

Firenze,



Ministero della cultura

SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER LA CITTÀ
METROPOLITANA DI FIRENZE E PER LE PROVINCE DI PISTOIA E PRATO

Al Ministero della Cultura
Direzione Generale
Archeologia Belle Arti e Paesaggio
Servizio V

mbac-dg-abap.servizio5@mailcert.beniculturali.it

Al Ministero della Transizione Ecologica
Direzione Generale Valutazioni ambientali
VA@pec.mite.gov.it

Prot. N.

Allegati

Risposta al foglio del 16/06/2022

N.ID 8516

OGGETTO: Territorio di competenza SABAP per la città metropolitana di Firenze e per le Province di Pistoia e Prato – Procedimento di VAS del “Programma Nazionale PN Metro Plus e città medie sud. 2021-2027” – documento di avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 17 della L.R. 65/2014 - Fase di Consultazione sul Rapporto Preliminare di Vas. Consultazione dell'Autorità Competente e dei Soggetti Competenti in materia Ambientale (Fase di scoping).

Procedimento: Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Fase di consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale ai sensi dell'artt. 13, cc. 1 e 2 del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i. sul Rapporto Preliminare.

Autorità procedente/proponente: Autorità di gestione del Programma operativo Nazionale Città metropolitane 2014-2020. Agenzia per la Coesione Territoriale

Autorità Competente: Ministero della Transizione Ecologica – MiTE Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo - Divisione V – sistemi di valutazione ambientale; Ministero della Cultura (MIC) – Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, Servizio V – Tutela del Paesaggio

Ambiti tutelati ai sensi della Parte II e III del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice Beni Culturali e del Paesaggio” e ss.mm.ii.

Trasmissione contributo di competenza.

Risposta alla nota ID 8516 del 16/06/22, pervenuta in data 16/06/22, acquisita agli atti con il prot. n. 16059 del 16/06/22.

Facendo seguito alla nota ID 8516 del 16/06/22, pervenuta in data 16/06/22, acquisita agli atti con il prot. n. 16059 del 16/06/22 da parte dell'Autorità di gestione del Programma operativo Nazionale Città metropolitane 2014-2020. Agenzia per la Coesione Territoriale, relativa al procedimento in oggetto, con la quale è stato comunicato l'avvio della fase preliminare della procedura di VAS del Programma Nazionale PN Metro Plus e città medie sud 2021-2027 e altresì fornito l'indirizzo a mezzo del quale la documentazione è stata resa disponibile all'autorità competente e ai Soggetti competenti in materia ambientale:(<https://va.mite.gov.it/it-IT/Oggetti/Info/8761>).

Esaminato il Rapporto preliminare ambientale e l'allegato 1, si espongono, per quanto di competenza, le osservazioni che seguono.

1. MACROCOMPONENTI/SETTORI SPECIFICI INERENTI GLI OBIETTIVI DI PROTEZIONE AMBIENTALE. CARATTERIZZAZIONE PRELIMINARE DEL CONTESTO.

Nell'Allegato 1 (pag. 4) si specifica che il programma in oggetto “perseguirà l'intervento in favore delle Città Metropolitane (CM) attuato sulla base della delega conferita ai Comuni capoluogo individuati quali Organismi Intermedi” e che “l'azione del PN nelle CM è integralmente realizzata nell'ambito delle Strategie territoriali ex art. 29 del Reg. Ue 2021/1060, definite a livello di ciascuna città metropolitana dai rispettivi Piani Operativi.” Tra i 14 comuni capoluogo, coinvolti nel modello di *governance* del programma nazionale, figura il Comune di Firenze.



Piazza Pitti 1 - 50125 - Firenze
Tel. 055 265171 - fax 055 219397
e-mail: sabap-fi@cultura.gov.it
PEC: mbac-sabap-fi@mailcert.beniculturali.it
Website: soprintendenzafirenze.cultura.gov.it

Pertanto si desume che il territorio interessato dall'attuazione del programma e ricadente nell'ambito di competenza della Scrivente sia l'Area Metropolitana di Firenze.

Il Rapporto preliminare ambientale (RPA) individua gli obiettivi di programma, articolati in aree funzionali, che vengono messi in correlazione con gli obiettivi strategici nazionali (OSN) desunti dalla Strategia nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS). Il sistema degli obiettivi di riferimento per la valutazione si articola in 7 macrocomponenti, 5 di natura prevalentemente ambientale 2 prevalentemente di natura socio-economica.

Tra queste, la **Macrocomponente 3. Resilienza, rischio idrogeologico paesaggio e patrimonio culturale** è quella strettamente inerente ai compiti istituzionali di questo Ministero.

Nel RPA, al par. **3.3.5 Paesaggio** si legge che: *“si punta a migliorare la gestione del paesaggio, attraverso un controllo appropriato delle sue risorse, una coordinazione tecnico-amministrativa coerente con le esigenze territoriali, ambientali ed antropiche, un'ottimizzazione dei programmi e dei piani urbanistico-territoriali realizzati in base alle caratteristiche fisiche e qualitative degli spazi da gestire.”*

A tal proposito si fa osservare che, nel contesto territoriale della Regione Toscana, i piani urbanistico-territoriali devono conformarsi al vigente PIT-PPR. Gli strumenti pianificatori dovranno quindi essere coerenti con la disciplina generale di piano, con la disciplina delle schede d'ambito del territorio coinvolto, delle schede di vincolo per le aree e gli immobili dichiarati di notevole interesse pubblico (ex art. 136 del Codice) e dei beni paesaggistici (ex art. 142 del Codice) eventualmente presenti nelle aree interessate.

Al par. **3.3.6 Beni Culturali**, si dice che: *“Riconoscere la presenza (sul territorio) dei beni (puntuali ed interconnessi) del patrimonio culturale, grazie all'avvio di una loro sistematica ricognizione, è utile non solo per fini conoscitivi, ma anche, e soprattutto, per una migliore fruizione e gestione integrata pubblico-privato degli stessi. Tutte le azioni che ne seguono (intraprese dai soggetti interessati) devono mirare alla salvaguardia, all'accentuazione delle qualità e al godimento del patrimonio culturale (senza pregiudicare le esigenze e le misure generali di tutela). La verifica della sussistenza dell'interesse culturale di un bene deve lasciare spazio alla “produzione culturale”: alla valorizzazione ed alla promozione dello sviluppo sostenibile a livello locale e sovralocale e delle attività compatibili con l'interesse culturale preesistente. Tuttavia, secondo quanto riportato dall'ultimo rapporto sul “Benessere equo e sostenibile in Italia” (Istat, 2021) la gestione di un patrimonio così importante non appare adeguatamente sostenuta dalla finanza pubblica, con una spesa complessiva inferiore a quella dei principali Paesi europei, scarsamente orientata agli investimenti e segnata, a livello locale, da forti disuguaglianze, che penalizzano le regioni economicamente meno prospere ma non meno ricche di risorse da tutelare e valorizzare”*

A livello regionale e comunale, i Sistemi Informativi disponibili caratterizzano il territorio anche dal punto di vista vincolistico. Tali sistemi necessitano certamente di continui aggiornamenti che possano recepire e georeferenziare i beni oggetto dei provvedimenti di tutela di volta in volta adottati.

Si osserva poi che nella caratterizzazione territoriale funzionale alla valutazione ambientale occorrerà tenere conto non solo dei beni oggetto di provvedimento di tutela espresso, ma anche dei beni presuntivamente culturali (ex art. 12 del D.Lgs. 42/04) e dei Siti Unesco (puntuali e seriali).

Si evidenzia, infine, come l'assunto del RPA sopra riportato sembrerebbe avallare sostanzialmente una contrapposizione tra tutela e valorizzazione che, invece, per le finalità del presente programma e al netto della ripartizione delle funzioni amministrative, sono azioni interdipendenti e convergenti ad assicurare la fruizione collettiva dei beni e a promuovere lo sviluppo della cultura (cfr. artt.3 e 6 del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio), quindi concorrono entrambe allo sviluppo locale e territoriale. Anzi, l'attività di tutela è presupposto indispensabile per la fruizione e il godimento dei beni. Parrebbe, dunque, improprio considerare la verifica della sussistenza dell'interesse culturale di un bene secondaria rispetto alla preminente “produzione culturale”. Si rammenta che, a norma dell'art.12 del D. Lgs. 42/04, la verifica è uno specifico procedimento di accertamento dell'interesse culturale per una specifica categoria di beni, nonchè strumento di garanzia di tutela e conservazione del patrimonio culturale pubblico.

Si ritiene, invece, utile puntualizzare come la gestione del patrimonio culturale italiano non sia sostenuta da



idonei investimenti.

E' rilevabile come ci sia correlazione tra tutte le macrocomponenti e i settori specificatamente di competenza del nostro Ministero. Per i diversi aspetti trattati nel RPA si osserva, infatti, quanto segue.

Macocomponente 4. Gas climalteranti e decarbonizzazione dell'economia

Produzione e consumo di energia

Nella convinzione che sviluppo sostenibile e tutela del patrimonio culturale non sono e non possono essere obiettivi antitetici, si richiama il decreto ministeriale 10 settembre 2010, emanato dal Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministero per i beni e le attività culturali, recante *Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*.

Il decreto sottolinea che "occorre salvaguardare i valori espressi dal paesaggio", assicurando "l'equo e giusto contemperamento dei rilevanti interessi pubblici in questione, anche nell'ottica della semplificazione procedimentale e della certezza delle decisioni spettanti alle diverse amministrazioni coinvolte nella procedura autorizzativa". Si pone l'attenzione su:

Allegato 1 – parte IV: Inserimento degli impianti nel paesaggio e sul territorio;

Allegato 3 – Criteri per l'individuazione di aree non idonee

Allegato 4 – Impianti eolici: elementi per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio.

A livello regionale, si rimanda ai documenti allegati al PIT- PPR della Regione Toscana:

- allegato 1a: norme comuni energie rinnovabili impianti di produzione di energia elettrica da biomasse. Aree non idonee e prescrizioni per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio.

-allegato 1b: Norme comuni energie rinnovabili impianti eolici. Aree non idonee e prescrizioni per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio.

Efficientamento energetico dello stock edilizio

Il tema è particolarmente sensibile, soprattutto se riferito agli edifici monumentali e alle aree di pregio paesaggistico. Alla luce dell'esperienza recente dei bonus incentivanti l'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare, appare opportuno che il Ministero della Cultura possa concertare alcune strategie e criteri che possano tradursi in orientamenti e linee guida da fornire anche agli uffici periferici che si occupano di tutela sul territorio, relativamente agli interventi di adeguamento o miglioramento energetico degli immobili in contesti tutelati. Anche precisando o aggiornando le *Linee di indirizzo per il miglioramento dell'efficienza energetica nel patrimonio culturale. Architettura, centri e nuclei storici ed urbani* pubblicate il 04/11/2015 dal Ministero per i beni e le attività culturali alla luce dei più recenti orientamenti governativi e dei nuovi scenari nazionali e internazionali. Occorre contemperare con equilibrio le molteplici esigenze di conservazione e sostenibilità; possedere adeguata e diffusa cognizione tecnico-scientifica sulle modalità operative degli interventi di efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente, soprattutto (ma non esclusivamente) in contesti tutelati, affrontando nel merito questioni non solo di stampo estetico-percettivo, ma anche prettamente tecnico e tecnologico. A mero titolo esemplificativo (e non certamente esaustivo) si citano aspetti quali il comportamento termo-igrometrico nel medio-lungo periodo delle murature storiche a contatto con pannelli isolanti nel caso di applicazione di cappotti termici; le caratteristiche tecniche dei materiali isolanti attualmente in commercio, la loro resistenza al fuoco, la loro composizione e il loro futuro smaltimento (si pensi ai pannelli isolanti per lo più a base di plastica e resine); ecc.

Mobilità e trasporti

Sul tema della mobilità sostenibile, questa Soprintendenza, nell'ambito dell'avvio della fase di consultazione VAS del Piano Urbano per la Mobilità Sostenibile (PUMS) della Città Metropolitana di Firenze ha trasmesso con nota n. 8667 del 22/04/2020 le proprie osservazioni sul Rapporto Ambientale. Si riportano in questa sede alcune considerazioni di carattere generale, giacché si reputa che il tema della mobilità e dei trasporti, quindi l'infrastrutturazione del territorio, abbia certamente ricadute sul paesaggio e sul patrimonio culturale, sia in senso positivo che negativo. Si pensi al contributo che un'azione strategica di tal sorta possa fornire alla riduzione dell'inquinamento atmosferico che – in special modo in ambiente urbano – sappiamo incidere sulla



conservazione materiale dei monumenti. Una pianificazione attenta alla tutela del paesaggio dovrebbe, ad esempio, considerare adeguatamente i percorsi della viabilità storica, all'interno e all'esterno dei centri urbani, che hanno una maggiore sensibilità alle trasformazioni e agli adeguamenti. Ancora, la mobilità sostenibile potrebbe connettere e incentivare la fruizione del patrimonio culturale diffuso sul territorio (musei e altri luoghi della cultura, siti Unesco ecc.).

A livello regionale, si richiama l'allegato 3 del PIT-PPR – progetto di fruizione lenta del paesaggio regionale.

Macocomponente 5. Salute e qualità dell'ambiente urbano

Qualità dell'aria: inquinamento atmosferico

L'obiettivo di miglioramento della qualità dell'aria è strettamente legato alla tutela del patrimonio monumentale: le strategie orientate al suo perseguimento non possono che comportare effetti positivi per la conservazione dei monumenti esposti alle emissioni e agli agenti inquinanti.

Affrontare il tema del cambiamento climatico vuol dire anche intervenire sulla fisionomia della città e del territorio. Oltre al tema dell'installazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili o all'efficientamento energetico degli edifici, si pensi anche all'incremento della dotazione vegetazionale nelle città per ridurre l'effetto isola di calore, che deve seguire criteri progettuali di qualità e di coerente inserimento in contesti urbani e paesaggistici tutelati.

La pedonalizzazione delle aree urbane e l'incentivo all'utilizzo del trasporto pubblico a discapito della mobilità privata porta con sé non solo effetti migliorativi dei fattori ambientali e climatici, ma incide sulla vivibilità e sulle qualità estetico-percettive della città e può generare una non trascurabile riconfigurazione dei comparti urbani coinvolti. Tanto che si ritiene utile approfondire a livello degli strumenti urbanistici locali gli effetti di tale strategia sull'immagine e sul disegno della città.

Macocomponente 6. Inclusione sociale

Si ritiene che il tema sia strettamente connesso con il recupero e la riqualificazione delle periferie, dei tessuti urbani degradati, della riconversione degli immobili in stato di abbandono; ma anche con la promozione e lo sviluppo culturale.

Per questo si suggerisce il coinvolgimento della Direzione Generale Creatività e Arte Contemporanea del MiC, Servizio IV - Periferie e rigenerazione urbana e della Direzione Generale Musei per il perseguimento degli obiettivi comuni nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali.

A livello regionale, si richiama l'allegato 2 del PIT PPR – Linee guida per la riqualificazione paesaggistica dei tessuti urbanizzati della città contemporanea

Macocomponente 7. Benessere e sviluppo socio-economico

Turismo

Se il settore può costituire una leva di sviluppo economico del territorio, soprattutto in ragione della diffusione capillare del patrimonio naturale e culturale sul territorio nazionale, si ritiene necessaria una riflessione non solo sulla mobilità sostenibile per la fruizione del territorio, ma anche sul tema del turismo di massa, che attiene fortemente i caratteri insediativi delle città metropolitane. Si pensi alla situazione di Firenze. Lo stesso RPA (pp. 37-38) riprendendo i dati Istat 2021 registra come a Firenze, seppure si assista ad una crescita della popolazione urbana in linea con il trend dei capoluoghi delle altre città metropolitane del centro nord, ci sia – differentemente da Milano, Bologna e Roma - una crescita maggiore nelle cinture urbane che non nella città capoluogo. Un ulteriore sviluppo del turismo di massa potrebbe compromettere la vita e la residenzialità soprattutto nei centri storici. La decongestione dei centri storici dai flussi turistici particolarmente intensi è un fattore essenziale per la loro tutela. Gli strumenti per attuare tale strategia possono essere forniti a livello nazionale per essere poi tradotti in azioni locali che possano prevedere l'incremento e la valorizzazione di poli attrattivi (turistico-culturali) anche fuori dai centri storici, incidere



sulle destinazioni d'uso degli immobili e/o sulle locazioni brevi turistiche, ed altre politiche affini.

Economia circolare

Sul tema dell'economia circolare e della gestione efficiente dei rifiuti, questa Soprintendenza ha fornito il proprio contributo nell'ambito della procedura di VAS per il Programma Nazionale della Gestione dei Rifiuti. Si riportano, di seguito, le parti della ns. nota n. 12596 del 16/05/2022 ritenute più pertinenti per il programma in esame.

- Si sottolinea la necessità di considerare con particolare attenzione le possibili interazioni tra i fattori ambientali ai fini della tutela del patrimonio culturale. Nello specifico, se la valutazione dell'idoneità di aree eventualmente destinate alla realizzazione di nuovi impianti o all'ampliamento di impianti esistenti e le relative reti di infrastrutture sarà oggetto di valutazione nell'ambito della pianificazione regionale, la valutazione dei possibili effetti anche indiretti sulla conservazione del patrimonio culturale, dovuti ad esempio a variazioni ambientali (come acqua e atmosfera), sarà invece più opportunamente trattata a livello nazionale e strategico e dovrà quindi essere approfondita nel Rapporto Ambientale, sulla base delle indicazioni fornite dagli Istituti centrali del Ministero della Cultura preposti al restauro e alla conservazione;
- quanto alla possibilità di riciclo e riuso dei materiali da costruzione: si osserva come, nel campo specifico del restauro dei monumenti non si possa prescindere da indirizzi e linee guida – che potranno essere forniti dagli uffici centrali del Ministero della Cultura - in merito, ad esempio, ai materiali da costruzione da impiegare nel rispetto della sostenibilità ambientale e dei principi di tutela, conservazione e protezione dei beni culturali e/o a più specifici criteri progettuali da seguire, utili ad implementare le azioni strategiche per l'economia circolare;
- quanto alla gestione delle macerie: si sottolinea l'importanza di prevedere il coinvolgimento del personale del Ministero, in particolare delle Unità di Crisi presso i Segretariati Regionali, e di prevedere attività di formazione in materia, rivolte a tutte le risorse umane coinvolte. Alla luce delle esperienze pregresse, si osserva infatti come il coinvolgimento diretto del personale del Ministero sia nelle Unità di Crisi che, a monte, per la redazione delle linee guida per la gestione delle macerie, come proposto dal presente Programma, possa fornire un imprescindibile contributo al fine di recuperare non soltanto le emergenze culturali danneggiate da eventi calamitosi (non solo sismici), ma il patrimonio edilizio diffuso dei centri storici, evitando operazioni di indiscriminata rimozione di materiali e tracce del costruito storico o storicizzato di interesse storico-testimoniale.

Si chiede, pertanto, che il successivo RA tenga conto della complessità e dell'interrelazione delle macrocomponenti, come sopra evidenziato; che si esponga un'esaustiva caratterizzazione territoriale articolata secondo tematismi congrui a definire gli obiettivi e le azioni del programma. Ciò al fine di procedere con una valutazione efficace degli effetti attesi dal programma nazionale e dagli strumenti di piano che ne discenderanno; di redigere un programma compatibile con gli obiettivi di sostenibilità, in grado di fornire linee di indirizzo per la pianificazione di livello locale e criteri per la futura progettazione coerenti con gli obiettivi di protezione ambientale.

2. I CRITERI PER L'IMPOSTAZIONE DEL MODELLO PROCEDURALE-METODOLOGICO DELLA VAS E DELLA VALUTAZIONE DNSH

Visto l'approccio argomentativo proposto, che va poi a tradursi nella compilazione della Matrice di Valutazione, appare particolarmente sensibile la redazione dei Dossier valutativi per le Aree Funzionali di intervento.

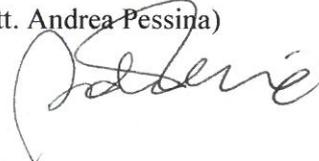
Si chiede che il successivo RA esponga con chiarezza, oltre a tutti i contenuti previsti dalla norma, i criteri adottati per l'attribuzione dei giudizi qualitativi, ossia per tradurre le argomentazioni riportate nei Dossier in valori numerici da inserire nella Matrice di valutazione.

A livello generale e sommario non appaiono particolari criticità nella valutazione di coerenza tra gli obiettivi del programma e gli Obiettivi Strategici Nazionali derivanti dalla Strategia Nazionale dello Sviluppo Sostenibile (SNSvS). Tuttavia, vista la bozza di matrice di Valutazione Ambientale Strategica (TAV.1), appare opportuno segnalare – sulla scorta delle argomentazioni esposte al par. 1 – che:



- le aree funzionali afferenti agli Obiettivi Specifici di Piano OS2.1, 2.2., 2.4, 2.6, 2.7 e 2.8 (per le AF 2.8.1 e 2.8.1) potrebbero avere interferenze – oltre a quanto indicato in questa fase – anche con il punto III.5 degli Obiettivi Strategici Nazionali (OSN) *Assicurare lo sviluppo del potenziale, la gestione sostenibile e la custodia dei territori, dei paesaggi e del patrimonio culturale.*

IL SOPRINTENDENTE
(Dott. Andrea Pessina)



VA/VL

Il Responsabile del Procedimento:

arch. Valentina Aversa – Settore Paesaggio

valentina.aversa@cultura.gov.it

Il Responsabile Area Archeologia

dott.ssa Valentina Leonini

valentina.leonini@cultura.gov.it

