

IL PIT VERSO UN NUOVO MODO DI GOVERNARE IL TERRITORIO – IN
MEGLIO O IN PEGGIO?

Paolo Baldeschi

Un villaggio turistico come apologo

Inizierò questa riflessione sullo stato attuale della pianificazione in Toscana con breve apologo, purtroppo vero. Qualche giorno fa è stato segnalato al nostro provvisorio consiglio scientifico che il Comune di Serravalle Pistoiese prevede nel Regolamento Urbanistico la costruzione di un villaggio turistico sul Montalbano - una bella zona collinare non lontana da Firenze. Il villaggio è localizzato in alto, proprio sulla linea di confine che separa il bosco dagli olivi, in un punto di massima visibilità. Naturalmente, il Piano territoriale della Provincia di Pistoia definisce quel rilievo collinare come invariante strutturale, e raccomanda i consueti obiettivi di salvaguardia delle risorse naturali e di tutela del paesaggio, obiettivi ribaditi dal piano strutturale del Comune. Dei metri cubi previsti per il villaggio turistico non c'è traccia nel PS e specificatamente nell'UTOE, cioè in quell'articolazione spaziale che deve stabilire per ogni area del territorio comunale la volumetria dei nuovi insediamenti.

Il Piano strutturale di Serravalle dispone però che il Regolamento Urbanistico possa prevedere nell'area del Montalbano la realizzazione di parchi territoriali. Niente di male, anche se appare curiosa l'idea di realizzare "parchi territoriali" all'interno di un territorio che dovrebbe essere considerato e tutelato integralmente come un parco. Ma la spiegazione di questa stranezza arriva subito dopo; la stesso articola recita che "gli obiettivi sopraindicati (cioè i virtuosi indirizzi di tutela) potranno essere integrati (sic) dalle organizzazioni sia imprenditoriali che sindacali, che potranno promuovere progetti di nuovi investimenti per lo sviluppo e l'occupazione, nonché per la valorizzazione turistico-ricettiva. Poi, la perla finale: *La localizzazione di una struttura turistico-ricettiva, secondo tale procedura e comunque di intesa con l'Amministrazione Provinciale, ai sensi dell'art. del P.T.C., non costituisce variante al presente P.S.*

Il Regolamento Urbanistico recentemente approvato definisce finalmente dimensioni e caratteristiche del villaggio, localizzato nell'area di proprietà di un grosso vivaista pistoiese. Sono, 55.000 mc, destinati ad ospitare circa 800 persone, mentre accanto è previsto un parco-bosco e un parco attrezzato (la famosa foglia di fico), ottenuti scontornando nel RU un'area che il PS indicava come boscata.

In sintesi, il PS dà un mandato in bianco al Regolamento Urbanistico per la realizzazione di un insediamento di cui non definisce né la volumetria, né le caratteristiche, né la localizzazione. Insediamento che non appare nel calcolo dimensionale dell'Unità Territoriale Organica Elementare (UTOE) in cui è compresa la collina del Montalbano di pertinenza del Comune.

A mio parere la procedura seguita è del tutto illegittima. Ma se è illegittima, perché la Regione Toscana non ha avuto niente da obiettare su un Piano strutturale che formulava questa delega in bianco? E se la procedura viene considerata legittima, peggio ancora: vorrebbe dire che ormai l'urbanistica toscana è totalmente fuori controllo e che in ogni comune regna l'arbitrio più assoluto.

Ho raccontato questa vicenda perché ha un valore generale ed è esemplare di come funzioni o possa funzionare attualmente il combinato legislazione-piani nella nostra Regione.

In sintesi, il governo del territorio così come è disciplinato in Toscana non ha in sé gli anticorpi per impedire o correggere distorsioni e trasgressioni rispetto agli indirizzi virtuosi che corredano immancabilmente ogni piano. Il motivo non sta nell'idea astratta di sistema concertativo e cooperativo per cui le tre istituzioni territoriali – Regione, Provincia, Comune – non sono più situate in un rapporto gerarchico, bensì di reciproca sussidiarietà, ma nelle modalità in cui il sistema concertativo è formulato nella legge e praticato nella realtà, dove – non sempre tengo a ribadire ma potenzialmente - assume caratteri paraistituzionali e collusivi fra diversi poteri e interessi locali.

I motivi di questo possibile (e in molti casi verificato) slittamento da una concertazione trasparente fra istituzioni ad un'opaca collusione fra interessi, sono molteplici, ma possono esser ricondotti a due nodi principali, messi in evidenza dal nostro caso esemplare. Il primo sta nella sostanziale inefficacia di quello che è stato più volte indicato come l'aspetto innovativo e progressivo della LR 1/2005, cioè lo statuto del territorio con le sue *“invarianti strutturali, intese come elementi cardine per la tutela dell'identità dei luoghi e per la realizzazione a questo proposito di processi partecipativi”*.

Secondo la legge 1/2005 i piani dovrebbero assicurare con i loro statuti territoriali e le conseguenti invarianti strutturali la tutela dell'identità dei luoghi e la partecipazione dei cittadini. E, in effetti, i piani, a partire dal PIT sono pieni di proclami che consacrano come invarianti strutturali ogni pezzo di territorio: dai parchi e le aree protette fino ai tronchi ferroviari e le autostrade. Ma qui sta l'inghippo: una volta che qualcosa è stata definita come invariante non succede proprio niente, a meno che non vi sia collegata un'efficace disciplina di tutela. Nell'urbanistica corrente della nostra regione, tuttavia, i diversi piani (PIT, PTC, PS) continuano a proclamare lo stesso oggetto (area, caratteristica, elemento fisico) come invariante, rimandando al livello successivo la disciplina di tutela, fino al livello più basso (in tutti i sensi), quello del Regolamento Urbanistico dove la tutela scompare e fanno la loro apparizione gli “ecomostri” e gli scempi del paesaggio. Il tutto sottoposto a verifiche che hanno per oggetto le previsioni dei Comuni e come attori e controllori i Comuni stessi. E qui si arriva al secondo nodo critico che sta nella completa assenza di efficaci legami e di controlli relativi alla conformità e corrispondenza fra Piano Strutturale – in cui giacciono le buone intenzioni dello statuto del territorio - e Regolamento Urbanistico, in cui si annidano le pressioni speculative e tutto ciò che il PIT definisce eufemisticamente come “aspettative di valorizzazione finanziaria e immobiliare”.

Alle considerazioni finora svolte che riguardano la pianificazione normale, cioè quella che si svolge attraverso i piani degli enti locali dovrebbe essere aggiunto un intero capitolo a proposito della pianificazione laterale, quella che riguarda i “grandi interventi” gestiti secondo i dettami della “legge obiettivo” del precedente governo (valga per tutti il progetto del corridoio tirrenico che la Regione Toscana vuole a tutti i costi realizzare come nuovo tracciato e non come adeguamento dell'Aurelia) e dei piani di settore (piano delle attività estrattive, piano di gestione dei rifiuti, piano della piattaforma costiera, ecc. Ma devo per forza di cose tralasciare questo capitolo.

Lo statuto del territorio e la disciplina paesaggistica nel PIT

Si è svolto ieri 6 luglio nella sede della sezione toscana dell'INU un seminario dal titolo "Il nuovo PIT verso una nuova cultura di Governo". Tuttavia, più che fare un'affermazione converrebbe porsi la domanda: "nel PIT vi è davvero una nuova cultura di governo? Vale a dire si prefigura un modo di governare non solo in grado di impedire scempi ed ecomostri, ma anche di indicare delle modalità di pianificazione sostanzialmente diverse da quelle che abbiamo descritto?"

Il PIT è uno strumento complesso e composito, in cui i singoli temi (ad esempio la tutela del paesaggio) sono distribuiti (o sparsi) in vari parti: la disciplina che è il documento centrale; il quadro conoscitivo; il documento di piano (la relazione); gli atlanti; le schede; gli allegati, ecc. Mi limito a commentare la "Disciplina del piano" il documento fondamentale che contiene lo statuto del territorio e le relative invarianti, statuto che ha anche valore (secondo l'intesa fra Ministero dei beni culturali e Regione Toscana) di piano paesaggistico. Mi soffermerò poi brevemente sulle misure di salvaguardia (art. 36 della disciplina) che dovrebbero essere efficaci nelle more dell'adeguamento degli strumenti urbanistici ai principi e alle direttive del PIT.

Le invarianti strutturali contenute nello statuto sono sei: "la città policentrica toscana", "la presenza industriale", "le infrastrutture di interesse regionale", "il patrimonio collinare", "il patrimonio costiero" e i "beni paesaggistici di interesse regionale".

Il PIT tutela le sue invarianti attraverso un *agenda* composta di metaobiettivi e obiettivi; e qui c'è la prima sorpresa, perché metaobiettivi e obiettivi non hanno alcun rapporto con le presunte o presumibili caratteristiche statutarie dell'invariante, ma appaiono come normali finalità programmatiche. Ad esempio un obiettivo che riguarda la città policentrica toscana è "promuovere e privilegiare gli interventi... finalizzati a una nuova offerta di alloggi in regime di locazione". Altri obiettivi sono di "offrire una congrua accoglienza agli studiosi stranieri e italiani" o di adottare il piano degli orari (per comuni con più di 50.000 abitanti). Finalità condivisibili, ma che niente hanno a che vedere con la definizione di "policentrismo" come caratteristica identitaria degli insediamenti urbani. Caratteristica – il policentrismo – che peraltro rimane del tutto implicita nella descrizione dell'invariante stessa (ci si aspetterebbe, ad esempio, una precisa norma volta ad impedire la saturazione edilizia degli spazi ancora esistenti nelle conurbazioni di pianura). E, in effetti, per tutte le invarianti non solo si verifica questo slittamento "dallo statuto all'agenda", ma non sono descritti, o descritti in modo quasi incidentale, i caratteri statuari che si vorrebbero tutelare come cardine dell'identità dei luoghi.

Ma ritorniamo al nostro esempio – il villaggio turistico – che interessa il cosiddetto patrimonio collinare dove si affaccia più esplicitamente la disciplina paesaggistica che dovrebbe contribuire alla forza giuridica delle invarianti strutturali. E poniamoci le seguenti domande: il Montalbano trova nella normativa del PIT un'efficace sistema di tutela rispetto a iniziative speculative? Relativamente agli interventi che si vogliono operare sul territorio collinare sono individuate regole ben precise da osservare e modalità di effettiva partecipazione dei cittadini?

Vediamo cosa recita la disciplina del PIT a proposito della tutela del "patrimonio collinare":

"Gli strumenti della pianificazione territoriale, (omissis) prevedono interventi di recupero e riqualificazione di beni costituenti il "patrimonio collinare", ..., ovvero interventi di nuova edificazione che ad esso possano attenersi, alle seguenti condizioni:

- a. la verifica pregiudiziale della funzionalità strategica degli interventi sotto i profili paesistico, ambientale, culturale, economico e sociale e – preventivamente –

- mediante l'accertamento della soddisfazione contestuale dei requisiti di cui alla lettere successive del presente comma;
- b. la verifica dell'efficacia di lungo periodo degli interventi proposti sia per gli effetti innovativi e conservativi che con essi si intendono produrre e armonizzare e sia per gli effetti che si intendono evitare in conseguenza o in relazione all'attivazione dei medesimi interventi;
 - c. la verifica concernente la congruità funzionale degli interventi medesimi alle finalità contemplate nella formulazione e nella argomentazione dei "metaobiettivi" di cui ai paragrafi 6.3.1 e 6.3.2 del Documento di Piano del presente Pit;
 - d. la verifica relativa alla coerenza delle finalità degli argomenti e degli obiettivi di cui si avvale la formulazione propositiva di detti interventi per motivare la loro attivazione, rispetto alle finalità, agli argomenti e agli obiettivi che i sistemi funzionali - come definiti nel paragrafo 7 del Documento di Piano del presente Pit - adottano per motivare le strategie di quest'ultimo."

In sostanza, lo statuto del PIT assegna ai Comuni il compito di verificare la congruità degli interventi che loro stessi propongono rispetto alla loro "funzionalità strategica", agli "effetti innovativi e conservativi", all'"efficacia di lungo periodo" alla "congruità funzionale", e ad altri requisiti ancora più indecifrabili. E' difficile immaginare - per tornare al nostro esempio - che il Comune di Serravalle pistoiese dichiari la previsione del villaggio turistico come non strategica, non innovativa, non funzionale e non efficace nel lungo periodo e che "le finalità degli argomenti e degli obiettivi di cui si avvale la formulazione propositiva dell'intervento non sia coerente con le finalità degli argomenti e degli obiettivi adottati dai sistemi funzionali del PIT", il tutto dopo una verifica condotta e certificata magari dagli stessi estensori del piano.

Generalizzando l'esempio emerge l'idea che sta alla base di tutto il PIT. Il PIT non prescrive che le trasformazioni del territorio debbano corrispondere a regole statutarie - le regole con cui questi territori sono stati costruiti nel corso della storia e che definiscono a tutt'oggi la loro sostenibilità e la loro identità (ad esempio: nei territori collinari gli insediamenti devono porsi sulle dorsali e mai sulle pendici dei versanti; devono essere aderenti agli insediamenti esistenti e non creare nuovi poli di urbanizzazione; non devono utilizzare il tipo insediativo della lottizzazione); l'idea del PIT è, invece, che tutto si possa fare sulla base di verifiche rispetto a criteri estremamente vaghi se non fumosi, verifiche svolte a posteriori da parte degli stessi Comuni proponenti.

Un analogo meccanismo è previsto anche nelle norme di salvaguardia (art. 36 della Disciplina). Le norme di salvaguardia prescrivono infatti che le "previsioni dei vigenti Piani regolatori generali e Programmi di fabbricazione riguardanti aree di espansione edilizia soggette a piano attuativo, per le quali non sia stata stipulata la relativa convenzione ovvero non sia stata avviata una specifica procedura espropriativa sono attuabili a) a seguito di esito favorevole della relativa valutazione integrata nel procedimento di formazione del Piano strutturale, per i Comuni che tale piano non abbiano ancora adottato; b) a seguito di deliberazione comunale che - per i Comuni che hanno approvato ovvero solo adottato il Piano strutturale - verifichi e accerti la coerenza delle previsioni in parola ai principi, agli obiettivi e alle prescrizioni del Piano strutturale, vigente o adottato, nonché alle direttive e alle prescrizioni del presente Piano di indirizzo territoriale"

In sintesi, viene demandato al Comune, tramite una valutazione integrata o una semplice delibera di accertare la conformità delle espansioni edilizie previste nei vecchi piani regolatori rispetto agli obiettivi dei piani strutturali e del PIT; sono i Comuni che devono salvaguardarsi dalle loro stesse decisioni, secondo il consueto corto circuito per cui il controllato si identifica con il controllore.

Questa doppia debolezza dello statuto – riassumibile come snaturamento del suo ruolo di “costituzione del territorio” e come sua sostanziale inefficacia – è resa ancora più evidente dal fatto che la Regione Toscana ha deciso di assorbire integralmente il piano paesaggistico, così come è prescritto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel PIT e in particolare proprio nello statuto del territorio. Sulla disciplina paesaggistica del PIT si dovrebbe aprire un discorso complesso a partire dalle ambiguità e potenziali contraddizioni contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio. Le lacune e le debolezze del PIT come “piano paesaggistico” sono bene illustrate nell’osservazione che è stata presentata dalla sezione regionale toscana di Italia Nostra.

In sintesi il PIT rinuncia a qualsiasi specificità della disciplina paesaggistica (specificità prescritta dalla legge), assorbendo integralmente il piano paesaggistico nello statuto del territorio. Sostanzialmente ci si limita a fornire buoni consigli, ad esortare l’adozione di linee di intervento più attente alle specificità dei luoghi, ad auspicare che, ove necessario, gli strumenti di governo del territorio (e cioè Piani Strutturali e Regolamenti Urbanistici comunali e, per quanto di competenza, i PTC provinciali) ridefiniscano, in coerenza con l’indirizzo regionale, le proprie acquisite opzioni pianificatorie. Mancano del tutto norme prescrittive e provvedimenti di salvaguardia che abbiano un’efficacia immediata, norme che non solo sono consentite, ma che in realtà dovrebbero essere obbligatorie secondo la legislazione vigente.

Conclusioni

Per rispondere alla domanda iniziale, il PIT più che prefigurare un nuovo modo di governare il territorio, porta alle estreme conseguenze il modello di governo inaugurato con la LR 5/95 e perfezionato con la LR 1/2005, cioè la riduzione dei piani territoriali (PIT e PTC) a documenti di mero indirizzo, tanto pieni di frasi retoriche e proclami sulla sostenibilità delle risorse e la tutela del paesaggio, quanto inefficaci; documenti che discrezionalmente possono essere seguiti o non seguiti dai Comuni, i quali sono i soggetti titolari di tutte le verifiche relative alla congruenza dei loro atti rispetto ai succitati indirizzi. L’idea di base è che tutto “si tenga” politicamente. In questa strategia il conclamato ruolo di partecipazione dei cittadini (si vedrà in futuro ciò che prescriverà la legge sulla partecipazione in corso di elaborazione) è ridotto ad essere estensori di osservazioni su cui decidono i Comuni stessi o alla possibilità di ricorrere al tribunale amministrativo.

I comitati sono nati e stanno nascendo in difesa del loro territorio, ma anche per migliorare la qualità di vita e per una politica urbanistica che realmente risponda alla dichiarate (da parte dei nostri governanti) intenzioni di “sviluppo sostenibile” e di tutela delle risorse. Il punto sta proprio nei limiti di questa parola: “in difesa” e nel fatto che non si possono combattere solo battaglie difensive: i cittadini devono avere un peso decisivo “a monte”, nelle scelte delle politiche di governo del territorio e non soltanto la possibilità di agire di rimessa all’interno di procedure in cui la partecipazione finisce per assumere un significato essenzialmente formale. Le proposte e le osservazioni che occorre avanzare sia rispetto alla legge di governo del territorio della Regione Toscana (la LR 1/2005), sia rispetto al PIT devono dunque chiedere un ruolo attivo e propositivo

per cittadini nei confronti della gestione del paesaggio, dell'ambiente, della città, del territorio. Devono ottenere democrazia effettiva e non soltanto una democrazia formale.