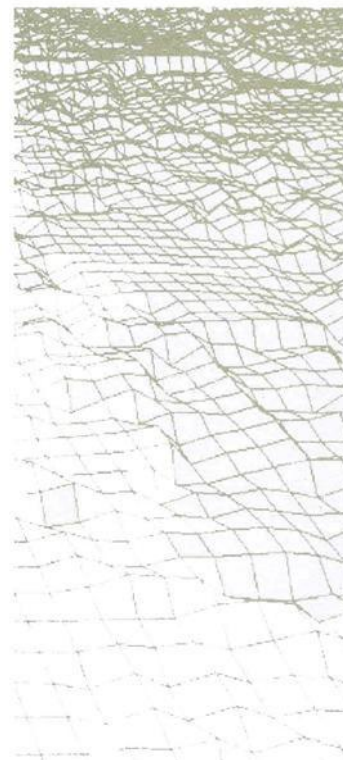


Documento di posizione

LA TOSCANA

TRA CRISI E RIASSETTI ISTITUZIONALI:

per una nuova stagione nel governo del territorio



*Il documento di posizione è stato approvato dal Consiglio Direttivo del 28 settembre 2012

Consiglio Direttivo Sezione Toscana dell'Istituto Nazionale di Urbanistica:

Enrico Amante, Giuseppe De Luca, Luisa Garassino, Franco Landini, Adolfo Moni, Luciano Piazza, Leonardo Rignanese, Silvia Viviani, Chiara Agnoletti, Teresa Arrighetti, Fabrizio Cinquini, Emanuela Morelli, Luigi Pingitore, Provincia di Prato (Daniele Mazzotta), Comune di Scandicci (Lorenzo Paoli)

Il documento è elaborato sulla base del paper di INU Toscana "Oltre la 1: sette punti per il governo del territorio" che è stato oggetto di confronto con: le categorie economiche e sociali; l'Università di Firenze; gli Ordini professionali; rappresentanti delle istituzioni; le associazioni ambientaliste. Il confronto si è svolto in un ciclo di incontri tra marzo e settembre di quest'anno (in grassetto le organizzazioni invitate che hanno partecipato agli incontri).

LEGACOOP SERVIZI, **LEGACOOP ABITANTI TOSCANA**, LEGACOOP TOSCANA, **CONFCOOPERATIVE TOSCANA**, **FEDERABITAZIONE CONFCOOPERATIVE**, **AGCI TOSCANA**, **ARCPL TOSCANA**, **ASSINDUSTRIA FIRENZE**, CONFIDUSTRIA TOSCANA, **ANCE TOSCANA**, CNA ASSOEDILI, CONFARTIGIANATO, **CONFAPI ANIEM**, CONFESERCENTI FIRENZE, CONFESERCENTI TOSCANA, CONFCOMMERCIO TOSCANA, COMM. EDILIZIA RESIDENZIALE CISEL, CISEL CONF SERVIZI TOSCANA, CONFAGRICOLTURA, COLDIRETTI, **CIA TOSCANA**, **CGIL TOSCANA**, FENEAL UIL, Cisl TOSCANA, Cisl FIRENZE, **UNCEM**, **ANCI Toscana**, **ORDINE ARCHITETTI FIRENZE**, ORDINE INGEGNERI FIRENZE, **ORDINE GEOLOGI**, **ORDINE AGRONOMI**, **DUPT (UNIFI)**, **FEDERAZIONE ARCHITETTI TOSCANI**, **WWF TOSCANA**, **AMICI DELLA TERRA**, **ITALIA NOSTRA FIRENZE**, **AMBIENTE E LAVORO TOSCANA**, **ECODEM**, **ARCI TOSCANA**, **LEGAMBIENTE TOSCANA**.

LA TOSCANA

TRA CRISI E RIASSETTI ISTITUZIONALI:

per una nuova stagione nel governo del territorio

L'urbanista non costruisce: senza invidia lascia ad altri, più fortunati, il compito di costruire le schiere delle case borghesi ed il duomo. Non costruisce, solo dispone, dà le direttive, determina il perimetro e stabilisce le linee fondamentali di ciò che altri faranno sorgere in seguito.

[HANS BERNOULLI, *Die Stadt und ihr Boden*, Verlag für Architektur AG, Erlenbach-Zürich, 1946; trad. it: *La città e il suolo urbano*, a cura di L. Dodi, Vallardi, Milano, 1951]

Dopo un quindicennio di rilancio della pianificazione, negli ultimi tempi si è assistito spesso a un j'accuse tra opinione pubblica, mondo universitario, amministrazioni, soprintendenze, in un crescendo di "tutti contro tutti": da ultimo, il territorio ed il suo governo sono usciti silenziosamente di scena dal dibattito pubblico.

A ciò si aggiunge il radicale cambiamento in atto che, nel tentativo di dare una risposta alla crisi economica e alla perdita di fiducia nelle istituzioni, rischia di travolgere, a tutti i livelli, la pianificazione come esercizio primario della sfera pubblica.

La sezione toscana dell'INU - tirando le fila di un anno di lavoro e di dialogo - chiede che le città e il territorio tornino al centro del dibattito con una riforma, incisiva e integrale, delle norme che ne regolano il governo.

Incipit:

è cambiato anche il nostro mondo

Il governo del territorio regionale a cavallo degli anni duemila ha dato vita ad una comunanza politico-culturale, prima che tecnica e amministrativa.

Nell'ultimo quindicennio la Toscana si è caratterizzata per aver rimesso in moto un processo di pianificazione del proprio territorio che, nel quadro nazionale, presentava specificità tali da renderlo un punto di riferimento. Non si può certamente dimenticare che dagli anni '90 del secolo scorso è stato dato avvio ad una stagione dell'attività pianificatoria toscana che pareva, altrove, volgere al declino: tale processo di pianificazione - che nel duplice livello strutturale ed operativo ha interessato tutte le amministrazioni - deve essere rivendicato quale conquista nella storia della legislazione e della pratica urbanistica italiana.

Si è trattato di uno sforzo culturale, non solo tecnico: sono state attivate risorse economiche ed umane; sono state create nuove professionalità, nel clima virtuoso di coordinamento interistituzionale che ha storicamente accumulato e caratterizzato i diversi enti toscani. I tecnici comunali, provinciali e regionali hanno condiviso un'appartenenza al generale governo del territorio. Ma anche gli operatori privati hanno riconosciuto sempre la complessiva autorevolezza della *governance* istituzionale.

È sotto gli occhi di tutti che l'ordinamento regionale sul governo del territorio, come l'abbiamo conosciuto dal 1995, sia giunto a un punto di non ritorno.

***Le cause:
tra scarsità di risorse
e inquietudini istituzionali***

Un confronto disciplinare non può eludere il contesto.

La crisi economica in atto, la più grave dal 1929, pregiudica in radice il sistema di reperimento delle risorse per le politiche pubbliche elaborato negli ultimi decenni: scarseggiano sempre più le risorse in favore dei Comuni e insieme vengono meno i grandi investimenti privati e pertanto le occasioni di “prelievo” di rendita. Bisogna quindi comprendere quali attrezzi del mestiere possano assicurare, o almeno mantenere, la città pubblica e, in generale, la qualità del territorio.

Insieme alla crisi è in atto una profonda riconsiderazione degli assetti istituzionali: è paradossale che, mentre il dibattito pubblico e scientifico sottolinea pressantemente l'esigenza di più incisive pianificazioni sovracomunali, il D.L. 201/2011 circoscriva fortemente - se non annulli - il ruolo delle province. La politica si occupa sempre meno, tra dibattiti ed incontri, del governo del territorio, dei problemi della città e degli strumenti per governare trasformazioni e gestione.

Rispetto al quadro generale delineato, ad avviso di INU Toscana la crisi del sistema regionale di governo del territorio, per come lo abbiamo conosciuto fino ad ora, trova origine in cause esogene e endogene all'ordinamento. Le politiche nazionali e la congiuntura economica assai negativa hanno certamente inciso, ma la specificità regionale risiede anche nell'emersione di un diverso *agire politico*.

Il crollo economico e finanziario ha inciso a duplice livello: per un verso si sono ridotte drasticamente le risorse private e pubbliche sugli interventi di interesse per la comunità locale; per altri versi, si sono sottratte risorse necessarie per assicurare il funzionamento della macchina pianificatoria regionale, costosa in quanto presuppone un processo di pianificazione sostanzialmente permanente. Gli effetti di questo crollo non agiscono solamente sui beni e servizi finali della

filiera delle trasformazioni, rendendoli meno sostenibili sul mercato, ma investono anche le azioni di programmazione propedeutiche al governo del territorio; azioni rallentate e rarefatte, o che spesso non vengono attivate, per mancanza di risorse e per l'incerto esito.

In definitiva, le politiche di pianificazione e governo del territorio, adesso e con la recessione economica, non appaiono accordate con le esigenze delle trasformazioni urbane e territoriali.

La principale causa endogena della crisi del sistema di governo del territorio appare la crescente complessità della macchina pianificatoria venuta a delinearsi, soprattutto a partire dal 2005. Come si è detto, l'ordinamento regionale tracciato dalla Lr 1/2005 e dai Regolamenti del 2007 presuppone un processo permanente che necessita di ingenti risorse, umane ed economiche, tanto che ogni amministrazione, anche di modesta entità, è chiamata ad una incessante opera di pianificazione del territorio.

A ciò si aggiunge che il protagonismo politico cerca il proprio idoneo accreditamento in una risposta di metodo: si assiste a una condotta legislativa e amministrativa speditiva su alcune linee di sviluppo e, al contempo, a una prassi accondiscendente su altri temi. La Lr 35/2011 sulle cosiddette "opere strategiche", con procedure accelerate e derogatorie che stravolgono uno degli assunti della politica toscana di governo del territorio perseguiti a cavallo degli anni duemila - la riconduzione alla pianificazione ordinaria di tutti gli interventi, di qualunque livello istituzionale e l'assenza di procedure derogatorie - e, d'altra parte, la crescente enfasi processuale sull'istituto della partecipazione, ne sono la testimonianza diretta.

Il rischio per la pianificazione è dunque un'azione legislativa dominata da interventi estemporanei. La Lr 1/2005 è stata oggetto, nella sola IX Legislatura, cioè nell'arco del triennio 2009 - 2012, di ben sedici interventi di modifica espressa. Altre innovazioni - pur senza toccare la legge regionale - hanno comunque inciso sull'ordinamento toscano, alterandolo e appesantendolo, senza tuttavia risolvere le criticità di fondo, comunque rilevate e pubblicamente segnalate.

Non è più sufficiente coordinare, recepire, declinare.

La risposta:
una nuova stagione nel governo del
territorio toscano

INU Toscana ritiene necessario raccogliere con forza l'invocazione al salto di paradigma che perviene già da diverse parti e che è stato raccolto anche nel corso dei confronti svolti sul documento preparatorio "Oltre la 1: sette punti per il governo del territorio".

Ad avviso della Sezione occorre, innanzitutto, dedicarsi attivamente alla costruzione di un nuovo sistema che recuperi condivisione tra gli attori pubblici, tra questi e gli attori privati, con la finalità di governare il territorio in un *nuovo collettivo*.

Sul consumo di suolo occorre non solo affermare la necessità, in principio, del contenimento, per certo condiviso; devono essere offerte al riguardo previsioni qualitative, oltre che quantitative, sulla protezione dei limiti urbani, sulla maggiore differenziazione del regime fiscale e ambientale dei suoli, sul margine di crescita del sistema della mobilità, sul grado di condizione ecologica degli insediamenti produttivi.

Solamente attraverso un'impostazione qualitativa, e non solo quantitativa, il tema può essere adeguato alla specificità regionale: policentrismo, territorializzazione per distretti dell'economia, primato dei valori paesaggistici.

L'allocazione delle funzioni di coordinamento, per temi di rilevanza sovracomunale, anche alla luce del riordino delle province e della istituzione della città metropolitana, deve sancire e declinare operativamente la perequazione territoriale come fondamento per praticare il riequilibrio delle funzioni, tralasciando le altre funzioni strategiche di sviluppo di area vasta a *Patti territoriali cooperativi*.

La pianificazione strutturale deve, da un lato, essere alleggerita di contenuti perseguendo in forma di indirizzi un impianto strategico; dall'altro, andare oltre lo statuto dei luoghi con una

nuova proposizione lessicale, lo *statuto dei valori non negoziabili*, che individui il corpus dello strumento e divenga immediatamente prescrittivo.

Una riflessione profonda, con il recupero di margini di ritardo culturale, deve riguardare il partenariato pubblico privato, affidando anche a un unico *programma urbano integrato*, di efficacia triennale, il coordinamento e l'armonizzazione delle priorità politiche, delle scelte operative di piano, del piano triennale delle opere pubbliche, delle operazioni private o di altri *players* economici (RFI, Fondi immobiliari, ecc.). In altre parole, che siano occasioni di risorse ed eventi straordinari o che siano condizioni ordinarie, serve che la sfera pubblica - affidandosi anche alle regole di disegno urbano - e quella privata *facciano sistema*, concorrendo in un modo virtuoso in *qualità, tempo, gestione, risorse* alla sostenibilità delle trasformazioni urbane.

Non solo la competitività delle medie e grandi aree urbane nello schema di sviluppo dello spazio europeo deve essere metro di valore prevalente nelle politiche urbane, territoriali e ambientali: si deve ripristinare un fattore insostituibile di coesione e dinamismo sociale, attraverso la tutela e valorizzazione delle piccole municipalità alle quali assicurare risorse e strumenti idonei a garantirne la tutela e lo sviluppo. Bisogna cioè trovare un ordine di misura sotto il quale la Regione sostenga, con risorse umane, economiche e di coordinamento istituzionale, l'esercizio della pianificazione anche negli enti locali di minori dimensioni.

Occorre assumere il tema dell'abitare sociale come fulcro dei diritti di welfare urbano soggetti al ciclo di pianificazione. Occorre cioè accettare fino in fondo la posizione culturale che la casa, diritto di rango costituzionale, non può essere limitata a un principio contabile del suo dimensionamento, ma deve entrare in una logica di pianificazione ordinaria. Occorre pertanto che le norme sull'edilizia sociale non siano separate, ma ricondotte all'interno del codice sul governo del territorio.

Le basi informative e descrittive locali, così come quella regionale, devono avere linguaggio, codici e standard comuni. Ciò dovrebbe valere per gli archivi informatici, per i parametri

urbanistico-edilizi, per l'uso del suolo. Occorre che i dati siano aperti (*open data*) perché solo così è possibile una crescita di una comunità consapevole e partecipativa.

Occorre che queste basi informative e descrittive comuni garantiscano che la valutazione *misuri* le coerenze, anche economico-finanziarie, e non si limiti a rappresentarle e occorre che la partecipazione valga come contributo alla progettazione del piano.

Da ultimo, ma non per ultimo, la Sezione auspica maggiore attenzione alla dimensione urbana dell'urbanistica e all'*urban design*.

L'INU è per una nuova stagione nel governo del territorio toscano.

