



## INTERVENTO AL CONVEGNO DEL 28 GIUGNO 2008

### LE EMERGENZE IN TOSCANA

Paolo Baldeschi

#### **Premessa**

Possiamo chiamarle emergenze quelle documentate nella 'mappa'? La parola 'emergenza' evoca il concetto di eccezionalità, una malattia che ha raggiunto un momento di crisi, ma pur sempre temporanea. Ma l'emergenza rifiuti in Campania è una malattia di un organismo politico-amministrativo sano, o è profondamente connessa proprio alla natura e al funzionamento di questo organismo? E le emergenze toscane sono il risultato di una congiuntura, l'inevitabile scoria che accompagna il passaggio dal vecchio sistema gerarchico di controlli al nuovo governo del territorio o sono invece dovuti a mutamenti strutturali dell'economia toscana che si combinano con le modalità del nuovo governo? E, in quest'ultimo caso, sono una patologia curabile del sistema o derivano dal funzionamento fisiologico di un apparato legislativo e di pianificazione - di un sistema di governo - che per sua natura produce emergenze? In una parola, sono un problema di malfunzionamento amministrativo o dipendono da scelte politiche?

Rispondere a queste domande ha un'importanza fondamentale, perché se fosse vera la seconda ipotesi, il ruolo dei comitati non può avere una natura meramente difensiva e non può neanche limitarsi a fornire delle proposte caso per caso, ma deve prospettare, oltre a proposte alternative, anche un nuovo modo di governare il territorio, più aperto alla partecipazione dei cittadini, meno opaco di quello attualmente praticato, in una parola *una politica diversa*; paradossalmente una politica più aderente agli obiettivi espressi nei documenti ufficiali della Regione, la legge di governo del territorio e il Piano di indirizzo territoriale (PIT) in primis.

#### **Tre categorie di emergenze**

Le emergenze toscane possono essere classificate in tre categorie. Una prima in cui l'azione dei comitati ha una natura seccamente oppositiva. Sono operazioni che non si devono fare e basta, perché non solo danneggiano irreversibilmente il patrimonio ambientale e paesaggistico della regione, la ricchezza di tutti, ma oltre tutto non sono funzionali allo sviluppo dell'economia toscana (beninteso se non si equipara lo sviluppo alla cementificazione). La seconda categoria, che comprende per lo più le opere pubbliche - strade, infrastrutture di trasporto su ferro, impianti di produzione di energia o di smaltimento di rifiuti - non vede opposizioni di principio. Qui i comitati si oppongono piuttosto a specifici progetti, e allo stesso tempo propongono progetti alternativi, meno impattanti sul territorio, meno costosi (ma forse quest'ultima caratteristica è proprio quella che ne definisce uno specifico handicap). Vi è, infine, una terza categoria, quella delle attività estrattive dove le emergenze sono dovute all'inadeguatezza del piano regionale; un piano che è la sommatoria delle richieste dei privati e che spesso si risolve in uno sfruttamento oltre il lecito delle risorse di cava e nella sostanziale inosservanza dei progetti di recupero.

In questa relazione sulle emergenze toscane sarà trattata solo la prima categoria, le operazioni diffuse e pervasive contro l'ambiente e il paesaggio toscano. Questa scelta



dipende dal fatto che trattare con un minimo di documentazione e in modo non sommario le operazioni che entrano nelle altre due categorie avrebbe comportato la necessità di un tempo e di uno spazio non consentito in questa sede. Ma, soprattutto, perché si tratta di operazioni non generalizzabili, ma che devono essere esaminate progetto per progetto, caso per caso. Rimando perciò a questo proposito alle specifiche relazioni che seguiranno e saranno svolte da coloro che hanno competenza ed esperienza in proposito. Quindi, anche se le considerazioni e le proposte conclusive riguardano tutte le categorie di emergenze, qui l'attenzione sarà rivolta soprattutto ai casi che si iscrivono nella metafora Monticchiello.

### **Le operazioni contro il paesaggio e l'ambiente**

Monticchiello, è stato definito – a volte a mezza voce, a volte apertamente – dai politici toscani 'un caso risibile'. Siamo d'accordo: Monticchiello è risibile se confrontato con tanti altri casi, avvenuti o in corso. In fin dei conti, a Monticchiello vi era una giustificazione di offrire abitazioni alla popolazione locale, un problema reale che riguarda zone di alta appetibilità turistica dove la gente del posto non può competere nel mercato delle abitazioni. Un problema cui è stata data una risposta viziata da un eccesso di localismo e sbagliata da un punto di vista economico. Tuttavia, se le case di Monticchiello non fossero state costruite come pretenziose villette proprio ai piedi del castello, ma come normali abitazioni in qualche luogo più adatto, in un contrasto non stridente con l'edificato storico, si poteva discutere sulla qualità architettonica, ma la cosa finiva lì.

Ma che dire di tante operazioni concluse o in cantiere o progettate che ripetono in termini moltiplicativi la pur deprecata (a parole) lottizzazione di Monticchiello senza alcuna giustificazione se non la promessa di 'sviluppo' alle comunità locali? Basta muoversi nelle colline o nell'entroterra costiero toscano, magari percorrendo qualche strada secondaria, per notare un abnorme proliferazione di ville e villette, lottizzazioni poste in luoghi di alta visibilità, spesso accanto a qualche centro storico o a complessi edilizi monumentali (la grancia di Cuna, ad esempio), con un impatto paesaggistico devastante. La 'mappa' segnala decine di queste operazioni in corso, rivolte al mercato delle seconde o terze case o al mercato turistico e tuttavia i casi segnalati nella mappa sono solo la punta dell'iceberg: operazioni come quelle in corso a Casole d'Elsa, a Campagnatico, sul Monte Argentario, a Rimigliano (S. Vincenzo) a Capoliveri e a Marina di Campo nell'Elba, a Salivoli (Piombino), a Monticiano, a Monte San Savino, a Serravalle Pistoiese sul Montalbano, a Magliano, a Lucca (le serre trasformate in residenze), tanto per citarne alcune, alcune finite sulle cronache dei quotidiani per palesi episodi di illegalità. Ma su quest'ultimo punto tornerò più avanti, perché anche l'illegalità rischia nel sistema di governo toscano di diventare fisiologica e non più patologica.

L'opposizione dei comitati al depauperamento del paesaggio toscano è quindi pienamente giustificata: si tratta della proliferazione di veri e propri scempi, promossi da politici e amministratori locali che coagulano a loro volta gli interessi di costruttori, proprietari, professionisti, e li traducono in operazioni dove spesso gli uffici tecnici comunali svolgono il ruolo di catalizzatori più che di controllori. All'opposizione di comitati, le amministrazioni e i blocchi locali del mattone oppongono il consueto argomento dello sviluppo, una parola magica che ricorre in tutti i documenti politici, da quelli regionali fino a quelli dei comuni più piccoli. Lo sviluppo come panacea che mette tutti d'accordo; lo sviluppo che chiede inevitabilmente il sacrificio di qualche valore secondario; lo sviluppo che prevale per forza di cose su ambiente e paesaggio.



## **Un falso sviluppo**

Proviamo ad esaminare allora la qualità e la reale consistenza di questo sviluppo. Costruire case produce reddito una tantum, un reddito che va ai costruttori in forma di profitti, ai proprietari dei suoli in forma di rendite e agli addetti come retribuzione del lavoro. Si tratta di redditi che generalmente non vengono spesi localmente e hanno breve durata. Ciò che è stato costruito a sua volta produce reddito, ancorché figurativo, se si tratta di prime case. Ma la lottizzazione della campagna toscana non produce quasi mai prime case. La stragrande maggioranza dei cittadini della nostra regione sono già proprietari delle case in cui abitano e coloro che cercano abitazione – giovani e immigrati – non possono certamente acquistare immobili che per prezzo e caratteristiche sono destinate ad acquirenti ben più ricchi.

A proposito di sviluppo e incremento del reddito locale, un dato mi sembra interessante: riguarda l'isola d'Elba, un territorio particolarmente aggredito da lottizzazioni legali e illegali, dove la presenza dell'ente parco dell'arcipelago toscano viene sentito con particolare fastidio da amministratori e costruttori. Un recente studio dell'Irpet (Toscana Economia - n. 4 - 18 giugno 2008) afferma che "... se il turismo porta ricchezza (all'Elba il Pil è per il 21% più alto rispetto alla media regionale), quel reddito in buona parte se ne va altrove: molti acquisti si fanno sul continente, i lavoratori stagionali arrivano da fuori, i proprietari delle strutture turistiche spesso non sono del posto. Di conseguenza il reddito disponibile - e non quello prodotto - è di circa il 4% più basso della media regionale. Aumentano poi le spese generali (smaltimento rifiuti, consumi idrici, trasporti): ogni 100 euro che un turista spende - ha calcolato l'Irpet - le entrate per gli enti locali crescono di 9 euro ma le spese generali di 14.

Ciò che vale per l'Elba vale a maggior ragione per l'intera regione. I comuni non costituiscono sistemi chiusi: profitti e rendite alimentano ulteriori investimenti edilizi, in altre parti della Toscana o in altre regioni, i redditi dei lavoratori hanno breve durata e sono spesi in altri luoghi. L'offerta turistica più che aggiuntiva finisce per essere sostitutiva di quella esistente; ne fanno fede due fenomeni di facile osservazione. Da un parte l'ingente quantità di sfitto turistico anche nei mesi di alta stagione come luglio e agosto; interi residences che sono vuoti o occupati solo per brevi periodi, non certamente remunerativi dell'investimento, ma in realtà una specie di bene rifugio. Dall'altra la tendenza delle cosiddette residenze turistico-alberghiere a diventare residenze e basta, dopo avere goduto di particolari agevolazioni normative e fiscali. Si tratta quest'ultimo di un fenomeno diffuso che ha visto più volte l'intervento sanzionatorio delle procure della repubblica.

## **I motori di uno sviluppo basato sull'edilizia**

Ciò che appare come distruzione irreversibile di risorse territoriali viene promosso e alimentato da un riposizionamento in atto di parti consistenti dell'economia toscana. Molti imprenditori operanti in settori soggetti alla concorrenza del mercato globale – come tessile e moda – anche penalizzati dalla debolezza valutaria dei paesi dove sono esportatori<sup>1</sup>, stanno riconvertendo i loro capitali dalle attività manifatturiere all'edilizia, soprattutto nel settore turistico, ma anche nel mercato delle abitazioni. E' significativo a questo proposito che i prezzi delle abitazioni residenziali siano

---

<sup>1</sup> Queste preoccupazioni risultano viepiù aggravate dalle vicende economiche dell'ultimo quinquennio, caratterizzato da una crescita zero, ma soprattutto dal calo rilevante delle esportazioni (mai manifestatosi per un periodo così lungo); dalla costante caduta della produzione industriale; dalla sofferenza dei principali distretti della regione. Sembrerebbe essere entrato in difficoltà il motore principale dello sviluppo economico regionale: la capacità di esportare manufatti di pregio realizzati nei nostri sistemi di piccola impresa. (Documento di piano, p. 8)



cresciuti nel periodo che va dal 2000 al 2006 quasi del 50% (fonte ANCE, Quinto rapporto sul mercato immobiliare toscano, ott. 2006), mentre i prezzi degli immobili per uffici o nello stesso periodo siano cresciuti del 16% e degli stabilimenti industriali del 10% (meno, cioè, dell'inflazione). Ma il dato forse più interessante sulla composizione strutturale dell'economia toscana e sulle sue direzioni di cambiamento viene dal rapporto annuale del 2005 della Banca d'Italia, a proposito degli impieghi bancari di medio e lungo termine. Nel 2005, in Toscana si è investito in costruzioni più di 10 miliardi di euro, di cui 4 miliardi in abitazioni, meno di 4 miliardi in investimenti direttamente produttivi (macchine, attrezzature, mezzi di trasporto, ecc.), mentre più di 17 miliardi sono stati destinati all'acquisto di immobili<sup>2</sup>. Ancora più significativi i dati tendenziali. A fronte di un incremento degli investimenti in costruzioni (non comprendente le opere pubbliche) medio annuale del 18% nel biennio 2003-2005 sta un decremento degli investimenti produttivi che nel 2005 ha registrato un meno 7,5% rispetto all'anno precedente. In sintesi, l'economia toscana a fronte delle difficoltà che incontrano i suoi settori tipici si sta riconvertendo verso il mattone, dagli alberghi di extra lusso, ai villaggetti turistici e ai residences destinati agli acquirenti più modesti. Il settore immobiliare ha assunto il ruolo di volano per il trasferimento di capitali da settori in crisi per concorrenza a settori che godono di rendite oligopolistiche: dalla produzione manifatturiera all'edilizia, utilizzando come materia prima il territorio, il 'made in Tuscany' non soggetto alla concorrenza ma non riproducibile. E poiché il territorio toscano, per la sua unicità e per il suo appeal richiama anche numerosi investitori stranieri, nonché capitali di origine dubbia se non chiaramente malavitosa, si può comprendere come sia in atto un assalto generalizzato alle parti più pregiate della regione; un assalto che i comitati possono solo denunciare non certo contrastare da soli.

### **Uno sviluppo durevole**

La miscela fra le tendenze in atto dell'economia toscana e comportamenti amministrativi, sollecitati quest'ultimi anche dalla crisi delle finanze comunali, alimenta un modello di falso sviluppo, distruttivo del territorio. Qui stanno due obiettivi fondamentali che chiedono una politica diversa da parte della Regione. In primo luogo uno sviluppo durevole e che - differenza di quello edilizio - non si esaurisca nel prodotto stesso. In secondo luogo uno sviluppo che utilizzi il territorio come fattore di innovazione e di modernità; che incorpori cioè la qualità e unicità del territorio toscano come 'qualità del prodotto', senza distruggerlo.

Se guardiamo all'isola d'Elba, per tornare all'esempio precedente, vediamo un territorio di straordinarie opportunità che viene utilizzato per attività turistiche poco più di due mesi l'anno; dove invece che servizi si offrono immobili; dove i diversi operatori non fanno sistema; dove chi alloggia in un residence non è sicuro di trovare un posto sulla spiaggia; dove, in sintesi si offrono cose a caro prezzo, per lo più case, ma non servizi. Altra cosa sarebbe un turismo prolungato per almeno sei mesi l'anno, un'offerta complementare di alloggi, servizi, eventi, prodotti tipici, come avviene in un mercato moderno. Se in questo modello virtuoso di sviluppo si dovessero costruire anche delle strutture ricettive, ben inserite nel paesaggio sarebbero benvenute. Quanto vale per l'Elba vale anche per il resto della Toscana.

---

<sup>2</sup> Banca d'Italia, *Note sull'andamento dell'economia toscana nel 2005*. Il peso del settore delle costruzioni e della rendita nel modello di sviluppo toscano è confermato anche da dati più recenti: "In Toscana si investe più di quanto si risparmi e si investe molto, troppo, in acquisto di immobili. Si investe dunque relativamente poco in capitale e lavoro. E si orienta la rendita prodotta, in definitiva, su altra rendita" (Lorenzo Perra, *Corriere della Sera*, 10 giugno, 2008)



In definitiva, i comitati si oppongono a una distruzione di paesaggio e territorio che avviene senza che alla base vi sia un progetto di sviluppo durevole e sostenibile. Sono certamente a favore di progetti che utilizzino il territorio in senso opposto, in un reale processo di modernizzazione dell'economia toscana. Agli inizi del terzo millennio, modernizzazione e sviluppo significano ricerca, innovazione, istruzione, formazione professionale, servizi alle imprese, produzioni tecnologicamente avanzate, ospitalità qualificata e orientata - una serie di beni, prevalentemente immateriali, che trovano nel nostro territorio e nel nostro paesaggio un supporto di eccellenza. Questi valori dovrebbero stare alla base del patto politico fra diversi livelli istituzionali e fra istituzioni e cittadini, e se tutto ciò comporta un limitato consumo di nuovi suoli, anche in posizioni delicate, cioè se i progetti edilizi sono realmente finalizzati a una modernizzazione correttamente intesa, possono essere tranquillamente accettati e sostenuti fatta salva ovviamente la qualità dei progetti.

### **Il territorio e la politica dichiarata della Regione Toscana**

Quanto detto finora sulla qualità dello sviluppo toscano e sulle tendenze in atto è confermato dal Piano di sviluppo regionale (PSR) 2006-2010, dove si afferma che *“in ambito economico-sociale, l'analisi della distribuzione del reddito e della ricchezza segnala uno spostamento progressivo dalla retribuzione del lavoro a quella della rendita, e dai settori produttivi a quelli finanziari e immobiliari. Mentre a proposito del settore terziario del tempo libero - che in gran parte equivale ad attività turistiche - sempre nel PSR viene detto che “è necessario sviluppare competitività attraverso la valorizzazione del patrimonio ambientale, paesaggistico, culturale, e ridurre le rendite di posizione” e di seguito, sempre il PSR sostiene che nel ridisegno del sistema toscano “risultano favorite ... le aree turistico-rurali, dove un nuovo modello di sviluppo, ma anche il meccanismo della rendita e dell'investimento immobiliare, ha creato significativi flussi di reddito, non accompagnati però da livelli occupazionali stabili e qualificati. Risultano, invece, sfavoriti i sistemi produttivi locali basati sull'attività manifatturiera (PSR 2006-2010, p. 7).*

Ma i principali documenti programmatici e strategici della Regione Toscana, vale a dire PSR e PIT sono condivisibili non solo per molti aspetti analitici, ma anche per quelli propositivi. In particolare per quanto riguarda il territorio, nel PSR ci si propone di *“far emergere il valore immateriale rappresentato dal territorio, contrastando tutte le forme delle rendite di attesa; promuovere anche attraverso le politiche territoriali l'innovazione, salvaguardare e rafforzare il valore delle colline e delle coste e di tutte le altre eccellenze presenti sul territorio; generare coesione, dinamismo e governance territoriale cooperativa tra tutti i livelli istituzionali presenti” (PSR p. 31).* Un territorio che secondo il PIT deve essere inteso come *“patrimonio ambientale, paesaggistico, economico e culturale della società toscana. Ma anche “un ‘veicolo’ essenziale con cui la nostra comunità regionale partecipa alla comunità universale dell'umanità e si integra nei suoi destini”. E ancora: il territorio è “un fattore costitutivo del capitale sociale di cui dispone l'insieme di antichi, nuovi e potenziali cittadini della nostra realtà geografica. Perciò, quale che sia la titolarità dei suoli e dei beni immobili che vi insistono, il territorio - nelle sue componenti fisiche così come in quelle culturali e funzionali - è comunque e pregiudizialmente il nostro patrimonio pubblico: che pubblicamente e a fini pubblici va custodito, mantenuto e messo in valore<sup>3</sup> (Documento di piano, pp. 21, 22).*

<sup>3</sup> E prosegue: *“...E che, su questa base, va reso capace di accogliere, sostenere e armonizzare l'iniziativa e la progettualità del privato che, con il lavoro e con l'impresa, fonda sul territorio le proprie aspettative di reddito e le proprie capacità di innovazione. Perciò, piani e*



Potremmo aggiungere molte altre importanti affermazioni del PSR e del PIT che sono completamente condivise dai comitati. I comitati non solo sono d'accordo con queste analisi e questi obiettivi, ma intendono collaborare in quello spirito di partecipazione 'bottom-up' che deve integrare la componente 'top-down' delle decisioni.

### **Il territorio e la politica reale nella regione Toscana**

Le dichiarazioni di principio di PSR e PIT sono importanti; *ma sono anche impegnative?* E se sono impegnative come sono tradotte in una prassi concreta?

Qui si situa una fondamentale discrasia fra fini e mezzi che deriva da una precisa scelta politica della Regione. La discrasia consiste nel fatto che *l'adesione degli enti locali, dei Comuni in primis, agli obiettivi della politica regionale riguardante il territorio si colloca su un piano meramente volontaristico*. Questa scelta è dichiarata e ribadita nel PIT al di là di ogni possibile dubbio. Cito fra le tante affermazioni: "Nessun Comune deve sentirsi sotto tutela... *E' un punto su cui la chiarezza dev'essere massima, a costo della ridondanza. Così come la gerarchia anche l'età del principio di conformità - quale chiave delle relazioni intergovernative - è definitivamente sepolta*". (Documento di piano, p. 82).

In sintesi, secondo il PIT, "perché la governance non scada a mero rito negoziale", perché, cioè, si realizzi quel patto istituzionale e politico necessario affinché gli obiettivi del PIT non rimangano sulla carta, occorrono due pilastri fondamentali. Il primo pilastro è costituito da un'adesione, *più ancora che politica, 'etica'* alle finalità del PIT<sup>4</sup>. L'altro pilastro è la *valutazione integrata* che dovrebbe costituire il lato tecnico e 'oggettivo' della governance. ("la valutazione integrata è lo strumento indispensabile per dare sostanza alla governance territoriale, trasformando la sussidiarietà e l'autonomia locale, che ne sono il presupposto, in cooperazione attiva invece che in tentazioni di isolamento particolaristico o municipalistico ..... E dia testa e gambe a quel nuovo 'patto' che il Pit vuole rappresentare"<sup>5</sup>). E ometto molte altre citazioni che rafforzano questa posizione sostanziale che costituisce l'essenza della politica di governo del territorio della Regione Toscana.

Di fronte a una così palese contraddizione fra obiettivi politici e strumenti amministrativi viene da chiedersi se i nostri governanti abbiano perso ogni senso della realtà? Si immaginano forse che i comportamenti degli amministratori locali - fatto salvo il comportamento di tanti sindaci che operano con sostanziale correttezza siano rivolti esclusivamente al bene comune e che non vi giochi alcun altro tipo di interesse, né di politica personale, né economico? Che non sia possibile alcuna collusione fra politica e affari? Che le forze della rendita si facciano ammansire dalle buone parole? Poiché i governanti della Regione Toscana non sono così ingenui da credere di vivere in un mondo incantato, dove non esistono capitali leciti e illeciti in cerca di occasioni speculative, un mondo dove non esistono collusioni fra amministratori e il blocco del mattone, un mondo dove non esiste la corruzione, dove lo statuto del territorio, ancorché costituito da soli indirizzi, è la fonte e il parametro etico, di quel "*senso del limite*" con cui *chi amministra come chi intraprende deve trattare un patrimonio (il territorio) tanto prezioso, quanto delicato*" (Documento di piano, p. 26); poiché, dicevamo, i nostri

---

strategie dell'azione pubblica, da un lato, e l'intraprendere innovativo del progetto privato, dall'altro, diventano l'endiadi essenziale cui sono affidati il valore di quel capitale sociale, la sua tutela e la sua trasmissibilità"

<sup>4</sup> . Infatti, solo se ogni livello di governo fa propria - sul piano politico - e accetta - in termini tecnici (cioè con strumenti adeguati di valutazione) - una semplice ma discriminante domanda: «...qual è il mio contributo al bene della mia Regione visto che da esso dipende gran parte di quello della mia comunità?», allora la *governance* non regredisce al mero rito negoziale del *do ut des* ma diventa capacità di situare problemi collettivi e opportunità territoriali nella scala ottimale a che il loro trattamento diventi» (Documento di piano, p. 28)

<sup>5</sup> Ibidem



governanti, forse non sono in questo momento particolarmente sensibili alla tutela del paesaggio, ma certamente non ingenui, dovremmo pensare che gli obiettivi politici del PIT siano di altra natura rispetto a quelli dichiarati e che mirino ad una consensuale spartizione del governo del territorio fra Regione e Comuni, finalizzata alla conservazione di poteri collettivi e personali, con le Province relegate nel ruolo di invitati di pietra.

Una seconda risposta cui ci piacerebbe aderire (ma va dimostrata nei fatti) nasce dalla constatazione in parte condivisibile che le politiche di piano, le “politiche regolative” e in particolare la loro strumentazione giuridica non si realizzano senza un diffuso consenso; consenso che non può essere ottenuto ritornando a sistemi di pianificazione gerarchica, ma deve coinvolgere tutte le istituzioni. Questa secondo punto di vista anche se sottovaluta la potenza dei cambiamenti strutturali che abbiamo ricordato e delle conseguenti spinte ad un'utilizzazione privatistica del territorio, mirata allo sfruttamento di rendite di posizione, deve essere precisata e integrata sul piano degli attori cui viene sollecitato il consenso. Torneremo su questo punto che è centrale nelle conclusioni.

Di fatto in questi ultimi anni, già a partire dalla legge di governo del territorio del 1995 (che non differisce nelle finalità da quella attuale), le cose sono andate in tutt'altra direzione e non bastano certamente le esortazioni del PIT o del PSR a ribaltare corposi e consistenti interessi economici che si sono intrecciati con gli interessi politici di non pochi amministratori locali. L'affermazione che l'efficacia del piano regionale (di cui abbiamo già ricordato i virtuosi obiettivi) è affidata alla *“capacità politica” dell'amministrazione regionale di alimentare e orientare la cooperazione tra i diversi livelli di governo del panorama istituzionale toscano.* (Documento di piano, p.26), suona come 'parola di re!', dove la 'capacità politica', assurge a suprema garanzia del patto fra istituzioni e cittadini.

### **La valutazione integrata**

L'altro pilastro che dovrebbe rendere consensuale il governo del territorio è la valutazione integrata a proposito della quale il PSR afferma testualmente: La valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali, economici, sociali e sulla salute diventa parte costitutiva della programmazione e della pianificazione territoriale e *può essere sottoposta a verifiche esterne in modo trasparente, attraverso adeguate procedure di informazione e partecipazione.* E' dunque lo strumento indispensabile per dare sostanza alla governance~ trasformando la sussidiarietà e l'autonomia che ne derivano in motivi di confronto invece che in tentazioni di isolamento autonomistico (PSR, p. 31)

Non entro nel merito del regolamento emesso nel febbraio 2007 dalla Regione, perché richiederebbe troppe parentesi tecniche. Mi limito a dire che si dovrebbe trattare più di un processo valutativo partecipato nel corso della formazione degli strumenti urbanistici che di una valutazione ex post degli strumenti o degli atti urbanistici già formulati<sup>6</sup> (art. 4). Questa impostazione è però nella prassi corrente e sostanzialmente disattesa dalle amministrazioni comunali. La valutazione integrata è diventato nella grande maggioranza dei casi un documento burocratico, elaborato all'interno del comune stesso, senza le necessarie competenze tecniche; mentre la partecipazione è una presa d'atto ex post, in tempi ristretti, di decisioni già prese. Anche questi comportamenti sono

---

<sup>6</sup> Occorre sottolineare come per molte opere (infrastrutture, impianti di produzione dell'energia, impianti di smaltimento dei rifiuti), la valutazione integrata contenga al suo interno (o dovrebbe contenere), la valutazione dell'impatto ambientale dell'opera; da questo punto deve iniziare la partecipazione, dalla discussione e sul progetto e dalle conseguenti scelte tecnologiche e non ex post sulla variante urbanistica.



ampiamente documentati dalle segnalazione dei comitati e non possono non essere a conoscenza dalla Regione Toscana.

### **Ci salverà il Codice del paesaggio?**

Ben più autorevolmente Salvatore Settis tratterà questo tema. Non vi è dubbio che sia apprezzabile il tentativo di ristabilire qualche competenza statale e qualche contenuto prescrittivo nella pianificazione paesaggistica, messa in crisi anche dalla perniciosa distinzione concettuale e di competenze fra 'tutela' e 'valorizzazione'.

Credo, tuttavia, che il dibattito si sia troppo concentrato sulla questione dei *beni paesaggistici*, sui procedimenti autorizzatori, e sui pareri più o meno vincolanti del soprintendente. Di fatto il Codice, anche a seguito alle modifiche apportate in sede di conferenza Stato-Regioni, prefigura un sistema farraginoso di tutela che per essere efficace presuppone come punti cruciali: un piano paesaggistico prescrittivo e non di mero indirizzo; la conformità degli strumenti urbanistici (come si è visto, rifiutata dalla Regione Toscana); l'effettiva verifica dell'adeguamento delle strutture tecniche comunali. Snodi decisivi che implicano una piena lealtà delle istituzioni, in particolare di Regioni e Comuni, al dettato di legge; mentre è assai più verisimile un'ottemperanza formale e burocratica degli enti locali e un'acquiescenza di Ministero e Soprintendenze. Ognuno di questi snodi alimenta, inoltre, un potenziale contenzioso ed è perciò facile prevedere che ancora una volta associazioni, comitati e cittadini dovranno farsi carico dell'osservanza della legge.

D'altra parte, è vero, come ci ha ricordato l'Assessore al Territorio della Regione, che i beni paesaggistici coprono il 57% del nostro territorio, ma si tratta massimamente di parchi o aree boscate già protette dalla legge forestale, sottratte le quali rimane poco più di un 5%. La gestione di tutto il resto, come è giusto, è affidato a processi di piano piuttosto che a vincoli. Ritorniamo perciò per forza di cose al PIT e alla legge 1/2005, alle loro intenzioni dichiarate e alla loro operatività effettiva.

### **Il problema della legalità**

Infine il problema della legalità. Qui le segnalazioni dei comitati e gli interventi della Procura della Repubblica si moltiplicano e anche in questo caso la Regione non può non esserne a conoscenza. Le vicende di Casole d'Elsa, dove tutto l'ufficio tecnico è sotto inchiesta, mentre la Regione appare come il invitato di pietra, sono esemplari. Mi limito a sottolineare il fenomeno sempre più diffuso del non rispetto nei Regolamenti Urbanistici delle direttive, delle prescrizioni e, addirittura, dei dimensionamenti dei Piani Strutturali. Episodi come quelli di Campi Bisenzio tendono a diventare da patologici a fisiologici. I PS sono sempre più scatole vuote piene di frasi retoriche, le invarianti strutturali formulate con enunciazioni generiche, prive di qualsiasi sostanza prescrittiva, e in aggiunta, sempre più diffusamente lasciate cadere nei Regolamenti Urbanistici che hanno preso la forma dei vecchi piani regolatori, con il vantaggio di non essere soggetti ad alcun controllo da parte di Regione e Provincia. Si tratta di comportamenti illegittimi che però si svolgono senza che nessuna istituzione possa o voglia intervenire, comportamenti che obbligano i cittadini, i comitati, e le associazioni ambientalisti (impropriamente e inefficacemente) a surrogare le istituzioni stesse.

Sottolineo il problema legalità, perché è preliminare a tutto il resto. E' inutile discutere su leggi e piani se poi queste e questi possono essere impunemente violati. Ma ancora più sostanzialmente, come può la Regione non rendersi conto che senza legalità non vi neppure democrazia?



## **Alcune proposte per una diversa politica di governo del territorio**

*Lo Statuto come carta costituzionale del territorio.*

Stanno diventando sempre più frequenti negli ordini del giorno dei consigli comunali, le richieste di approvazione di 'variante dell'invariante', splendido ossimoro che racchiude in sé il rovesciamento dello spirito originario della legge di governo del territorio e dell'idea di statuto come strumento di tutela dell'identità del territorio. Nei fatti, gli statuti con le loro invarianti sono trattati alla stregua di banali zonizzazioni o di norme di attuazione che possono essere cambiate a seconda di convenienze e occasioni, come se l'identità dei luoghi mutasse in ragione del manifestarsi degli interessi edificatori. L'esame dei Piani strutturali mostra come questi sempre più stanno assumendo la forma di scatole tanto piene di frasi retoriche, quanto prive di contenuti prescrittivi. I Regolamenti Urbanistici hanno mangiato già nella prima legislatura di attuazione il 60/70% delle previsioni dei piani strutturali che, secondo la legge dovrebbero essere *sine tempore*, perché basati sulla ricognizione delle potenzialità e della sostenibilità del territorio e non sulla domanda (di cui si è già sottolineata la componente speculativa). In una parola è entrata in crisi la strategia che assegnava al Piano Strutturale un compito essenzialmente statutario, di raccordo fra pianificazione regionale e strumenti operativi a livello comunale. Molti Regolamenti Urbanistici non prendono neanche in considerazione le invarianti individuate nel Piano Strutturale, mentre quest'ultimo svolge le funzioni della vecchia 'relazione generale': un documento tanto pieno di nobili intenzioni, quanto inutile.

Ne segue una proposta fondamentale per dare allo statuto del territorio il significato e il ruolo originario assegnatogli alla legge di governo del territorio<sup>7</sup>. La proposta, già formulata come osservazione al PIT, è di distinguere lo statuto del territorio e le invarianti strutturali dagli strumenti di pianificazione. Secondo questa proposta, non si tratta di tornare ad un sistema gerarchico e impositivo; si dovrebbe piuttosto fare un ulteriore passo in avanti promuovendo processi partecipativi il cui fondamento è l'elaborazione di uno statuto regionale, - articolato in tanti statuti locali necessariamente sovracomunali - *che valga come carta costituzionale del territorio*. Negli statuti dovrebbe essere concentrata la disciplina riguardante il paesaggio, introducendo così una distinzione, efficace da un punto di vista operativo, fra pianificazione paesaggistica e pianificazione del territorio. Quest'ultima non può 'discendere' dallo statuto<sup>8</sup>, ma a questo deve conformarsi in modo sostanziale. Il rispetto della conformità dei piani agli statuti dovrebbe essere affidato alle istituzioni mentre ai cittadini spetterebbe una funzione di sollecitazione e di controllo.

E' utile sottolineare che gli statuti del territorio così formulati non hanno un natura conservativa, non stabiliscono soltanto quello che deve essere conservato per le generazioni future, non suppongono un destino deterministico del territorio inscritto nel loro passato. Definiscono - piuttosto e soprattutto - come invarianti, le regole che devono essere seguite nella trasformazioni del territorio, affinché la tutela dell'identità dei luoghi si coniughi con uno loro sviluppo durevole.

---

<sup>7</sup> La legge recita (sia pure attraverso una serie di anacoluti) "Lo statuto ... assume e ricomprende, all'interno dello specifico strumento della pianificazione territoriale, le invarianti strutturali di cui all'articolo 4, quali elementi cardine dell'identità dei luoghi, consentendo in tal modo l'individuazione, ad ogni livello di pianificazione, dei percorsi di democrazia partecipata delle regole di insediamento e di trasformazione nel territorio interessato la cui tutela garantisce, nei processi evolutivi sanciti e promossi dallo strumento medesimo, lo sviluppo sostenibile..." (LR 1/2005, art. 5, comma 2).

<sup>8</sup> Così come le leggi ordinarie dello Stato non 'discendono' dalla Costituzione repubblicana, ma ad essa devono uniformarsi.



*Il rispetto delle leggi e dei piani deve essere garantito dalle istituzioni rappresentative.* E' stato detto che da parte dei comitati vi è una sistematica sopravvalutazione degli strumenti giuridici del piano e pertanto una continua lamentazione della loro non osservanza. Un'affermazione che se presa alla lettera significa che le leggi sono solamente delle inutili grida, congruente con il fatto che non esiste in Toscana alcun regime sanzionatorio nei confronti di chi viola la legge.

Quanto alla coerenza fra diversi livelli di piano, la Regione ha sostituito al sistema dei controlli, l'idea sussidiarietà fra istituzioni e una concertazione e che dovrebbe svolgersi in sede politica e tecnica nelle fasi di formazione dei piani. Ma quest'idea è messa in crisi sia dallo svuotamento dei Piani Strutturali cui abbiamo fatto cenno, sia dalla pressoché totale autonomia e autoreferenzialità dei Regolamenti Urbanistici. Il problema è drammaticamente sottovalutato dai politici regionali e dalla legge di governo del territorio, dove l'unico antidoto all'inosservanza dei piani è costituito dalla possibilità di ricorrere (da parte dell'istituzione che ritiene violato il proprio piano) alla cosiddetta *Conferenza paritetica interistituzionale*. Sul ruolo e l'importanza della Conferenza sono state spese molte parole, e la stessa legge regionale, modificata su pressione dei comitati, ora riconosce alle associazioni di cittadini la possibilità di rivolgersi alle istituzioni affinché adiscano la Conferenza su problemi da loro segnalati (una modifica del tutto pleonastica). In una parola, tutto il vecchio sistema di controlli e di gerarchia dei piani che ne doveva assicurare la coerenza e conformità è ora sostituito dalla Conferenza paritetica interistituzionale.

Ma quale è stata l'effettiva attività fino ad ora della Conferenza? Debbo queste notizie al garante della Comunicazione della Regione Toscana, prof. Massimo Morisi, cui mi piace riconoscere pubblicamente il fair play nel rispondere con prontezza e in modo esauriente alle richieste di informazioni (molti garanti semplicemente non rispondono o danno risposte burocratiche ed evasive). La Conferenza paritetica è stata nominata nel luglio del 2006, è composta da 9 membri (3 di nomina regionale, 3 indicati dalle Province e altrettanti dai Comuni, presidente l'assessore al territorio della Regione) e in questo lasso di tempo si è riunita solo due volte. In entrambi casi chi ha adito la Conferenza è stata la Provincia di Grosseto, contro i Comuni di Orbetello e Montescudaio. A quanto risulta dai documenti rintracciabili su internet, almeno in un caso la risposta della Conferenza è stata un invito a mettersi d'accordo. Insomma è come se in una causa civile il giudice dicesse a contendenti a sbrigarsela fra di loro.

Tuttavia, ciò che realmente sorprende è che in tutto questo tempo solo due volte si sia adita la Conferenza. Ciò vuole dire o che tutto va bene nell'urbanistica toscana e che non esistono conflitti interistituzionali o che vi è un totale disinteresse o acquiescenza da parte di Regione e Province rispetto all'operato dei Comuni. Come mai la Regione non 'adisce' di fronte alle innumerevoli violazioni e inosservanze del PIT e dei piani provinciali dei Comuni segnalate dai comitati, molte di queste anche violazioni della legge? Si tratta di una cronica distrazione o di una voluta omissione politica? Cosa dire poi delle situazioni in cui i Comuni dovrebbero adire contro loro stessi, cioè della sempre più diffusa occorrenza di Regolamenti Urbanistici difformi dai piani strutturali, non solo nella filosofia, negli obiettivi, nelle intenzioni dichiarate e addirittura nei pochi aspetti chiaramente prescrittivi, come il dimensionamento delle volumetrie edificabili. La spregiudicata operazione di Campi Bisenzio è stata bloccata dalla magistratura; ma quante situazioni simili si stanno verificando in questo momento?

Pur nei limiti dell'attuale sistema, occorre perciò che i cittadini, in forma associata e le associazioni ambientaliste possano adire direttamente la Conferenza paritetica



senza che vi sia il filtro di un'istituzione che faccia proprio il ricorso. Ma occorre anche rivedere il ruolo della Conferenza che è ora essenzialmente politico (ne fa fede oltretutto la sua composizione<sup>9</sup>), che mira cioè a stabilire un ulteriore tavolo di concertazione e mediazione fra parti in conflitto e non a dirimere il contenzioso sulla base della necessaria osservanza dei piani.

### *La partecipazione*

Tutte le osservazioni critiche e le proposte finora avanzate trovano il nodo decisivo nella partecipazione dei cittadini al governo del territorio. Il superamento di un sistema gerarchico di pianificazione e di controlli, impone necessariamente un salto di qualità nei processi partecipativi che devono diventare centrali ed effettivi e non – come è accaduto finora – burocratici e ininfluenti rispetto alle decisioni finali

L'idea di governance che sta alla base di tutta la politica del territorio della Regione Toscana, una governance il cui unico fondamento pubblico è un patto politico fra Regione ed enti locali *mostra chiaramente i limiti di un'idea di partecipazione declinata esclusivamente in chiave politico-amministrativa*, un'impostazione che si è tentato in parte di correggere con la legge 'sulla partecipazione alle scelte politiche regionali e locali' del gennaio 2008. Una prima sperimentazione della legge a proposito della gigantesca impresa turistico-immobiliare di Tui a Castelfalfi, ne ha mostrato meriti (nei confronti di analoghe operazioni condotte in modo opaco nel chiuso degli uffici comunali), ma anche limiti, soprattutto nell'identificazione di quali istituzioni e di quali cittadini (non evidentemente solo i residenti nel Comune direttamente interessato) dovrebbero essere attivamente coinvolti nei processi partecipativi.

Anche se un giudizio sulla legge deve attendere un'effettiva sperimentazione, già da ora si può indicarne due punti critici. Per ciò che riguarda il dibattito pubblico relativo ai 'grandi interventi', appare insoddisfacente che il soggetto proponente possa "proseguire a sostenere il medesimo progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico, argomentando motivatamente le ragioni di tale scelta", ma ignorando nella sostanza quanto emerso in fase di dibattito. Riguardo al sostegno regionale ai processi di partecipazione, bisogna evitare che questo si traduca in una burocratizzazione della partecipazione, e in una contrapposizione manipolata fra gruppi di interesse.

La legge 1/2005 sul governo del territorio costituisce dunque il banco di prova immediato degli effetti potenziali della legge sulla partecipazione. Questa non deve essere qualcosa di aggiuntivo che si pone a latere dei processi di piano, ma deve prima di tutto essere esercitata secondo quanto prescrive l'articolo 5 della legge 1/2005, sugli statuti del territorio, attivando un percorso che, dalla individuazione condivisa delle risorse essenziali in campo ambientale, territoriale e paesistico, alla definizione delle invarianti strutturali e alle regole statutarie per la loro

---

<sup>9</sup> La Conferenza paritetica interistituzionale è stata costituita con Decreto Presidente R.T. n°112 del 28.07.06, ed è formata da 3 membri in rappresentanza dei Comuni, 3 in rappresentanza delle Province e 3 per la Regione Toscana.

I tre membri in rappresentanza dei Comuni sono:

Mauro Tarchi, sindaco di San Giovanni Valdarno, Stefania Saccardi, attualmente assessore al lavoro presso la Provincia di Firenze e all'epoca della nomina vicesindaco del Comune di Campi Bisenzio, Ermindo Tucci, consigliere del comune di Forte dei Marmi.

I tre membri in rappresentanza delle Province sono:

Ilio Scheggi, presidente della Provincia di Grosseto, Massimo Logli, presidente della Provincia di Prato, Vincenzo Ceccarelli, presidente della Provincia di Arezzo.

I tre membri in rappresentanza della regione toscana sono:

Riccardo Conti – Assessore al territorio della Regione Toscana, presidente della Conferenza. Erasmo De Angelis, presidente della 6° Conferenza del consiglio regionale, Agostino Fragai, assessore alle riforme istituzionali. Stefania Saccardi dalla data della nomina di assessore provinciale non ha più preso parte ai lavori della Conferenza.



conservazione e valorizzazione, *sviluppi un dibattito pubblico che porti alla stesura dello statuto del territorio* - quello strumento socialmente condiviso, a carattere "costituzionale" che è stato indicato come perno essenziale di un governo del territorio in grado di coniugare identità del paese con sostenibilità e modernizzazione. Partecipazione, quindi, non solo come forma di controllo, ma come componente essenziale del governo del territorio, soprattutto quando si tratti di scelte nell'interesse generale che confliggono con gli interessi locali.

Le considerazioni finora svolte riguardano l'attività 'normale' di governo, quella cioè che si svolge attraverso i piani. La partecipazione dei cittadini deve però estendersi anche alle decisioni, sempre più frequenti - spesso quelle più strategiche e di maggior impatto sul territorio - che avvengono al di fuori della pianificazione ordinaria, attraverso accordi di programma o di pianificazione o più spesso attraverso conferenze di servizi rese di fatto inaccessibili ai cittadini. Analoga partecipazione deve essere resa effettiva e operativa nei procedimenti di valutazione (valutazioni di impatto ambientale, verifiche preliminari, valutazioni ambientali integrate ecc.).

### **Una breve notazione conclusiva**

Tutte le considerazioni finora svolte mostrano l'importanza dell'azione di comitati, se non altro perché la loro presenza, la loro attività e l'attenzione che in qualche caso riescono a guadagnarsi, inducono ad una maggiore cautela le amministrazioni comunali. Tuttavia i comitati scontano una natura prevalentemente oppositiva, perché nascono in reazione a decisioni prese, non partecipano a queste decisioni. Questa natura oppositiva costituisce un problema, per la politica della Regione e dei Comuni, ma anche per i comitati stessi, quando le questioni da decidere e le operazioni proposte non si iscrivono in un dannoso consumo di territorio, ma riguardano la realizzazione di infrastrutture e impianti utili o indispensabili: cito fra questi, gli impianti di trattamento di rifiuti (secondo la filosofia che ognuno deve smaltire ciò che produce in casa propria), gli impianti di produzione o distribuzione di energia, i sistemi di trasporto su ferro.

E' vero che in molti casi la Regione è gravemente carente dal punto di vista della pianificazione generale delle diverse tipologie di opere che finiscono spesso per essere decise caso per caso, in modo sordo (si pensi ad esempio agli impianti eolici, la cui localizzazione è affidata ai Comuni o agli impianti di produzione di energia da biomassa promossi come business dai privati). Ma è anche vero che in una società complessa che deve a sua volta decidere su questioni complesse, la partecipazione non è un prezzo da pagare nel processo di realizzazione delle opere, ma un ingrediente fondamentale per il loro successo. Una partecipazione che deve essere attivata fin dall'inizio e deve innanzitutto riguardare la tipologia e la tecnologia dei progetti e la valutazione del loro impatto ambientale. Attualmente si verifica un comportamento esattamente opposto, esasperato dal ricorso al project financing. Le comunità locali e cittadini si trovano di fronte o a progetti sostanzialmente già definiti, da accettare a scatola chiusa, o, all'opposto, a impianti e di opere di cui non si sa neanche il soggetto che li dovrebbe progettare, ma di cui si vuole decidere, al buio, la localizzazione; le procedure di valutazione (anche a causa della legge 'obiettivo') sono effettuate solo sul progetto esecutivo (escludendo quindi l'opzione zero), la partecipazione di fatto annullata. Non vi è alcuna seria, sistematica, organica politica da parte della Regione per coinvolgere i cittadini nelle scelte, dimostrandone l'utilità e chiedendo ai cittadini di diventarne protagonisti.

La tramvia fiorentina è un caso reale, ma anche la metafora di tanti simili casi. Come stupirsi del fatto che i fiorentini si siano opposti ai progetti della tramvia



ancora da realizzare, quando hanno visto i tratti in corso di completamento che tagliano la città con una piattaforma di binari sopraelevata e impenetrabile, posta al centro della sede stradale e con un impatto devastante anche dal punto di vista estetico? Perché il progetto viene portato a conoscenza del pubblico solo quando ormai (si dice) è troppo tardi per tornare indietro? Perché indignarsi, perciò, dell'opposizione dei comitati, ma anche di tanti cittadini, che solo per arroganza o miopia possono essere definiti come 'la nuova destra'?

La tramvia è stata concepita come una ferrovia che attraversa la città, ma poteva essere pensata come una grande iniziativa di rinnovo urbano, la più importante operazione a Firenze dopo il piano Poggi; una straordinaria occasione per riqualificare le periferie e dare un nuovo volto alla città, un'impresa da condurre in porto coralmemente con i cittadini. Dove sta quindi la 'capacità politica' di chi ha scelto la prima strada?

La richiesta fondamentale dei comitati è quindi una nuova politica di governo del territorio che veda come centrale la partecipazione dei cittadini, assicuri uno sviluppo durevole della nostra regione, ne valorizzi in modo innovativo l'identità e - dulcis in fundo - renda inutili i comitati stessi.