto è stato in seguito modificato per correggere errori materiali e per adeguarlo al Piano di assetto idrogeologico (PAI) dell’Autorità di bacino del

²⁶ La prima legge regionale che introduceva la DIA in edilizia è stata la n. 52 del 1999.

²⁷ “Per ‘aree critiche’ si intendono le aree che presentano vari problemi, cioè sono aree, più o meno edificate, che ospitano funzioni incongrue, dal punto di vista ambientale o dal punto di vista urbanistico; oppure sono aree dismesse o sottoutilizzate, oppure ancora sono aree di rilevante valore storico-architettonico sottoutilizzate e non valorizzate. Le “aree critiche” si trovano sia nel tessuto urbano che nel territorio aperto. Possono essere costituite da immobili di particolare valore o, al contrario, da immobili di modesto o insignificante valore, potendo in alcuni casi avere caratteristiche di forte degrado sia dal punto di vista ambientale che urbanistico o architettonico” Comune di Lastra a Signa, “Variante Piano strutturale – Relazione”, Febbraio 2008, pagg. 86-87

fiume Arno²⁸, nonché per recepire il progetto della bretella autostradale Prato – Lastra a Signa e per permettere l'implementazione dell'impianto SNAM di Ginestra Fiorentina che serve la zona fiorentina.

Il Regolamento urbanistico è stato modificato, oltre che per il recepimento della bretella autostradale Prato – Lastra a Signa e dell'ampliamento dell'area SNAM a Ginestra F.na, in riferimento alla normativa delle zone ad assetto compiuto prevalentemente residenziali. Questa variante normativa è stata attuata tra il 2010 e il 2011 e pertanto dopo la decisione di sottoporre a revisione gli strumenti urbanistici vigenti. La scelta di non inglobare la riduzione del rapporto fondiario di copertura e dell'altezza delle costruzioni nelle zone ad alta densità in zona collinare nella variante generale del Regolamento urbanistico e di approntare una variante specifica è stata dovuta alla necessità gestionale di modificare i succitati parametri in tempi brevi.

Ultima in ordine di data è la variante che, interessando sia il Piano strutturale che il Regolamento urbanistico, ha convertito l'unità di misura delle funzioni in mq di superficie utile lorda (SUL) recependo in anticipo rispetto a questa variante la volontà del legislatore regionale. Infatti il regolamento n. 3/R del 2007 impone per questioni di omogeneità di esprimere le funzioni in cui è articolato il dimensionamento degli insediamenti in mq di SUL per tutte le funzioni. Pertanto le indicazioni quantitative contenute nel paragrafo sul dimensionamento utilizzano già le nuove unità di misura, adottate proprio per consentire un costruttivo confronto tra l'attività edilizia pregressa e quella prevista dal piano.

Di quanto previsto nel Piano strutturale a livello strategico e conformativo (in riferimento al dimensionamento degli insediamenti, infrastrutture e servizi), il Regolamento urbanistico ha messo in gioco quote parti variabili.

Infatti il valore massimo previsto nel Regolamento urbanistico vigente per la funzione residenziale consiste nel 77% di quanto indicato nel Piano strutturale vigente, quello per la produzione di beni e servizi nel 67%, quello per gli alberghi nel 97% e quello per i campeggi nel 67%. Un discorso a parte ricorre per la grande struttura di vendita, già realizzata alla data del Piano strutturale, la cui consistenza è stata pertanto destinata al mantenimento o ad un'eventuale riconversione in produzione di beni e servizi.

Riguardo gli standard, il Regolamento urbanistico ha optato per una dotazione di poco maggiore del doppio di quella minima per legge²⁹, rispetto a quella di quasi tre volte e mezzo prevista dal previgente PRG.

Delle 73 aree critiche indicate nel Piano strutturale, 39 sono state trasformate in ambiti a progettazione unitaria nel Regolamento urbanistico e corredate di schede norma, in quanto la loro attuazione è stata considerata prioritaria per motivi intrinseci (stato di degrado, sottoutilizzazione, ecc) o estrinseci (per la capacità loro riconosciuta di innescare processi di riqualificazione a scala maggiore). A queste sono stati aggiunti altri tre ambiti a progettazione unitaria di nuova localizzazione. Le altre aree critiche individuate dal Piano strutturale sono state classificate semplicemente come zone territoriali omogenee³⁰ o sottratte alla trasformazione urbanistica come "ambiti a progettazione differita" per essere rimandate a successive stesure del Regolamento urbanistico.

L'ambito territoriale critico indicato come ambito A, rappresentato dall'area interessata alla fermata ferroviaria di Lastra a Signa e dalle sue pertinenze e che include tessuto urbano più o meno edificato e territorio aperto di collina pianura e fluviale, è stato

²⁸ Approvato con D.P.C.M. 06/05/2005

²⁹ Pari a 18mq/abitante, D.M. N. 1444 del 02/04/1968

³⁰ Per lo più perché nel frattempo erano stati realizzati interventi di recupero

individuato nel Regolamento urbanistico come ambito a progettazione differita, posticipando così la ricostituzione di questo "pezzo di città"³¹.

L'ambito territoriale critico indicato nel Piano strutturale come B, sito in località Novoli lungo il tratto ferroviario in corrispondenza del cantiere per la costruzione delle gallerie, è stato ricondotto alle zone territoriali omogenee di appartenenza (quindi senza ambito a progettazione unitaria) a seguito dell'avvenuto ripristino dell'area.

Infine la previsione del Piano strutturale di una viabilità di scorrimento a nord del capoluogo che, utilizzando anche tratte esistenti da riqualificare, permettesse l'aggiramento del capoluogo per i flussi di traffico veicolare in attraversamento è stata recepita dal Regolamento urbanistico. Infatti ne è stato determinato il tracciato e redatta una scheda progetto di indirizzo paesistico.

Solo una parte delle articolate e organiche previsioni del Piano strutturale e del Regolamento urbanistico hanno trovato un riscontro nell'attuazione degli stessi. Le parti realizzate per la funzione residenziale consistono prevalentemente nelle cosiddette capacità residue (ovvero quelle già previste dal pre-vigente PRG e confermate) e in interventi diretti all'interno dei tessuti. Si tratta evidentemente di interventi a effetto immediato e non vincolati da complessi processi che avrebbero necessariamente coinvolto sia il pubblico che il privato, come quelli necessari per l'attuazione delle schede a progettazione unitaria.

Non a caso nessuno degli ambiti ha trovato una propria definizione attraverso la presentazione di progetti unitari o piani attuativi. Anche perché il Regolamento urbanistico ha iniziato a produrre i propri effetti esattamente nel momento in cui la crisi globale cominciava a configurarsi in tutta la sua portata.

Così come, per il mutato ruolo della Pubblica amministrazione e per le crescenti difficoltà operative (in termini anche di risorse economiche e umane), nessun piano di settore è stato predisposto. Stesso tipo di considerazioni può essere esteso anche alla mancata attuazione delle importanti previsioni infrastrutturali; sono stati realizzati molti interventi di riqualificazione più o meno puntuale, ma la generale situazione economica non poteva certo non ripercuotersi sull'attuazione delle previsioni del Regolamento urbanistico.

Nell'ambito delle attività produttive, data la bassa disponibilità di aree idonee ad accogliere tali funzioni, hanno trovato concreta attuazione tutti gli interventi previsti dal precedente strumento urbanistico e i pochi interventi a realizzazione diretta previsti dal regolamento.

Infine, ma non in termini di importanza, l'altissima dotazione di standard previsti dal Regolamento urbanistico nasceva anch'essa in un contesto normativo in costante mutazione. Dopo decenni di incertezza normativa, solo nel 2001 (quando i principi del Piano strutturale e conseguentemente quelli del Regolamento urbanistico erano ormai definiti) è stato determinato un assetto normativo abbastanza certo in materia di espropriazione per pubblica utilità, da sempre legata alla dotazione di standard pubblici. A livello regionale solo nel 2005³² si definisce il ruolo degli strumenti di pianificazione e atti di governo del territorio nella complessa disciplina degli espropri.

Sono state attuate svariate previsioni di aree per standard per una superficie di oltre 6000 mq ma non, ovviamente, la enorme quantità di aree da destinare a servizi prevista dal Regolamento urbanistico. La superficie disponibile *pro capite* si mantiene comunque significativamente superiore ai minimi di legge; fa eccezione solo la superficie territoriale destinata all'istruzione che, senza variazioni, resta inferiore alla minima prevista come, del resto, avviene nella maggior parte dei comuni.

³¹ Comune di Lastra a Signa, "Variante Piano strutturale – Relazione", Febbraio 2008, pagg. 131

³² Con la legge regionale n. 30/2005

3. AGGIORNAMENTO DELLA CONOSCENZA

La conoscenza di un territorio è in continua evoluzione. Non solo perché è in continua evoluzione il territorio stesso, ma perché lo è anche la disciplina e la normativa che lo riguardano.

Per questi motivi il lavoro del piano è iniziato proprio facendo il punto su quanto accaduto dalla precedente campagna conoscitiva svolta in occasione della redazione del Piano strutturale, mettendo in campo le chiavi di osservazione che nel frattempo si sono a loro volta evolute.

In particolare la conoscenza in campo di rischio idraulico ha compiuto passi da gigante così come la conoscenza in campo di rischio sismico.

Ciò ha consentito di redigere una nuova mappatura dei rischi territoriali, di cui viene dato conto nel paragrafo che segue.

Aggiornamenti sono stati compiuti anche in relazione alle analisi statistiche e socio-economiche, al paesaggio con particolare attenzione alla definizione delle aree boscate e, più in generale, alle questioni ambientali.

3.1 RISCHI TERRITORIALI GEOLOGICI E IDRAULICI

Forse non c'è ambito in cui l'evoluzione normativa e disciplinare abbia compiuto maggiori variazioni rispetto a quelli geologico e idraulico.

Il tema del rischio idraulico, nato con la L.183/89 che istituiva le autorità di bacino e il PAI³³, è in un certo senso esploso dai tragici fatti di Sarno e di Soverato³⁴ che hanno determinato il sovrapporsi di norme, spesso emergenziali, non sempre coerenti tra loro.

Si è quindi vista una continua produzione normativa che, di volta in volta, ha previsto modalità diverse di determinazione del rischio idraulico: in particolare il PAI (redatto dall'Autorità di Bacino del fiume Arno) definisce le aree a pericolosità idraulica elevata (P.I.4) con criteri diversi da quelli che indica la Regione Toscana per la definizione delle stesse aree a pericolosità idraulica elevata (I.4).

È stato dato incarico alla Physis s.r.l. di redigere un accurato studio per la determinazione del rischio idraulico. Come vedremo nel capitolo sulle strategie del piano, lo studio ha anche proposto una serie di interventi di riduzione del rischio idraulico, permettendo quindi di affrontare la pianificazione del territorio in modo più articolato: allo stato attuale e più a lungo termine in seguito alla realizzazione di lavori di messa in sicurezza.

La conoscenza del rischio idraulico è ormai elemento essenziale ai fini di una corretta pianificazione; lo studio realizzato mostra una situazione indiscutibilmente critica dovuta alla compresenza dell'Arno e dei suoi affluenti.

Proprio in relazione al rischio idraulico, sono state predisposte delle modellazioni digitali del territorio finalizzate alla individuazione delle aree soggette a rischio; le modellazioni hanno riguardato in particolare il Capoluogo (in funzione di Arno, Vingone, Rimaggio e relativi affluenti) e l'area della Val di Pesa comprendente l'abitato di Ginestra Fiorentina.

³³ Piano di Assetto Idrogeologico

³⁴ A Sarno morirono 159 persone durante gli eventi alluvionali e franosi del 05/05/1998; a Soverato il campeggio "Le Giare" venne travolto dal fango il 09/09/2000 provocando 13 morti e 1 disperso.

Gli esiti di tali modellazioni, e i tematismi cartografici sul rischio idraulico che ne sono derivati, sono stati trasmessi agli enti sovra-comunali per le istruttorie del caso e in particolare:

- al Genio Civile di Firenze per la validazione della pericolosità idraulica definita ai sensi del Regolamento regionale n. 53/R;
- alla Autorità di Bacino del Fiume Arno con richiesta di modifica delle perimetrazioni di pericolosità idraulica attualmente contenute nel *Piano di assetto idrogeologico* (PAI), ai sensi degli artt. 27 e 32 delle norme dello stesso PAI.

Le istruttorie da parte dei citati enti risultano al momento in via di definizione da parte del Genio Civile di Firenze ed ultimata, con emissione di parere prot. n. 4371 del 22.11.2013, da parte della Autorità di Bacino del Fiume Arno.

In attesa di rilascio di parere da parte del Genio Civile di Firenze e preso atto dei contenuti della sopra citata nota della Autorità di Bacino si precisa che ai fini della adozione della presente variante assumono valenza, ai fini della classificazione di pericolosità idraulica, le tavole To7.1 e To7.2 elaborate secondo i criteri regionali di cui al Regolamento n. 53/R (Studio Idraulico Physis, ottobre 2013).

Per quanto concerne la classificazione di pericolosità idraulica di PAI:

- si farà riferimento agli elaborati prodotti dalla Autorità di Bacino del Fiume Arno (approvati con DPCM del 6.5.2005 e seguenti modifiche ed integrazioni promulgate con successivi Decreti del Comitato Istituzionale riportati per sintesi negli elaborati To8.3) in quanto la stessa Autorità di Bacino ha in corso di elaborazione la revisione del modello idraulico sull'Arno per l'area di interesse del Comune di Lastra a Signa ed alcuni comuni limitrofi;
- per le aree oggetto di modellazione lungo la Val di Pesa (Ginestra Fiorentina) è in corso di valutazione da parte della Autorità di Bacino del Fiume Arno la ripermimetrazione di pericolosità idraulica in base alla proposta formulata nella tavola To8.2 (Studio Idraulico Physis, ottobre 2013).

In sintesi, mentre per il versante del Pesa gli studi condotti saranno immediatamente recepiti nel PAI che si adeguerà di conseguenza, per il versante dell'Arno l'Autorità di Bacino intende approfondire, estendendola a più comuni, la modellazione; in attesa di tale approfondimento continuerà quindi a valere l'attuale PAI combinato con gli studi di maggior dettaglio fatti dal Comune sulla base del citato Regolamento 53/R.

In relazione al rischio sismico locale il Regolamento di attuazione della L.R. 1/2005³⁵ ha istituito per i comuni l'obbligo di dotarsi della carta delle microzone omogenee in prospettiva sismica "MOPS" il cui scopo è di conoscere dettagliatamente il proprio territorio in funzione di fenomeni di amplificazione sismica, di modificazione del moto sismico a causa delle caratteristiche litostratigrafiche e/o geomorfologiche del territorio, di attivazione dei fenomeni di deformazione permanente del territorio indotti o innescati dal sisma.

Questa parte del quadro conoscitivo è stata affidata alla Geo-eco progetti.

Per maggiori dettagli sugli esiti degli studi citati si rimanda alla relativa documentazione tecnica allegata alla variante al Piano strutturale.

³⁵ Regolamento 25 ottobre 2011, n. 53/R - Regolamento di attuazione dell'articolo 62 della legge regionale 3 gennaio 2005, n.1 (Norme per il governo del territorio) in materia di indagini geologiche - Bollettino Ufficiale n. 51, parte prima, del 2 novembre 2011.

3.2 PAESAGGIO

In tema di paesaggio, le analisi compiute in fase di redazione del Piano strutturale erano assai complete e articolate. Venne a suo tempo compiuta una analisi basata sul metodo "Land system" o "Analisi dei sistemi di terre". A tale studio si rimanda per ogni dettaglio, atteso che conserva pienamente la sua validità e attualità per la parte strettamente conoscitiva.

Una diversa considerazione va, invece, fatta per le aree boscate: è noto che le aree boscate sono soggette *ex lege* al vincolo paesaggistico nonché al vincolo idrogeologico. Dunque va posta particolare attenzione nella individuazione di tali aree, nonostante le carte del quadro conoscitivo abbiano un valore meramente ricognitivo e non costitutivo.

In pratica se un'area è boscata lo è a prescindere dall'averla indicata come tale sulle carte del piano; viceversa se un'area non è boscata niente conta che il piano la indichi come coperta da bosco. Questo anche perché la normativa vincola le aree boscate e non quelle riconosciute come tali dalle carte del piano.

Sembrerebbe un problema di poco conto individuare i boschi, ma non lo è. E non lo sarebbe anche se ciò non determinasse la presenza di vincoli importanti come quello paesaggistico e quello idrogeologico.

Il Ministero dei Beni e le Attività Culturali ha predisposto una propria mappatura delle aree soggette a vincolo paesaggistico in quanto boscate³⁶; analoga operazione (ma con risultati ben diversi) hanno compiuto la Regione Toscana, che ha redatto con il LAMMA una carta di uso del suolo, e la Provincia di Firenze, che ha rappresentato le aree boscate nel PTC³⁷.

Ognuna di queste ricognizioni ha portato a esiti, anche se leggermente, diversi l'una dall'altra, per lo più legati al salto di scala (nazionale quella del Ministero, Regionale e Provinciale). E ogni ente che ha fatto tali ricognizioni ha ben chiarito che si tratta di indicazioni che non hanno valenza prescrittiva, per quanto sopra detto.

D'altro canto, affinché il piano costituisca un valido strumento di lavoro, è parso opportuno tentare di dare indicazioni il più possibile attendibili per fornire almeno una presunzione di presenza (o assenza) di bosco (e dei relativi vincoli). Errori di fotointerpretazione hanno, infatti, nel tempo portato non pochi problemi nella pratica operativa del Comune e dei professionisti.

Si è quindi tentata una sovrapposizione tra la carta d'uso del suolo della Regione Toscana, la carta delle aree boscate della Provincia e le orto-foto georeferenziate; ciò con lo scopo di consentire un consapevole salto di scala verso il maggior dettaglio possibile.

Questa operazione è resa ancor più complessa dal fatto che, ai fini della materia trattata, non è bosco ciò che il vocabolario della lingua italiana definisce come tale ma ciò che la legge riconosce come bosco³⁸.

Ma il bosco, oltre che essere di difficile individuazione per quanto detto, è in continuo cambiamento; a prescindere da valutazioni sulle conseguenze che ciò ha sull'ambiente, non vi è alcun dubbio che se un'area, in abbandono, acquisisce le caratteristiche che la legge indica per essere classificata come bosco, diviene automaticamente soggetta ai vincoli paesaggistico e idrogeologico.

³⁶ mappatura consultabile sul sito <http://sitap.beniculturali.it/>

³⁷ carta consultabile all'indirizzo:

http://www.provincia.fi.it/fileadmin/assets/Territorio/REVISIONE_PTCP/APPROVAZIONE_DEFINITI_VA_APRILE_2013/Carre_tematiche/TAVOLA5_CARTA_BOSCHI_VINC_IDRO.pdf

³⁸ cfr. al riguardo l'art. 3 della Legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 - Legge forestale della Toscana e s. m. i. nonché il Regolamento 8 agosto 2003, n. 48/R - Regolamento Forestale della Toscana.

Questa mutevolezza suggerisce di adottare norme che consentano, caso per caso, di approfondire le analisi e stabilire con la dovuta certezza se un'area sia o meno soggetta ai vincoli di cui si tratta.

Per questo il piano, oltre che fornire una carta dei boschi che dia una fondata presunzione sulla natura delle aree, contiene nelle norme indicazioni specifiche per permettere un adeguamento continuo del quadro conoscitivo in tale materia. In pratica si prevede una procedura da attuare sia nei casi in cui un'area boscata non è stata riconosciuta tale, sia nei casi in cui un'area sia classificata come boscata ma non lo sia (e non, ovviamente, a seguito di un disboscamento non autorizzato).

3.3 ASPETTI SOCIO-ECONOMICI E DEMOGRAFICI

Uno dei motivi che ha reso necessaria questa variante è stata proprio una imprevista dinamica demografica, che ha visto gli abitanti di Lastra raggiungere i 20.000 quando il Piano strutturale non aveva previsto alcun crescita in tal senso. Si è trattato, per lo più, di persone già presenti sul territorio ma che, per effetto dell'entrata nella U.E. di alcuni stati, sono stati registrati come residenti.

L'impatto di questa dinamica ha quindi avuto effetti più sulle statistiche che sul territorio, ma un aggiornamento delle analisi a suo tempo compiute era ineludibile.

A tale scopo è stato affidato l'incarico a OIKOS Ricerche srl, al cui rapporto si rimanda per una dettagliata disamina delle analisi compiute.

A OIKOS era anche stato richiesto di fornire alcuni scenari possibili sul dimensionamento del piano; per ciascuna funzione OIKOS ha pertanto fornito indicazioni di minima, di massima e una media tra i due valori, basandosi sull'andamento storico delle dinamiche e ipotizzando scenari possibili.

Nell'ampio paragrafo dedicato al dimensionamento si dà conto di come le scelte del piano abbiano, di volta in volta, suggerito di confermare le stime compiute da OIKOS (su base tendenziale) o di discostarsi da esse (in particolare per quanto attiene al recupero del patrimonio edilizio). Infatti le proiezioni di OIKOS, per il momento in cui sono state fatte, non potevano tener conto delle scelte che si sono messe a punto successivamente.

3.4 SISTEMI AMBIENTALI

Anche in materia ambientale molti enti ed istituzioni svolgono un continuo ruolo di monitoraggio, controllo, pianificazione. Le banche dati disponibili sono in continua evoluzione così come la normativa di settore, che spesso si interseca con le questioni di pianificazione territoriale.

Dunque anche per le tematiche ambientali, nell'ambito della Valutazione ambientale strategica, il piano ha aggiornato la propria conoscenza del territorio facendo proprie le informazioni messe a disposizione dai molti soggetti impegnati in tal senso.

Il tema è ampio e fornisce molteplici occasioni di riflessione: la materia ambientale spazia dagli elettrodotti alle polveri sottili, dalla qualità delle acque alle energie da fonti rinnovabili.

Per una trattazione completa e articolata delle questioni ambientali si rimanda ai documenti relativi alla VAS.

Basti qui ricordare che tutti i tematismi di rilevanza ambientale sono stato aggiornati per la redazione del piano; dai pozzi alle aree percorse dal fuoco (su cui, come noto, vige un vincolo di inedificabilità).

Così come dalla stesura del Piano strutturale ad oggi c'è stata una ampia evoluzione, che ha suggerito per l'appunto un aggiornamento, è facilmente comprensibile che anche dopo la stesura di questa variante gli indicatori ambientali continueranno a modificarsi.

Il lavoro svolto non può quindi che costituire una fotografia ad oggi ma non ha, e non potrebbe avere, la pretesa di essere esaustivo e senza tempo. Come a tutte le conoscenze, quindi, anche a quelle in materia ambientale non può che essere attribuita una valenza ricognitiva. Questo, oltre che per il continuo evolversi dei sistemi, anche perché in buona parte il lavoro di ricognizione consiste nella messa a sistema di banche dati gestite da altri enti e che sono in continuo aggiornamento da parte loro. Non avrebbe alcun senso, per esempio, mantenere una fascia di sicurezza intorno ad un elettrodotto ormai demolito, per il solo fatto che il piano la segnala.

Proprio in tema di elettrodotti vale la pena spendere qualche parola di maggior dettaglio. Alla data di adozione del Piano strutturale la normativa era in piena evoluzione e solo nel 2003³⁹, esattamente tra l'adozione e l'approvazione del piano, si è messo un punto (abbastanza) fermo alla questione. Solo da quel momento si è in grado di stabilire con sufficiente certezza una fascia di sicurezza da rispettare per garantire il raggiungimento dell'obiettivo di qualità stabilito. Ma oltre le continue novità normative (per fortuna in questa materia ormai definite) ci sono state variazioni agli stessi elettrodotti, due dei quali (tra quelli ad alta tensione) sono stati demoliti.

Pare opportuno, in questa sede, ricordare sinteticamente che la normativa di riferimento impedisce di introdurre funzioni incompatibili (tipicamente quelle con presenza continuativa di persone per periodi superiori alle 4 ore) all'interno delle fasce in cui l'esposizione ai campi elettromagnetici supera l'obiettivo di qualità di 3 μ T.

Proprio per garantire il raggiungimento dell'obiettivo di qualità la normativa ha istituito la Distanza di prima approssimazione - DPA⁴⁰: essere fuori dalla DPA garantisce il rispetto dell'obiettivo di qualità, essere all'interno non significa necessariamente non rispettarlo ma è richiesto un approfondimento puntuale per stabilire la "fascia di rispetto"⁴¹ di quel elettrodotto in quel punto esatto.

Le DPA fornite dagli enti gestori riguardano linee "imperturbate" ovvero prive di deviazioni, senza intersezioni o parallelismi con altre linee. I casi che non rientrano tra quelli citati sono i c.d. casi complessi, che andrebbero studiati puntualmente per definire la APA (Area di prima approssimazione).

Nel quadro conoscitivo vengono quindi segnalati gli elettrodotti ad alta tensione e le relative DPA imperturbate. In caso di presenza di un caso complesso la conoscenza andrà

³⁹ DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 8 luglio 2003 - Fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalle esposizioni ai campi elettrici e magnetici alla frequenza di rete (50 Hz) generati dagli elettrodotti. - (G.U. n. 200 del 29-8-2003)

⁴⁰ (DPA): per le linee è la distanza, in pianta sul livello del suolo, dalla proiezione del centro linea che garantisce che ogni punto la cui proiezione al suolo disti dalla proiezione del centro linea più della DPA si trovi all'esterno delle fasce di rispetto. (tratto dal documento a cura di ENEL "Distanza di prima approssimazione (DPA) da linee e cabine elettriche" http://www.enel.it/it-IT/doc/reti/enel_distribuzione/Produttori_LineaGuidaDPAaiSensiDM290508_V1.pdf)

⁴¹ Fascia di rispetto: è lo spazio circostante un elettrodotto, che comprende tutti i punti, al di sopra e al di sotto del livello del suolo, caratterizzati da un'induzione magnetica di intensità maggiore o uguale all'obiettivo di qualità (3 μ T) (op. cit.)

approfondita in sede di Regolamento urbanistico o di progetto chiedendo agli enti gestori la definizione delle APA.

3.5 USO DEL SUOLO

Un ruolo fondamentale ma trasversale rispetto a quelli finora trattati, riveste la conoscenza dell'uso del suolo. Per questo la Regione Toscana ha redatto un'attenta ricognizione dell'uso del suolo aggiornata al 2010.

Il gruppo di lavoro ha acquisito quanto fatto dalla Regione integrandolo e aggiornandolo minimamente, per definire una base di conoscenza imprescindibile. Come per tutto il quadro conoscitivo, la carta di uso del suolo ha potere ricognitivo; del resto trattandosi di una mera osservazione di uno stato di fatto non potrebbe essere altrimenti. Qui la questione riveste un'importanza particolare e vale la pena spendere due ulteriori parole al riguardo. Una carta di uso del suolo non fa altro che registrare (attraverso la foto interpretazione o ricognizioni sui luoghi) l'uso che di un suolo viene fatto al momento della rilevazione; non è compito della carta di uso del suolo definire la correttezza, la legittimità e l'opportunità di un dato uso di un determinato suolo. Questo fa sì che non vi sia alcun automatismo tra un uso "osservato" e la previsione di piano: può esserci un suolo, ad esempio, utilizzato per scopi produttivi (e di cui, ovviamente, la carta di uso del suolo rileva la presenza) poi incluso in un sistema e sub-sistema ad esempio agricolo. Ciò denota una precisa scelta del piano che, a prescindere dalla legittimità o meno dell'attuale uso, ritiene che l'area debba essere trattata come tutte quelle incluse nello stesso sub-sistema dando prevalenza ai caratteri del più ampio contesto ambientale e territoriale in cui è inserita l'area. Per stare all'esempio di prima, la scelta di includere fra le aree del subsistema agricolo alcune aree che nella carta dell'uso del suolo risultino utilizzate a fini produttivi, può essere ricondotta alla finalità di contenere ulteriore espansione dell'aggregato e tutelare il sistema ambientale ed agricolo in cui è inserita l'area stessa laddove il territorio limitrofo risulti scarsamente urbanizzato e l'area collocata in un più ampio contesto agricolo.

4. STATUTO DEL TERRITORIO

4.1 PATRIMONIO TERRITORIALE IDENTITARIO E RISORSE ESSENZIALI

Lo statuto del territorio è lo strumento attraverso cui la comunità riconosce, nel patrimonio territoriale, la propria identità collettiva.

Costituisce quindi l'insieme di regole fondamentali affinché le risorse essenziali e il patrimonio territoriale si trasmettono alle generazioni future, se non in condizioni migliori di come l'abbiamo ricevute, non compromesse e ancora in grado di riprodursi. È una sorta di "Costituzione" del territorio che, nel caso di Lastra a Signa, appariva già chiara nel piano strutturale vigente.

Il piano vigente venne redatto sulla base della precedente legge urbanistica regionale ma, non a caso, fece in qualche modo scuola; questo proprio grazie al fatto che, pur non essendo uno dei contenuti obbligatori, conteneva già una parte statutaria.

Con questa variante ci limitiamo a mettere a punto alcune questioni legate allo statuto, chiarire meglio alcune delle invarianti e recepire le indicazioni venute dal processo partecipativo allo scopo organizzato.

Alcune indicazioni sono tratte anche dalla proposta di legge urbanistica regionale⁴² che, nel momento in cui scriviamo questo testo, è in discussione al Consiglio regionale. Questa proposta di legge, anche se non ancora vigente, determina senza dubbio una tendenza, una indicazione della direzione verso cui la legislazione si sta indirizzando.

Lo statuto si colloca come ponte tra le attività di analisi e quelle progettuali: consiste nel definire i contenuti del patrimonio territoriale e le sue risorse essenziali da cui trarre le regole fondamentali attraverso l'indicazione di invarianti strutturali.

A tal fine il piano individua le seguenti risorse essenziali:

- il suolo e il sottosuolo e la loro struttura idro-geomorfologica
- l'acqua
- l'aria
- i boschi e la vegetazione con valenza ecologica
- il sistema agricolo
- la città storica
- la città pubblica
- la città recente
- gli insediamenti minori e sparsi
- le infrastrutture.

Ciascuna di queste risorse trova dettate le regole fondamentali per la salvaguardia, la valorizzazione e la riproduzione attraverso le invarianti strutturali.

4.2 INVARIANTI STRUTTURALI

Le invarianti strutturali sono l'elemento di base dell'apparato normativo del piano. Individuano le regole fondamentali che, in coerenza con la legge regionale 1/2005 sono "da

⁴² proposta di legge 282 del 08/10/2013 approvata dalla Giunta regionale in data 30/09/2013 n. 3

sottoporre a tutela al fine di garantire lo sviluppo sostenibile”; ma come detto questa variante vuole compiere un passo più avanti e anticipa molti dei contenuti della proposta per la nuova legge urbanistica regionale. A tale scopo si individua come finalità del piano quello di garantire la “riproduzione del patrimonio territoriale in quanto bene comune costitutivo dell’identità collettiva”. Quindi il concetto di invarianza viene coniugato, più che sull’integrità fisica della risorsa, sulla sua valenza statutaria, sulla prestazione irrinunciabile e irriducibile; si persegue la finalità di trasmettere alle future generazioni il patrimonio territoriale che noi abbiamo ricevuto e, possibilmente, migliorarlo anche un po’. Questo ha permesso di definire le invarianti non solo in maniera “nostalgica” come si tende necessariamente a fare se le si definiscono solo in chiave di conservazione e tutela del patrimonio, ma in maniera meta-progettuale individuando, per esempio, quale invariante strutturale il ruolo di bene comune della città pubblica. Le invarianti diventano quindi la base dell’idea di futuro che il territorio esprime.

L’elaborazione delle conoscenze del territorio ha portato alla definizione di invarianti di valenza ecologica, di valenza antropica e, conseguentemente, anche con la doppia valenza.

VALENZA		INVARIANTE
ECOLOGICA		Tutela della struttura fisica del suolo e del sottosuolo
		Prestazione ecologica, microclimatica, idrogeologica, ricreativa e di riserva produttiva dei boschi
		Continuità della rete di connessione dei corridoi ecologici e delle aree umide
	ANTROPICA	Valore paesaggistico e di equilibrio ecologico degli elementi arborei e arbustivi e delle loro formazioni quali filari di cipressi, alberi monumentali, alberature segnaletiche, siepi e boschetti
		Valore testimoniale e identitario della viabilità storica
		Valore testimoniale dell’edificato, dei parchi e dei giardini di interesse storico
		Valore testimoniale e identitario dei manufatti minori delle sistemazioni agrarie quali i terrazzamenti, i muri a secco, le recinzioni in muratura
		Ruolo di bene comune della città pubblica
		Ruolo di bene comune dei parchi fluviali dell’Arno e del Pesa
		Presidio territoriale della rete produttiva agricola

Ciascuna delle invarianti trova nelle norme una descrizione, l’indicazione degli elementi di invarianza, l’indicazione dell’appartenenza a uno o più dei sistemi e sub-sistemi e una direttiva o una prescrizione che ne garantiscono, in sede di redazione del regolamento urbanistico, la tutela e i criteri per la riproduzione.

A queste invarianti si aggiungono quelle derivanti dal PTC della provincia di Firenze.

5. STRATEGIE DEL PIANO

5.1 PREMESSA

Si è già detto sull'avvio del procedimento della presente variante dal quale emergono scopi e obiettivi attesi. Il processo partecipativo è stato svolto prima dell'avvio del procedimento col preciso intento di definire con la cittadinanza le strategie del piano fin dall'inizio del processo. Ovviamente gli esiti del processo di partecipazione devono entrare a far parte di una strategia complessiva che, tenendo conto del "sentire" della cittadinanza, coniughi le esigenze espresse con gli scopi definiti dall'amministrazione.

La presente sezione spiega quindi come il gruppo di lavoro abbia cercato di rendere organiche le istanze provenienti da più fonti secondo una strategia strutturata che, congiuntamente agli obiettivi detti, ha contribuito a definire lo statuto del territorio.

Una attenzione particolare è stata posta alla tecnica redazionale della variante; l'esigenza di semplificazione è ampiamente sentita e condivisa ma gli esiti, in campo normativo, sono spesso deludenti per non dire kafkiani. Semplificare è una azione paradossalmente molto complessa che richiede uno sforzo di sintesi e, in alcuni casi, la rinuncia a un potere di regolamentazione. La presente variante ha assunto come criterio proprio quello della sintesi. Sintesi che diventa obiettivo strategico laddove l'iper-normazione (che in urbanistica è stata definita "panurbanistica"⁴³) ha nel tempo dimostrato di non sortire gli effetti, spesso condivisibili, che si era prefissata ma, sempre più spesso, effetti diametralmente opposti.

I contenuti del Piano strutturale sono per lo più indicati dalla legge regionale 1/2005 e dai suoi regolamenti di attuazione. Quei contenuti sono obbligatori e devono trovare la giusta collocazione nel Piano strutturale. Il gruppo di lavoro ha scelto scientemente di non aggiungerne altri proprio per evitare sovrapposizioni e contraddizioni nell'apparato normativo.

Lo stesso approccio è stato adottato per il dimensionamento di cui si dirà.

Considerato che circoscrivere rigidamente il dimensionamento degli interventi di recupero è in netto contrasto con gli obiettivi di recupero del patrimonio edilizio esistente, una flessibilità dimensionale di riferimento si è configurata come la scelta più coerente e attuale nel rispetto della pianificazione sovraordinata. Per questo si è deciso, per alcuni interventi, di darsi ampi margini quantitativi prevedendo, invece, il contingentamento del consumo di suolo.

⁴³ Morbidelli Giuseppe, 2012, Della regolazione urbanistico-paesistica dell'agricoltura, "Il paesaggio agrario - proposte per una revisione della vigente normativa quaderno 2012-2" Firenze, Accademia dei Georgofili, 2012, 31

5.2 RIDUZIONE DEI RISCHI TERRITORIALI

Dalle analisi dei rischi territoriali emerge una situazione critica soprattutto dal punto di vista idraulico. Lo studio sul rischio idraulico (a cui rimandiamo per una completa trattazione del problema) mostra come buona parte del territorio di pianura del capoluogo sia soggetto a rischio idraulico elevato. Ginestra ha un rischio molto più contenuto anche grazie alla nuova strada provinciale, che in qualche forma funge da argine.

Oltre ad una analisi dello stato attuale, redatta grazie a rilievi puntuali sui principali corsi d'acqua, è stato redatto un piano degli interventi. In pratica è stato chiesto alla società Physis di non limitarsi a fotografare l'attuale rischio ma di compiere uno sforzo meta-progettuale per indicare gli interventi necessari alla sostanziale messa in sicurezza dell'abitato del capoluogo e anche di Ginestra.

Grazie a questo lavoro è ora possibile avere contezza di una delle possibili soluzioni per la messa in sicurezza dei corsi d'acqua da cui dipende la situazione di rischio rilevata, con esclusione dell'Arno e del Pesa la cui messa in sicurezza spetta in via esclusiva a enti di grado superiore.

La realizzazione degli interventi di messa in sicurezza, che andranno progettati nel dettaglio, è obiettivo strategico del Piano strutturale.

Intervento per intervento il Piano strutturale enuncia il criterio (es. adeguamento delle sommità arginali, rifacimento di ponti, ecc...). Non è possibile, in questa fase, approfondire la progettazione dei singoli interventi (e non rientra nei compiti del Piano strutturale) ma si assume che qualsiasi intervento finalizzato alla riduzione del rischio idraulico debba essere ammesso e, per sua stessa natura, conforme alle previsioni del Piano strutturale.

Situazioni meno problematiche emergono dall'analisi dei rischi geologico, geomorfologico e sismico: la riduzione di questi rischi, se non in particolari e limitati casi, richiede, più che interventi strutturali, attenzioni particolari nelle trasformazioni diffuse del territorio. Per questo la parte normativa del piano definisce in maniera estremamente dettagliata le attenzioni da considerare nella pianificazione operativa delle trasformazioni territoriali.

Le norme relative alla riduzione dei rischi territoriali riguardano le invarianti strutturali all'interno dello statuto del territorio.

5.3 MARGINE URBANO

E' ormai un tema ricorrente del dibattito urbanistico contemporaneo. Dopo decenni di crescita urbana si è giunti alla condivisa determinazione che i piani non debbano più occuparsi di espansione ma di rigenerazione urbana.

A fronte di questo orientamento, molti territori si trovano a doversi confrontare con la definizione (quantitativa e qualitativa) del margine urbano. Dove finisce la città? Dove inizia la campagna? Cosa c'è in mezzo?

Sono questioni tutt'altro che semplici. Definire una modalità che permetta in maniera univoca di stabilire un confine è oggetto di ampia discussione disciplinare; discussione che, in sede di redazione di un piano, deve trovare una propria coniugazione.

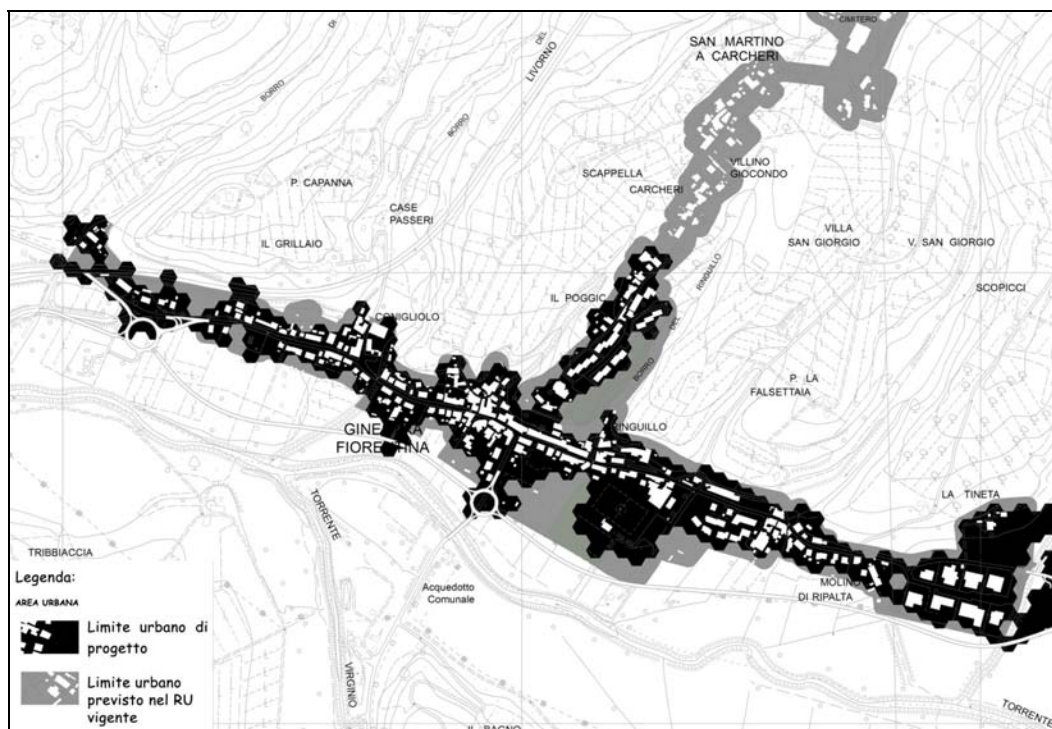
La definizione di un margine è una questione strettamente legata al consumo di suolo: previsioni esterne al margine determinano, senza ombra di dubbio, consumo di suolo.

All'interno del margine la questione è più articolata e verrà trattata diffusamente nel paragrafo relativo al dimensionamento del piano.

In questa sede pare opportuno limitarsi a ricordare che anche il Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo – CRCS (a cui aderisce la Regione Toscana) sottolinea le *"difficoltà che si incontrano, in Italia, nel quantificare i processi di trasformazione dei suoli alle diverse scale: risoluzioni geometriche, tempi e modalità di rilevazione, forme di restituzione, tassonomie e legende si combinano tra loro, lasciando i ricercatori - e con loro gli amministratori - nell'indisponibilità di una metodologia di misurazione e di rappresentazione affidabile e condivisa."*⁴⁴

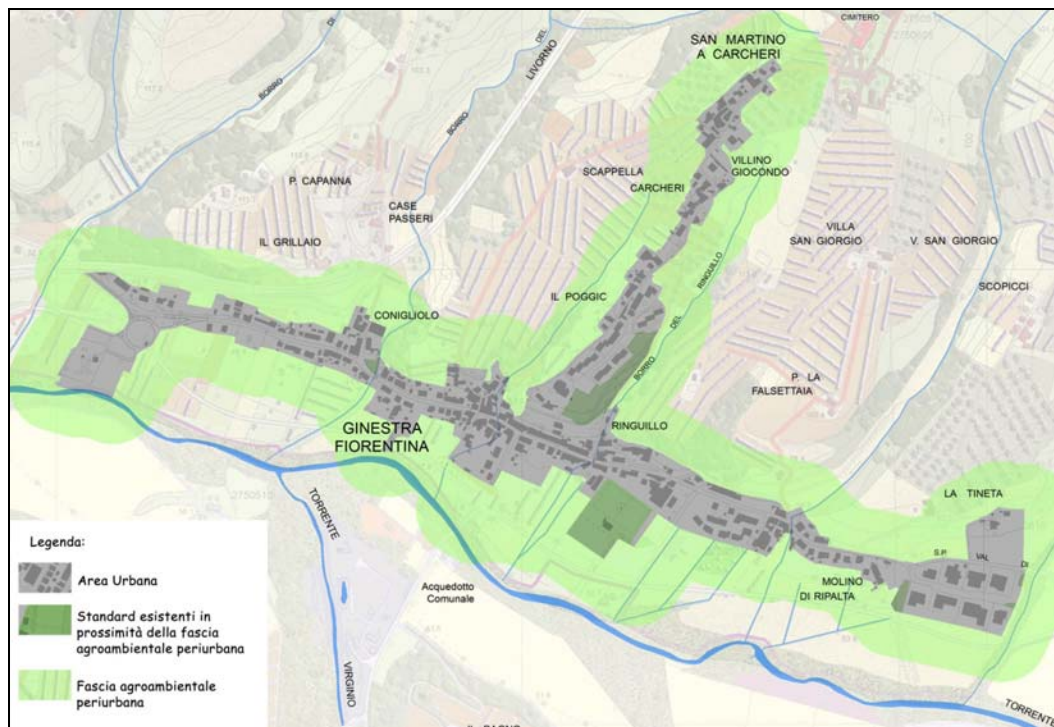
Individuare il margine della città richiede quindi uno sforzo interpretativo innovativo; durante la seconda fase del processo di partecipazione è emersa una metodologia possibile, messa a punto da studiosi dell'Università di Firenze e adottata per la redazione del Piano Paesaggistico regionale. Il metodo è sicuramente accurato (esamina cluster esagonali di 1000 mq di superficie) ma richiede, per una utilizzazione a scala comunale, una applicazione critica, come peraltro riconosciuto nel rapporto finale della seconda fase del processo partecipativo.

Si riporta, a titolo esemplificativo, l'applicazione del metodo citato al caso di Ginestra Fiorentina e una ipotesi di definizione dei margini urbani emersa dal processo partecipativo.



Modello per la definizione dei limiti urbani messo a punto dal Laboratorio LARIST dell'Università di Firenze.

⁴⁴ Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo, *Rapporto 2010*, Milano, INU Edizioni, 2010, p 5.



Ipotesi applicativa del metodo LARIST emersa dal processo partecipativo

Si tratta evidentemente di una prima ipotesi di definizione del margine e delle aree di frangia: in particolare per le aree di frangia è stato adottato un buffer di 100 m su tutto il perimetro del centro abitato, individuato secondo il Codice della strada.

Il gruppo di lavoro ha ritenuto che la proposta di individuare una area di frangia, intermedia tra la città e la campagna, debba essere applicata al territorio lastrigiano osservandone ogni sua peculiarità.

Si è quindi osservata la zona di confine nel territorio urbano potendo verificare che le situazioni sono abbastanza variegate e, spesso, legate alle qualità paesaggistiche delle aree limitrofe al margine. Nelle zone di maggior pregio, come se si trattasse di una autodifesa fisiologica del paesaggio, il margine è spesso netto e facilmente identificabile. La linea di confine è netta e la campagna inizia con elevata qualità paesaggistica a stretto contatto con la città. Si è ritenuto che, in questi casi, ciò costituisca un valore da tutelare mantenendo, anche con le perimetrazioni urbanistiche, il confine netto così come ci viene consegnato. Si tratta per lo più di zone di elevato pregio in cui la campagna sfiora la città mantenendo tutte le sue peculiarità. E' in pratica vera campagna che lambisce porzioni urbane, spesso di elevato pregio. In queste aree il sistema degli insediamenti è a stretto contatto con il sistema del territorio aperto e non c'è alcuna compromissione né area marginale interposta. Questo netto passaggio deve essere preservato (così come è stato fatto finora).

In altre parti del margine si nota, invece, la presenza di una fascia cuscinetto tra città e campagna. E' una fascia in cui l'agricoltura è per lo più condotta in forma amatoriale e sono presenti dei brani di città che hanno invaso il sistema agricolo.

Si tratta, a volte, di aree che presentano alcune criticità dal punto di vista paesaggistico, ma che nel loro insieme costituiscono comunque un valore più che un disvalore.

Individuarle è un'operazione non sempre facile, considerato il fatto che spesso la città "sfuma" verso la campagna in maniera graduale. Si è comunque ritenuto che il piano

dovesse farsene carico individuandole come “aree di frangia” che sono parte del sistema del territorio aperto ma in cui la campagna non ha tutti i propri tratti distintivi.

Il piano, oltre ad individuare queste aree, definisce le strategie che il Regolamento urbanistico dovrà adottare per la loro gestione. In questa fase è opportuno e necessario individuarle come valore aggiunto della città se gestite con criteri paesaggisticamente sostenibili.

In queste aree la città incontra la campagna e la campagna incontra la città. Sono aree che il piano riconosce comunque come agricole ma della cui maggiore densità d'uso prende atto, demandando al Regolamento urbanistico la definizione di una normativa che assuma questa densità come valore, agevolando un modello di agricoltura non professionale e più frammentato pur nel rispetto del paesaggio. Essere territori di confine fa sì che possano trovare collocazione nelle aree di frangia piccole infrastrutture per servizi pubblici essenziali e adeguamenti delle infrastrutture esistenti.

5.4 RETI E CORRIDOI ECOLOGICI

In connessione al tema del margine urbano, l'aggiornamento del quadro conoscitivo e il processo partecipativo hanno fatto emergere la importanza della rete e dei corridoi ecologici, che rappresentano una realtà che si sovrappone a quanto detto sulle aree di frangia.

Il territorio di Lastra a Signa è infatti *segnato* da alcune *incisioni*, per lo più dovute alla presenza di corsi d'acqua minori, che partendo dal territorio aperto attraversano la città. A queste si aggiungono alcune zone umide in corso di naturalizzazione spontanea che partecipano alla formazione di una rete ad elevata valenza ecologica.

Su questo tema, e sui nuovi modi e criteri di progettare paesaggi urbani con valenza ecologica, il Comune di Lastra a Signa ha partecipato a due interessanti progetti di scala sovracomunale. Il primo, *Le isole del tesoro*⁴⁵, consisteva in una serie di workshop di studenti e neolaureati in architettura impegnati nel fornire spunti e idee per l'area della ferrovia e del torrente Rimaggio. Emerse, in quella sede, con estrema chiarezza la valenza ecologica delle sponde del Rimaggio.

Il progetto ARTLANDS, invece, *tende a far emergere inediti criteri di intervento progettuale e artistico legati al paesaggio e all'ecologia dei luoghi*⁴⁶. A Lastra si è occupato di una zona umida a Stagno creata da un vecchio piazzale di cava in abbandono. Gli esiti sono sorprendenti e, più di ogni altra cosa, sono evidenti dalle foto che seguono.

Si è trattato di interventi quasi spontanei, non invasivi, che hanno trasformato un luogo desolato in un nuovo paesaggio ecologico in cui anfibi e uccelli transitano o vivono.

⁴⁵ Paola Bortolotti - Marco Brizzi - Paola Giaconia (a cura di), *Le isole del tesoro*, Firenze, Artout Maschietto Editore, 2006

⁴⁶ <http://www.artlands.net/ilprogetto.php> (consultato il 13/08/2013)



La zona umida a Stagno. Vista d'insieme



La zona umida a Stagno. Particolare

Il piano riconosce l'elevato valore paesaggistico ed ecologico di queste aree e assume la tutela della rete ecologica come elemento fondativo.

5.5 MOBILITÀ

La questione della mobilità a Lastra a Signa è da sempre molto sentita; Lastra e Signa, infatti, soffrono da decenni – in conseguenza alla loro reciproca posizione geografica e per la vicinanza con vari poli di interesse sovracomunale - di essere due abitati di attraversamento.

A questo si aggiunge una nuova sensibilità legata alla cosiddetta mobilità lenta, intesa come mobilità ciclabile e pedonale in senso lato e pertanto non limitata alla sfera ludica.

Pertanto il Piano affronta il problema della mobilità secondo due linee di intervento: da una parte la risoluzione della congestione dovuta al traffico del capoluogo, problematica ormai annosa ma non per questo meno urgente; dall'altro la conservazione, l'eventuale ripristino e la messa a rete dei percorsi addetti alla mobilità lenta, sia ciclabile che pedonale, nonché ovviamente l'implementazione di nuovi percorsi laddove possibile e opportuno.

Mobilità lenta

Il tema della mobilità lenta è emerso con forza dal processo partecipativo, che ha segnalato una forte volontà di prevedere adeguamenti e piccole infrastrutture per favorire l'accessibilità ciclabile e pedonale.

I cittadini che hanno partecipato agli incontri, con il gruppo di lavoro tecnico che ha seguito il processo, hanno redatto una carta dei percorsi e dei sentieri pedonali e ciclabili esistenti che il piano assume nel quadro conoscitivo.

Non può che trattarsi di un lavoro ricognitivo, e non di previsione, perché ognuno di quei percorsi andrebbe altrimenti verificato *in situ* e andrebbe fatta una approfondita indagine di carattere giuridico sulla natura dei singoli percorsi identificati.

A valle di questo importante lavoro pare opportuno, per definire una strategia di piano, compiere una ulteriore distinzione in relazione alla mobilità lenta: esiste, infatti, una mobilità lenta per scopi ludici e una (più strategica) per scopi di vera e propria mobilità sul territorio.

La mobilità lenta per scopi ludici vede partecipare tutti i percorsi, pedonali e ciclabili, fruiti dalla cittadinanza per motivi sportivi, ricreativi o di collegamento; l'anello del rinascimento, la via Francigena, i percorsi pedo-ciclabili del parco fluviale assolvono tutti il proprio importante compito di garantire esperienze di vita all'aria aperta. Ciò è determinante ai fini della cosiddetta abitabilità urbana di cui si dirà nel paragrafo successivo. Acquisisce quindi un ruolo strategico la conservazione di questi percorsi e una eventuale azione organica di ripristino di quelli eventualmente chiusi senza titolo. Lo stesso dicasi per la qualità dei percorsi che, in un contesto di vivibilità, non può che rivestire un compito di primissimo piano.

Discorso leggermente diverso va fatto per i percorsi con scopi di vera e propria mobilità sul territorio: Lastra a Signa soffre, come molte parti d'Italia, della mancanza di studi organici sulla mobilità, in particolare su quella ciclabile.

I frequenti richiami ai modelli nord europei (olandesi in primis) sono pertinenti ma in buona parte utopistici: questo a causa della struttura urbana, che in Italia è caratterizzata da altissime densità insediative che rendono spesso impossibile affiancare ad una strada (in particolare se urbana) uno spazio dedicato alle biciclette. Si devono quindi mettere a punto

strategie diverse che, in linea di principio, garantiscano comunque una mobilità ciclabile organica e strutturata che prescindano dalla viabilità carrabile. In questa direzione vanno le azioni svolte in relazione alla pista ciclabile lungo il torrente Pesa e lungo l'Arno.

Su entrambe sono in corso procedure per la loro realizzazione. Il Piano assume entrambi i percorsi come strategici demandando al Regolamento urbanistico la definizione puntuale degli stessi.

Al Regolamento urbanistico demanda anche un ruolo assai più complesso, ovvero quello di individuare percorsi che permettano l'accessibilità ciclabile alle due piste sovracomunali sopra richiamate. Questo aspetto coinvolge, per forza di cose, la viabilità carrabile esistente ma è strategico per far assumere alle piste dell'Arno e del Pesa una funzione di mobilità in senso completo (e quindi non solo per scopi ludici).

Mobilità carrabile

I problemi della mobilità carrabile a Lastra a Signa sono sempre stati legati a tre principali interventi, individuati come strategici fin dagli anni '70. Già il Piano Regolatore Generale del 1974 prevedeva infatti la realizzazione della cosiddetta Bretella Stagno-Indicatore, di una variante alla SS 67 per bypassare il capoluogo e di una variante alla SP 12 per bypassare l'abitato di Ginestra Fiorentina.

Di questi tre interventi solo quello di Ginestra è stato realizzato con il conseguente declassamento della ex strada provinciale interna all'abitato a strada locale.

I due grossi interventi per il capoluogo, legati l'un l'altro a doppio filo, sono stati contrassegnati da vicende, anche di cronaca, assai complesse e articolate. Non è certamente questa la sede per raccontarle ma è compito del piano assumere una posizione che possa, nei limiti delle competenze che lo stesso assume, contribuire a una soluzione in linea con le aspettative.

Allo stato attuale la Regione Toscana (ente competente per la Bretella) non ha assunto una posizione definitiva sulle sorti della stessa. È noto che il progetto debba essere rivisto⁴⁷; comunque il PTC recentemente approvato conserva – come citato in precedenza - la previsione di quella viabilità.

Il piano di Lastra non può quindi che mantenere la previsione già in essere come ancora vigente, in quanto la legge regionale 1/2005 impone al Piano strutturale di recepire le previsioni infrastrutturali sovraordinate. La conferma nel piano di tale previsione, seppure auspicata con soluzioni riduttive (l'attuale è infatti assai impattante), ratifica comunque la volontà di attuare un intervento risolutivo nella definizione di una mobilità alternativa alla SS 67 per raggiungere l'Indicatore e da lì Campi Bisenzio e Prato. D'altro canto è intenzione del piano far sì che eventuali ipotesi diverse per l'infrastruttura non richiedano ulteriori varianti (quindi ulteriori tempi e costi) per poter essere realizzate.

C'è poi la questione della variante alla SS 67, opera di più ridotte dimensioni ma che travalica comunque il confine dell'interesse comunale, pur essendo classificata come strada locale.

Le sempre più stringenti norme di salvaguardia dal rischio idraulico (e la pianura dell'Arno, come abbiamo visto, è per la gran parte in zona esondabile) suggeriscono un approccio più "leggero" alla progettazione dell'opera rispetto a quello finora tenuto. Tutte le norme in materia, infatti, impediscono la realizzazione di una viabilità ex novo se non con

⁴⁷ Infatti nella Del. C.R.T. 13/2013 pubblicata sul BURT n. 7 parte II del 13/02/2013 è stata stanziata una somma per la revisione del progetto della Bretella.

accorgimenti e messe in sicurezza difficilmente sopportabili dalla finanza pubblica nonché a livello ambientale. Rilevate tali problematiche in sede di progettazione preliminare, si è quindi optato per la soluzione della riqualificazione della viabilità esistente del capoluogo, all'interno della quale sono previsti brevi tratti di nuova realizzazione ma pur sempre nell'ottica di adeguare la viabilità esistente. A tale riguardo l'amministrazione comunale ha recentemente sottoscritto un protocollo di intesa con la Regione Toscana, col quale si riconosce l'opera come integrata alla viabilità regionale perché necessario complemento alla c.d. Bretella.

Anche in questo caso compito del piano è quello di confermare come strategico a livello locale (ma con forti e positive ripercussioni a scala regionale) un collegamento finalizzato a costituire una viabilità alternativa alla SS 67 nel tratto urbano tra l'intersezione tra la stessa SS 67 e la S.G.C. FI-PI-LI e la frazione di Ponte a Signa. Ogni previsione localizzativa non può che essere di massima; le questioni sul piatto sono infatti molteplici e assai complesse e solo in fase di progettazione si potrà identificare la soluzione che meglio concili i più disparati problemi.

Il piano quindi assume come fondamentale per l'abitabilità urbana del Capoluogo la previsione di una variante stradale alla SS 67, lasciando ampi margini alle successive fasi di progettazione per identificare la miglior soluzione sul campo. Si tratta, infatti, di interventi dalla modesta portata urbanistica che però, messi a sistema, possono portare importanti e positivi effetti per l'asse urbano sotteso dalla SS 67 su cui, peraltro, si snodano una serie di aree a progettazione differita che il Regolamento urbanistico dovrà invece definire.

5.6 ABITABILITÀ URBANA

"Abitabilità significa ... stare a proprio agio in un posto privato o pubblico che sia, goderne le dotazioni e le prerogative prescindendo dalle ragioni dell'esserci. Se si abita non si è stranieri, né estranei; ne consegue la possibilità di stabilire un contatto soggettivamente e emotivamente significativo con lo spazio occupato, assai rilevante per i riflessi che ciò può avere sulla stessa manutenzione del territorio.

Benché sia un concetto sintetico e per molti versi sfuggente, anche perché solo parzialmente trattabile con indicatori funzionali e quantitativi, quello di abitabilità sembra fertile per la capacità di riferirsi all'insieme dei problemi che affliggono il territorio contemporaneo. Si può praticare attivando modalità di ricerca che riescano ad apprendere dall'esperienza dei luoghi, che sappiano rivisitare criticamente gli strumenti collaudati e nel contempo promuovere il concorso di diverse capacità progettuali.

... l'urbanistica può fare molto, ma non da sola, e l'abitabilità assume il carattere di una tensione mai esaurita che alimenta un ampio spettro di progetti e politiche."⁴⁸

Cosa rende confortevole uno spazio urbano? Come le pratiche insediative possono (e debbono) contribuire alla qualificazione della città?

Si è già detto circa la dotazione di standard urbanistici a Lastra a Signa. La dotazione supera i minimi prescritti dalla legge (ad eccezione della dotazione di spazi scolastici). E' quindi evidente che l'aspetto quantitativo non appare utile, a Lastra a Signa, a migliorare

⁴⁸ Gabellini Patrizia, *Fare urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria*, Roma, Carocci, 2010, pp. 24, 26

l'abitabilità. Si tratta per lo più di incrementare la qualità degli spazi urbani, intesi ovviamente sia in relazione alla città pubblica che a quella privata.

Il terreno è assolutamente scivoloso: ci si interroga da tempo su cosa sia la qualità nel progetto urbano. Sul tema il Comune di Lastra a Signa ha organizzato il 20 ottobre 2010 una tavola rotonda sul tema "*Concorsi. Verso una legge per la qualità architettonica in Toscana*" a cui parteciparono autorevoli interlocutori⁴⁹.

Pretesto della conversazione era la rinnovata Piazza Garibaldi e, soprattutto, il processo che aveva portato alla sua nuova configurazione. Molti degli interlocutori convennero sul fatto che, mentre la qualità del progetto in sé è alquanto soggettiva e difficilmente misurabile, il processo di progettazione⁵⁰ contribuisce in maniera determinante a incrementare l'abitabilità dello spazio. Piaccia o meno, la nuova Piazza Garibaldi costituisce per Lastra a Signa un positivo esempio ed è oggi un luogo fortemente vissuto dai cittadini.



Piazza Garibaldi prima e dopo l'intervento di riqualificazione

Fu una scelta coraggiosa quella di partire da un concorso di idee (per lo più svolto in forma completamente digitale allargando così la platea dei partecipanti). Certo è che l'esperienza rappresenta per Lastra a Signa un modello positivo che ha portato alla realizzazione di una delle opere più strategiche degli ultimi anni in termini di abitabilità urbana.

Il Piano strutturale indirizza in tal senso il Regolamento urbanistico cercando di favorire (non di imporre perché la qualità non è perseguibile per precetto) pratiche di quel tipo.

Ma la abitabilità urbana riguarda anche la localizzazione di nuove aree pubbliche e servizi; a tale riguardo il Piano strutturale consente al Regolamento urbanistico di prevederne all'interno del sistema degli insediamenti e, per quanto riguarda le aree per l'istruzione secondaria, di recepirne una eventuale previsione nella localizzazione che la Provincia di Firenze dovesse definire. Il Regolamento urbanistico potrà inoltre prevedere meccanismi perequativi e compensativi atti a garantire la sostenibilità (anche economica) delle previsioni relative alla città pubblica.

⁴⁹ Carlo Nannetti (Sindaco), Luca Manetti (Assessore all'Urbanistica), Anna Marson (Assessore all'Urbanistica Regione Toscana), Massimo Morisi (Professore Ordinario Scienza della Politica e Sociologia Università di Firenze), Franco Filippini (Comune di Lastra a Signa), Riccardo Miselli (Progettista di Piazza Garibaldi), Lian Pellicanò e Matteo Zetti (IF Research), Gianfranco Cartei (Ordinario di diritto amministrativo Università di Firenze), Marco Brizzi (Image), Luca Piantini (Comune di Prato), Lorenzo Paoli (Comune di Scandicci e Consulente ANCI), Guido Incerti (Direttore rivista "Opere")

⁵⁰ Piazza Garibaldi nasce dal concorso di idee *Davvero una piazza* organizzato nel 2004 dal Comune di Lastra a Signa. Ha ricevuto innumerevoli premi tra i quali "IQU – Innovazione e qualità urbana" e "AT '12 – Architettura Territorio fiorentino".

Dall'analisi del territorio è emerso con una certa chiarezza che alcune zone urbane soffrono della mancanza di spazi - generalmente di ridotta consistenza - da destinare a risolvere problemi contingenti, uno tra tutti la sosta degli autoveicoli. Nei casi in cui tale necessità riguardi aree urbane contigue ad aree di frangia (di cui si è ampiamente detto) il Piano strutturale consente al Regolamento urbanistico di localizzare questi spazi pubblici all'interno di queste ultime, proprio con l'obiettivo di migliorare l'abitabilità dei quartieri ad essi prossimi.

Questo *mix* di misure che il Piano strutturale adotta possono contribuire al miglioramento della abitabilità urbana. Ovviamente le scelte di dettaglio sul dove e sul come prevedere nuove aree pubbliche e con quali funzioni sono demandate al Regolamento urbanistico.

Il concetto di abitabilità urbana non può prescindere dalla qualità dei progetti anche privati. Anche questo tema è al centro di un ampio dibattito disciplinare e vale la pena, a giudizio del gruppo di lavoro, assumere una posizione, non ideologica e non scevra da una valutazione del panorama culturale e giuridico, al riguardo.

Le considerazioni che seguono muovono da alcune valutazioni preliminari:

- il dibattito sulla qualità dei progetti ha assunto dimensioni considerevoli e coinvolge, spesso in maniera preconcetta, tutti gli attori della filiera decisionale (Comuni, Sovrintendenze ecc.), dai quali ci si aspetta una attenzione che, come vedremo, solo in pochi casi ha un suo fondamento giuridico;
- in senso opposto alle aspettative di intervento della pubblica amministrazione si muove, invece, l'apparato normativo che, dalle riforme Bassanini⁵¹ in poi, sempre più tende ad attribuire alla PA un ruolo di controllo dell'attività edilizia a scapito di un ruolo discrezionale e "collaborativo" nel processo progettuale; su questa base alla PA è chiesto solo di verificare la conformità di un'opera alla normativa di settore (questo vale per gli interventi soggetti a SCIA così come per l'istruttoria di richieste di permesso di costruire)⁵²;
- le uniche valutazioni discrezionali sulla qualità di un progetto che l'ordinamento giuridico ammette, sono limitate alle zone paesaggisticamente vincolate e, non a caso, riservate alle commissioni per il paesaggio (costituite da esperti in materia) e alle Sovrintendenze; quindi non direttamente all'apparato tecnico dei comuni. L'esercizio di un potere discrezionale, che è eccezione alla regola generale, attribuisce alla PA una forte responsabilità che presuppone una forte consapevolezza e capacità argomentative delle scelte fatte.

In questo panorama di evoluzione normativa è evidente che ruolo dello strumento urbanistico è quello di definire regole il più possibile certe e determinate: non c'è più spazio (e questo non costituisce necessariamente una debolezza dell'apparato normativo) per norme generiche sulla qualità architettonica. Per essere ancora più precisi, concetti ampi quali la "coerenza col contesto", la "omogeneizzazione con l'esistente" e il "rispetto del paesaggio" (la cui applicazione è delegata alla sensibilità del singolo) non possono più

⁵¹ Come noto le c.d. riforme Bassanini (che prendono il nome dall'on. Franco Bassanini che le ha promosse) hanno sancito la separazione dei poteri politico (con funzione di indirizzo politico – amministrativo) da quello tecnico (a cui spetta la gestione e l'attuazione degli indirizzi).

⁵² Anche la giurisprudenza amministrativa si è negli anni orientata a ritenere illegittimo l'intervento discrezionale della PA sulla materia della qualità del progetto; a fronte di una richiesta di permesso di costruire il comune può opporre un diniego per l'accertato contrasto con una norma di legge o regolamentare ma non certo per la scarsa qualità del progetto (peraltro valutazione, come detto, assai soggettiva).

trovare luogo nelle norme di un Piano strutturale e ancor meno di un Regolamento urbanistico (che per sua natura ha carattere di cogenza).

Del resto l'epoca in cui le commissioni edilizie o le commissioni per l'ornato si facevano carico di valutare la qualità di un progetto (dalla seconda guerra mondiale in poi) coincide proprio con una minore qualità della produzione architettonica. È evidente quindi che aver investito la PA di un ruolo di "accompagnamento" ai progettisti non ha sortito l'effetto positivo sperato; non a caso il mondo delle professioni reclama da tempo maggior autonomia e responsabilizzazione in termini di qualità del progetto.

È quindi necessario spostare l'attenzione quando si vede un'opera (privata) di discutibile qualità architettonica; la domanda da porsi non è più "chi abbia autorizzato" la stessa ma "chi abbia progettato" quell'opera, a meno che la stessa non sia in zona di vincolo paesaggistico.

Dunque gli approcci possibili sono due:

- il primo è quello di definire (secondo la logica della norma certa) tutte le componenti di un "buon progetto" senza quindi rinunciare al ruolo di indirizzo finalizzato al perseguimento della qualità architettonica; questo presuppone di "normare" la qualità del progetto, di definire a monte una sorta di meta-progetto di qualità, sollevando il progettista dal suo ruolo specifico e riducendo la sua attività a una mera attuazione delle norme, il cui rispetto garantisce per precetto la qualità del progetto;
- l'altro è quello, invece, di fare consapevolmente un passo indietro e di investire, in maniera chiara e trasparente, i progettisti del ruolo a loro riservato.

Riteniamo che la prima ipotesi sia di difficilissima attuazione: prescrivere l'utilizzo di "materiali tradizionali" (norma ricorrente in molti piani) è sufficiente a garantire la qualità del progetto? e viceversa l'uso di materiali "non tradizionali" presuppone necessariamente una scarsa qualità? Noi pensiamo di no.

Per questo il Piano strutturale indirizza il Regolamento urbanistico verso un approccio nuovo al tema che, nel non prevedere norme inattuabili sulla qualità architettonica, responsabilizzi in tal senso i progettisti e contribuisca, una volta per tutte, a diffondere la consapevolezza delle responsabilità di ciascun attore nella filiera degli interventi edili.

È ovvio che la discrezionalità che l'ordinamento prevede per le valutazioni di progetti in area con vincolo paesaggistico non è materia da discutere in questa sede. A riguardo, in verità per ora con scarsi risultati anche per la complessità del problema, la Regione sta elaborando il Piano paesaggistico: è quella la sede opportuna per stabilire "regole" che indirizzino l'esercizio della discrezionalità.

Ancora, legate al tema della abitabilità urbana, sono state individuate alcune *situazioni* che presentano elementi di degrado perché ospitano funzioni incongrue dal punto di vista ambientale o dal punto di vista urbanistico o perché sono aree dismesse o sottoutilizzate o ancora perché sono aree di rilevante valore storico-architettonico sottoutilizzate e non valorizzate.

Come vedremo nel capitolo relativo alle scelte, il piano le assume come *aree critiche* demandando al Regolamento urbanistico di redigere apposite schede con le indicazioni ritenute necessarie affinché tali aree vengano recuperate.

Si riporta di seguito un elenco delle *situazioni* individuate nella Tav. 8, col relativo tipo di degrado:

NUM.	UTOE	LOCALIZZAZIONE	TIPO DEGRADO
1	1	Fermata ferroviaria	urbanistico,socio-economico,geo-fisico

2	1	via del Leccio	urbanistico, fisico, igienico
3	2	via del Piano	urbanistico, socio-economico, fisico
4	1	via Nuova Guardiana	urbanistico, socio-economico
5	2	via di Stagno	urbanistico, socio-economico
6	2	via Romania	urbanistico, fisico, socio-economico
7	1	via Leonardo da Vinci	urbanistico, fisico, socio-economico
8	2	via Livornese	urbanistico, fisico, socio-economico
9	1	via Gramsci	urbanistico, fisico, socio-economico
10	3	via del Serraglio	socio-economico
11	4	via Vecchia Pisana	geo-fisico
12	4	via di Bracciatina	socio-economico
13	5	via Chiantigiana	urbanistico, socio-economico, geo-fisico
14	5	via Chiantigiana	urbanistico, fisico

Oltre alle *situazioni* sopra descritte, esiste un'altra realtà di più ampio respiro: via Livornese, un'arteria cittadina la cui riqualificazione risulta necessaria nell'ambito della strategia di sostegno all'abitabilità urbana, in particolar modo in riferimento alla viabilità alternativa alla SS 67 di cui si è trattato nel precedente paragrafo.

Infine, ma non certo in ordine di importanza, la abitabilità urbana è legata a doppio filo alla presenza di esercizi commerciali e, in particolare, agli esercizi di vicinato⁵³. La loro presenza sul territorio costituisce una risorsa imprescindibile per garantire abitabilità urbana. Costituisce ulteriore valore aggiunto la presenza di centri commerciali naturali⁵⁴, individuati per vocazione, tradizione e continuità, in cui si definiscono sinergie tra le attività commerciali e la realtà urbana finalizzate alla valorizzazione degli esercizi e alla riqualificazione della città. In tal senso gli strumenti urbanistici potranno prevedere ed eventualmente dettagliare i criteri per la formazione dei CCN.⁵⁵

Come noto a Lastra è presente una grande struttura di vendita (l'Ipercoop) il cui bacino di utenza va, ovviamente, oltre il confine comunale; questo non impedisce di attuare politiche di incentivazione e di messa in rete degli esercizi di vicinato. I criteri per

⁵³ Sono esercizi di vicinato quelli con superficie di vendita non superiore a 300 mq (L.R. 7 febbraio 2005, n. 28 art. 15 c. 1 lett. D)

⁵⁴ "I Centri commerciali naturali (CCN) sono vere e proprie gallerie commerciali a cielo aperto. Si tratta di importanti vie commerciali, ma anche di centri storici e reti di negozi di vicinato. Sono realtà dove i commercianti si uniscono per valorizzare il territorio, offrire servizi migliori ed abbattere i costi mettendo comunque in primo piano la qualità e la correttezza verso il cliente." Da www.regione.toscana.it consultato il 3/10/2013.

⁵⁵ L'art. 14 c. 3 della Disciplina generale del PIT prevede infatti, tra le direttive, che "Gli strumenti della pianificazione territoriale prevedono criteri per la individuazione degli ambiti urbani caratterizzati dalla presenza di numerose e contigue attività commerciali di vicinato, tali da poter costituire un centro commerciale naturale. In tali ambiti non possono essere introdotte destinazioni d'uso incompatibili con dette caratteristiche funzionali, e sono previste:
a) l'incentivazione della percorribilità pedonale;
b) la limitazione della circolazione veicolare;
c) una adeguata dotazione di parcheggi opportunamente localizzata e l'accessibilità con mezzi pubblici."

l'individuazione dei CCN, contenuti nelle norme del piano, prevedono che gli stessi possano essere costituiti ovunque ci sia una sufficiente densità e quantità di esercizi di vicinato e dove siano facilmente attuabili gli indirizzi forniti dal PIT sulla limitazione del traffico veicolare.

5.7 VOCAZIONE TURISTICO RICETTIVA

In più occasioni è stata ribadita la vocazione turistico ricettiva del territorio di Lastra a Signa: al riguardo una indicazione molto chiara è anche emersa dal processo partecipativo che vede nel turismo, e in particolare nel turismo non di massa, una potenziale fonte di sviluppo sostenibile.

C'è quindi una generale propensione a favorire le attività ricettive, siano esse condotte in forma professionale che non. Si riconosce che la ricettività costituisce una attività in linea di principio compatibile con gli intenti di tutela del paesaggio e del patrimonio territoriale; dalle strutture per agriturismo ai bed & breakfast sono concordemente ritenute funzioni che conciliano la tutela dell'edificato e del paesaggio con lo sviluppo economico anche quando interessino il territorio rurale.

A Lastra a Signa sono anche presenti, o in corso di realizzazione, alcune strutture ricettive vere e proprie. Tutte le strutture esistenti o in corso di realizzazione interessano edifici pre-esistenti e spesso di particolare pregio storico architettonico. In alcuni casi anche in edifici classificati come Beni culturali e come tali tutelati dal codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

Per queste strutture, non solo non emergono particolari criticità urbanistiche, ma si ritiene costituiscano un efficace strumento di salvaguardia del patrimonio storico positivamente coincidente con delle attività di produzione di servizi. Per queste ragioni il piano ne persegue il mantenimento e lo sviluppo attraverso l'eliminazione di qualsiasi contingentamento numerico per le attività non professionali (quali affittacamere ecc) e attraverso l'indicazione, per il Regolamento urbanistico, di prevedere la possibilità di sviluppo delle attività ricettive esistenti con la sola, e ovvia, limitazione delle invarianti strutturali.

All'interno del territorio urbanizzato sarà poi il Regolamento urbanistico a definire eventuali aree da destinare alla realizzazione di ulteriori strutture ricettive nei limiti del dimensionamento massimo di cui si dirà al paragrafo 6.9.

6. SCELTE DEL PIANO

La presente sezione racconta come le strategie del Piano strutturale vengono tradotte in direttive e prescrizioni. Riguarda quindi, in particolare, la parte disciplinare del piano secondo una gradazione di coerenza, differenziata e crescente per direttive e prescrizioni, meglio indicata nelle norme.

6.1 STRUTTURA DEL PIANO

La variante si pone su una sostanziale linea di continuità col Piano strutturale vigente. Quindi, al di là della revisione di alcuni obiettivi e strategie, molti dei contenuti vengono confermati.

Il piano si articola, come quello vigente e come indicato dalla legge regionale 1/2005, in UTOE (unità territoriali organiche elementari), in sistemi e in sub-sistemi.

Il territorio è stato articolato in tre sistemi: il "sistema degli insediamenti", il "sistema del territorio aperto" e il "sistema del territorio a elevata valenza ecologica".

Il sistema degli insediamenti rappresenta il territorio urbanizzato, quello del territorio aperto e a elevata valenza ecologica rappresentano, invece, il territorio rurale.

Ciascun sistema è poi articolato in vari sub-sistemi come specificato in seguito.

C'è poi uno strato superiore della carta-norma che individua (conformemente al piano vigente) alcuni elementi rilevanti ai fini dell'attuazione delle strategie del piano: in particolare sono individuati i due parchi fluviali (dell'Arno e del Pesa), la rete della mobilità e le aree critiche secondo lo schema contenuto nella tabella sotto riportata:

Piano strutturale				
TERRITORIO URBANIZZATO	sistema degli insediamenti	sub-sistema delle aree storiche	Parchi fluviali - rete della mobilità - aree critiche	UTOE
		sub-sistema delle aree ad assetto compiuto		
		sub-sistema delle aree ad impianto singolare		
		sub-sistema delle aree ad assetto indefinito		
TERRITORIO RURALE	sistema del territorio aperto	sub-sistema dei nuclei di interesse storico		
		sub-sistema delle aree di frangia		
		sub-sistema delle aree agricole		
	sistema del territorio a elevata valenza ecologica	sub-sistema delle aree boscate		
		sub-sistema dei corsi d'acqua e delle zone umide		

Per ciascuna di queste componenti del piano viene redatto uno specifico paragrafo della presente relazione che ne illustra i criteri identificativi e gli indirizzi che il piano delinea per la loro conservazione, evoluzione, sviluppo.

6.2 UTOE

Le UTOE, o unità territoriali organiche elementari, sono un contenuto obbligatorio del Piano strutturale in base alle previsioni della legge regionale 1/2005.

In realtà la stessa legge non ne dà una definizione precisa, limitandosi invece a definirne il compito cioè quello di assicurare *“un’equilibrata distribuzione delle dotazioni necessarie alla qualità dello sviluppo territoriale”*⁵⁶ nonché, nell’ambito della disciplina della distribuzione e localizzazione delle funzioni, essere il principio base per la suddivisione del territorio in parti *“costituenti unità minime d’intervento per riqualificare gli insediamenti esistenti”*⁵⁷. Anche il regolamento regionale 3/R⁵⁸ non contribuisce a chiarire la natura delle UTOE limitandosi anch’esso a enunciarne alcuni scopi, tra i quali:

- *“Al fine di conferire maggiore efficacia alle scelte di pianificazione operativa contenute nel regolamento urbanistico, il piano strutturale può definire altresì obiettivi specificamente riferiti alle singole unità territoriali organiche elementari (UTOE) individuate dal piano medesimo.”*⁵⁹
- *“Le dimensioni massime sostenibili, ..., sono individuate all’interno ... delle singole UTOE”*⁶⁰
- *“Nel quadro previsionale strategico quinquennale del regolamento urbanistico sono esplicitati, per ogni singola UTOE, i dimensionamenti prelevati dal piano strutturale, ...”*⁶¹

Al di là delle forti aspettative e dell’ampio dibattito che intorno alle UTOE è nato, le norme regionali relegano le stesse a un ruolo di “contabilità” del piano. Alle UTOE si riferisce la definizione delle dimensioni massime sostenibili degli insediamenti nonché delle infrastrutture e dei servizi necessari e non si riconosce altra valenza strategica a meno che questo non sia una specifica scelta del piano; in questo caso, infatti, il piano può (ma non deve) definire obiettivi specifici.

Ma il piano strutturale vigente nasce prima che la L.R. 1/2005 svuotasse le UTOE di ogni significato pianificatorio e ne definiva 5 intese *“come gli ambiti ai quali si riferiscono le scelte dimensionali e le più rilevanti decisioni di trasformazione a partire dall’analisi del paesaggio”*. Dunque, in una logica di corsi e ricorsi storici, le scelte compiute dal piano vigente erano sì in linea con la vecchia legge urbanistica regionale, ma anche con la proposta di legge attualmente all’esame del Consiglio regionale⁶². Nella proposta di legge, infatti, si chiarisce che lo statuto del territorio contiene, tra le altre cose, *i riferimenti statutari per l’individuazione delle UTOE e per le relative strategie*. Le UTOE riacquistano quindi il valore che il piano vigente gli aveva attribuito: non solo unità a cui riferire la

⁵⁶ Cfr. art. 53 c. 2 lett. b) della L.R. 1/2005

⁵⁷ Op. cit. art. 58 c. 1

⁵⁸ Regolamento 9 febbraio 2007, n. 3/R - Regolamento di attuazione delle disposizioni del Titolo V della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio).

⁵⁹ Op. cit. art. 3 c. 3

⁶⁰ Op. cit. art. 8 c. 1

⁶¹ Op. cit. art. 8 c. 5

⁶² proposta di legge 282 del 08/10/2013 approvata dalla Giunta regionale in data 30/09/2013 n. 3

contabilità del piano, ma ambiti strategici per definire le scelte del piano; questa è la logica che la presente variante intende mantenere.

Per questa ragione, e per garantire continuità nell'osservazione dei fenomeni e nel monitoraggio, si è deciso di mantenere invariate le UTOE che sono (nel piano vigente) e restano le seguenti 5:

UTOE 1 Capoluogo

UTOE 2 Stagno

UTOE 3 Colline nord

UTOE 4 Malmantile e colline sud

UTOE 5 Ginestra e Carcheri.

Ogni UTOE è caratterizzata da un tipo di paesaggio secondo l'analisi di cui si è detto nel capitolo sulla conoscenza. C'è quindi una stretta correlazione tra l'individuazione delle UTOE e la definizione dei sistemi e sub-sistemi che, per loro stessa natura, non possono prescindere da tali analisi.

6.3 SISTEMA DEGLI INSEDIAMENTI

Il sistema degli insediamenti interessa l'insieme degli spazi costruiti e della città. Nasce dall'osservazione del suolo e dalla lettura della sua natura consolidata. L'azione di analisi dei tessuti esistenti, nell'ottica di limitare (se non di annullare) il consumo di suolo⁶³, assume una valenza meta-progettuale. Riconoscere nel Piano strutturale che un'area è fuori dal sistema insediativo impone al Regolamento urbanistico di compiere scelte coerenti. Di contro riconoscere un suolo come appartenente al sistema insediativo suggerisce di coinvolgerlo nelle pratiche di conservazione e di rigenerazione della città. L'elenco dei sub-sistemi del sistema degli insediamenti è il seguente.

Sub-sistema delle aree storiche

Il sub-sistema delle aree storiche comprende i centri storici e le parti di territorio urbanizzato costruiti prevalentemente fino alla prima metà del secolo scorso, indicativamente fino al termine del secondo evento bellico mondiale. Si tratta di insediamenti i cui valori sono principalmente d'insieme.

Questo subsistema è formato da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico e ambientale. Tra essi si trovano anche gli aggregati più particolari e rappresentativi, interni alle cinte murarie di fortificazione di Lastra a Signa e di Malmantile, che costituiscono gli episodi urbani di maggior pregio presenti nel Comune, giacché queste terre murate mantengono inalterati tutti gli elementi formali, tipologici e morfologici rappresentativi del contesto originario. Ma il subsistema delle aree storiche consiste anche di complessi edilizi urbani (chiese, conventi, cimiteri, ville) spesso di rilevante valore storico e architettonico, generalmente legati strettamente a vasti spazi aperti con i quali costituiscono insiemi unici e inscindibili.

Riconoscere l'elevato valore delle aree appartenenti al sub-sistema delle aree storiche costituisce presupposto per la formazione, in sede di regolamento urbanistico, di una

⁶³ Sull'argomento si rimanda per una trattazione diffusa al paragrafo "dimensionamento del piano"

disciplina principalmente legata alla salvaguardia e valorizzazione dei caratteri identitari riconosciuti.

Sub-sistema delle aree ad assetto compiuto

Il sub-sistema delle aree ad assetto compiuto consiste in parti molto estese di città, che si sono configurate dagli anni cinquanta fino ai giorni nostri e corrispondono essenzialmente alle parti di tessuto edificato che si è formato con l'attuazione del Prg (zone di saturazione o di espansione edilizia). La qualità architettonica generale è di modesto valore, ovvero ha un valore intrinseco di buona vivibilità pur non riscontrandosi alcun interesse che suggerisca l'adozione di misure di tutela particolare. Si può però riconoscere (soprattutto nelle zone frutto della pianificazione attuativa come i PEEP) una qualità urbana diffusa.

Le parti che originano dalle zone di saturazione sono plurifunzionali, anche se vi si ritrovano comparti edificati a destinazione monofunzionale, spesso produttiva. Le parti edificate a seguito della formazione di piani di lottizzazione o di piani di edilizia economica e popolare hanno destinazione monofunzionale abitativa, salvo rare eccezioni: soltanto in alcuni casi, infatti, si trovano locali posti a piano terreno a uso commerciale.

Nei singoli insediamenti vi è uniformità del numero di piani e di altezze, spesso le tipologie sono ripetitive, tutte le zone sono dotate degli spazi destinati a standard (in particolare si ritrovano sempre gli spazi pubblici di parcheggio e di verde). Negli insediamenti realizzati in base a piani attuativi di iniziativa pubblica l'indice territoriale utilizzato è molto più basso rispetto a quelli realizzati in base a piani attuativi di iniziativa privata (tale differenza è ancora più rilevante se insediamenti realizzati in base a piani attuativi di iniziativa pubblica si confrontano con le zone di edificazione in diretta attuazione del Prg).

Da quanto detto si evince che questo sub-sistema è costituito - secondo il D.M. 1444/1968 - da zone territoriali omogenee B (parti del territorio totalmente o parzialmente edificate diverse dalle zone A) e D (parti del territorio destinate a impianti industriali o ad essi assimilati).

Per le aree appartenenti a questo sub-sistema il Regolamento urbanistico, oltre ad ammettere, in linea di principio, tutti gli interventi sull'esistente (con eccezione per gli edifici a cui sarà riconosciuto un interesse storico), può prevedere ogni intervento teso alla rigenerazione urbana con lo scopo di migliorarne la abitabilità urbana.

Sub-sistema delle aree a impianto singolare

Il sub-sistema delle aree a impianto singolare si differenzia dal tessuto circostante per destinazione e tipologia. La struttura fisica e tipologica è strettamente correlata con la destinazione d'uso, che è prevalentemente collettiva, pubblica o di interesse pubblico (scuole, attrezzature socio sanitarie, impianti destinati a servizi e simili), oppure produttiva di beni o di servizi.

In questo sub-sistema rientrano le parti del territorio destinate ad attrezzature e impianti di interesse generale, individuate come zone F dal D.M. 1444/1968, ma anche quelle costituite da dotazioni a servizio di zone B e da complessi produttivi, ovvero zone D.

Sono, per loro natura, eccezioni alla regola insediativa dell'intorno e, come tali richiedono di essere trattate.

Il Regolamento urbanistico può quindi prevedere specifiche discipline (anche per singola area ad impianto singolare) finalizzata, a seconda delle valutazioni, al mantenimento o alla trasformazione dell'assetto esistente.

Sub-sistema delle aree ad assetto indefinito

Il sub-sistema delle aree ad assetto indefinito interessa parti limitate di territorio, poste generalmente fra le aree ad assetto compiuto e il territorio aperto. La morfologia non è chiaramente identificabile. Spesso sono presenti tessuti edificati, prevalentemente dagli anni cinquanta in poi, e spazi non edificati, in un'alternanza non determinata da regole che conferisce assetti incerti, confusi e disordinati.

Talvolta la mancanza di definizione è dovuta a problematiche di natura sovracomunale, come ad esempio la realizzazione su viadotto della fermata di Lastra a Signa, che ha prodotto un forte impatto ambientale e paesaggistico nell'area interessata. Altre volte è la morfologia stessa del suolo che ha impedito un insediamento organico e strutturato.

Localizzazione e caratteristiche individuano queste aree come zone omogenee B e D ai sensi del D.M. 1444/1968. Questo comunque non toglie che la riconduzione delle aree in oggetto da un assetto indefinito ad un assetto definito attraverso la determinazione di regole di trasformazione precise e coordinate possa ridefinire parti del sub-sistema come zona omogenea E, e pertanto destinarla ad usi agricoli.

Le aree incluse nel sub-sistema ad assetto indefinito rappresentano quindi le parti di città maggiormente bisognose di interventi di riqualificazione urbana e di interventi comunque finalizzati a superare la mancanza di definizione e struttura. Il Regolamento urbanistico dovrà disciplinare quindi, per queste aree, tutti gli interventi necessari e opportuni a garantire queste finalità.

6.4 SISTEMA DEL TERRITORIO APERTO

Il sistema del territorio aperto comprende essenzialmente le aree della campagna produttiva intesa, nelle più varie accezioni, come l'insieme dei tessuti non urbani, compresa anche l'articolazione dei centri minori che conservano una forte relazione funzionale e morfologica con le campagne circostanti.

Il piano vigente riconosce una varietà di aree appartenenti al sistema del territorio aperto, per lo più basate su una approfondita analisi dei caratteri paesaggistici basata sul *"metodo di cartografia ambientale generalmente noto come Land system o anche come analisi dei sistemi di terre"*⁶⁴. A questa pratica tassonomica complessa non corrisponde però una altrettanto articolata disciplina nel Regolamento urbanistico, che basa le proprie prescrizioni su un indice trasversale alla classificazione delle aree.

Dunque, nell'ottica di sintesi normativa assunta come valore e strategia del piano, si è ritenuto opportuno un forte accorpamento dei sub-sistemi afferenti al sistema del territorio aperto. L'analisi "olistica"⁶⁵ a suo tempo compiuta, che conserva la sua estrema importanza, ha senso nell'ambito del quadro conoscitivo; nella "carta norma" ha senso

⁶⁴ Piano strutturale – Relazione, Pag. 41

⁶⁵ Ibid, Pag. 41

qualsiasi distinzione che determini una disciplina specifica e strettamente legata al solo sub-sistema all'interno del quale ciascuna area è compresa.

In questo senso molte aree non urbane afferiscono ora al sistema a elevata valenza ecologica, mentre quelle propriamente appartenenti al sistema del territorio aperto sono state accorpate secondo una nuova chiave di lettura (e di conseguente disciplina) fino a definire due sub-sistemi, oltre a quello dei nuclei di interesse storico.

Sub-sistema dei nuclei di interesse storico

Questo sub-sistema è costituito da nuclei situati nel territorio aperto e costruiti prevalentemente fino alla prima metà del secolo scorso, indicativamente fino al termine del secondo evento bellico mondiale.

Sono agglomerati caratterizzati dalla presenza di elementi e di caratteristiche tipiche sia del mondo urbano che di quello rurale nonché di spazi non edificati. Sorgono lungo le principali vie di comunicazione, quasi sempre sui crinali, molto spesso sono coronati da vegetazione e arricchiti di manufatti, costituendo con questi elementi particolari legami armonici, che li rendono unici.

Il sub-sistema dei nuclei di interesse storico è però formato anche da complessi edilizi (chiese, conventi, cimiteri, ville) spesso di rilevante valore storico e architettonico, generalmente legati strettamente a vasti spazi aperti. Tali nuclei sorgono sulle pendici delle colline che prospettano la valle dell'Arno, costituendone una cornice, oppure sono situati all'interno del tessuto collinare ai lati dei tracciati delle principali vie di comunicazione; oppure ancora si trovano ai piedi della collina nel territorio della valle della Pesa. Ad essi si accede, di norma, da viali alberati di cipressi e alle ville sono annessi giardini e boschetti, oltre che spazi agricoli.

In entrambi i casi - agglomerato o complesso edilizio - gli spazi aperti formano con l'edificato un insieme omogeneo e inscindibile.

Riconoscere l'elevato valore delle aree appartenenti al sub-sistema dei nuclei di interesse storico costituisce presupposto per la formazione, in sede di Regolamento urbanistico, di una disciplina principalmente legata alla salvaguardia e valorizzazione dei caratteri identitari riconosciuti.

Sub-sistema delle aree di frangia

Il sub-sistema delle aree di frangia comprende le parti del territorio prossime all'ambito urbano e che fungono da fascia transitoria tra lo stesso e il territorio aperto (e viceversa). In questo contesto il territorio urbano è inteso nella sua accezione di centro storico e tessuto consolidato ma anche di infrastrutture stradali e ferroviarie. La presenza di questa fascia sussiste unicamente nel caso in cui il margine tra urbano e rurale risulta "coinvolto" da entrambe le entità (città e campagna). Infatti questo sub-sistema, prevalentemente collinare, è caratterizzato da un paesaggio variabile, che può presentare elementi rurali di un certo interesse e connessioni ecologiche da salvaguardare come strutture a servizio della limitrofa residenza o di supporto all'attività agricola amatoriale talvolta dequalificanti dal punto di vista percettivo. Nel caso in cui il confine tra il territorio urbano e quello aperto risulti "pulito", privo cioè di compromissioni di una entità con elementi dell'altra, il contatto avviene direttamente e non sono quindi presenti aree di frangia; questo perché la contiguità tra ambiti diversi non contaminati tra loro non necessita di elementi di

mediazione e risulta anzi essere un valore e una caratteristica da tutelare. Le aree di frangia, così come descritte, possono essere intese come aree a natura bivalente, in quanto collocate tra due concetti consolidati, quello di città e quello di area rurale, che presentano proprie regole, talvolta contrastanti. Questo non deve però impedire un approccio che le veda come aree organicamente identificabili attraverso regole proprie, sul tipo di quelle urbane e rurali. Pertanto, all'atto della formazione della disciplina di gestione e trasformazione del territorio, la regolamentazione di questo sub-sistema è orientata a salvaguardare la fragilità del margine città/campagna favorendo sia le pratiche di produzione agricola non professionale, riconosciute come un valore se condotte nel rispetto di regole definite in termini di tutela di un paesaggio di transizione, sia soluzioni alla problematica di reperimento di aree da destinare a interventi per soddisfare esigenze pubbliche nelle zone che ne sono carenti e non presentano al loro interno possibili soluzioni.

Per quanto detto, le aree di frangia, che rientrano prevalentemente nella zona omogenea E, possono essere destinate esclusivamente alla previsione di dotazioni comuni per servizi essenziali, e all'adeguamento delle infrastrutture esistenti.

Sub-sistema delle aree agricole

Questo sub-sistema è individuato dalle aree ad uso agricolo di pianura e di collina, ovvero come zone territoriali omogenee E. Le aree agricole della pianura alluvionale (Arno e Pesa) sono caratterizzate da un'elevata frammentazione e interclusione ad opera del tessuto urbano e infrastrutturale e quelle della collina sabbioso conglomeratica a morfologia dolce (Pesa) da un paesaggio a matrice agricola prevalente. A queste si aggiungono le aree della collina marnoso arenacea a mosaico agro forestale complesso, individuate dalla diffusa presenza di sistemazioni agrarie tradizionali di elevato valore estetico percettivo, e quelle pedecollinari, caratterizzate da un paesaggio antropizzato di elevato valore.

Sono le aree con prevalenza di produzione agricola professionale ma non sono infrequenti pratiche di autoproduzione, che a volte presentano qualche criticità dal punto di vista paesaggistico. La gran parte delle aree agricole ha invece conservato elevato valore paesistico ambientale anche per le parti non soggette a tutela paesaggistica. Questo dimostra che il tessuto sociale conserva una forma di auto-controllo sulla base di norme di "diritto naturale"⁶⁶ evidentemente più efficaci, almeno in questo caso, del complesso apparato di tutela paesaggistica. Questa positiva vocazione, tesa alla trasformazione fisiologica più che alla conservazione, è stata messa a dura prova dai tre condoni edilizi che dal 1985 al 2004 hanno segnato la storia urbanistica italiana.

Entro i limiti dei suoi poteri⁶⁷ il Regolamento urbanistico disciplina le aree agricole secondo una logica premiante delle prassi di trasformazione fisiologica.

⁶⁶ "Il diritto di natura, che gli scrittori chiamano comunemente *jus naturale*, è la libertà che ciascuno ha di usare il proprio potere a suo arbitrio per la conservazione della sua natura, cioè della sua vita e conseguentemente di fare qualsiasi cosa che, secondo il suo giudizio e la sua ragione, egli concepisca come il mezzo più idoneo a questo fine" (Thomas Hobbes, *Leviatano*, Editori Laterza, Roma-Bari 2011, p. 105.)

⁶⁷ "La disciplina urbanistica [dunque] ha per oggetto l'attività agricola nella parte in cui si esprime attraverso attività edificatoria, ma non ha certo per oggetto le coltivazioni agricole" (Morbidei Giuseppe, 2012, *Della regolazione urbanistico-paesistica dell'agricoltura*, "Il paesaggio agrario - proposte per una revisione della vigente normativa quaderno 2012-2" Firenze, Accademia dei Georgofili, 2012, 23)

6.5 SISTEMA DEL TERRITORIO A ELEVATA VALENZA ECOLOGICA

In coerenza con le strategie del piano, con le indicazioni venute dal processo partecipativo e con la logica di sintesi e chiarezza di cui più volte si è detto, si è ritenuto opportuno definire un sistema a sé stante per le aree a elevata valenza ecologica, intendendo per tali i boschi e le aree umide sulle quali c'è una nuova e più significativa attenzione.

Anche qui l'operazione tassonomica di individuazione di queste aree contiene in sé anche una linea programmatica: riconoscere un'area come appartenente al sub-sistema delle aree umide significa già volerne preservare l'elevata valenza ecologica.

Il sistema delle aree a elevata valenza ecologica si suddivide nei seguenti due sub-sistemi.

Sub-sistema delle aree boscate

Il sub-sistema delle aree boscate è costituito dalle aree forestali della collina sabbioso-conglomeratica, a prevalente funzione naturalistica e di protezione idrogeologica, e dalle incisioni boscate della collina argillosa e marnoso arenacea, a funzione plurima.

L'individuazione delle aree appartenenti a questo sub-sistema è stata basata sull'analisi dell'uso del suolo contenuta nel quadro conoscitivo. Al quadro conoscitivo è riconosciuta una valenza ricognitiva e non costitutiva per tutti i tematismi; questa valenza, in particolare per le aree boscate, consente di evolvere il quadro conoscitivo così come si evolve l'estensione dei boschi.

Per queste ragioni il piano prevede una disciplina tesa alla conservazione delle aree boscate ma sufficientemente elastica da poter tener conto delle evoluzioni delle aree boscate. È infatti assodato che l'abbandono di suoli coltivabili determina una crescita delle aree coperte da boschi: questo fenomeno, seppure più presente in aree montane e non particolarmente rilevante a Lastra a Signa, non è privo di implicazioni ecologiche negative, legate principalmente alla perdita di *habitat* aperti semi-naturali nonché alla regimazione delle acque superficiali.

Quindi il piano demanda al Regolamento urbanistico di definire norme di dettaglio che, in un'ottica generale di conservazione delle superfici boscate, ammetta comunque la rimessa a coltura soprattutto delle aree che sono divenute bosco per abbandono. In tal senso, peraltro, si sta muovendo il Piano paesaggistico in fase di approntamento.

Sub-sistema dei corsi d'acqua, delle aree umide e delle loro pertinenze

Il sub-sistema dei corsi d'acqua, delle aree umide e delle loro pertinenze è costituito dagli alvei di piena ordinaria dei corsi d'acqua principali e dalle relative aree golenali, dalle zone umide e dalle loro aree di pertinenza, compresa la relativa vegetazione ripariale. Si tratta pertanto delle aste fluviali e delle aree della pianura alluvionale a loro prossime, caratterizzate da elevato valore idraulico, naturalistico, ambientale e paesaggistico.

Lungi dal voler definire le aree soggette ai vari vincoli di rispetto delle opere idrauliche o alle limitazioni indotte dal rischio idraulico, il sub-sistema dei corsi d'acqua, delle zone

umide e delle loro pertinenze intende riconoscere, e quindi salvaguardare, la valenza ecologica straordinaria che queste aree hanno.

Costituiscono, infatti, un habitat di straordinario valore ecologico per specie stanziali e migratorie.

Il piano, nel riconoscere tale valenza, si prefigge di tutelare, anche per mezzo della costruzione di nuovi paesaggi con valenza ecologica cui si è accennato nel paragrafo relativo all'abitabilità urbana, le aree appartenenti al sub-sistema.

Il Regolamento urbanistico potrà al riguardo definire criteri di gestione di tali aree secondo modelli ormai consolidati nell'area fiorentina come, a titolo esemplificativo, l'area degli stagni di Focognano.

6.6 PARCHI FLUVIALI

Se si cerca "parco fluviale" su google i primi 5 collegamenti riguardano Lastra a Signa.⁶⁸

Probabilmente è una questione terminologica ma Lastra a Signa e parco fluviale sembrano avere un legame a doppio filo, in particolare per il parco fluviale dell'Arno che, con interventi progressivi, entra a far parte di un sistema provinciale di parchi fluviali.

A Ginestra si sta concretizzando una pista utile ai servizi di manutenzione delle opere idrauliche e, contemporaneamente, utile per la fruizione dell'ambiente fluviale; una polifunzionalità positiva che restituisce un importante sistema umido alla fruizione collettiva.

Il piano segna la presenza del parco fluviale dell'Arno e del Pesa; entrambi devono e possono svilupparsi con l'obiettivo di coinvolgere maggior territorio possibile in una pratica di coesistenza tra le funzioni agricole esistenti e la funzione pubblica di parco.

6.7 AREE CRITICHE

Gli indirizzi programmatici del presente Piano strutturale dispongono di promuovere la prioritaria attuazione delle trasformazioni afferenti alle aree maggiormente caratterizzate da degrado, in condizioni di inutilizzazione o di marcata sottoutilizzazione, nonché la prioritaria attuazione delle trasformazioni maggiormente suscettibili di innescare processi di riqualificazione interessanti più ampi contesti rispetto a quelli di diretta effettuazione delle trasformazioni medesime.

A tal fine sono state individuate delle "aree critiche", intese come aree che presentano vari problemi. Sono aree più o meno edificate che ospitano funzioni incongrue dal punto di vista ambientale o dal punto di vista urbanistico; aree dismesse o sottoutilizzate; aree di rilevante valore storico-architettonico sottoutilizzate e non valorizzate; ecc. Le aree critiche sono localizzate sia nel tessuto urbano che nel territorio aperto; possono essere costituite da immobili di particolare valore o, al contrario, da immobili di modesto o insignificante valore. La loro diffusa localizzazione nel territorio, molte volte in posizioni strategiche, mette in evidenza la necessità di valutare attentamente le loro caratteristiche quantitative e qualitative e le opportunità che esse offrono di perseguire un disegno complessivo di recupero ambientale, territoriale e urbanistico. Gli aspetti che connotano il degrado di tali aree fanno riferimento alle principali categorie di cui all'art. 9 del D.P.G.R.

⁶⁸ Pagina consultata il 12 settembre 2013

3/R del 2007 e possono ricondurre, in diversa misura, a degrado urbanistico, degrado fisico, degrado igienico, degrado socio-economico o degrado geofisico. Attualmente ne sono state individuate 14, la cui superficie complessiva è stata stimata in circa 47 ha.

Tra le aree critiche un'importanza particolare riveste quella inerente la fermata ferroviaria di Lastra a Signa. Importanza dovuta sia all'estensione della stessa (pari a circa 21 ha) che alla sua posizione, a ovest della cinta muraria del capoluogo compresa fra l'ansa del Fiume Arno e la collina di Santa Lucia. Tale area comprende il viadotto ferroviario che attraversa i fiumi Arno, Vingone e Rimaggio, i manufatti della fermata e la relativa galleria, che inizia in prossimità dell'abitato di Santa Lucia a circa metà costa della omonima collina. In questa area critica sono incluse alcune parti della città strutturata (comprendenti tessuto edificato e aree libere) e alcune parti di territorio aperto (comprendenti porzioni di collina, di pianura, di ambiti fluviali e di aree di loro pertinenza). Si presenta quindi come un elemento saliente della strategia del Piano strutturale il far evolvere la situazione di criticità conseguente dalle opere ferroviarie in un momento di crescita e di sviluppo del territorio.

L'area presenta notevoli criticità legate al rischio idraulico, la cui eliminazione o riduzione è elemento strategico del piano. Evidentemente il piano non può disporre la realizzazione di opere pubbliche di ingente dimensione; può però, come del resto fa, sancire che qualsiasi intervento di riduzione del rischio idraulico sia conforme alla sua strategia.

6.8 RETE DELLA MOBILITÀ

Per i motivi esposti nel paragrafo sulle strategie relativo alla mobilità, si è scelto un duplice approccio operativo:

- per la mobilità lenta, non essendo possibile nell'ambito del Piano strutturale definire puntualmente i percorsi, vengono date indicazioni generali che permettano al Regolamento urbanistico di individuare i principali collegamenti e di definire una disciplina per i percorsi pedonali e ciclabili;
- per la mobilità carrabile, oltre che far proprie le previsioni dei piani sovraordinati (Bretella Lastra a Signa - Prato), vengono previsti i principali nuovi collegamenti di interesse locale (con valenza strategica per la viabilità sovra-locale).

Questo secondo obiettivo si concretizza nell'indicazione di rafforzare un collegamento alternativo alla SS 67 a nord del tracciato esistente, omettendo consapevolmente di rappresentarne il percorso preciso, scelta questa demandata al Regolamento urbanistico che meglio può coordinarsi con la progettazione in corso.

6.9 DIMENSIONAMENTO DEL PIANO

Premessa metodologica

La presente sezione tratta una questione saliente della variante al piano ovvero la definizione delle dimensioni massime sostenibili degli insediamenti nonché delle infrastrutture e dei servizi necessari.

La materia è assai articolata perché comporta la definizione in termini quantitativi delle previsioni del piano. Se da un lato le quantità possono apparire entità "oggettive" vedremo che in realtà la questione è ben più complessa. Infatti, a fronte di un principio assolutamente semplice indicato dalla L.R. 1/2005, molte indicazioni "accessorie" (contenute nel regolamento 3/R, nel PIT e nelle tabelle predisposte da Regione Toscana per il monitoraggio dei piani comunali) comportano complesse articolazioni dei dati su cui basare il c.d. dimensionamento sostenibile.

Una prima considerazione di metodo riguarda le unità di misura con cui si esprime il dimensionamento. In assenza di indicazioni vincolanti di leggi e regolamenti, il Piano strutturale aveva assunto riferimenti coerenti con le funzioni dimensionate (alloggi per la residenza, superficie territoriale per la produzione di beni e servizi, ecc). Ora il citato regolamento 3/R definisce in maniera chiara l'unità di misura da utilizzare individuandola nella SUL (superficie utile lorda) per tutte le funzioni con un'unica eccezione per la funzione ricettiva, che può essere espressa anche in posti letto.

Lo stesso regolamento definisce anche le funzioni cui riferire il c.d. dimensionamento, senza quindi lasciare spazio a incertezze o scelte diverse. Il Comune di Lastra a Signa, con la già citata variante al Piano strutturale approvata con Del. C.C. n. 17 del 11/06/2013, ha intanto adeguato l'unità di misura con cui esprimere il dimensionamento. Con questa variante si intende adeguare anche le funzioni a cui lo stesso deve riferirsi.

La Regione Toscana ha inoltre predisposto uno specifico database per monitorare nella maniera più omogenea possibile gli effetti dei piani comunali a livello paesaggistico, territoriale, economico, sociale e della salute umana ai sensi dell'art. 13 della L.R. 1/2005⁶⁹. Nelle tabelle di aggiornamento del database la SUL viene individuata in SUL prevista/prodotta nell'ambito di interventi di "recupero" e SUL prevista/prodotta da interventi che comportano "nuovi impegni di suolo", secondo una distinzione che non è imposta dalla L.R. 1/2005 né dal regolamento 3/R.

Dunque il dimensionamento sostenibile deve essere articolato, oltre che per funzioni, anche distinguendo gli interventi di recupero da quelli che determinano "nuovo impegno di suolo". Questo, evidentemente, per favorire azioni e strategie che favoriscano i primi a scapito della crescita urbana e del relativo consumo di suolo.

Una prima difficoltà è comprendere le correlazioni e/o le differenze tra le espressioni "nuovo impegno di suolo" e "consumo di suolo", locuzione quest'ultima ormai di uso comune quando si parla di territorio. Entrambi i concetti non trovano, ad oggi, alcun riscontro o definizione nel pur abbondante e complesso apparato normativo. E non solo nell'apparato normativo se si considera che la voce "consumo di suolo" su it.wikipedia.org⁷⁰ inizia proprio dicendo che *"ad oggi non esiste una definizione univoca di consumo di suolo"*⁷¹. Tanto meno esiste ad oggi una definizione di "nuovo impegno di suolo".

Anche il Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo – CRCS (a cui aderisce la Regione Toscana) sottolinea le *"difficoltà che si incontrano, in Italia, nel quantificare i processi di trasformazione dei suoli alle diverse scale: risoluzioni geometriche, tempi e modalità di rilevazione, forme di*

⁶⁹ Va notato che le tabelle di aggiornamento del database (da compilare da parte degli enti) contengono la richiesta di molte informazioni riguardo le funzioni in cui è articolato il dimensionamento degli insediamenti e di una sola voce - attrezzature da standard che comportano nuova edificazione - riguardo le dotazioni di servizi e infrastrutture che, non solo possono incidere fortemente sul territorio, sul paesaggio, ecc, ma possono determinare anche variazioni significative del suolo "impegnato".

⁷⁰ pagina consultata il 18/11/2013

⁷¹ Pileri P., 2009, *Consumo di suolo consumo di futuro*, URBANISTICA, n. 138/2009.

restituzione, tassonomie e legende si combinano tra loro, lasciando i ricercatori - e con loro gli amministratori - nell'indisponibilità di una metodologia di misurazione e di rappresentazione affidabile e condivisa.⁷²

E ancora il CRCS auspica di *“elaborare e proporre misure di contabilità e di rendicontazione pubblica (public accountability) atte a responsabilizzare il livello amministrativo a cui più di frequente vengono assunte decisioni incisive sull'uso del suolo: quello comunale⁷³”*.

Proprio durante la redazione del presente documento il Consiglio dei Ministri⁷⁴ ha licenziato un Disegno di Legge sul *“Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato”* non ancora discusso dal Parlamento. Per la prima volta il DDL contiene all'art. 2 una definizione di “consumo di suolo” così articolata:

1. Ai fini della presente legge, si intende:

a) per «superficie agricola»: i terreni qualificati tali dagli strumenti urbanistici nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli indipendentemente dalla destinazione urbanistica e le aree, comunque libere da edificazioni e infrastrutture, suscettibili di utilizzazione agricola;

b) per «consumo di suolo»: la riduzione di superficie agricola per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola.

Sempre durante la stesura della presente relazione la Giunta Regionale Toscana ha approvato⁷⁵ la proposta di legge “Norme per il governo del territorio” ora all'esame del Consiglio regionale; nella proposta di legge si distingue nettamente il territorio urbanizzato⁷⁶ da quello non urbanizzato.

La proposta di legge non cita mai il *consumo di suolo* mentre utilizza il concetto di *impegno di suolo* sia per i nuovi interventi interni al territorio urbanizzato che per quelli esterni.

Tirando le fila di quanto detto e nell'ottica di semplificazione che caratterizza questa variante, il piano assume – derivandola dalla regione Toscana – la locuzione *impegno di suolo*, specificando che non ne prevede al di fuori del territorio urbanizzato.

Al fine di affrontare in modo corretto il dimensionamento del piano, è necessario determinare chiaramente a che cosa serve.

Dalla lettura coordinata delle norme che lo trattano emerge il fine prioritario di garantire, attraverso di esso, le prestazioni definite del territorio in termini di dotazione di servizi e uso delle risorse essenziali (dovendo il dimensionamento essere “sostenibile”)⁷⁷.

A tal fine e coerentemente con le interpretazioni fin ora esposte, il piano valuta dimensionalmente gli interventi che incidono sulle dotazioni di servizi e/o sulle risorse

⁷² Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo, *Rapporto 2010*, Milano, INU Edizioni, 2010, p. 5.

⁷³ Op. cit. p. 10.

⁷⁴ DDL *Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato* proposto dal Pol. Agr. Al. Forestali e discusso nella seduta n. 9 del 15/06/2013. Cfr. al riguardo la pagina (consultata il 26 giugno 2013)

www.governo.it/Governo/Provvedimenti/dettaglio.asp?d=71697

⁷⁵ proposta di legge 282 del 08/10/2013 approvata dalla Giunta regionale in data 30/09/2013 n. 3

⁷⁶ l'art. 4 c. 3 della proposta di legge recita: *“Il territorio urbanizzato è costituito dai centri storici, dalle aree edificate con continuità dei lotti, a destinazione residenziale, industriale e artigianale, commerciale, direzionale, di servizio, turistico-ricettiva, dalle attrezzature e dai servizi, dai parchi urbani, dagli impianti tecnologici, dai lotti e dagli spazi inedificati interclusi dotati di opere di urbanizzazione primaria”*

⁷⁷ la L.R.T. 1/2005 (all'art. 53 c. 2 lett. c) enuncia infatti che il PS deve definire le *“dimensioni massime sostenibili degli insediamenti nonché delle infrastrutture e dei servizi necessari”* nel rispetto del PIT, del regolamento regionale, degli standard urbanistici compresi i parcheggi privati.

essenziali e non considera, conseguentemente, le categorie di intervento che non incidono sugli stessi.

A riguardo va però evidenziato che ciò che determina il fabbisogno di infrastrutture e servizi, così come l'incidenza sulle risorse essenziali, è tipicamente l'abitante; non a caso gli standard sono commisurati agli abitanti. Ma il dimensionamento deve essere espresso in SUL. Ciò risulta abbastanza facile per i nuovi insediamenti (ma la presente variante non ne propone di rilevanti), laddove è oramai prassi consolidata definire quanta SUL debba essere garantita a ciascun abitante e conseguentemente quanti abitanti potranno insediarsi in una determinata SUL.

Più complesso è il dimensionamento del recupero: un frazionamento immobiliare (che la disciplina associa tipicamente all'aumento di carico urbanistico e, infatti, sottopone al pagamento di oneri) non modifica di per sé la SUL; non modifica necessariamente neanche gli abitanti insediabili ma, in realtà, comporta l'insediamento di nuclei familiari aggiuntivi anche se di più ridotte dimensioni.

Le note che seguono tentano quindi, sulla base di quanto sino a qui detto e sull'attività edilizia pregressa⁷⁸, di fare la chiarezza sufficiente e necessaria al fine di costruire una realistica ipotesi di dimensionamento.

L'attività edilizia residenziale dal 2001 al 2012

Presupposto imprescindibile per una corretta valutazione delle "dimensioni massime sostenibili" è una attenta osservazione dell'attività edilizia pregressa; non per limitarsi ad intercettare una linea di tendenza ritenuta acriticamente "fisiologica" ma per poter sviluppare ragionamenti che, dall'osservazione della recente storia urbanistica, conducano a un più rigoroso dimensionamento degli insediamenti.

L'osservazione dell'attività pregressa riveste particolare importanza anche per la collocazione di Lastra a Signa nell'area metropolitana; prima della crisi strutturale, infatti, le regole della domanda e dell'offerta sono state sovvertite a Lastra a Signa dal suo felice posizionamento nel mercato immobiliare metropolitano. Se una regola di mercato può essere individuata nelle dinamiche pre-crisi è infatti la seguente: più offerta si produce più domanda si genera.

Buona parte dell'offerta immobiliare residenziale è infatti rivolta alla richiesta esogena, mostrando che continua il fenomeno di decentramento residenziale dalla città verso la prima cerchia di comuni contermini.

A conferma di ciò basti pensare che sul totale delle nuove famiglie registrate a Lastra circa i 2/3 sono immigrate da altri comuni.

E' più che plausibile supporre che queste famiglie costituiscano la domanda generata dalla offerta di abitazioni (e non viceversa) e che solo 1/3 delle nuove famiglie costituisca la domanda "endogena" di abitazioni che non può essere disattesa.

È singolare, comunque, che l'offerta, in termini di alloggi aggiuntivi, nel periodo analizzato sia costituita per poco più di 1/3 da nuove costruzioni e per i restanti poco meno di 2/3 da interventi di recupero; questo mostra che anche la domanda esogena trova parziale

⁷⁸ In attesa del monitoraggio legato al quinquennio di vigenza del Regolamento urbanistico, l'attività edilizia pregressa è stata analizzata secondo le unità di misura vigenti (alloggio per la residenza, superficie territoriale per il produttivo, ecc). In seguito i valori ottenuti sono stati trasformati in SUL, ad es. per la residenza calcolando la superficie media dell'alloggio, pari ad un valore statistico di 85,12 mq.

risposta in interventi di recupero che sono, invece, tradizionalmente più rivolti ad un mercato locale spesso legato a legami di parentela e al passaparola.

Il grafico 1 mostra il rapporto tra crescita del numero di alloggi e crescita del numero di famiglie. Si nota una sostanziale coerenza tra i due dati, pur tenendo conto che la crescita di alloggi viene rilevata all'ottenimento del titolo abilitativo (tendenzialmente coincidente con l'inizio dei lavori) mentre la famiglia viene rilevata al momento dell'insediamento (tendenzialmente 2,5÷3 anni dopo).

Andamento degli alloggi aggiuntivi e delle nuove famiglie residenti

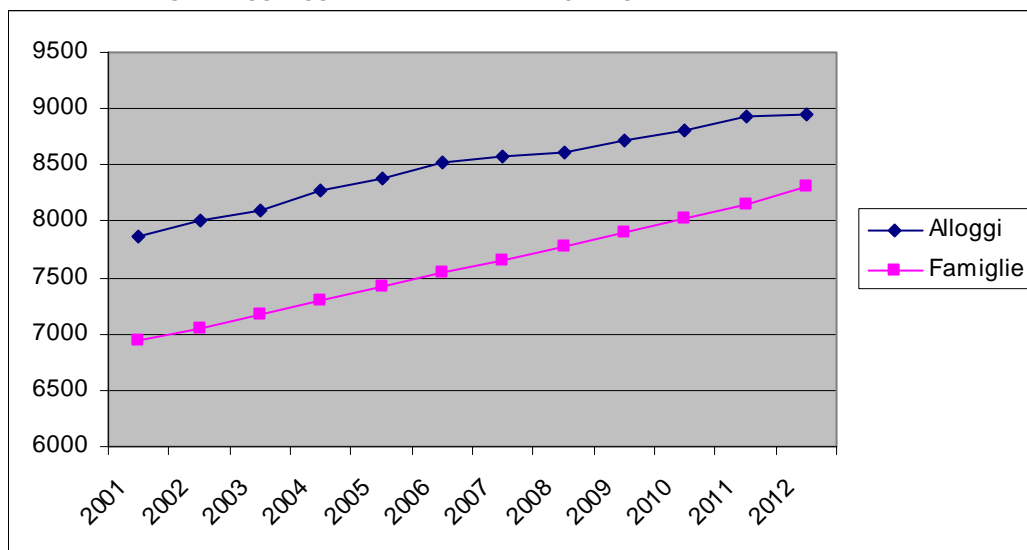


Grafico 1

Nel grafico 2 viene evidenziata l'origine dei nuovi alloggi suddividendo la provenienza degli stessi tra nuova costruzione e interventi di recupero.

Provenienza degli alloggi aggiuntivi

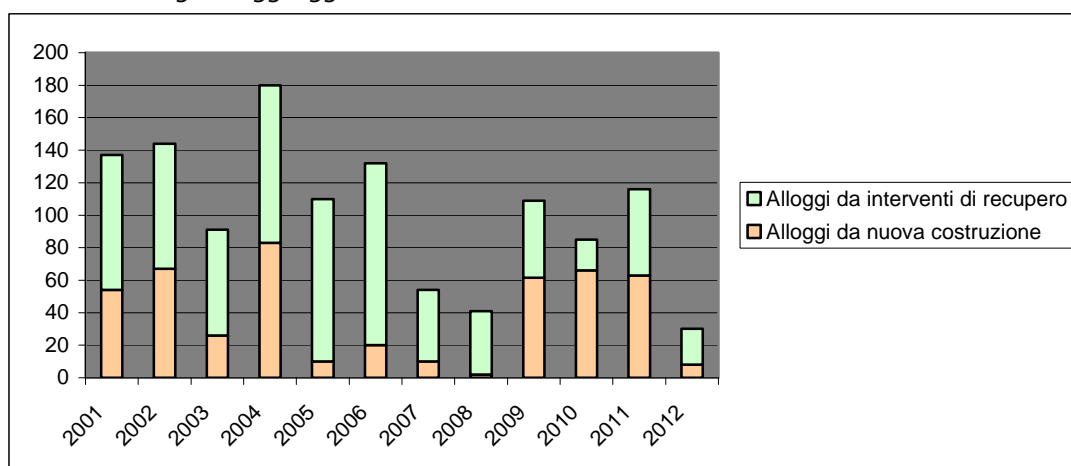


Grafico 2

Dal grafico 2 appare evidente che gli interventi di recupero risentono meno delle vicende della pianificazione urbanistica. Il 2008 è, da questo punto di vista, emblematico: è infatti l'anno di approvazione del Regolamento urbanistico e l'attività di nuova costruzione è praticamente a zero. Gli alloggi derivanti da interventi di recupero, invece, mantengono una certa costanza così come negli anni successivi dove, a fronte di una sostanziale invarianza dei recuperi, l'attività di nuova edificazione vede un forte impulso proprio per l'attuazione delle nuove previsioni del Regolamento urbanistico.

Questa tendenza è evidenziata con chiarezza dal grafico 3 che mostra il contributo di ciascuna tipologia di alloggi aggiuntivi rispetto al totale. L'andamento degli alloggi aggiuntivi da recupero è ben più lineare di quelli da nuova costruzione, il che evidenzia due aspetti:

- gli interventi di recupero non risentono granché dell'entrata in vigore di nuovi piani urbanistici e di contro i nuovi piani urbanistici incidono minimamente sugli interventi di recupero;
- si tratta, evidentemente, di trasformazioni fisiologiche della città che il piano deve favorire o quanto meno non limitare.⁷⁹

Contributo degli alloggi da nuova costruzione e da recupero sul totale

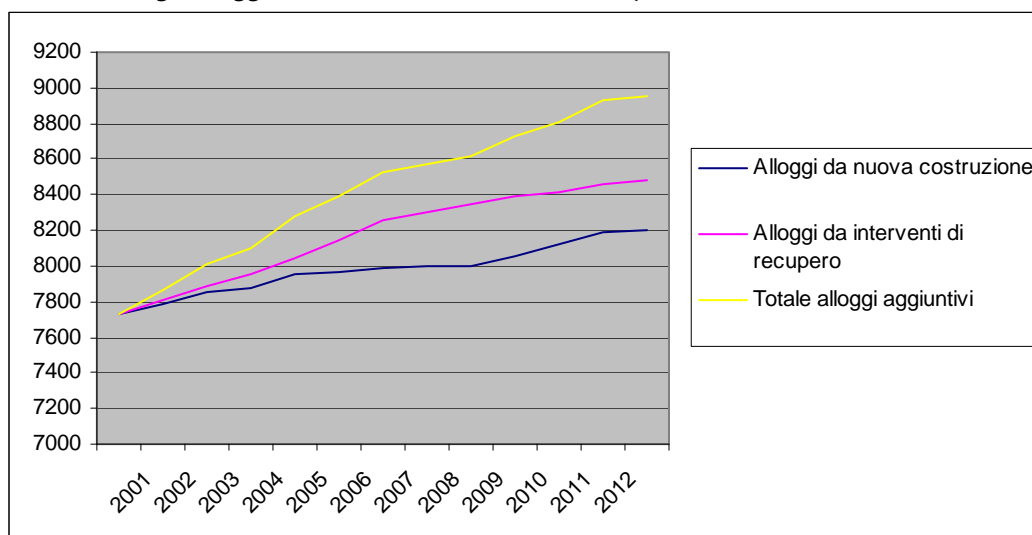


Grafico 3

Per quanto detto si assume come obiettivo del piano, più che favorire gli interventi di recupero, non limitarne in alcun modo l'andamento evitando ogni previsione e ogni azione che in qualsiasi modo costringano al contingentamento. Questa convinzione è maturata, oltre che per buonsenso, anche dall'analisi delle dotazioni di standard di cui si dirà.⁸⁰

⁷⁹ Il principio di favorire gli interventi di recupero è ormai diffusamente condiviso, il fatto di evitare limitazioni o contingentamenti molto meno. Uno dei paradossi del dimensionamento è proprio quello di rischiare di esaurire lo stock attribuito al recupero, imponendo poi azioni limitative di tali interventi quando non vere e proprie sospensioni di efficacia dei piani; con questo impedendo una attività ritenuta fisiologica e auspicabile.

⁸⁰ Non si tratta di una rinuncia ad un compito molto dibattuto, cioè quello di favorire il recupero. Si tratta piuttosto di una presa d'atto che gli interventi di recupero seguono dinamiche diverse da quelle della pianificazione. Favorire il recupero significa semplicemente evitare che previsioni non

Nella tabella 1 vengono riportati i dati da cui sono tratti i grafici sopra riportati.

Anno	Abitazioni da nuova costruzione	Abitazioni da recupero	Totale abitazioni aggiuntive	Abitazioni sul territorio	Famiglie residenti
2001	54	83	137	7781	6933
2002	67	77	144	7925	7054
2003	26	65	91	8016	7175
2004	83	97	180	8196	7296
2005	10	100	110	8306	7417
2006	20	112	132	8438	7537
2007	10	44	54	8492	7658
2008	2	39	41	8533	7779
2009	61	48	109	8642	7900
2010	66	19	85	8727	8021
2011	63	53	116	8843	8142
2012	8	22	30	8873	8318

Tabella 1

L'attività edilizia non residenziale dal 2001 al 2012

Le dinamiche dell'attività edilizia relativa alle altre funzioni non costituiscono una base statisticamente rilevante. Le quantità molto ridotte sono sporadiche e difficilmente possono rappresentare una base di partenza ragionevole per il dimensionamento. A titolo di esempio basti pensare all'unico insediamento commerciale per la grande distribuzione che nei vari anni si è evoluto: è evidente che gli anni in cui sono stati fatti gli interventi di ampliamento esprimono una crescita che difficilmente è interpretabile come dato tendenziale. Trattandosi di un solo insediamento, le scelte di piano non possono che prescindere dalle sue evoluzioni nel tempo.

Proprio per la scarsa rappresentatività dei dati, riferiti ai pochi interventi realizzati, si ritiene di poter omettere una analisi del fenomeno rimandando per questo alla "Analisi socio-economica, demografica e statistica di supporto alle varianti al piano strutturale e al regolamento urbanistico" redatta a Dicembre 2012 da OIKOS e allegata alla presente variante al Piano strutturale.

Le dotazioni di standard e servizi

Come detto, la presente sezione riguarda la definizione delle dimensioni massime degli insediamenti nonché delle infrastrutture e dei servizi necessari.

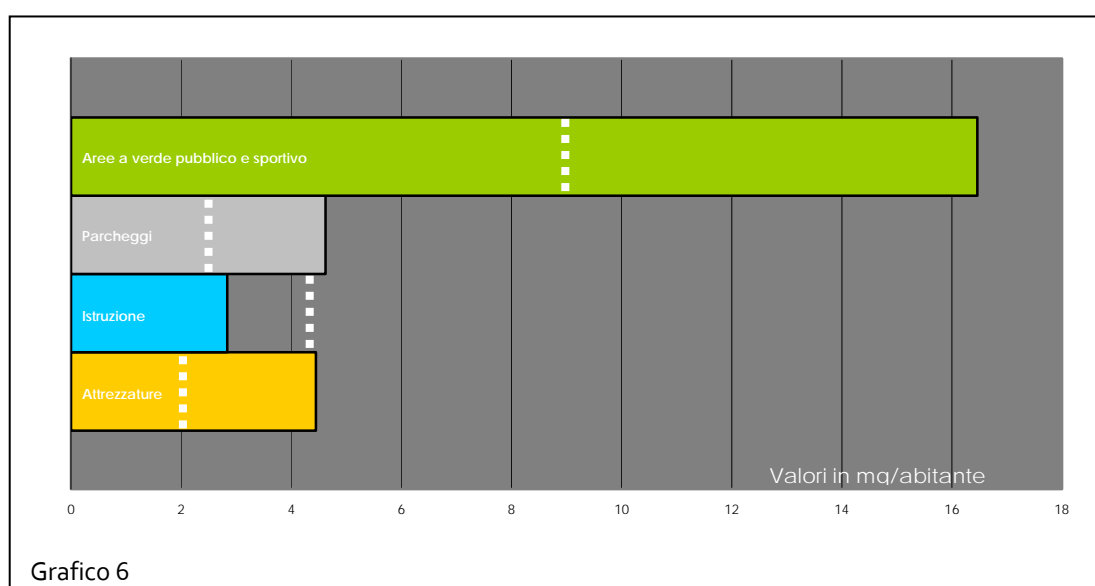
esatte costringano il Comune a dover porre un freno agli interventi di recupero per aver raggiunto la relativa SUL prevista, sortendo quindi l'effetto diametralmente opposto a quello da tutti auspicato.

Si è quindi proceduto a fare una accurata ricognizione delle infrastrutture e dei servizi esistenti, aggiornando le analisi compiute in fase di redazione del Piano strutturale e del Regolamento urbanistico vigenti.

I dati raccolti mostrano che per tutte le tipologie di spazi pubblici o riservati alle attività collettive definite dal DM 1444/68 sono rispettati gli standard minimi eccezion fatta per le aree scolastiche.⁸¹

Si nota come la qualità dei piani di Lastra (fin dal Programma di fabbricazione dei primi anni '60) ha consentito di avere dotazioni di standard superiori alle quantità minime richieste. Si tratta evidentemente di dati quantitativi che non tengono conto (e non potrebbero farlo) né della qualità progettuale di tali spazi né della più o meno felice e utile collocazione in relazione all'abitato. Come in tutte le città, del resto, i quartieri di più recente realizzazione (da quelli degli anni '70 in poi, quando il DM 1444 iniziava a manifestare i propri effetti) sono caratterizzati da dotazioni più adeguate, mentre la città storica soffre tipicamente di minori dotazioni (anche se spesso di maggior qualità).

Il grafico 6 mostra, per ciascuna tipologia di standard, le dotazioni esistenti espresse in mq/abitante con l'indicazione (in tratteggio bianco) delle quantità minime prescritte.



Più in dettaglio le dotazioni suddivise per ciascuna UTOE sono quelle indicate in tabella 2:

⁸¹ La previsione minima del DM 1444/68 pari a 4,50 mq/abitante è influenzata infatti dalla normativa di settore, che sempre più indirizza all'accorpamento dei plessi scolastici.

Dotazioni di standard per singola UTOE

UTOE	Abitanti	Attrezzature e collettive		Istruzione		Parcheggi		Aree a verde		Totale aree a standard	
		mq	mq/abitante	mq	mq/abitante	mq	mq/abitante	mq	mq/abitante	mq	mq/abitante
1 Capoluogo	12.688	56.135	4,42	37.859	2,98	52.188	4,11	114.393	16,90	360.573	28,42
2 Stagno	279	2.128	7,63	0	0,00	7.909	28,35	5.337	19,09	15.364	55,07
3 Collina	1.333	3.701	2,78	0	0,00	3.835	2,88	14.955	14,97	27.492	20,62
4 Malmantile	4.163	22.827	5,48	16.166	3,88	18.750	4,50	13.154	12,77	110.897	26,64
5 Ginestra	1.580	4.487	2,84	2.867	1,81	9.873	6,25	17.128	23,50	54.356	34,40
Totali	20.043	89.278	4,45	56.892	2,84	92.555	4,62	114.393	16,46	568.682	28,37
Minimo		40.086	2,00	90.394	4,50	50.108	2,50	180.387	9,00	360.774	18,00

Tabella 2

Una riflessione attenta andrà compiuta in relazione alla qualità delle aree esistenti e alla loro capacità di soddisfare le esigenze di abitabilità urbana.

Per le dotazioni di parcheggi, problema assai sentito dalla popolazione, la dotazione non solo è quasi il doppio del minimo prescritto ma non tiene neanche conto dei parcheggi lungo strada pur esistenti. D'altro canto, ipotizzando che ogni posto auto occupi circa 22 mq (comprensivi degli spazi di manovra), la dotazione di parcheggi pubblici ammonta a circa 4200 posti auto.

Sono presenti a Lastra a Signa circa 11.150 veicoli⁸² per trasporto di persone; è quindi plausibile, oltre che evidente a chi ci vive, che le aree con minor dotazione di parcheggi privati soffrano di carenza di posti auto. A questo, come ad altre criticità, il Regolamento urbanistico dovrà tentare di porre rimedio.

Risulta quindi che solo le aree per l'istruzione siano quantitativamente carenti; questo dato, ormai storicamente consolidato, risulta in linea con quello di molti comuni in condizioni simili a Lastra a Signa.

Del resto il dibattito sulla correttezza del sistema di misurazione degli standard è tuttora aperto, anche per il paradosso che la valutazione in superficie fondiaria comporta. E' abbastanza singolare infatti che, se per ipotesi una scuola fosse ampliata all'interno della stessa area scolastica, la dotazione di spazi migliorerebbe ma non lo standard urbanistico.

Resta il fatto che, a fronte di una dotazione minima per abitante di 18 mq di superficie per attrezzature e servizi, a Lastra ogni abitante ha già oggi a disposizione 28,37 mq, più di una volta e mezzo quello che il DM 1444 impone.

Questa dotazione di spazi pubblici suggerisce che non ci sono motivi che impongano un contingentamento degli interventi di recupero edilizio, anche quando ciò determini l'insediamento di nuovi nuclei familiari.

Sulla base di studi più approfonditi, in particolare riferiti alla dotazione di parcheggi pubblici, il Regolamento urbanistico potrà motivatamente limitare i soli interventi di recupero che tipicamente comportano un sensibile aumento del fabbisogno di tali servizi.

⁸² Dato ottenuto dal Centro elaborazione dati della Direzione generale per la motorizzazione di Roma e riferito all'8/01/2013

Risulta quindi che la attuale dotazione di standard, da un punto di vista quantitativo, sarebbe già in grado di soddisfare le esigenze di oltre 30.000 abitanti. Questa crescita demografica, ovviamente, non avverrà ma il fatto evidenzia con estrema chiarezza che la questione standard urbanistici non è relativa alla quantità di dotazioni ma alla qualità delle stesse, in termini di progettazione, collocazione e gestione.

Ambito temporale di riferimento

Il Piano strutturale ha una valenza illimitata nel tempo. Il dimensionamento del piano deve però porsi un ambito temporale di riferimento basato su un ragionevole periodo, oltre il quale sarà oggetto di ulteriori variazioni o di completa revisione.

Per prassi ormai consolidata si ipotizza una durata del Piano strutturale pari a 15 anni, periodo a cui si riferiscono tutte le considerazioni che seguono.

Ipotesi di dimensionamento residenziale

Coerentemente con quanto fin qui esposto, la definizione delle dimensioni massime sostenibili degli insediamenti, nonché delle infrastrutture e dei servizi necessari, non può prescindere dalla seguente suddivisione in categorie:

- **interventi di recupero**
comprendono tutti gli interventi di recupero dell'edificato esistente che, ai fini delle stime del dimensionamento sono stati trattati come:
 - interventi di recupero diffusi: sono quelli che interessano i tessuti consolidati, interni o esterni al territorio urbanizzato che non devono essere contingentati e pertanto viene definito solo un *trend*
 - interventi di recupero puntuali: sono quelli localizzati nel territorio come le c.d. aree critiche; il Regolamento urbanistico potrà prevedere interventi specifici definendo la SUL ammissibile; anche questi interventi devono essere incentivati a scapito delle nuove costruzioni
- **nuove costruzioni interne al territorio urbanizzato**
sono quelle che determinano nuovo impegno di suolo all'interno del territorio urbanizzato; il Regolamento urbanistico potrà definire in via generale le caratteristiche di questi interventi, valutandone la fattibilità anche in relazione alla dotazione locale di aree pubbliche
- **nuove costruzioni esterne al territorio urbanizzato**
sono quelle che determinano nuovo impegno di suolo all'esterno del territorio urbanizzato; questo piano non ne prevede, ad eccezione del recupero a fini residenziali degli annessi agricoli esistenti nel territorio rurale⁸³.

Per ciascuna delle prime due categorie, e per la ristrutturazione con cambio di destinazione d'uso degli annessi agricoli esistenti nel territorio rurale, si riporta in tabella 3 la previsione di dimensionamento.

⁸³ L'art. 20 c. 1 della *Disciplina di piano* del PIT considera equivalente a nuovo impegno di suolo il recupero tramite ristrutturazione degli annessi agricoli del territorio rurale per destinarli a qualunque altro uso e pertanto questa tipologia di intervento è contemplata nelle dimensioni massime sostenibili degli insediamenti

Inoltre nella prima riga viene riportato il valore ottenuto sulla base dell'analisi dell'attività edilizia pregressa, rapportato al quindicennio di interesse del piano vigente, e nella seconda la proposta contenuta nella "Analisi socio-economica, demografica e statistica di supporto alle varianti al piano strutturale e al regolamento urbanistico" redatta da OIKOS. Si noti che per il nuovo la proposta di OIKOS è sostanzialmente confermata con una leggera variazione. Per le previsioni sul recupero si è invece ritenuto opportuno aumentare leggermente l'ipotesi di OIKOS per i motivi precedentemente esposti.

Ipotesi di dimensionamento residenziale – i valori sono espressi in mq di SUL

	Nuovo	Recupero
Media del periodo monitorato rapportata al 15ennio di riferimento della variante al PS	48.300	59.145
Proposta OIKOS	51.514	80.325
UTOE		
1 (Capoluogo)	23.000	53.000
2 (Stagno)	2.000	6.500
3 (Colline nord)	3.500	10.000
4 (Malmantile e colline sud)	15.000	15.500
5 (Ginestra e Carcheri)	12.000	9.000
TOTALI PROPOSTA	55.500	94.000

Tabella 3

Ipotesi di dimensionamento per le altre funzioni.

Come detto devono essere definite le dimensioni massime sostenibili degli insediamenti anche per le seguenti funzioni:

- Industriale e artigianale, comprensiva delle attività commerciali all'ingrosso e depositi
- Commerciale relativa alle medie strutture di vendita
- Commerciale relativa alle strutture di grande distribuzione
- Turistico – ricettiva
- Direzionale, comprensiva delle attività private di servizio
- Agricola e funzioni connesse e complementari, ivi compreso l'agriturismo

Per il dimensionamento di queste funzioni, contrariamente alla residenza e come già accennato, l'osservazione dell'attività pregressa non può costituire una base di partenza per il ridotto numero di interventi realizzati, che impedisce di poter osservare un campione statisticamente significativo.

Le considerazioni da fare sono quindi di opportunità e di vocazione territoriale oltre che di diritto. Come per il recupero di edifici residenziali, infatti, lo scopo primario del dimensionamento è quello di non costituire un deterrente alle attività ritenute positive.

Va inoltre fatta una considerazione a parte per l'attuale grande struttura di vendita (a marchio Ipercoop); se, infatti, è vero che il piano non prevede nuove grandi strutture di vendita, è anche vero che ipotizzare funzioni plausibili per una possibile riconversione di quella esistente è compito assai arduo. Le dinamiche che possono innescarsi sono di tipo prettamente imprenditoriale e, lungi dall'avallarle in maniera acritica, si ritiene che compito del piano sia di indicare con chiarezza le sole limitazioni che trovano fondamento

in valutazioni prettamente urbanistiche. Per questo i 24.635 mq di SUL attualmente presenti nell'area non sono stati contemplati nel dimensionamento della residenza: questo costituisce già una scelta strategica che esclude il recupero di quella SUL a fini residenziali. Non si può però escludere, e allo stato attuale delle conoscenze non ce ne sarebbe ragione dal punto di vista urbanistico, che l'area venga riconvertita, anche parzialmente, ad una qualsiasi delle altre funzioni oggetto di dimensionamento (industriale-artigianale, esercizi commerciali di vicinato, commerciale per medie strutture di vendita, direzionale e di servizio). Considerato che gli esercizi commerciali di vicinato, pur facendo parte della destinazione d'uso commerciale ai sensi dell'art. 59 della legge regionale 1/2005 e s. m. e i., sono dimensionati in questa sede insieme alla residenza, in favore di chiarezza e rappresentatività dei dati del dimensionamento non si ritiene opportuno indicare la SUL della eventuale riconversione del comparto Ipercoop nel dimensionamento della funzione residenza-vicinato. Pertanto per mantenere la possibilità della riconversione, anche parziale, del comparto Ipercoop in esercizi commerciali di vicinato, si ritiene opportuno specificare che la stessa non incide sul dimensionamento.

Va considerato d'altro canto che la sopra menzionata riconversione non comporterebbe peraltro, sostanziali variazioni di carico urbanistico in termini di traffico e di uso delle risorse.

Per questo motivo, pur auspicando un *mix* di funzioni in caso di riconversione del comparto, la SUL esistente viene inclusa in tutte le destinazioni plausibili, e ovviamente nella categoria del recupero, per lasciare al Regolamento urbanistico una certa libertà nelle sue previsioni.

Ipotesi di dimensionamento industriale e artigianale.

Lastra a Signa non ha aree che, per localizzazione e orografia, permettano l'insediamento di nuove rilevanti aree produttive.

L'approccio della variante al Piano strutturale verso le attività produttive è quindi quello di favorire il mantenimento delle attività esistenti prevedendo, dove possibile, eventuali ampliamenti e, laddove il Regolamento urbanistico lo riterrà opportuno, anche alcune eventuali nuove aree produttive di piccola dimensione e/o a bassa intensità edilizia.

Per il settore produttivo OIKOS ha stimato due diversi valori, comunque riferiti alle nuove realizzazioni: un primo valore (pari a 15.090 mq di SUL) basato sull'osservazione della pregressa attività edilizia, un secondo valore (pari a 41.000 mq di SUL) basato su un fabbisogno stimato sulla base della popolazione attiva.

Questi due valori rappresentano le uniche due chiavi di lettura plausibili del fenomeno, ma la prima è per sua natura poco rappresentativa per l'esigua quantità di interventi realizzati, la seconda pone a base del ragionamento una sorta di "autosufficienza" degli insediamenti produttivi che, a scala comunale, non può che avere valenza limitata.

Si è quindi ritenuto di definire le dimensioni massime ammissibili di questa funzione scegliendo un valore pari a circa la stima massima fatta da OIKOS, trattandosi di quantità modeste e con ridotto impatto territoriale. A questi vanno aggiunti gli interventi di recupero, anch'essi difficilmente ipotizzabili, di cui si riporta la stima nella tabella 4.

Ipotesi di dimensionamento produttivo – i valori sono espressi in mq di SUL

	Nuovo	Recupero
Proposta OIKOS	15.090 – 41.000	
UTOE		
1 (Capoluogo)	8.500	5.500 (+24.635*)
2 (Stagno)	13.500	6.000
3 (Colline nord)	2.500	1.000
4 (Malmantile e colline sud)	8.000	2.000
5 (Ginestra e Carcheri)	7.000	1.000
TOTALI PROPOSTA	39.500	15.500 (+24.635*)

Tabella 4

* nel caso in cui il Regolamento urbanistico preveda la destinazione produttiva nel comparto Ipercoop

Ipotesi di dimensionamento commerciale per medie strutture.

Per questa funzione si rimanda alle *Analisi socio-economica, demografica e statistica di supporto alle varianti al piano strutturale e al regolamento urbanistico* redatte da OIKOS, che quantifica in 3.300 mq una plausibile quantità di SUL per le medie strutture di vendita. Va precisato che tale valutazione si riferisce solo a nuove strutture, a cui si aggiunge la stima indicativa per gli interventi di recupero pari a 4.600 mq, così come indicato in tabella 5.

Ipotesi di dimensionamento commerciali per medie strutture

	Nuovo	Recupero
Proposta OIKOS	3.300	
UTOE		
1 (Capoluogo)	1.200	1.500 (+24.635*)
2 (Stagno)	700	1.000
3 (Colline nord)	-	500
4 (Malmantile e colline sud)	400	700
5 (Ginestra e Carcheri)	1.000	900
TOTALI PROPOSTA	3.300	4.600 (+24.635*)

Tabella 5

* nel caso in cui il Regolamento urbanistico preveda la destinazione commerciale per medie strutture nel comparto Ipercoop

Ipotesi di dimensionamento commerciale per grandi strutture.

Non è prevista la realizzazione di nuove grandi strutture di vendita oltre a quella esistente in loc. S. Maria a Castagnolo, la cui SUL è di 24.635 mq.

Ipotesi di dimensionamento turistico-ricettivo.

Anche per la funzione ricettiva si rimanda allo studio di OIKOS, che prevede la insediabilità di 600 posti letto aggiuntivi secondo la ipotizzabile ripartizione per UTOE indicata in tabella 6.

A soli fini statistici, per una completa conformità alle tabelle predisposte dalla Regione Toscana per il monitoraggio degli effetti dei piani comunali che contemplano anche il dato in SUL, si stimano 100 mq di SUL a posto letto.

Ripartizione del dimensionamento per singole UTOE

	Posti letto	SUL
Proposta OIKOS	600	
UTOE		
1 (Capoluogo)	300	30.000
2 (Stagno)	100	10.000
3 (Colline nord)	60	6.000
4 (Malmantile e colline sud)	70	7.000
5 (Ginestra e Carcheri)	70	7.000
TOTALI PROPOSTA	600	60.000

Tabella 6

Non sono previsti campeggi se non sotto forma di agri-campeggio, la cui realizzazione non incide sul dimensionamento.

Ipotesi di dimensionamento direzionale e di servizio.

Valgono per la funzione direzionale e di servizio tutte le considerazioni fin qui svolte. In particolare è da ricordare che, ad eccezione dei comparti definiti dalle aree critiche per i quali si può determinare a monte le quantità ammesse per singole funzioni, non esiste nessun limite all'insediamento della funzione in oggetto all'interno dei tessuti edilizi esistenti qualora il Regolamento urbanistico lo ammetta in via generale e cioè senza puntuali localizzazioni. Pare peraltro inverosimile e difficilmente difendibile, nel contesto socio economico attuale, porre impedimenti a trasformazioni che si possono definire fisiologiche e di cui le attività economiche hanno sempre maggior necessità.

Quindi, a fronte di una previsione di nuovi insediamenti compiuta da OIKOS in 16.200 mq, pare anche qui opportuno prevedere una quantità indicativa derivante dal recupero stimata in 15.500 mq, secondo quanto riportato in tabella 7.

Ipotesi di dimensionamento direzionale e per servizi.

	Nuovo	Recupero
Proposta OIKOS	16.200	
UTOE		
1 (Capoluogo)	5.000	8.500 (+24.635*)
2 (Stagno)	2.000	3.500
3 (Colline nord)	500	500
4 (Malmantile e colline sud)	2.500	1.000
5 (Ginestra e Carcheri)	6.200	2.000
TOTALI PROPOSTA	16.200	15.500 (+24.635*)

Tabella 7

* nel caso in cui il Regolamento urbanistico preveda la destinazione direzionale e di servizio nel comparto Ipercoop

Ipotesi di dimensionamento agricolo.

Un ragionamento ulteriore merita il dimensionamento del settore agricolo, che ha peculiarità proprie non riscontrabili in nessuna altra funzione fin qui trattata.

E' ormai riconosciuto⁸⁴ che le attività agricole, e in particolare quelle professionali, rappresentano un ineludibile presidio del territorio che, prima ancora di essere incentivato, non può essere limitato o condizionato da previsioni quantitative sbagliate (o anche semplicemente disattese dal contesto generale).

Inoltre «nei confronti dell'attività agricola vi è una inversione del rapporto tra gli atti di pianificazione urbanistica e le attività economiche. Comunemente sono i primi che – conformando gli usi e le trasformazioni dei suoli – orientano la distribuzione delle attività economiche sul territorio definendo l'ubi, il quantum e il quomodo delle utilizzazioni produttive e commerciali. Di contro, con riguardo alle attività agricole sono queste ultime che «conformano» le scelte di piano, imponendo una regolamentazione dell'uso e delle trasformazioni «calibrata» di volta in volta, in modo elastico, sulle esigenze aziendali.

Il grado di autodeterminazione dell'imprenditore agricolo, pertanto, non ha eguali negli altri settori dell'economia. Mentre le imprese sono condizionate, più o meno intensamente, dalle scelte localizzative e dalle prescrizioni conformative contenute nei piani urbanistici, ciò non vale per le imprese agricole, in quanto dinanzi alle esigenze dell'agricoltura i piani si «autolimitano». Al punto che si potrebbe dire che abdicano alla loro funzione di scelta e di regolamentazione anche capillare del territorio, per limitarsi alla ricognizione dell'esistente (quanto alla delimitazione delle zone agricole di produzione) e lasciare spazio alle esigenze dell'economia (quanto alle trasformazioni ammissibili)»⁸⁵

Dunque il dimensionamento degli insediamenti agricoli, lungi dal volere (potere) porre un limite alle scelte imprenditoriali, non può che essere strutturato per garantire la certezza di

⁸⁴ Peraltro l'importante ruolo delle attività agricole è emerso con forza anche dalla prima fase del processo partecipativo, svolta prima dell'avvio del procedimento della presente variante al Piano strutturale.

⁸⁵ Morbidelli Giuseppe, 2012, *Della regolazione urbanistico-paesistica dell'agricoltura*, "Il paesaggio agrario - proposte per una revisione della vigente normativa quaderno 2012-2" Firenze, Accademia dei Georgofili, 2012, 31

poter accogliere le richieste delle aziende agricole, qualora supportate dai necessari Piani aziendali pluriennali di miglioramento agricolo ambientale.

E' comunque stata monitorata l'attività edilizia delle aziende agricole nel periodo 2001-2012; sono stati prodotti in media 320 mq di SUL/anno di annessi agricoli⁸⁶. Si tratta di quantità evidentemente risibili e chiaramente legate ad una reale attività agricola che, a fronte di una proiezione sul quindicennio di 4.800 mq, suggeriscono un approccio prudente che garantisca l'attuabilità delle scelte imprenditoriali. Rientrano nel valore annuo di 320 mq anche gli annessi agricoli destinati all'agricoltura, esercitata da soggetti diversi dagli imprenditori agricoli (quelli destinati alla c.d. agricoltura amatoriale). Trattandosi comunque di beni in qualche modo strumentali ad una attività non si ritiene necessario compiere al riguardo ulteriori distinzioni rispetto agli annessi realizzati dalle vere e proprie aziende agricole.

Inoltre il dimensionamento prevede anche la voce agriturismo; considerato che l'introduzione di tale uso spesso non comporta trasformazioni edilizie da sottoporre a titolo abilitativo ma semplicemente la dimostrazione dei requisiti aziendali prescritti e che qualsiasi ipotesi di dimensionamento non può limitare le scelte dell'imprenditore agricolo, come già spiegato precedentemente, si forniscono dei valori indicativi per il solo recupero. Ciò anche in quanto la normativa regionale ammette l'uso agriturismo unicamente nel patrimonio edilizio esistente. In quest'ottica si è quindi formulata la proposta di dimensionamento contenuta in tabella 8.

Ipotesi di dimensionamento agricolo – i valori sono espressi in mq di SUL

	Nuovo	Recupero
Proposta OIKOS	4.800	
UTOE		
1 (Capoluogo)	400	400
2 (Stagno)	700	700
3 (Colline nord)	1.500	1.500
4 (Malmantile e colline sud)	1.500	1.500
5 (Ginestra e Carcheri)	700	700
TOTALI PROPOSTA	4.800	4.800

Tabella 8

Dimensionamento delle infrastrutture e dei servizi

Si è già detto molto sulle dotazioni quantitative delle aree per infrastrutture e per servizi. Al riguardo vale solo la pena di ricordare che, eccezion fatta per le aree scolastiche, Lastra a Signa gode di abbondanti dotazioni di aree a standard. Quindi in termini quantitativi non si evidenziano particolari criticità il che non significa, ovviamente, che il Regolamento urbanistico non dovrà prevedere nuove aree per standard urbanistici. Anzi, come già abbondantemente detto, potrà e dovrà farlo in maniera mirata, puntuale e strategica. Questo proprio grazie alle attuali dotazioni che permettono di scegliere le nuove dotazioni solo in ragione della loro concreta utilità anziché con lo scopo di reperire aree sufficienti a garantire le previsioni minime di cui al DM 1444/68.

⁸⁶ Compresi gli annessi c.d. amatoriali, cioè non realizzati da aziende agricole strutturate

Per le aree scolastiche, invece, andranno previste aree sufficienti a garantire il rispetto del minimo prescritto dal DM 1444/68. Ovviamente il rispetto delle quantità minime prescritte non può che prescindere dalle singole UTOE: oltre che col buonsenso, prevedere un'area scolastica per ogni UTOE, confliggerebbe infatti con l'indirizzo normativo, ormai consolidato, che punta all'accorpamento dei plessi scolastici. Per questo non sono indicati valori minimi per ciascuna UTOE ma un valore minimo di 4,50 mq/ab per l'intero territorio. Dunque si ritiene di prescrivere al Regolamento urbanistico il mantenimento delle attuali dotazioni pro-capite per attrezzature collettive, parcheggi e aree verdi e l'integrazione delle aree per l'istruzione fino al raggiungimento del minimo prescritto dal D.M. 1444/68 come indicato in tabella 9.

Dotazioni minime di standard per singola UTOE

	Attrezzature collettive	Istruzione	Parcheggi	Aree a verde	Totale aree a standard
UTOE	mq/abitante	mq/abitante	mq/abitante	mq/abitante	mq/abitante
1 Capoluogo	4,42	-	4,11	16,90	29,93
2 Stagno	7,63	-	28,35	19,09	59,57
3 Colline	2,78	-	2,88	14,97	25,13
4 Malmantile	5,48	-	4,50	12,77	27,25
5 Ginestra	2,84	-	6,25	23,50	37,09
Totali	4,45	4,50	4,62	16,46	30,03
Minimo	2,00	4,50	2,50	9	18

Tabella 9

7. RICOGNIZIONE DELLE PRESCRIZIONI DI PIT E PTC

Il Piano strutturale vigente, come già detto, è stato redatto e approvato nel periodo intercorso tra il 1998 e il 2004 e pertanto è espressione della normativa e pianificazione sovraordinata di quel periodo. Il fatto che l'amministrazione di allora abbia percorso i tempi, e anche questo è già stato detto, ha fatto sì che questa variante - pur dovendo fare fronte ad uno scenario normativo modificato e a nuovi piani sovraordinati (per non parlare della situazione socio-economica pesantemente trasformata) - abbia potuto essere costruita proseguendo lungo lo stesso "sentiero". Pertanto, considerato che il vigente Piano strutturale è già sostanzialmente in linea con principi, obiettivi e indirizzi dei suoi principali piani sovraordinati e conseguentemente congruo rispetto alle direttive e prescrizioni che questi ultimi gli impongono, questa variante è occasione per aggiornare quanto modificatosi e/o sviluppatosi negli ultimi anni e per mettere a punto quanto già convergente. Naturalmente per vari argomenti il piano fungerà – come già detto – da elemento di collegamento con il Regolamento urbanistico, demandando ad esso quanto la sua natura non conformativa non permette di definire.

Per la puntuale valutazione di coerenza con gli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinati si rimanda alla relativa documentazione del processo di VAS, condotto parallelamente alla redazione di questa variante fin dall'avvio del procedimento e sua parte sostanziale. Inoltre, al fine di offrire una visione più specifica e completa, di seguito si tratteggiano i principali lineamenti di congruità con le prescrizioni provinciali.

La variante al Piano strutturale recepisce in pieno i criteri per la definizione e i limiti del territorio aperto individuati dal PTC, a loro volta in applicazione di quelli dettati a riguardo dal PIT. Infatti gli ambiti in cui è diviso il territorio comunale riflette la divisione in insediamenti e territorio aperto del PTC e ripropone una delimitazione tra le due entità che, a seconda delle situazioni, è una linea o una fascia di transizione. Questo a livello di massima in quanto non è il Piano strutturale bensì il Regolamento urbanistico che definisce il perimetro dei centri abitati.⁸⁷

Riguardo il quadro conoscitivo, la variante contiene le integrazioni di dettaglio che la diversità di scala, l'aggiornamento delle indagini di base e l'approfondimento di specifiche situazioni hanno determinato. Questo secondo quanto auspicato dalla normativa provinciale stessa.

Le invarianti strutturali individuate dal PTC (le aree sensibili di fondovalle, gli ambiti di reperimento di parchi, riserve e aree di interesse locale, le aree fragili del territorio aperto e quelle di protezione storico-ambientale) sono state adottate dal piano e pertanto le aree del territorio comunale in cui queste ricadono sono congruenti con le tutele contenute nella disciplina provinciale, come di seguito specificato.

L'unica area sensibile del territorio comunale è compresa tra il vecchio e il nuovo tracciato della SS 12 Chiantigiana a Ginestra F.na, in una zona caratterizzata da una fascia urbana lungo il vecchio tracciato e da un ambito periurbano segnato da corsi d'acqua perpendicolari alle infrastrutture stradali per la parte restante. L'intera area e in modo particolare l'ambito sopra detto, formato da aree di frangia, corsi d'acqua e aree ad assetto indefinito, sarà oggetto di una riqualificazione - che è stata uno dei risultati della seconda

⁸⁷ cfr. al riguardo l'art. 55 c. 2 lett. b) della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)

fase del processo di partecipazione "Percorso comune" - che farà propri gli elementi di tutela elencati nell'art. 3 delle Norme di attuazione del PTC.

Riguardo gli ambiti di reperimento di parchi, riserve e aree di interesse locale, quello dell'Arno segue tutta l'asta del fiume con spessori diversi a seconda delle zone: dal confine comunale est il cosiddetto "parco fluviale" comprende l'ampia zona fino al corso del torrente Vingone per poi restringersi e ridursi a poco più della fascia tra il fiume e la SS 62 Tosco Romagnola. L'area di reperimento ritaglia i principali centri storici e porzioni di città consolidata, pertanto riguarda aree di frangia, aree agricole, aree boscate, corsi d'acqua, aree umide e loro pertinenze che per loro natura risultano perfettamente in linea con i principi di salvaguardia di questi ambiti. Stessa cosa può dirsi dell'ambito della Pesa, individuato tra il tracciato della SS 12 Chiantigiana e il torrente e formato da aree agricole, aree boscate e corsi d'acqua (oltre a una attrezzatura di rilievo sovracomunale). Riguardo questi due ambiti di reperimento, va sottolineato che in entrambe le fasi del processo di partecipazione, finalizzato alla redazione di questa variante, tra i principali *desiderata* dei cittadini sono risultati proprio il completamento di quanto già realizzato nel parco fluviale dell'Arno e la costituzione di un parco fluviale del Pesa.

L'ampio ambito di reperimento della Gonfolina o delle Fate, che da Macinaia arriva a lambire Malmantile, è costituito da ampie aree boscate inframezzate da aree agricole e da nuclei di interesse storico; tutte aree che presentano una valenza ecologica o storica che il piano salvaguarda in perfetta corrispondenza con le prescrizioni dell'art. 10 del PTC. Stessa natura territoriale, con l'aggiunta di importanti corsi d'acqua, e pertanto stessi presupposti di tutela e convergenza di disciplina, presenta l'ambito di reperimento delle colline sud di Scandicci, che collega l'ambito della Gonfolina con le colline del comune confinante in un *continuum* di grande valore ecologico.

L'unica area fragile di Lastra a Signa ai sensi dell'art. 11 delle Norme di attuazione del PTC (zone collinari a sud dell'Arno in Area fiorentina) intercetta aree agricole, aree boscate, aree di frangia, corsi d'acqua e zone umide oltre ad alcuni nuclei di interesse storico; tutte aree disciplinate secondo principi che tutelano la fragilità dei valori storico-culturali ed estetico-percettivi presenti.

Le aree di protezione storico-ambientale individuate dal PTC nel territorio lastrigiano consistono in due ambiti e tre aree di rispetto di emergenze storiche, queste ultime individuate dalla provincia in seguito a segnalazione del comune. Degli ambiti quello di Bellosguardo deriva il suo valore dal rapporto tra tre importanti nuclei storici (la villa di Bellosguardo appunto, la villa de Le Selve e il relativo convento con chiesa) e il territorio limitrofo; mentre quello del borro Rimaggio ha natura squisitamente naturale in quanto segue il corso d'acqua e le sue pertinenze. Le altre tre aree constano dei nuclei di interesse storico dell'Eremo di Lecceto, della Villa Schupfer e della Villa Piandaccoli. Per tutte queste aree il piano ha fatto propri i principi di tutela dell'art. 12 delle Norme di attuazione del PTC.

I corridoi di connessione ecologico ambientale individuati dal PTC sono stati inseriti nel subsistema dei corsi d'acqua, delle aree umide e delle loro pertinenze, la cui normativa è compatibile con i principi dell'art. 9 delle Norme di attuazione provinciali.

Il percorso ciclabile strategico dell'Arno e il percorso trekking, che dal capoluogo porta a Scandicci, previsti nel PTC sono stati fatti propri dalla variante e sono state riportate le previsioni sovracomunali di infrastrutture (bretella Lastra a Signa – Prato) e di attrezzature (centro visita al parco fluviale dell'Arno e impianto di produzione energia dell'Arno).

8. MISURE DI SALVAGUARDIA

Come più volte detto il piano si pone in sostanziale continuità con quello vigente; gli obiettivi posti a base del Piano strutturale vigente conservano tutt'oggi la loro attualità e validità. Hanno subito solo piccoli adeguamenti e integrazioni, anche in funzione del processo partecipativo che ne ha puntualizzato alcuni aspetti.

Il piano non è conformativo dei suoli e contiene prescrizioni e direttive indirizzate al Regolamento urbanistico, che dovrà contenere previsioni coerenti con esse.

Proprio per questo ruolo *strutturale* e pertanto diverso da quello del Regolamento urbanistico (che invece ha potere conformativo dei suoli) le misure di salvaguardia⁸⁸ che il piano intende prevedere devono essere espresse con estrema chiarezza: non è più possibile, come storicamente si è fatto coi piani regolatori, applicare la norma più restrittiva atteso che le norme del Piano strutturale si pongono a un livello sostanzialmente diverso da quelle del Regolamento urbanistico ancora vigente.

Occorre quindi definire in maniera esplicita quali debbano essere le cautele da adottare in attesa che venga approvato o adeguato il Regolamento urbanistico col fine preciso di non compromettere l'attuabilità degli indirizzi e delle strategie del presente piano.

A tale scopo le norme distinguono tra direttive e prescrizioni: mentre le prime individuano una specifica strategia, rinviando al Regolamento urbanistico approfondimenti mirati a stabilire regole operative di declinazione delle stesse, le prescrizioni traducono vincoli e tutele di leggi, provvedimenti e piani sovraordinati o stabiliscono specifici vincoli e condizioni per le trasformazioni del territorio. Per questa loro natura le prescrizioni devono trovare efficacia immediata e, per questo, vengono assunte come misure di salvaguardia.

Si pensi a riguardo alle invarianti contenute nel PTC, il cui recepimento nel presente piano non può che costituire una prescrizione; si tratta, infatti, di norme sovraordinate che il piano ha il dovere di recepire e la cui applicazione non può che essere contestuale all'adozione del piano.

Stessa cosa vale per i vincoli e le tutele che il piano ha semplicemente rappresentato in maniera organica ma la cui efficacia prescinde dalle procedure di revisione degli strumenti urbanistici; la fascia di rispetto di un elettrodotto esiste se esiste l'elettrodotto: il piano si limita a segnalarne la presenza. Lo stesso principio può facilmente essere esteso a tutti i vincoli e tutele, per i quali il piano si limita a una rappresentazione chiara e a fornire uno strumento di lavoro per chi opera nella trasformazione del territorio. Per questo motivo una salvaguardia riguarda espressamente questi temi anticipando l'efficacia delle carte che, nel presente piano, rappresentano tali temi aggiornati.

Anche l'efficacia di tutti gli studi idraulici e geologici viene anticipata fin dall'adozione mediante una apposita norma di salvaguardia; come le prescrizioni derivanti dalla conoscenza di suolo e sottosuolo, che non possono certo essere differite nel tempo. Infatti la determinazione del rischio idraulico deriva da approfonditi studi che hanno permesso la modellazione del territorio. Una volta nota la condizione di rischio di una determinata area (e questa conoscenza viene in qualche modo sancita dall'adozione del piano) sarebbe quanto mai contraddittorio operare trasformazioni con essa incompatibili. Quindi dal

⁸⁸ Le misure di salvaguardia tipicamente permettono di sospendere le determinazioni sulle richieste di permesso di costruire al fine di non compromettere l'attuabilità del piano in seguito alla realizzazione di interventi ammessi dal piano vigente ma in contrasto con quello adottato. Nel caso di un Piano strutturale le misure di salvaguardia non si applicano solo tra adozione e approvazione dello stesso, ma dall'adozione alla efficacia del Regolamento urbanistico, con un massimo di 3 anni ai sensi dell'art. 53 c. 2 lett. h della L.R. 1/2005.

momento dell'adozione gli studi in tal senso verranno utilizzati per valutare le trasformazioni che dovessero essere compiute in virtù delle previsioni del vigente Regolamento urbanistico.

L'ultima salvaguardia prevista riguarda il perimetro tra territorio urbanizzato e territorio rurale; tale distinzione rappresenta una delle strategie del piano, finalizzata alla riduzione del consumo di suolo. Il nuovo perimetro non si discosta in maniera significativa da quello indicato dal precedente piano e quindi dal Regolamento urbanistico vigente; in via cautelativa si è comunque ritenuto opportuno prevedere una misura di salvaguardia finalizzata a rendere efficace fin da subito l'obiettivo di ridurre il consumo di suolo. Come più volte detto il consumo di suolo si traduce nell'apparato normativo in *nuovo impegno di suolo* di cui le norme danno puntuale definizione: la norma di salvaguardia si limita a vietare interventi che comportano *nuovo impegno di suolo* all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato.

Si tratta, evidentemente, di poche accortezze esclusivamente finalizzate a salvaguardare le novità contenute nel piano. Proprio per la sostanziale continuità con il vigente Piano strutturale si è ritenuto non necessario prevederne di ulteriori, nella consapevolezza che l'attuazione del Regolamento urbanistico vigente all'interno del territorio urbanizzato non possa compromettere alcuna delle strategie che il presente piano si è dato.