

Documento sulla proposta di legge regionale NORME PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

La SdT intende dare il proprio contributo sul piano culturale e scientifico entro un'ottica di nuova centralità del territorio. La proposta di legge è un provvedimento ampio e complesso (ben 226 articoli, 134 pagine) che riorganizza le procedure di pianificazione in Toscana e le regole relative all'informazione e alla partecipazione, istituisce il monitoraggio dell'esperienza applicativa della legge e della sua efficacia, introduce il concetto di «patrimonio territoriale», valorizza la pianificazione di area vasta, rafforza le regole di prevenzione per la sicurezza del territorio, valorizza l'attività agricola e il mondo rurale, riduce i tempi della pianificazione e adegua la legislazione regionale al Codice del paesaggio.

Siamo in presenza di una riforma che prefigura un cambiamento di rotta nella gestione dei processi pianificatori nella Regione Toscana, ad un cambio di approccio che richiede un sostegno diffuso e la massima attenzione alla fase transitoria. Si tratta infatti di superare l'attuale prassi basata su buoni principi e su pratiche attuative spesso in contrasto con essi.

Per noi gli assi fondamentali attorno ai quali si articola la legge sono:

- La definizione e il riconoscimento del patrimonio territoriale come bene comune;
- la ridefinizione dei ruoli istituzionali tra i diversi livelli (Regione, Comuni, Provincia, Unione dei Comuni);
- il contrasto del consumo di suolo;
- la promozione della qualità e cura del territorio
- la necessità e una maggiore coerenza dei processi partecipativi

La legge riconosce valore patrimoniale a una serie di beni e fra questi il bene suolo di cui contrasta il consumo indiscriminato: "le trasformazioni che comportano impegno di suolo non edificato a fini insediativi o infrastrutturali sono consentite esclusivamente nell'ambito del territorio urbanizzato individuato dagli strumenti della pianificazione locale [...]. Non sono comunque consentite nuove edificazioni residenziali fuori del territorio urbanizzato". Questa determinazione, con grande probabilità, aprirà una nuova fase del governo del territorio toscano. Con la nuova legge sembra finita l'epoca della copertura indiscriminata e senza qualità di suolo da parte di un urbano senza regole morfologiche ed ecologiche. La legge disegna una città e una campagna che si modificano riacquistando la loro identità specifica, ricostruendosi come culla per l'umanità, costruendosi come mondo della vita e rete di relazioni, contro i processi della loro degradazione a fini speculativi-finanziari.

La legge ridisegna anche una nuova economia dell'urbano e del rurale. L'impresa che lavora nella costruzione della città trova ora nuova linfa per la propria attività: ripensare ai tessuti urbani senza regole, che si sono prodotti nell'ultimo secolo, modificandoli secondo invarianti strutturali (regole morfogenetiche ereditate dalla storia, processi generativi di spazio urbano-territoriale) che ne ricostituiscano uno spazio riconosciuto dalla comunità insediata, contro, insomma, lo squallore delle periferie che si sono fabbricate di recente. L'impresa che lavora nelle produzioni della

campagna trova ora un respiro più ampio (senza essere attratta dal miraggio della speculazione sui valori fondiari) e la voglia di concentrarsi nella sua missione principale: nutrire l'umanità di beni alimentari, di beni naturali (la qualità dei cicli ecologici e geo-pedologici) e di beni culturali (la costruzione del paesaggio). In questo percorso gioca un ruolo fondamentale la definizione del patrimonio territoriale come bene collettivo.

La definizione di patrimonio territoriale e di invarianti strutturali non deve ovviamente riguardare solo le parti del territorio aperto e deve superare la concezione vincolistica che, nella pratica degli ultimi anni, questi concetti hanno assunto. In particolare sulle invarianti la riforma legislativa è chiara, per esse: "si intendono i caratteri specifici, i principi generativi e le regole che assicurano la tutela e la riproduzione delle componenti identitarie qualificative del patrimonio territoriale". Cioè insomma quelle regole che hanno prodotto, nella lunga durata, l'identità urbana e territoriale: la riconoscibilità; la serie di qualità che reggono il senso di appartenenza di una comunità ad un luogo; il riconoscimento di un mondo da parte della gente che lo abita, ecc. Queste regole non sono passive (non sono principi che appartengono ad una storia che non potrà riprodursi nel futuro e che quindi potrebbero essere lette e documentate come in un museo virtuale di un mondo trascorso) ma sono attive, come dice la legge: principi generativi, processi che, svolgendosi, producono di nuovo identità urbana e territoriale. La cura della città, del territorio, del rurale riparte dalla capacità di decodificare questi principi generativi e farli di nuovo dispiegare nei processi morfogenetici operanti nelle varie realtà locali.

Sul piano più tecnico la legge di riforma rende più chiaro il rapporto fra Piano Strutturale e strumento gestionale che d'ora in poi viene detto Piano Operativo. Il Piano Operativo deve essere inteso come strumento per la realizzazione nel tempo degli obiettivi strategici. Dovrebbe con più chiarezza permettere di coordinare le energie di trasformazione private (modificazioni edilizie) e pubbliche (realizzazione di opere pubbliche). Stabilisce una più definita regolamentazione sul patrimonio edilizio esistente e sul territorio rurale (regolamentazione valida a tempo indeterminato), mentre sottopone a verifica quinquennale le trasformazioni e gli interventi di rigenerazione urbana. Il Piano Operativo, con più determinazione rispetto a quanto richiesto fino ad ora per il Regolamento Urbanistico, deve dare conto della conformità delle sue previsioni a quelle del Piano Strutturale e deve esplicitare le relazioni fra le proprie previsioni e le determinazioni dei piani regionali e provinciali, nonché è tenuto ad esplicitare le proprie scelte in relazione agli aspetti paesaggistici, territoriali, economici e sociali rilevanti per l'uso del territorio.

La proposta di legge reca un contributo significativo anche al tema della collaborazione e del coordinamento orizzontale tra gli enti, in particolare per quanto riguarda l'intercomunalità e la sovracomunalità dei processi di pianificazione. Strumenti significativi in questo senso sono i piani strutturali intercomunalità, anche se un aspetto su cui riflettere ancora è quello degli ambiti territoriali di riferimento per la pianificazione di area: sarebbe auspicabile una loro definizione dal basso e flessibile (bioregione, sistemi socio-economici, sistemi ambientali, sistemi culturali...), che salvaguardando le autonomie comunali sviluppi e incentivi la loro capacità di lavorare insieme, oggi depressa dalla crisi della politica e dai malintesi processi di razionalizzazione economico-finanziaria del sistema istituzionale territoriale.

Appare significativa la distinzione tra urbano e rurale come recupero di aspetti identitari e di relazioni territoriali, che va nella direzione di ripensare ad un nuovo modo di affrontare il problema della chiusura dei cicli ecologici (energetico, del cibo, delle materie prime, dei rifiuti...) a livello locale. Ciò aprirebbe nuove prospettive di riprogettazione a livello bioregionale del rapporto città-campagna.

Fondare le trasformazioni regionali sulla valorizzazione del patrimonio territoriale comporta di intervenire consapevolmente sul modello di sviluppo nel suo insieme (politiche socioeconomiche, infrastrutturali, ambientali, edilizie, produttive, commerciali, culturali, turistiche, ecc.) e ciò

comporta che il governo del territorio sia integrato e intersettoriale, cosa che oggi non è: ogni settore tende ad agire verticalmente sul territorio con sue strutture, obiettivi (spesso autoreferenziali) e interessi. Sebbene anche la legge 1/2005 prevedesse il coordinamento dei programmi di settore, ogni politica settoriale (di tipo agricolo, commerciale, industriale, sanitario, infrastrutturale, ambientale, energetico, ecc.) ha proceduto con proprie logiche rimanendo completamente scollegata dalla programmazione urbanistica e territoriale, con la conseguenza che il territorio, anziché acquisire centralità e valore, è piuttosto venuto configurandosi come la risultante di tante politiche di settore e i piani (PIT, PTC, PS, RU) come strumenti di regolazione di questi crocevia di interessi più o meno convergenti. La riforma della legge 1/2005, che si chiama ancora “Norme per il governo del territorio”, deve quindi aspirare a svolgere un ruolo più determinato nell’integrazione delle politiche settoriali. Dato che vi è concordanza dei tempi di approvazione fra la riforma della legge e il nuovo Piano Paesaggistico (che diverrà parte integrante del Piano di Indirizzo Territoriale), ci pare utile sottolineare la necessità che il piano di governo del territorio abbia cogenza (art. 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio “Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione”) su tutti i piani di settore.

Risulta infine molto qualificante la parte su informazione, partecipazione, trasparenza. Partecipazione delle comunità locali e collaborazione istituzionale tra enti – con la specificazione dei relativi istituti e modalità – rappresentano un effettivo salto di qualità. L’assunzione, nella nuova legge, della partecipazione come forma inerente il piano richiede una profonda trasformazione del funzionamento amministrativo per la comunicazione, l’attivazione la gestione dei processi partecipativi e l’effettivo accoglimento dei loro risultati nei procedimenti.

Per questi motivi, riferiti sia agli aspetti metodologici che di contenuto, auspichiamo quindi una conferma ed un eventuale arricchimento del testo durante l’iter del dibattito consiliare, finalizzato comunque ad una rapida approvazione della proposta di legge, possibilmente senza modifiche che ne alterino il significato. Ciò anche ai fini dell’esempio che tale provvedimento potrebbe costituire per le altre istituzioni elettive che hanno responsabilità in proposito: dal Parlamento nazionale ai Comuni. È un percorso che può contribuire a farci uscire in modo virtuoso dalla crisi senza riprodurre gli elementi negativi che l’hanno determinata (tra cui il consumo dissipativo di suolo e delle altre risorse), soddisfacendo l’esigenza della sicurezza del territorio e dei suoi abitanti, della tutela dei patrimoni comuni e quella di uno sviluppo fondato sul lavoro e sul benessere degli abitanti, bloccando la dilapidazione di una risorsa – il territorio rurale – indispensabile per il futuro della Toscana e prezioso per tutta l’umanità presente e futura. Una pronta approvazione e una coerente applicazione di questa legge ci sembra in grado di avviare una effettiva trasformazione delle strutture gestionali, delle politiche e delle culture di pianificazione per renderle operanti, anche come strumento di superamento della crisi, assumendo le risorse patrimoniali come motori di sviluppo locale autosostenibile, di qualità territoriale e di produzione di ricchezza durevole.

Nodo Toscano della
Società dei Territorialisti