

Le leggi urbanistiche regionali e il governo delle dinamiche territoriali

di

Ferdinando Semboloni, Università di Firenze

I limiti e le potenzialità dei piani urbanistici, ai vari livelli, sono stabiliti dalle leggi regionali in materia. In esse si riflettono l'orientamento politico dell'amministrazione, le condizioni socio-economiche della regione e l'impostazione culturale delle varie scuole di pensiero. La revisione in corso della legge urbanistica toscana è l'occasione per discutere il rapporto tra pianificazione e normativa.

La normativa urbanistica regionale è articolata in vari filoni. Molto sinteticamente, in quella che è ritenuta la terza generazione delle leggi urbanistiche regionali si possono distinguere due modelli principali: quello lombardo, più flessibile, e quello toscano, che conserva il primato del potere pubblico nel governo del territorio, con una ampia autonomia dei comuni. Ad essi si imputa ora un eccessivo consumo di suolo per le espansioni urbane: questo è uno dei motivi che hanno spinto alla revisione della legge (Semboloni, 2013).

(i) Le caratteristiche della legge urbanistica toscana

Quello che alla radice distingue il modello toscano è l'accento posto sulla tutela delle risorse territoriali e ambientali, identificate, sintetizzando molto, con quelle strutture (vedi ad esempio: morfologia, idrografia, viabilità, ecc.) che sembrano persistere quasi immutate e nelle quali si stratifica una sorta di memoria collettiva dei rapporti intrattenuti dall'insediamento umano col territorio. Le regole in base alle quali il territorio viene prodotto e riprodotto vengono definite invarianti strutturali. Esse costituiscono pure i cosiddetti caratteri identitari che si suppone debbano essere tutelati dalle possibili modifiche.

Questa impostazione - già presente nella L.R. 5/1995 e precisata poi nella successiva L.R. 1/2005 - si rafforza nella bozza di revisione della legge, per ora solo in discussione e quindi passibile di modifiche, dove al posto dell'originario sviluppo sostenibile, lo scopo diviene la conservazione e la valorizzazione del patrimonio territoriale.

(ii) La scuola territorialista e la lunga durata

L'impostazione teorica della legge urbanistica toscana è fortemente influenzata dalla scuola territorialista, che vede nell'invarianza quei caratteri di identità del territorio che occorre preservare dai supposti effetti della globalizzazione (Magnaghi, 2010). Il concetto d'invarianza rimanda all'approccio storico di Braudel e degli Annales, che si basa sullo studio della lunga durata di quelle strutture che non risentono della variazione degli eventi storici, ma che rimangono costanti nel tempo difendendosi dalle sollecitazioni e dai cambiamenti (Braudel, 1958).

Passando dall'analisi all'intervento, queste strutture sono proposte dalla scuola territorialista come guida all'azione, con una operazione simile a quella della scuola muratoriana

(Muratori, 1960), che teorizza la “storia operante” capace di portare l’analisi del passato a farsi, in qualche modo, prassi del futuro, cioè progetto o politica urbanistica.

In sostanza, questa è l’idea: individuando le strutture di lunga durata e le relazioni che le legano, si troveranno anche le regole (dette poi “Statuto del territorio”, parte integrante del Piano strutturale, secondo l’attuale L.R. 5/2005) che ne hanno permesso la permanenza, evitandone le modifiche.

(iii) La norma e i caratteri d’invarianza

A parte la difficoltà di tradurre nei comportamenti odierni modi e regole che erano adatti a differenti modelli sociali e tecnologici - basti pensare al sistema autostradale inimmaginabile solo cento anni fa - una volta introdotto il concetto all’interno di una legge, sorge lecita la domanda: se queste strutture invarianti sono veramente di lunga durata, che necessità c’è di tutelarle con delle norme? Se questa necessità esiste, allora significa che di lunga durata non sono. Da qui il carattere talvolta esornativo (Morisi, 2013), oppure semplicemente programmatico di dette invarianti.

Non sempre, ma in molti casi, o si tutela quello che è inutile tutelare - addirittura fiere e mercati paesani, come è accaduto in alcuni piani strutturali, vedi Dicomano e Scandicci - oppure si tutela quello che si desidera tutelare perché oggetto di indirizzi programmatici come nel caso della “presenza industriale”, una delle invarianti dell’ultimo Piano regionale toscano di indirizzo territoriale, la cui formulazione non ha, tuttavia, impedito l’attuale lento declino industriale della regione (Casini Benvenuti, 2011).

Quindi, in realtà si tutelano situazioni che stanno scomparendo perché soccombenti di fronte alla speculazione, o erose dalla concorrenza, più che le strutture di “lunga durata”. Ma in questo caso è inutile scomodare l’invarianza, dato che, per quanto riguarda il patrimonio culturale, non si tratta altro che dell’attività di tutela e conservazione - vedi ad esempio (figura 1) le invarianti del Piano strutturale di Firenze definite come semplici aree -, che trova fondamento nelle leggi per la tutela del paesaggio come bene culturale, a partire da quella del 1922 promossa da Benedetto Croce.

(iv) La sostenibilità della tutela

Poiché il territorio e il paesaggio sono il risultato di sistemi dinamici, la sostenibilità della tutela diviene problematica. Mancando i motivi economici che hanno generato quelle forme di paesaggio è difficile conservarle, come nel classico esempio dei vigneti, i cui filari non si dispongono più parallelamente alle curve di livello (girapoggio), ma ortogonalmente ad esse (rittochino) perché più facili da coltivare coi mezzi meccanici moderni, nonostante i vantaggi ambientali del primo tipo di coltivazione.

Una situazione analoga è quella dell’abbandono dei terrazzamenti, realizzati per mettere a coltura terreni marginali non più redditizi. Un aumento drastico del costo dei prodotti agricoli, derivante da un aumento della domanda o dei costi di trasporto, sarebbe una misura sufficiente per riportare a coltura i terreni marginali; ma chi auspicerebbe una tale evenienza per ottenere questo scopo? In alternativa si possono introdurre delle compensazioni (Baldeschi, 2003), ma in questo caso chi paga?

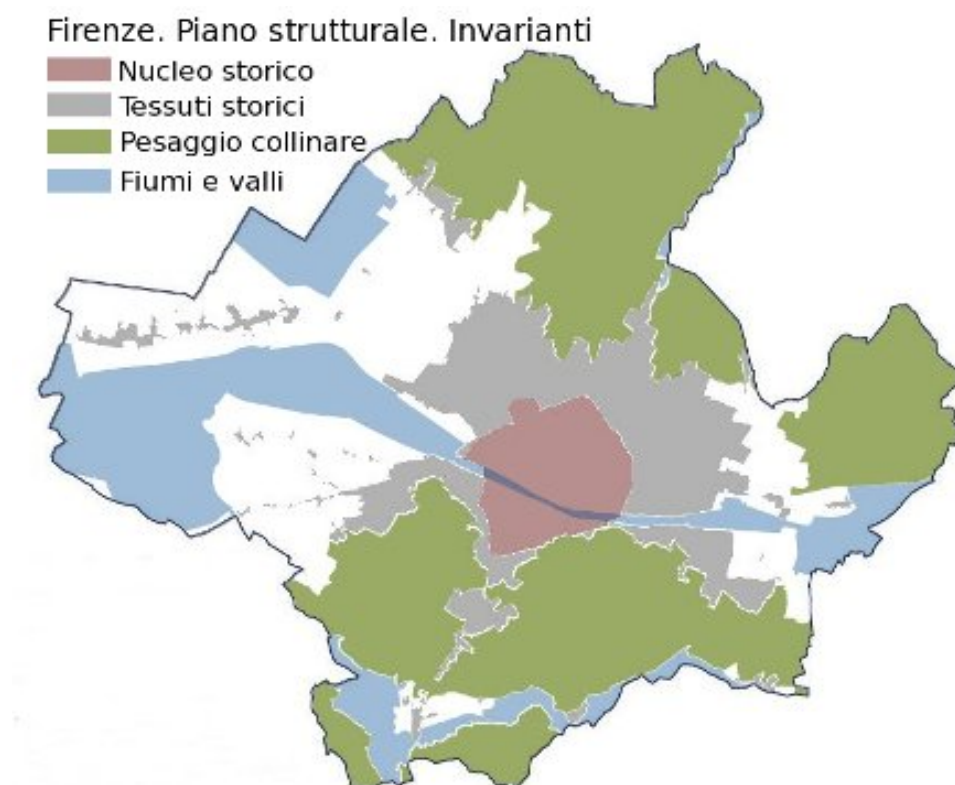


Figura 1: Le invarianti del Piano strutturale di Firenze

Esistono tuttavia alcuni esempi virtuosi, come quello di Lamole, nel Chianti, dove si ripristinano i terrazzamenti, anche perché i benefici vengono internalizzati con l'agriturismo. E non bisogna dimenticare che spesso nei centri storici la tutela e la rendita innescano un circolo virtuoso nel quale la seconda, a condizione che sia prevista in crescita, diviene un incentivo per il recupero. In sostanza: validi motivi economici possono stimolare la tutela attiva.

(v) La valorizzazione del patrimonio territoriale e lo sviluppo locale

Nella proposta di revisione, lo scopo della legge regionale non si limita alla tutela. Esiste un aspetto propositivo: la valorizzazione del territorio per lo sviluppo locale sostenibile e durevole. La produzione di ricchezza durevole (Magnaghi, 2012) attraverso lo sviluppo locale è il nocciolo forte e propositivo dell'approccio territorialista, poiché si rivolge alle categorie economiche che in molte regioni italiane, e la Toscana è una d'esse, si sono organizzate nei distretti industriali, come ad esempio quello del tessile pratese, o del cuoio nella zona pisana.

Cercando di far coincidere lo sviluppo locale con lo sviluppo basato sul territorio, si fa confusione tra il territorio fisico e le caratteristiche della struttura sociale ed economica locale, anch'essa spesso denominata, con una sineddoche, "territorio" (Governa, 2001). E'

solo quest'ultima responsabile dei fenomeni di imprenditorialità locale che vanno sotto il nome di distretti, e che Becattini (1989) con i suoi studi ha fatto risalire alle economie marshalliane.

Anche Krugman (1993) ci insegna che esiste una "second nature" tutta artificiale fatta di concentrazione di popolazione e imprese, sulla quale si innestano gli ulteriori sviluppi relativamente autonomi dalla dotazione iniziale di risorse.

Il territorio fisico ha potenzialità di sviluppo che, per quanto rilevanti, si limitano in generale all'agricoltura, al settore agroalimentare e al turismo - vedi ad esempio Bernetti (2005). Esso riesce ad innescare un processo di sviluppo, ancorché limitato ai settori di cui sopra, solo se inserito in un progetto innovativo ed agganciato alla domanda esterna, vedi ad esempio il turismo, la quale è estremamente variabile. Ma per mantenere la competitività regionale sui mercati occorrono ben altre risorse, sintetizzabili con: conoscenza, innovazione e inserimento nella rete globale (Simmie, 2003). Oltre ovviamente alla coesione e alla sinergia interna.

(vi) Conclusioni

Il territorio nella sua conformazione fisica, che si manifesta nel paesaggio, è un fenomeno emergente dalla complessa dinamica dei sistemi sociali e ambientali. Quindi, nella fase analitica del piano andrebbe evidenziato il cambiamento, piuttosto che l'invarianza, per essere costantemente sul problema che richiede una decisione. La realtà è una continua dinamica, ed un'azione di governo deve stare a cavallo d'essa non solo per controllare i fenomeni più importanti, ma anche perché è da questa dinamica che può trarre l'energia necessaria per orientare positivamente il sistema.

La normativa urbanistica dovrebbe dare quel minimo di regole cogenti che servono per tutelare e valorizzare le risorse e per utilizzare lo spazio, senza prefigurare modelli economici o sociali, i quali si formano nella società se ce ne sono le condizioni politiche. Ben venga allora la regolamentazione del consumo di suolo. Il meccanismo individuato dalla proposta di legge sul consumo di suolo agricolo del governo Monti, per quanto di problematica applicazione, sembra molto semplice: ogni comune ha un quantitativo di suolo non urbano da poter urbanizzare, che evidentemente può anche essere pari a zero.

La necessità della tutela non deve far dimenticare quelle dell'innovazione e dell'inserimento nella rete globale, che non significano necessariamente né maggiore consumo di suolo, né perdita di identità. La comprensione dinamica delle cose deve stimolare visioni del futuro innovative, dato che tra cinquant'anni avremo risorse e tecnologie oggi forse inimmaginabili, sempre ovviamente se sapremo conservare l'ambiente del quale siamo affidatari temporanei.

Riferimenti bibliografici

Baldeschi P., (2003), Un progetto per la tutela del paesaggio storico chiantigiano: metodologia e risultati, *Rivista Ricerche per la progettazione del paesaggio*, 1.

Becattini G., (1989), Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socioeconomico, *Stato e mercato*, 25: 112-128.

Bernetti I., (2005), La valorizzazione del patrimonio territoriale per la produzione durevole di nuova ricchezza, in Ciampolini A. (ed.) *L'innovazione per lo sviluppo locale: l'Università per il territorio: atti del convegno di studi: Empoli, 12 marzo 2004*, Firenze University Press, Firenze.

Braudel F., (1958), Histoire et Sciences sociales: La longue durée, *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 4: 725-753.

Casini Benvenuti S., (2011), *L'illusione perduta*, in Toscana Cambia passo, Confindustria Toscana, Firenze.

Governa F., (2001), La dimensione territoriale dello sviluppo socio-economico locale: dalle economie esterne distrettuali alle componenti del milieu, in A. Magnaghi (ed.) *Rappresentare i luoghi: teorie e metodi*, Alinea Firenze, 309-324.

Krugman P., (1993), First nature, second nature, and metropolitan location, *Journal of Regional Science*, 33: 129-144.

Magnaghi, A., (2012), Proposte per la ridefinizione delle invarianti strutturali regionali, in D. Poli (ed.), *Regole e progetti per il paesaggio. Verso il nuovo piano paesaggistico della Toscana*, Firenze University Press, Firenze.

Magnaghi A., (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati-Boringhieri, Milano.

Morisi M., (2013), Le questioni preliminari per un nuovo governo del territorio in Toscana, *Greenreport* 2/4/2013.

Muratori S., (1960), *Studi per una operante storia urbana di Venezia*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato.

Semboloni F., (2013), La Regione contro tutti. L'assessore riscrive la legge urbanistica regionale, *Toscana Oggi*, 3/4/2013.

Simmie J., (2003), Innovation and Urban Regions as National and International Nodes for the Transfer and Sharing of Knowledge, *Regional Studies*, 37: 607-620