

Giuseppe De Luca

Piano strutturale coordinato “La città del Tufo”: un successo insuccesso

Nella ripresa del dibattito sulle Unioni dei Comuni e dalle prime esperienze concrete di Unioni realizzate sembra che le decisioni connesse al governo del territorio e ai suoi apparati strumentali rivestono un ruolo centrale, se non decisivo, per il successo. D'altronde definire una visione d'insieme, delle politiche cooperative di indirizzo entro uno sfondo territoriale condiviso, è uno dei presupposti per aiutare il formarsi di una nuova comunità d'area che superi quella comunale e campanilistica.

Eppure non è sempre così, anzi. La storia del Piano strutturale coordinato “La città del Tufo” dimostra il contrario, o meglio, che il successo o l'insuccesso di un'Unione è questione di cultura politica e non già di cultura tecnica e men che meno di strumentazione urbanistica.

Come noto ci sono tre possibili tipi di unione tra enti locali: quella istituzionale, la più difficile e la più radicale; quella di gestione, più debole, ma certamente più praticabile perché favorita dalle difficoltà di bilancio; quella della pianificazione e della programmazione, la più strategica e nodale, possibile anche mantenendo gli assetti istituzionali e amministrativi esistenti. In questo contributo trattiamo proprio di quest'ultimo tipo.

Tre comuni: un ambito territoriale

La Città del Tufo è una dizione che appare per la prima volta nella proposta di Schema strutturale della provincia di Grosseto (1990, proposta mai giunta alla formalizzazione), con l'obiettivo di articolare il territorio in sub-ambiti provinciali quanto a modalità di uso delle risorse da parte degli abitanti, di funzionamento interno e di caratterizzazione strutturale, nonché di storia socio-culturale. La Città del Tufo coincideva con i territori dei Comuni di Castell'Azzara, Sorano e Pitigliano (tutti in provincia di Grosseto).

L'ambito è composto al suo interno da due macro zone: una pedemontana dell'Amiata, dove fino a poco tempo addietro era attiva una delle principali aree minerarie della regione; l'altra di media collina, fortemente condizionata, sia nell'aspetto del paesaggio naturale che in quello del paesaggio antropizzato, dal tufo. È proprio questa seconda macro area che ha dato il nome alla “Città”.

L'idea e la proposta operativa è ripresa dal Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Grosseto (adottato nel 1998 e approvato nel 1999), che considera questo ambito come un vero e proprio “sottosistema insediativo provinciale”, in cui si rilevano modalità sostanzialmente omogenee di comportamento e di sfruttamento delle risorse territoriali.

Il territorio della Città del Tufo ha, ancora oggi, una forte riconoscibilità perché è riuscito a conservare un insieme di fattori ambientali, sociali, culturali, fisici, di pratiche, saperi ed economie, che lo rendono unico nel panorama regionale, seppur in una situazione economica in forte sofferenza negli ultimi anni, perché tagliato fuori dai flussi turistici. Pensare insieme e presentarsi come un sistema territoriale davvero integrato, e strutturato intorno a politiche comuni, era l'indicazione della politica territoriale sovraordinata che le Amministrazioni locali sembravano aver recepito. Infatti, proprio per definire un nuovo assetto di ambito, i tre Comuni concordemente ad inizio anni duemila, chiedono assistenza finanziaria e tecnica alla Regione Toscana per un'iniziativa di coordinamento nel campo del governo del territorio. Con la Delibera n. 925/2003 la Giunta Regionale approva il “progetto tufo”, e sigla un Protocollo di intesa tra gli enti interessati (esteso poi anche alla Provincia di Grosseto) per l'elaborazione di un Piano strutturale coordinato, in base ai disposti della legge regionale per il governo del territorio (Lr n. 5 del 1995). Nel progetto i

Comuni assumono l'impegno di costituire un Ufficio coordinato di piano, dotato del personale di supporto e delle necessarie attrezzature e di individuare un unico Coordinatore da indicare a cura dei Comuni stessi; nonché di predisporre un quadro conoscitivo e poi il piano; mentre la Regione e la Provincia garantiscono assistenza tecnica ai gruppi di lavoro. Con questo sfondo di governance cooperativa, le premesse per la buona riuscita del lavoro ci sono tutte.

Lavorare insieme è difficile

Nell'aprile 2004 i Consigli Comunali di Castell'Azzara, Pitigliano e Sorano approvano un Documento programmatico preliminare contenente gli obiettivi e le modalità di costruzione del piano; mentre a dicembre del 2005, seppur con qualche difficoltà dovute soprattutto allo sperimentalismo del coordinamento operativo tra istituzioni locali poco abituate a dialogare insieme, viene completato il Quadro conoscitivo. Nel successivo anno vengono selezionati una serie di questioni e nodi che, dopo un intenso lavoro di rilievo sul campo, permettono di tracciare una proposta di Statuto del territorio sovra locale contenente le invarianti strutturali del territorio, gli ambiti di paesaggio e una bozza di indirizzi strategici di area vasta e di ambito comunale, recependo anche gli indirizzi provinciali e regionali, questi ultimi contenuti nel Piano di indirizzo territoriale 2005-2010, allora in elaborazione. Ma non si va oltre.

Emergono una serie di differenti vedute tra gli attori istituzionali locali che portano, con la scusa dell'esaurimento del finanziamento regionale, allo smantellamento dell'Ufficio di coordinamento del piano e ad un blocco del lavoro.

La situazione si riapre solo nel marzo del 2007 a seguito dell'intervento diretto della Regione Toscana che costituisce un gruppo di lavoro ad hoc e con un rifinanziamento del progetto che porta all'approvazione di un Documento di indirizzi per completare l'elaborazione del piano, approvato da tutti i Consigli comunali. È questa mossa esterna alle Amministrazioni che rilancia l'iniziativa e che porta alla proposta del Documento di Piano nel giugno 2008, documento non previsto dalla normativa regionale allora vigente, elaborato in analogia con i documenti costitutivi il Piano di indirizzo territoriale della Regione, ma vincente nell'agorà locale, perché rappresenta il punto

di mediazione *interpartes*.

Tale documento assume le forme di un “patto” interistituzionale, che argomenta e legittima le scelte di fondo del piano. È proprio questo passaggio – di natura contrattuale esplicita – che assume un ruolo centrale nella costruzione di una visione comune di ambito, contenente i principi fondanti e le regole della pianificazione fondate su due livelli di intervento: uno di ambito territoriale ovvero degli obiettivi comuni, interpretata dal piano come una opportunità per ridefinire e disegnare una visione strategica unitaria d’ambito capace di attivare forme di organizzazione dello sviluppo locale basate in primo luogo sul riconoscimento, e dunque sull’attribuzione, di ruoli e competenze complementari ai centri che compongono la Città, strutturando le opzioni di sviluppo lungo due assi strategici, chiamati: “Attrattività” e “Coesione territoriale e sociale”. L’altro livello di natura strettamente locale, subordinato al primo, ma con l’esplicitazione di sub-obiettivi per ogni singolo comune: cioè le indicazioni e le selezioni delle azioni circoscritte ad ogni ambito comunale, individuando i modi con cui perseguirli, e i relativi progetti strategici in modo da attuare localmente il programma di governo condiviso.

Proprio questo doppio livello è stata la chiave politica che ha dato gambe al lavoro e permesso una sua rapida conclusione, seppur con qualche slittamento dei tempi da Comune a Comune. Il Piano strutturale coordinato, infatti, è stato adottato in tempi diversi dai tre Consigli Comunali, ma sempre all’unanimità: Pitigliano, Dcc n. 46 del 25 settembre 2008 - Castell’Azzara, Dcc n. 8 del 20 febbraio 2009 - Sorano, Dcc n. 16 del 20 aprile 2009. Così come all’unanimità è stata l’approvazione definitiva: Pitigliano, Dcc n. 32 del 24 settembre 2009 - Castell’Azzara, Dcc n. 22 del maggio 2010 - Sorano Dcc 9 del 25 febbraio 2011.

Un successo.

Lavorare da soli è, purtroppo, “meglio”

L’unanimità espressa nei tre Consigli Comunali avrebbe potuto essere la premessa per un’azione comune di ambito, sia politico che tecnico, per avviarsi verso un progetto di gestione condiviso, stante il fatto che lo strumento principale, il Piano Strutturale coordinato, poteva costituire il collante di una nuova identità di area. In realtà proprio la conclusione del lavoro coordinato ha libera-

to gli spiriti individuali e riaperto le tensioni campanilistiche, sempre presenti, ma sopite dall’intervento regionale.

Nel volgere di pochi mesi, il passaggio alla pianificazione operativa – cioè al Regolamento Urbanistico Comunale – è stato fatto singolarmente da ogni singolo comune, senza nessun coordinamento, né tecnico, né politico.

In fin dei conti un successo tecnico iniziale, premessa per una possibile unione istituzionale o quantomeno della nascita di una cabina di regia politica che mantenesse lo spirito unitario d’ambito, si è infranto con le sub-culture politiche locali, fino a trasformarlo in insuccesso. E ciò nonostante l’appartenenza politica fosse sostanzialmente omogenea, all’interno dell’area e con gli ordinamenti superiori. Anzi, forse proprio questa omogeneità è stata un limite, perché non ha saputo stemperare l’appartenenza elettiva locale con la necessità – più volta dichiarata a parole e necessaria nei fatti – di dare gambe a un progetto di autogoverno condiviso di area vastacapace di mettere in valore, mediante la costruzione di uno scenario di sviluppo cooperativo, le risorse presenti in ciascun comune, partendo dalla consapevolezza che la disponibilità ed il valore delle risorse proprie di ciascun comune non fossero (e continuano a non esserlo ancora oggi) in grado di assicurare quella minima massa critica per attivare forme vere di competitività deisingoli comuni rispetto allo scenario regionale e nazionale e di garantire, pertanto, adeguati livelli di economia.

Un peccato, ma anche una constatazione: solo quando l’idea di unione viene dal basso e si radica nella cultura politica e sociale può avere qualche ragionevole successo di partenza e di tenuta; quando questa è in qualche modo organizzata all’esterno dei territori diventa un successo se assistita e controllata direttamente dall’alto, ma appena si lascia tutto ritorna indietro. La spinta dall’alto si tramuta in insuccesso e in consumo di risorse umane e finanziarie.

Riferimenti bibliografici

- *Urbanistica*, n. 142, 2010
- *Architetture Grosseto*, n. 9, 2010
- <http://www.lamma-cres.rete.toscana.it/sede.asp>

urbanistica INFORMAZIONI
on-line
www.urbinfo.it

URBANISTICA

semestrale

150-151

(luglio - dicembre 2012
gennaio - giugno 2013)

urbanistica INFORMAZIONI

bimestrale

255

(maggio- giugno 2014)

DOSSIERonline

007

Sperimentare il progetto
insegnamento e ricerca scientifica
nelle scuole di architettura