

INU
Toscana

Governo del territorio in Toscana

**“8 PUNTI PER IL
CAMBIO DI PASSO”**

dicembre 2013

*Dossier a cura di:
Enrico Amante,
Chiara Agnoletti,
Luigi Pingitore*

Introduzione

La Toscana è stata la prima regione, ispirandosi alla proposta dell'INU del 1995, a dare avvio a livello nazionale al processo di riforma che ha portato, prima con la Lr 5/95 e successivamente con la Lr1/05, al rinnovamento del sistema di pianificazione territoriale. A partire dalla metà degli anni novanta, le regioni italiane emanano infatti le cosiddette leggi urbanistiche di seconda generazione, che modificano modalità di formazione, contenuti e procedure della pianificazione territoriale e introducono, in sostituzione della nozione di urbanistica quella di governo del territorio. A tale processo occorre ricordare come si sia affiancato quello di modifica del Titolo V della Costituzione che propone una nuova cornice istituzionale basata sui principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà.

Il nuovo quadro legislativo ha proposto numerose e profonde modifiche che hanno investito i rapporti tra gli enti, l'architettura complessiva del sistema di pianificazione, le procedure di formazione degli strumenti. Tra le principali, ricordiamo la destrutturazione del vecchio sistema di pianificazione in favore di un nuovo modello che introduce la distinzione tra dimensione strategica e statutaria e dimensione gestionale-operativa della pianificazione allo scopo di tenere disgiunte la parte stabile del piano, sostanziata da strategie e regole statutarie, da quella flessibile, costituita da contenuti a carattere operativo.

Quelle citate, seppur di assoluta rilevanza sono solo alcune delle modifiche introdotte, gli anni trascorsi dall'avvio di quel processo sono stati anni di grandi sperimentazioni che hanno dunque offerto opportunità per saggiare nuovi strumenti, rinnovate procedure e nuovi assetti istituzionali.

Al processo di revisione dell'impianto legislativo è infatti immediatamente seguito il rinnovamento degli strumenti di pianificazione: la consolidata tradizione pianificatoria toscana, ha conosciuto infatti a partire da quel momento un nuovo impulso registrabile già poco dopo l'approvazione della legge 5.

Tuttavia la crisi economica in atto, la più grave dal 1929, seppure come da molti annunciato si trovi nella sua fase conclusiva, ancora oggi fa sentire i propri effetti e impone un ripensamento profondo all'insegna della scarsità. La scarsità di risorse è infatti diventato un tema ineludibile poiché coinvolge anche il mondo tecnico-professionale dei pianificatori, agronomi, architetti, giuristi, geologi, ecc., che sono chiamati a contribuire, ciascuno con la propria professionalità al mantenimento o al potenziamento della "città pubblica" e, più in generale, alla qualità e alla sicurezza del territorio.

Ne consegue che anche le politiche e le azioni riconducibili al governo del territorio debbano offrire dalla propria prospettiva un contributo all'uscita della crisi valorizzando tutte le risorse disponibili. Il primo aspetto da ripensare riguarda proprio 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, ancora prima degli strumenti, mancano 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: il dibattito pubblico e scientifico sottolinea pressantemente l'esigenza di più incisive pianificazioni sovra

comunali che andrebbero ricollegate più efficacemente alle recenti iniziative volte a ridimensionare, o ad annullare, 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 di governo del territorio, per come lo abbiamo conosciuto fino ad ora, trova origine in cause esogene e endogene all'ordinamento.

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. 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. Laddove gli ordinamenti regionali hanno abbracciato la riforma hanno sovente delineato un processo di pianificazione sostanzialmente permanente, che necessita di ingenti risorse, umane ed economiche.

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 (grandi opere; consumo di suolo; smart cities) e, al contempo, a una prassi accondiscendente su altri temi.

Il rischio per la pianificazione è dunque un'azione legislativa dominata da interventi estemporanei, senza un ripensamento sistematico della legge fondamentale, ancora inspiegabilmente ferma al 1942.

Ad avviso della Sezione INU Toscana 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.

Alla luce delle considerazioni svolte, la sezione Toscana dell'INU intende porre all'attenzione del dibattito disciplinare i temi che in questa fase appaiono fondamentali, a partire dai quali informare il processo di revisione dell'ordinamento toscano in tema di governo del territorio: 8 punti per il cambio di passo!

- 1. La dimensione urbana.*
- 2. Il contrasto al consumo di suolo.*
- 3. Il partenariato pubblico-privato.*
- 4. La cooperazione interistituzionale.*
- 5. Le scale della pianificazione.*
- 6. La semplificazione delle procedure e l'alleggerimento dei contenuti della pianificazione strutturale.*
- 7. L'adozione di basi informative e descrittive con linguaggio, codici e standard comuni.*
- 8. La formazione e l'aggiornamento.*

1. LA DIMENSIONE URBANA

L'urbanistica deve ritrovare la dimensione urbana: occorre tornare a pensare, progettare, attuare ed investire sulle parti pubbliche della città.

L'*urban design*, materia proficuamente coltivata da decenni negli altri Paesi d'Europa, costituisce una inammissibile lacuna della Scuola italiana. Una città pubblica ben progettata e ben curata è motore dello sviluppo, metro della crescita culturale e civile di una comunità, fattore di integrazione democratica.

**NELLE CITTÀ TOSCANE VIVE IL 40%
DELLA POPOLAZIONE E SI PRODUCE
IL 67% DEL PIL REGIONALE**

Dati IRPET

La dimensione urbana, in una fase caratterizzata dalla scarsità di risorse, merita un'attenzione prioritaria. È ormai ampiamente riconosciuto il ruolo chiave giocato dalla città e dai sistemi urbani tanto nel rilanciare i processi economici locali quanto nel definire i livelli di competitività e di benessere dei territori. Anche l'evidenza che i contesti urbani sono i "luoghi" prevalenti, ancorché non esclusivi, della crescita e dell'innovazione è ormai incontestabile. La performance economica è sempre più condizionata dalle caratteristiche della struttura insediativa e dunque da numero, dimensione e composizione funzionale delle città che costituiscono la struttura urbana. Per cui guardare alla dimensione urbana significa porre al centro il disegno urbano, potenziare l'efficienza del sistema insediativo (anche quella energetica), innovare le politiche urbane (welfare, loisir, rivitalizzazione economica, ecc).

Occorre riscrivere gli istituti giuridici che consentono di progettare e riqualificare la città pubblica; occorre disciplinare le compensazioni ed i crediti edilizi affinché si risolvano in utili strumenti per l'Amministrazione pianificatrice, scongiurando le derive dell'urbanistica contabile. Occorre ripensare i collegamenti tra strumenti urbanistici operativi e programmazione delle opere pubbliche.

La dimensione urbana è quella dimensione che costituisce un fattore cardine tanto per il contrasto al consumo di suolo e allo spreco energetico quanto per produrre ricchezza e creatività; ne consegue che questa dimensione possa rappresentare lo spazio in cui raggiungere quel difficile ma necessario equilibrio tra sviluppo e ambiente.

Operare sulla dimensione urbana oggi significa principalmente dover affrontare e rivedere tematiche complesse, come quelle legate all'aggravio dei costi per le bonifiche/demolizioni di siti dismessi da riqualificare, per l'efficientamento energetico e l'adeguamento strutturale del patrimonio edilizio esistente. Accanto a questo significa anche ripensare ai meccanismi tradizionali che disciplinano i contributi di costruzione ponendo l'accento sulla necessità di attivare risorse per il mantenimento qualitativo e la gestione degli standard esistenti. Operare sulla dimensione urbana significa, infine, spingere sul terreno delle semplificazioni /razionalizzazioni della strumentazione e delle procedure.

2. IL CONTRASTO AL CONSUMO DI SUOLO

Ad oggi non esiste una definizione univoca di consumo di suolo: nella letteratura nazionale e internazionale, il consumo di suolo viene definito come quel processo di antropizzazione del territorio, con progressiva trasformazione di superfici naturali od agricole mediante la realizzazione di edificazione ed infrastrutture. In letteratura, tra le preoccupazioni più frequenti legate alla crescita dei territori urbanizzati vengono citati la riduzione delle superfici permeabili, con effetti sul clima e sugli assetti idrogeologici, l'erosione delle potenzialità produttive dell'agricoltura, la crescita degli effetti congestionanti con il conseguente insorgere delle diseconomie di agglomerazione e con riflessi negativi sulla qualità urbana e paesaggistica.

Incidenza delle aree urbanizzate sulla superficie territoriale. 2006

	Valori %
Emilia-Romagna	4,92
Marche	4,27
Toscana	4,39
Veneto	8,17
Italia	4,92

Consumo di suolo procapite. 2006

	M ² /abitante
Emilia-Romagna	262,7
Marche	262,1
Toscana	278,3
Veneto	316,1
Italia	252,2

Dati Corine Land Cover

Il contrasto al consumo di suolo deve rappresentare una delle principali priorità di ogni strumento ed atto di governo del territorio.

L'obiettivo del contenimento del consumo di suolo non si esaurisce tuttavia nel disegno di demarcazioni e confini.

La Toscana è composta da tante realtà, aventi caratteristiche assai diverse: accanto a centri urbani di grande valore si accompagnano territorio aperti di non minore pregio. Ogni situazione deve essere oggetto di specifiche tutele attive, senza un'astratta dicotomia tra aree pregiate e territorio già trasformati.

Occorre dunque mettere in connessione il contenimento dell'espansione insediativa con le altre politiche che contribuiscono a definire il limite urbano: la rigenerazione urbana, le infrastrutture per il trasporto pubblico locale, la distribuzione territoriale dei poli attrattori, gli insediamenti produttivi. L'insieme dei temi della pianificazione deve essere orientato al contenimento del consumo di suolo.

Occorre inoltre collegare più efficacemente il tema del contenimento della crescita insediativa con le politiche fiscali in modo da scoraggiare le espansioni che coinvolgono aree agricole e al contempo incentivare gli interventi di trasformazione del tessuto urbano esistente.

In assenza di questa connessione tra le diverse politiche di governo del territorio l'obiettivo del contenimento del consumo di suolo rischia di risolversi nella tutela della rendita urbana.

3. IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

Nonostante l'impostazione "autoritativa" della Legge urbanistica del 1942, la costruzione dello strumento urbanistico generale non è mai stata confinata nelle segrete stanze del progettista: la società civile, gli operatori economici attraverso gli organi dell'Amministrazione hanno sempre contribuito alla costruzione del piano. È difatti un'illusione, neppure desiderabile, la costruzione di uno strumento urbanistico avulsa dalle indicazioni e istanze provenienti dai soggetti che compongono la città. Occorre piuttosto garantire che il contributo dei privati nella costruzione dello strumento operativo avvenga in modo trasparente, in adempimento alle strategie complessive del governo del territorio locale, e con il massimo beneficio per la collettività. La partecipazione dei privati nella formazione dello strumento è difatti opportunità per la costruzione di un piano migliore. La crescente scarsità di risorse per le politiche pubbliche testimonia la necessità del coinvolgimento del privato nei processi di governo delle trasformazioni urbane e territoriali.

Spesa in conto capitale per l'urbanistica, la gestione del territorio e l'edilizia residenziale pubblica

Valori pro capite in euro. 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Fino a 1.000 ab.	239	35	140	269	133	134
1.001 a 2.000 ab.	131	76	80	62	53	82
2.001 a 3.000 ab.	111	40	95	57	44	29
3.001 a 5.000 ab.	98	47	46	36	35	24
5.001 a 10.000 ab.	53	28	24	40	31	27
10.001 a 20.000 ab.	26	18	11	31	18	10
20.001 a 60.000 ab.	73	41	43	42	22	22
60.001 a 100.000 ab.	40	18	28	46	26	17
>100.000 ab.	39	46	25	54	30	49
TOSCANA	53	33	30	44	27	26

Elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

Art. 18 L.R. Emilia Romagna 18/00 "Gli enti locali possono concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte di progetti e iniziative di rilevante interesse per la comunità locale, al fine di determinare talune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale ed urbanistica, nel rispetto della legislazione e pianificazione sovraordinata vigente e senza pregiudizio dei diritti dei terzi".

La Toscana ha sperimentato, negli ultimi anni, le modalità per una contributo trasparente e costruttivo dei privati nella formazione del piano operativo: l'avviso pubblico, oggi codificato nel DPGR 3/R, costituisce una delle possibilità, nel rispetto delle strategie e dei vincoli di piano. Ed anche altre sperimentazioni, non riconducibili all'avviso pubblico disciplinato dal DPGR 3/R, hanno rappresentato positive esperienze nella costruzione del piano.

Occorre tuttavia nell'ordinamento regionale un salto di paradigma: occorre riaffermare con forza il vecchio adagio "piano pubblico-progetto privato", esplicitando che nulla osta alla costruzione di un piano pubblico fondato *anche* sulla selezione dei migliori progetti privati. Occorre declinare principi e regole operative affinché anche in Toscana l'urbanistica concorsuale e consensuale passi da oggetto di convegni e studio nelle aule universitarie a concreta realtà. L'esperienza condotta in altri ordinamenti può fornire un contributo prezioso, in questo senso. Una strada possibile è quella, ad esempio, di sperimentare modalità per la determinazione del *value capture* anche al fine di incentivare quelle operazioni che producono maggiori benefici collettivi. Occorre inoltre che sia opportunamente affrontato quello scarto che attualmente esiste tra piano, progetto e programma. A tal scopo INU suggerisce un nuovo strumento che recuperi quelle separettee che si generano con l'attuale sistema attraverso un programma urbano integrato, di efficacia triennale, per il coordinamento e l'armonizzazione delle scelte operative di piano, del piano triennale delle opere pubbliche, delle operazioni private o di altri players economici (RFI, Fondi immobiliari, ecc.), dei fondi comunitari, ecc.

4. LA COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE

<p>Uno dei capisaldi dell'ordinamento regionale toscano è la cooperazione di tutti i livelli di pianificazione (regionale, provinciale e comunale) nella definizione di un unico, grande sistema pubblico di governo del territorio. Tutte le amministrazioni pianificatrici concorrono, con un'unità di intenti, alla definizione del modello toscano, a salvaguardia dello sviluppo sostenibile.</p> <p>Non esistono enti controllati ed enti controllori: tutte le Amministrazioni assumono la responsabilità delle decisioni che vengono assunte.</p>	STATO DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE			
	Piano strutturali e regolamenti urbanistici			
		Ps avviati	Ps adottati	Ps approvati
	Numero	287 (+16*)	272 (+9*)	257 (+6*)
	Numero (%)	100%	94,8%	89,5%
	Popolazione	3.749.813	3.669.116	3.205.402
	Popolazione (%)	100,0%	97,8%	85,4%
	Superficie terr. (Kmq)	22.994	22.05	20.485
	Superficie terr. (%)	100,0%	95,9%	89,0%
		Ru adottati	Ru approvati	
	Numero	208 (+9*)	184 (+7*)	
	Numero (%)	72,5%	64,1%	
	Popolazione	2.757.646	2.389.000	
	Popolazione (%)	73,5%	63,7%	
	Superficie terr. (Kmq)	16.371	13.227	
Superficie terr. (%)	71,1%	57,5%		
<p><i>* di questi 6 comuni sono al loro effettivo secondo Ps, per gli altri si tratta del secondo avvio di uno stesso strumento di pianificazione.</i></p> <p><i>(+): secondo strumento di pianificazione o atto di governo del territorio.</i></p>				
Piano di indirizzo territoriale:				
<p>Nel 2007 la Regione ha approvato il proprio strumento di pianificazione (Pit), il secondo dopo l'avvio della riforma. A giugno 2009 è stato adottato il piano paesaggistico contenuto nel Pit.</p>				
Piani territoriali di coordinamento:				
<p>A livello provinciale gli strumenti sono ad oggi tutti approvati ed alcuni in fase di adeguamento: Il Ptc di Firenze è stato il primo piano provinciale approvato nel 1998, a seguire quelli di Livorno, Pisa e Grosseto, tutti nel 1998-99; l'ultimo è stato il Ptc di Prato, approvato nel dicembre del 2003.</p>				

Neppure nel modello statale delineato dalla legge fondamentale del 1942 sussiste un ente controllore ed un ente controllato nella definizione degli strumenti urbanistici, in quanto si affida alla codecisione del Comune e della Regione l'approvazione del piano pubblico (la responsabilità delle scelte di pianificazione ricade su entrambi gli Enti coinvolti nel processo di formazione dello strumento).

Occorre scongiurare il rischio di istituire, nell'ordinamento regionale di governo del territorio, enti controllori ed enti controllati. Chi ha potere di incidenza sulle scelte di pianificazione deve assumere anche la responsabilità del piano. Non è possibile - senza incidere negativamente sul principio di rappresentatività - addossare a strutture tecniche di altro livello il potere di incidere unilateralmente sulle scelte pianificatorie definite dagli organi elettivi degli enti locali. Occorre dunque rafforzare la cooperazione interistituzionale nella formazione degli strumenti urbanistici, a sostegno di un grande sistema pubblico della pianificazione toscana, scongiurando derive tecnocratiche ed autoritarie.

5. LE DIFFERENTI SCALE DELLA PIANIFICAZIONE

Un altro dei capisaldi dell'ordinamento regionale toscano è il pluralismo dei soggetti che contribuiscono, seppur con differenti funzioni e ruoli, a definire il progetto di governo del territorio e al quale corrisponde un sistema di pianificazione articolato secondo differenti scale.

Un sistema così strutturato definisce le politiche territoriali attraverso il ricorso alle pratiche di *multi-level governance* e fonda la propria efficacia non tanto sulla conformità tra strumenti (intesa come aderenza ad un complesso di regole rigidamente definite) ma piuttosto sulla complementarità e sulla coerenza ovvero sull'esistenza di un sistema di relazioni logiche tra i vari strumenti che devono supportarsi vicendevolmente e su un sistema di cooperazione tra i vari soggetti istituzionali.

In questa prospettiva diventa quanto mai necessario che ciascuno dei soggetti, muovendosi all'interno dei compiti che gli sono assegnati e dal proprio punto di osservazione, fornisca un contributo attivo al disegno pubblico di governo del territorio.

Il piano di indirizzo territoriale (Pit): regionale (nr. 1)

Il piano territoriale di coordinamento (Ptc): provinciale (nr. 10)

Piano strutturale (Ps): comunale (nr. 287)

Atti di governo del territorio (Ru): comunale (nr. 287)

Incentivi della Regione ai comuni toscani con meno di 5.000 abitanti per elaborare strumenti di pianificazione territoriale e atti di governo del territorio: 300.000 Euro

Pur ribadendo la necessità di mantenere un sistema di pianificazione differenziato per scala, compiti e funzioni appare utile ribadire la necessità che le differenze tra i livelli di pianificazione siano chiare e appropriate. Appare inoltre necessario, alla luce del riordino delle province e della istituzione della città metropolitana, sottolineare la necessità di incentivare la rete cooperativa translocale e più in generale, l'accordo volontario tra istituzioni di pari livello tanto per l'area metropolitana da una parte, in primo luogo per l'area fiorentina, quanto per i piccoli comuni, per questi ultimi anche attraverso un sostegno e un supporto di struttura - di natura tecnica oltre che economica - sensibile e permanente

La frammentarietà amministrativa infatti se da un lato costituisce una garanzia a tutela della varietà delle molteplici identità territoriali regionali, dall'altro è da sempre un fattore di debolezza della pianificazione rispetto ai compiti di governo territoriale.

Un ulteriore elemento che ha indubbiamente contribuito a ricollocare al centro del dibattito il tema della scala più opportuna per la pianificazione è la nuova forma di piano che, come è noto, esige scelte strategiche. Quest'ultimo elemento non appare affatto secondario rispetto alle rinnovate esigenze di governo del territorio espresse dai mutati assetti insediativi, poiché difficilmente un piano riesce ad assumere carattere strategico se sceglie di limitare la propria azione di governo necessariamente entro i confini giurisdizionali. In questi casi occorre poter disporre di strumenti in grado di governare alla scala opportuna i processi insediativi e territoriali in atto affrancandosi, ove necessario dai confini amministrativi. Occorre che le politiche di sviluppo di area vasta siano collegate a patti territoriali cooperativi tra enti su progetti strategici per lo sviluppo del territorio. Si possono, ad esempio, individuare dei criteri per cui un progetto di territorio può essere: promosso da un certo numero di enti; accompagnato da un bilancio ambientale che dimostri che la capacità di carico territoriale e la contestuale riduzione di altre previsioni di piano (dimostrazione della invarianza della crescita insediativa); dotato di una infrastruttura per il trasporto collettivo.

6. LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE E L'ALLEGGERIMENTO DEI CONTENUTI DELLA PIANIFICAZIONE

Grazie alle innovazioni procedurali introdotte con l'approvazione della riforma (in particolare con l'istituzionalizzazione dell'avvio del procedimento), siamo in grado di effettuare un bilancio complessivo sui tempi necessari alla formazione degli strumenti urbanistici.

La parte conoscitiva degli strumenti di pianificazione, costituisce una parte cospicua del complesso di elaborati che costituiscono un piano. E seppur sia innegabile il valore della conoscenza, anche ai fini della formulazione delle possibili strategie di sviluppo di un territorio e della individuazione delle regole statutarie con le quali tali strategie devono misurarsi, appare altrettanto doveroso sottolineare come l'apparato conoscitivo della pianificazione debba essere fortemente indirizzato a tal scopo e debba porsi quale sfondo argomentativo delle opzioni strategiche che quello strumento intende perseguire.

Inoltre è auspicabile che il piano assuma una forma ancora più strutturale e quindi sia più semplice ed essenziale e, al contempo, dotato di una maggiore visione/strategia territoriale. In altre parole il piano strutturale dovrebbe rinunciare a qualsiasi contaminazione operativa rafforzando da un lato la dimensione strategica e dall'altro le indicazioni prescrittive che riguardano i valori non negoziabili.

7. L'ADOZIONE DI BASI INFORMATIVE E DESCRITTIVE CON LINGUAGGIO, CODICI E STANDARD COMUNI E APERTI

I La questione dei tempi necessari alla formazione degli strumenti urbanistici è un aspetto di assoluto rilievo poiché i cosiddetti tempi lunghi dell'urbanistica possono compromettere l'efficacia dello strumento a causa dello scollamento che si può verificare tra ipotesi progettuali individuate dal piano e dinamiche socio-economiche via via in atto.

Guardando alle singole fasi di formazione degli strumenti di pianificazione quella che assume il peso maggiore è, come è ovvio, quella della costruzione del piano ovvero quella che va dall'avvio all'adozione dello strumento. Considerando il tempo complessivo impiegato per arrivare alla ratifica istituzionale del piano strutturale, il 47% del tempo viene speso per questa fase che comprende quindi sia l'acquisizione e la sistematizzazione delle conoscenze disponibili sia la messa a punto della dimensione progettuale del piano.

I sistemi informativi territoriali hanno rappresentato, in questi ultimi venti anni, un insostituibile strumento a vantaggio delle attività di pianificazione, valutazione e monitoraggio urbanistico e territoriale.

Tuttavia, nonostante numerose applicazioni WEB, la larga diffusione di software aperti e, di recente, l'adesione di molti enti al principio dell'Open Data, ci troviamo ancora in una babele informativa che non consente di sfruttare al massimo le potenzialità delle banche dati teoricamente disponibili.

Tempi medi di formazione degli strumenti urbanistici

Giorni e anni

Avvio-adozione Ps	Adozione Ps-approvazione Ps	Approvazione Ps-adozione Ru
1.047	439	717
2,9	1,2	2,0

Tempi medi di formazione degli atti di governo del territorio

Giorni e anni

Adozione Ru-approvazione Ru	Avvio Ps-approvazione Ru
305	2.242
0,8	6,1

In questa situazione, nonostante la larga diffusione delle tecnologie informatiche, ogni Ente pianificatore, si trova costretto a ricominciare da zero la costruzione dei necessari quadri conoscitivi a supporto delle decisioni di governo del territorio, con tempi e costi non più sostenibili. Al di là dell'uso "in locale" per gli scopi di governo, i S.I.T. degli Enti Locali, tramite i propri Siti Internet, rendono un servizio quotidiano al territorio tramite la diffusione del loro patrimonio informativo verso cittadini, professionisti, aziende, università, istituti di ricerca ed enti pubblici.

Ogni Ente costruisce conoscenza e pianifica in relazione alle proprie funzioni: è quindi tenuto per legge all'aggiornamento delle informazioni e delle relative banche dati. Se a questo già nutrito patrimonio informativo si aggiungessero gli archivi di altri Enti e Aziende produttori di dati (Uffici ministeriali decentrati, Agenzie regionali, Aziende pubblico-private, Aziende private, Associazioni di categoria, ecc.), riuscendo, tramite un'Intesa e la connessa redazione di apposite Specifiche tecniche, ad incanalare tutte le informazioni su una base cartografica condivisa con dati sovrapponibili ed interoperabili, si otterrebbero ricadute applicative di grande portata, sia dal punto di vista delle esigenze di elaborazione dei singoli Enti coinvolti che da quello dei servizi resi verso l'utenza Internet, con un abbattimento dei costi della pianificazione e potenziale attivazione di servizi evoluti di *geoprocessing* per Enti, aziende e cittadini. I sistemi open data, da questo punto di vista, contribuiscono in maniera determinante alla trasparenza e quindi alla partecipazione consapevole dei cittadini nei processi di formazione del piano, senza necessità di proceduralizzare eccessivamente i processi di partecipazione.

8. LA FORMAZIONE E L'AGGIORNAMENTO

La stagione del rilancio della pianificazione regionale successiva al 1995 e la conseguente creazione di diffusi Uffici di piano ha contribuito alla formazione di una importante classe di professionisti che, dentro e fuori agli Enti locali, costituiscono una grande risorsa per l'Amministrazione pubblica della Toscana.

Una classe di professionisti che ha incarnato il nuovo modello di piano, vivendo profondamente la missione di costruire un grande sistema pubblico di governo del territorio. Si tratta di dipendenti pubblici, collaboratori esterni, consulenti, precari, ricercatore: figure professionali diverse a servizio della pianificazione toscana.

Questo importante patrimonio pubblico va salvaguardato e mantenuto: anzi, va ulteriormente alimentato e fatto progredire, quale risorsa e baluardo della tutela del territorio toscano.

Appare quanto mai opportuno e necessario dare un rinnovato slancio al ruolo delle strutture per il governo del territorio di ciascun livello territoriale, a partire da quelle regionali e provinciali, per poi raggiungere anche quelle comunali, promuovendo in particolare la formazione e l'aggiornamento professionale, affinché le complesse innovazioni introdotte dalla rinnovata cornice legislativa siano efficacemente utilizzate nei processi di governo del territorio. Non sono mancate in questi anni di sperimentazioni, vogliamo ricordarlo, esempi di grande rilevanza tecnica anche in sede locale. Tuttavia si configurano ancora come esperienze isolate che non riescono ancora a fare sistema e a coinvolgere tutta la filiera della pianificazione. Occorre dunque diffondere maggiormente la cultura del governo del territorio a tutti i livelli amministrativi e a un numero crescente di professionalità.

Supportare con adeguate politiche formative le strutture tecniche è un impegno ormai ineludibile se si vuole attivare quelle sinergie virtuose fra i tre livelli istituzionali che devono assicurare tanto lo sviluppo sostenibile da un lato e la tutela del paesaggio dall'altro.

È pertanto necessario configurare in termini di servizio pubblico essenziale l'aggiornamento e la formazione del personale, interno ed esterno, agli Enti locali. A tal fine occorre che la Regione stanzi somme vincolate e dia una copertura normativa allo scopo, l'Associazione degli Enti locali stringa alleanze con le organizzazioni deputate alla formazione, le Amministrazioni accantonino voci di bilancio ad hoc: sono queste le strade già praticate, ma occorre uno sforzo maggiore, in termini qualitativi e quantitativi, affinché non si perda un valore acquisito.

DOCUMENTO DI POSIZIONE DI INU TOSCANA

LA TOSCANA TRA CRISI E RIASSETTI ISTITUZIONALI: PER UNA NUOVA STAGIONE NEL GOVERNO DEL TERRITORIO*

Settembre 2012

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.

*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 CISPTEL, CISPTEL 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.

***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 sovramunicipali, 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 delinearci, 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 la 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.

COMUNICAZIONI, INIZIATIVE E RASSEGNA STAMPA

Audizione in VI Commissione del Consiglio Regionale del 28 giugno 2011

INU

Istituto nazionale
di Urbanistica
Sezione Toscana

CONTRIBUTO DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA – SEZIONE TOSCANA
alla definizione del testo di legge di modifica alla legge regionale
3 gennaio 2005, n. 1 sul governo del territorio
in discussione presso la VI Commissione (**p.d.l. 90/2011**)

Audizione del 28 giugno 2011

La Sezione toscana dell'Istituto nazionale di urbanistica intende, da prima, esprimere il proprio apprezzamento - nei confronti della Giunta e dell'Assessore in particolare - per la celerità dell'intervento regionale, tale da scongiurare l'operatività, *in parte qua*, del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. decreto sviluppo): l'entrata in vigore della disciplina di modifica della legge regionale 1/05 consentirà, difatti, di ottemperare al termine bimestrale concesso dal Legislatore statale per l'emanazione delle normative regionali in difetto delle quali sarebbero state operanti le inadeguate disposizioni del decreto sviluppo.

La Sezione toscana dell'INU esprime, in particolare, **ampio apprezzamento** per la qualità redazionale dell'intervento di modifica prospettato, con riferimento al recepimento della **segnalazione certificata di inizio attività e del nuovo procedimento del permesso** di costruire con silenzio assenso e silenzio rigetto. La proposta di modifica del Titolo VI della l.r. 3 gennaio 2005, n. 1, appare, oltre che di alta qualità redazionale, migliorativa dello stesso sistema statale vigente (quale risultante dal combinato disposto dell'art. 19 della legge 17 agosto 1990, n. 241 e dall'art. 5 d.l. 13 maggio 2011, n. 70): l'eliminazione "definitiva" della denuncia di inizio attività, la puntuale disciplina degli interventi soggetti a scia e permesso, delle varianti, del momento di versamento degli oneri, e l'articolazione dei poteri sanzionatori appaiono, senza ombra di dubbio, frutto di attenta e non banale riflessione sui nuovi istituti.

Più articolata, invece, è la posizione della Sezione toscana dell'INU sulla prospettata introduzione, nel seno della legge regionale, del **capo IVbis** (*Disposizioni volte ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la rigenerazione delle aree urbane degradate*).

Un primo dubbio concerne l'**art. 74 quater della proposta** ("*interventi su edifici a destinazione d'uso non residenziale*"). La previsione - che consegue al c.d. "secondo piano casa" contenuto nel d.l. 70/11 - si caratterizza per l'eccezionalità e la natura derogatoria rispetto alle previsioni degli strumenti

comunali: si rivela quindi impropria all'interno della legge regionale 1/05 (che costituisce un corpus organico, un testo unico regionale sul governo del territorio), mentre potrebbe trovare **utile e più opportuna collocazione entro la legge regionale 8 maggio 2009, n. 24** specifica, appunto, sul c.d. piano casa.

Inoltre - e soprattutto – dovrebbe prevedersi una **predeterminazione temporale di efficacia della deroga**: non è certo possibile, né comunque costituzionalmente legittimo, prevedere un intervento edilizio *ex lege*, in deroga agli strumenti urbanistici comunali e cogente per i prossimi Regolamenti, che non abbia limite temporale di efficacia.

La Sezione toscana dell'Istituto nazionale di urbanistica richiede quindi di inserire un esplicito termine finale di efficacia della misura straordinaria, sulla falsariga di quanto attualmente previsto dalla legge regionale 24/09¹.

La proposta di inserimento degli **artt. 74 quinquies e 74 sexies** necessita invece di un'ulteriore approfondimento, in quanto appare del tutto **condivisibile negli obiettivi perseguiti** (riqualificazione di ambiti degradati attraverso un procedimento pianificatorio aperto alla partecipazione ed esito di selezioni qualitative) ma assai incerta sul piano tecnico-redazionale e, per ciò che più rileva, della concreta attuabilità.

Occorre chiarire nell'articolato, tra l'altro:

- a) se l'approvazione del piano di riqualificazione comporti, o meno, **variante allo strumento operativo** vigente: in caso affermativo, è necessario anche prevedere un coordinamento con gli ordinari *iter* di variante (doppio *step* consiliare; valutazioni; etc.); ove, invece, il piano di rigenerazione non abbia idoneità a variare lo strumento non è comprensibile l'utilità pratica del nuovo istituto (i cui obiettivi potrebbero essere perseguiti attraverso meri correttivi ai Piani attuativi già previsti - con la dovuta flessibilità di contenuti - dalla legge regionale 1/05);
- b) quale maggioranza proprietaria sia **legittimata alla proposizione**: allo stato non pare applicabile la previsione dell'art. 66 della legge regionale 1/05 sui consorzi per la proposizione dei piani attuativi (norma eccezionale non suscettibile di interpretazione analogica o estensiva), né - certo – è invocabile la legge 457/78 sui piani di recupero (la cui proposizione è ammessa, come noto, con il 75% dell'imponibile): la

¹ Con l'occasione l'INU intende manifestare la propria **preoccupazione per la tendenza, sempre più diffusa, di fattispecie normative integranti disciplina edilizie "per legge"**: il c.d. primo piano casa, la legge regionale sui sottotetti (l.r. 8 febbraio 2010, n. 5) ed ora il secondo piano casa integrano tutte ipotesi di disciplina *ex lege* degli interventi ammessi. Tale *modus operandi*, il più delle volte imposto dal Legislatore statale, concretizza non solo un'indebita compressione delle prerogative dei consigli comunali (titolari in via esclusiva della potestà conformativa), ma anche un'inefficace strumento di gestione del patrimonio esistente: non è difatti plausibile prevedere, in via generale ed astratta, fattispecie di interventi edilizi "avulsi" - per così dire – dalla concreta situazione dei luoghi (in concreto difettano, il più delle volte, distanze minime ed altri parametri per l'edificazione: gli scarsi numeri del primo piano casa sono la migliore riprova di quanto affermato).

necessità della condivisione della proposta da parte di tutti i proprietari ricompresi nella perimetrazione rende assai ardua la concreta fattibilità dell'intervento;

- c) appare inoltre di dubbia legittimità la previsione nella parte in cui **demanda ad una commissione nominata dall'Amministrazione la selezione delle proposte private**: è discrezionalità del privato proprietario *quale* proposta in concreto offrire all'Amministrazione, mentre rientra nella discrezionalità tecnica del Consiglio l'approvazione, o meno, del piano proposto²);
- d) appare - ancora - di dubbia legittimità la previsione nella parte in cui **demanda ad una commissione nominata dall'Amministrazione il contraddittorio con i proponenti le osservazioni**, indefettibile funzione del Consiglio comunale, organo espressivo della comunità locale;
- e) dovrebbe, inoltre, chiarirsi l'ampiezza della potestà consiliare di approvazione del Piano: secondo i principi, **il consiglio comunale è del tutto libero di rigettare, approvare ovvero modificare la proposta del privato, come "filtrata" dalla Commissione**, frustrandosi così ogni finalità del nuovo istituto (il concreto assetto urbanistico da rigenerare è demandato, ancora, alla potestà tecnico discrezionale del Consiglio).

L'INU Toscana, nell'offrire il proprio contributo attivo, richiede quindi di chiarire nel corpo del testo proposto le problematiche sopra evidenziate al fine di scongiurare consistenti dubbi di legittimità e, comunque, di non pregiudicare sin dalla nascita l'utilità del nuovo istituto.

Firenze, 28 giugno 2011

Enrico Amante
Presidente INUToscana



Concorsualità e pianificazione

La definizione comparativa delle scelte urbanistiche

Giovedì 19 aprile 2012

Ore 9³⁰

Firenze Auditorium Sant'Apollonia - Via San Gallo, 25

Ore 9³⁰

Apertura lavori

I profili sistemici e le esperienze nella definizione concorsuale delle scelte di piano

Silvia Viviani Vicepresidente INU

ITEMI

La definizione concorsuale delle scelte di piano dal punto di vista del Sindaco

Sabrina Sergio Gori Vice Presidente vicario Anci Toscana, Sindaco di Quarrata

La disciplina dell'avviso pubblico in Toscana

Enrico Amante Presidente INU Toscana

La concorsualità nella definizione delle scelte generali e nella pianificazione attuativa

Lorenzo Paoli Consulente Anci Toscana per il Governo del territorio, Dirigente del settore edilizia e urbanistica del Comune di Scandicci

Scenari possibili in tema di definizione concorsuale delle scelte di piano

Domenico Iaria Presidente Società toscana degli Avvocati amministrativisti, Docente di Diritto Amministrativo dell'Università degli studi di Siena

Ore 11³⁰ Coffee break

Concorsualità e partecipazione

Silvia Givone Sociolab Srl

Housing sociale e definizione concorsuale delle scelte di piano

Franco Landini INUToscana

LE ESPERIENZE

Profili giuridici delle APD del RU del Comune di Quarrata

Duccio Maria Traina Docente di Istituzioni di Diritto Pubblico dell'Università degli studi di Firenze

L'avviso nel Regolamento urbanistico del Comune di Sesto Fiorentino

Lorenzo Venturini Responsabile dell'Ufficio di Piano del Comune di Sesto Fiorentino

Le attese degli operatori

Massimo Ghiloni Dirigente area legislazione urbanistica ANCE

Concorsualità e "concorrenza" nello sviluppo operativo e progettualità del Piano: un commento al dibattito.

Carlo Alberto Barbieri Presidente della Commissione nazionale INU Sviluppo operativo del Piano e risorse della Città

Ore 13⁰⁰

Conclude

Mauro Grassi Assessore alla valorizzazione del territorio e all'ambiente del Comune di Livorno

La partecipazione è gratuita ma è necessario iscriversi tramite il sito www.ancitoscana.it



Per informazioni

posta@ancitoscana.it - tel 055 2477490 - fax 055 2260538 - www.ancitoscana.it



Comunicato stampa

**DALLA LEGGE URBANISTICA DEL '42 ALLA LEGGE REGIONALE 1 DEL 2005
LA CRISI HA CHIUSO UN'EPOCA, SERVONO CAMBIAMENTI E INNOVAZIONI**

**ANCE Toscana e INU Toscana promuovono due convegni e una riflessione
comune sullo stato e sul futuro del governo del territorio**

Firenze, 17 ottobre 2012 - Una giornata per riflettere sul governo del territorio, tra problematiche di ieri e questioni da affrontare oggi. Questo il motivo dei convegni a staffetta di venerdì 19, organizzati da ANCE Toscana e INU Toscana che, nello stesso giorno, hanno deciso di avanzare analisi e proposte sull'argomento.

La mattina sarà la volta di **Ance** – Associazione nazionale costruttori edili - che dal Salone dei Dugento di Palazzo Vecchio darà il via ad una serie di interventi raccolti sotto il titolo **“Governo del territorio. Riscriviamo le regole”**, mentre a partire dal primo pomeriggio la Sezione toscana dell'**INU** – Istituto nazionale di urbanistica - raccoglierà il testimone con l'incontro **“Quale governo per il territorio toscano?”** al Cenacolo del Fuligno (sala blu, via Faenza, 48).

Due momenti di riflessione che prendono spunto dai settant'anni dalla nascita della **Legge urbanistica nazionale** e dal processo di revisione - già avviato - della **Legge regionale 1/2005**.

Settant'anni fa proprio in questi giorni e nel pieno della guerra, entrava in vigore la legge urbanistica nazionale che ha accompagnato la tumultuosa ricostruzione delle nostre città. Negli anni '70 le Regioni sono divenute titolari delle funzioni in materia. La Toscana, con la legge 5/95 prima, e con la legge 1/05 poi, ha fatto scuola per tutte le Regioni italiane rivoluzionando l'urbanistica tradizionale.

Ad avviso di **Ance Toscana** è ora più che mai necessario coordinare ed armonizzare il quadro normativo nazionale e regionale; in particolare occorre regolamentare i nuovi strumenti di governo del territorio – perequazione e compensazione –, sempre più necessari a livello locale ma che non trovano regolamentazione della legge nazionale.

Il convegno INU - al quale parteciperà, oltre a rappresentanti del Consiglio direttivo nazionale e regionale dell'Istituto, **l'assessore della Regione Toscana Anna Marson** e numerosi amministratori locali – intende rilanciare l'attenzione sull'urbanistica e sulle esigenze dei territori e delle amministrazioni in tempo di crisi, anche alla luce della revisione in corso della legge regionale 1/2005.

“Occorre dedicarsi alla costruzione di un nuovo sistema che recuperi condivisione tra attori pubblici e privati, con la finalità di governare il territorio in un nuovo collettivo”, dichiara il presidente dell'Istituto con operatori economici, mondo accademico, ordini professionali ed associazioni ambientaliste. Il documento sarà illustrato durante i lavori del convegno.

“La situazione di difficoltà che sta attraversando il Paese, a cui la nostra Regione certamente non è immune, richiede cambiamenti e innovazioni profonde per coniugare rilancio dello sviluppo economico e sostenibilità ambientale. Occorre imprimere una svolta legislativa sul consumo di suolo, sul partenariato pubblico privato, sul welfare e urban design, sulla ri-allocazione delle funzioni pianificatorie, tanto per ricordare i temi più ricorrenti nel dibattito pubblico: temi rispetto ai quali le nostre associazioni sono pronte a dare il loro contributo, come sempre”, concludono Lancia e Amante.

E' possibile consultare il documento di posizione sul sito di INU <http://www.inu.it/toscana>

CONVEGNO

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica
Sezione Toscana

Firenze, venerdì 19 ottobre 2012 (ore 15.00 -19.00)
Oratorio "Il Fuligno" – Sala Blu - via Faenza, 48

Quale governo per il territorio toscano?

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica
Sezione Toscana

convegno

QUALE GOVERNO PER IL TERRITORIO TOSCANO?

*Ingresso libero
e registrazione in sede di convegno*

Segreteria INU Sezione Toscana
Donatella Creatini
tel. 335264851

Ore 15,00 ... I temi in agenda

Enrico Amante, Presidente INU Toscana

Ore 15,15... Tavola rotonda: "Governo del territorio: lo scenario nazionale e le azioni regionali"

Federico Oliva, Presidente nazionale INU

Anna Marson, Assessore all'urbanistica Regione Toscana

Giuseppe De Luca, Segretario nazionale INU

Ore 16,30... Coffee break

Ore 16,45... Interventi programmati: la voce dei territori

Coordina Luigi Pingitore - Segretario INU Toscana

Marco Gamannossi - Provincia di Firenze

Massimiliano Pescini - Comune di San Casciano Val di Pesa

Stefano Gasperini - Comune di Arezzo

Luciano Francardi - Comune di Piombino

Elisabetta Meucci - Comune di Firenze

Samuele Bertinelli - Comune di Pistoia

Ore 18,10... Interventi di sintesi

Mauro Tarchi - Uncem Toscana

Simone Gheri - Anci Toscana

Alessio Beltrame - UPI Toscana

al Presidente Regione Toscana
Enrico Rossi

a:
Presidente Consiglio Regionale delle Toscana
Alberto Monaci

Presidente VI Commissione Consiglio Regionale della Toscana
Vincenzo Ceccarelli

Garante della partecipazione Regione Toscana
Rodolfo Lewanski

Garante regionale della comunicazione
Massimo Morisi

**VERSO UNA NUOVA STAGIONE DI PIANI?
PRIORITARIO INFORMARE SULLA RIFORMA**

La bozza del progetto di legge di revisione generale della “Norme per il governo del territorio”, proposto dalla Giunta all’attenzione delle associazioni di rappresentanza istituzionale e sociale, prospetta nuovi scenari di “governance” regionale, che incideranno in maniera concreta su ruolo, compiti ed attività degli enti locali e su rango e contenuti tecnici e disciplinari del governare e amministrare l’urbanistica toscana.

Da una preliminare ricognizione dei contenuti della proposta si rilevano modifiche sostanziali al testo vigente, che delineano una vera e propria riscrittura della legge in vigore. I cambiamenti proposti, pertanto, devono essere ponderati in riferimento ai principi di pari dignità dei livelli istituzionali, di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà, operando al contempo un bilancio che non banalizzi le risorse conoscitive e applicative prodotte nella formazione dei piani comunali e provinciali, che hanno contraddistinto gli ultimi quindici anni del fare urbanistica toscana, con qualità da non disperdere e criticità da risolvere.

Se al processo di revisione generale della legge urbanistica toscana si vogliono dare tempi certi, esso non può eludere il confronto con i caratteri dell’impoverimento sociale, economico, culturale che contraddistingue la gestione della “crisi” e che si abbatte, inevitabilmente, sulla filiera della pianificazione, dalla dimensione strutturale fino a quella operativa ed attuativa. Servono, per essa, rinnovati ingredienti, senza il ricorso alla gerarchia piramidale, per dare autorevolezza e chiarezza ai rapporti inter-istituzionali e certezza a procedure e processi, garantire coerenza e coesione delle azioni pubbliche e integrazione delle politiche, rendere concreta e fattiva la condivisione dei sistemi di conoscenza e valutazioni, dare alla partecipazione un ruolo riconoscibile. Occorre notare, infine, che l’impegno delle forze politiche e culturali, nonché l’attenzione del dibattito nazionale quanto locale sono e saranno in questo periodo tutte tese all’imminente scadenza elettorale nazionale, motivo per cui sulla riforma urbanistica prospettata dal testo verrebbero a mancare la doverosa partecipazione e il necessario approfondimento.

Al contrario, INU Toscana auspica la massima partecipazione degli Enti Locali e di tutte le espressioni di rappresentanza della comunità regionale, dall’associazionismo alle rappresentanze di categoria, dalle forze politiche a quelle culturali, e perciò invita la Giunta regionale a promuovere un concreto ed ampio processo di informazione, comunicazione e partecipazione, con i necessari spazi e tempi.

INU Toscana
il Presidente
Enrico Amante

La lettera

Urbanistica e paesaggio, legge da rifare (ma insieme)

Caro direttore, la giunta regionale ha recentemente consegnato ad Anci, Upi e Uncem una proposta di riscrittura della legge 1/2005 sul governo del territorio. La sezione toscana dell'Istituto nazionale di urbanistica (Inu) l'ha esaminata, dopo che da tempo segnalava la necessità di un ripensamento degli istituti della pianificazione, al fine di offrire risposta adeguata alle sfide su questo tema cruciale in tempo di crisi.

Occorre porre rimedio, senza indugio, all'affaticamento tecnico-burocratico degli uffici, alla carenza di risorse per la costruzione della città pubblica e per l'attuazione delle politiche pubbliche, con particolare attenzione ai tempi di risposta che il piano assicura.

Inu Toscana ha lavorato a lungo su questi temi, in aperto confronto con i soggetti che operano sul territorio (enti pubblici, Università, ordini professionali, ambientalisti, operatori economici), per elaborare un documento di posizione «oltre la legge 1», nel

tentativo di individuare insieme una strada per uscire dalla crisi. La bozza non offre soluzioni convincenti per le attuali sfide del pianificare: il testo in discussione concepisce la legge alla stregua di un piano territoriale, inverte i ruoli tra apparati tecnici ed elettivi, istituisce un potere paragiustiziale per la valutazione della legittimità dei piani, prefigura procedure più lunghe e accidentate delle attuali. Ma ancora prima del merito, per il quale Inu non mancherà di offrire contributi costruttivi, interessa ora sottolineare l'assenza di effettivo coinvolgimento delle forze culturali, sociali e politiche, nel percorso di gestazione e formazione della norma. Un provvedimento così importante per ogni cittadino toscano presuppone un intenso confronto fin dalle fasi iniziali di formazione. E Inu è pronta a dare il proprio apporto scientifico e disciplinare.

Enrico Amante

Presidente Inu Toscana

© RIPRODUZIONE RISERVATA

La bozza della legge Marson: aree rurali sotto stretta tutela, recuperare l'esistente prima di costruire ancora

Urbanistica, stop ai sindaci

La Regione vuole avere potere di veto. La replica: «Inaccettabile»

di MARZIO FATUCCHI

La nuova legge sul governo del territorio è solo una bozza. Ma il testo redatto dall'assessore regionale Anna Marson fa già discutere. La nuova legge introduce un ruolo degli uffici regionali e della Regione stessa con pareri vincolanti, insomma una sorta di «potere di veto» per i Piani e le varianti presentate dai Comuni. Inoltre, stabilisce lo stop al consumo di suolo nelle aree rurali e chiede di prediligere, sempre, il recupero prima di fare nuovo costruzioni. I sindaci attaccano: tolti poteri ai Comuni.

A PAGINA 3



» Le prime reazioni

I sindaci: «Svolta inaccettabile»

Un coro di critiche: «E il federalismo?». Perplexità anche tra gli urbanisti

I Comuni non hanno gradito. La presentazione della bozza di legge sul governo del territorio, arrivata nei loro uffici, ha scatenato una reazione pesantissima da parte dell'associazione che li rappresenta, l'Anci Toscana. Un comunicato in cui si dichiara inaccettabile il potere di veto introdotto dalla Regione, ma anche un documento tecnico di 14 pagine in cui, punto per punto, articolo per articolo, si controbatte a gran parte delle scelte dell'assessore regionale Anna Marson. L'unico altro soggetto, più dialogante, che è intervenuto è stato l'Inu, l'istituto nazionale di urbanistica, che ha realizzato un confronto pubblico con la stessa Mar-

son. «La legge ha il merito di individuare i due principali problemi odierni del governo del territorio — spiega Enrico Amante, presidente dell'Inu Toscana — cioè limitare il consumo di suolo e aumentare il livello di partecipazione alle scelte urbanistiche». Ma le risposte date non piacciono neanche all'Inu, che pure si è detta favorevole al confronto.

«Si introduce perentoriamente per legge una distinzione tra aree urbane e rurali, una distinzione secca che può essere modificata in alcuni casi con il parere obbligatorio della Regione, ma in altri non è pratica-



Simone Gheri

mente possibile modificare» attacca Amante che vorrebbe invece una possibile modifica «d'intesa tra Regione, Province e Comuni». Ancora: «Per come è scritta, più che una legge sul governo del territorio, sembra un Pit, un piano: non si può, per legge, definire il perimetro delle aree urbane e rurali». Certo, esiste il problema della «sprawling», dell'espansione massiccia e incontrollata dell'urbanizzazione «come è successo nella Piana fiorentina», ma non certo ai livelli «della periferia londinese».

Ci sono poi altri aspetti, molto tecnici ma secondo Amante fondamentali, che nella legge non vanno: «I Comuni vengono lasciati soli, proprio nel momento in cui avrebbero bisogno di supporto per la pianificazione». In una situazione in cui già adesso la Regione viene sentita lontana «si radicalizza questa separazione». E infine, il rapporto pubblico-privato: perché «finora si è pensato di realizzare interventi pubblici prendendo margini di profitti agli interventi privati autorizzati». Ma, secondo il presidente dell'Inu, que-

Trattativa aperta

«Siamo disponibili a collaborare. Ma non si può definire per legge ciò che è rurale e ciò che è urbano»

sta strategia rischia di essere inefficace «soprattutto ora che anche i privati fermano gli investimenti». Resta però un dubbio: i vari scandali urbanistici che si sono visti negli ultimi decenni in Toscana, da quello «storico» di Monticchiello, ora non sarebbero più possibili, grazie a questa legge. Non è un bene? «Attenzione — ribatte Amante — ricordate che tutti i casi finiti sulla stampa, i peggiori ecomostri, sono nati con il bollino delle sovrintendenze e grazie a Piani strutturali e regolamenti urbanisti che avevano il sì anche della Regione». Insomma, «nessuna legge assicura un buon piano. La legge deve creare le condizioni

per fare scelte di qualità, invece io qui vedo ancora procedimenti farraginosi». E ancora:

«Ricordo l'intervista del procuratore di Firenze Quattrocchi: secondo lui l'urbanistica contrattata non esiste, mentre nel mondo il coinvolgimento dei privati, in modo trasparente, esiste eccome. I piani non si fanno in segreto negli uffici del Comune: ma perché sia possibili farli coinvolgendo anche i privati, oltre che i cittadini, occorre una nuova disciplina urbanistica».

Alcune delle critiche dell'Inu sono simili a quelle dell'Anci. Ma i Comuni toscani contestano l'impianto

della legge, il ruolo «sovraordinato, come non ci fosse stata la riforma federalista del Titolo V della Costituzione» che la Regione si riserva, come sfugge ad uno dei sindaci presenti all'infuocata assemblea di qualche giorno fa. La «maestrina dalla penna rossa» (citazione di Simone Gheri, sindaco di Scandicci), così viene vissuto dai Comuni il ruolo di Palazzo Sacratì Strozzi che emerge da quella bozza di testo, che ora loro

vogliono ridiscutere. Compresi i tempi che impone: per i piani strutturali e i piani operativi, i termini per essere presentati sono «al di fuori della capacità dei grandi Comuni, figuriamoci dei piccoli», commentano i sindaci. Ma, raccontano dall'Anci, dopo l'alzata di scudi, complice anche la com-

plicata situazione politica regionale e nazionale, il processo della nuova legge si sarebbe quasi interrotto.

Più ottimista è invece l'Inu. «Occorre non alzare i toni ma trovare una sintesi politica e tecnica che tenga conto di tutte le istanze della comunità toscana e che sia soprattutto in grado di offrire risposte concrete ai temi che investono oggi il governo del territorio» commenta Amante.

M.F.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Comunicato stampa

**Legge regionale 1/2005, verso una riscrittura condivisa
Enrico Amante (Inu Toscana): “Soddisfatti se ci sarà un’apertura al confronto”**

*Il dibattito sulle modifiche alla norma in materia di Governo del territorio
prende forza. Se ne parla nel corso del direttivo aperto di Inu Toscana*

Dal dibattito che si sta sviluppando negli ultimi giorni si aprono spiragli per una soluzione condivisa della riforma della legge regionale 1/2005 . Dopo le sollecitazioni da parte della Sezione toscana dell'Istituto nazionale di urbanistica (Inu) – e dopo la presa di posizione di Anci e Uncem - la discussione riguardante la riscrittura della legge regionale 1/2005 in materia di Governo del territorio sembra finalmente prendere forza. È proprio di questo che si discute nella riunione aperta del direttivo di Inu Toscana in corso al Dipartimento di Urbanistica e pianificazione territoriale dell’Università di Firenze (via Micheli 2).

“Inu Toscana ha lavorato a lungo su questi temi, in aperto confronto con i soggetti che operano sul territorio – spiega il presidente di Inu Toscana Enrico Amante - per elaborare un documento di posizione “oltre la 1”, nel tentativo di individuare insieme una strada per uscire dalla crisi”. La Sezione insiste su questo punto. Occorre non alzare i toni ma trovare una sintesi politica e tecnica che tenga conto di tutte le istanze della comunità toscana e che sia soprattutto in grado di coniugare la tutela con lo sviluppo sostenibile del territorio.

“È da molto tempo che Inu mette al centro della questione la necessità di un aperto confronto – conclude Amante -, aspetto fondamentale in un momento politico delicato come quello che il Paese sta attraversando, in cui urge un dialogo costante e reale tra amministrazione e cittadini”.

Le video interviste ai partecipanti al dibattito sono disponibili online sul canale YouTube di Inu Toscana all'indirizzo: <http://www.youtube.com/user/InuToscana?feature=watch>

Misure differenziate e politiche condivise per il paesaggio

LUCIANO PIAZZA vicepresidente INU Toscana



“Il paesaggio è un processo corale e consapevole di costruzione del territorio, di cui esprime i significati identitari, profondi ed evolutivi, riconosciuti dalle popolazioni”

Secondo due autorevoli definizioni, il territorio è il risultato (storico) del processo di strutturazione dello spazio fisico da parte della società insediata¹, mentre il paesaggio è una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e delle loro interrelazioni². Territorio e paesaggio sono dunque due facce della stessa medaglia. Il paesaggio è un processo corale e consapevole di costruzione del territorio, di cui esprime i significati identitari, profondi ed evolutivi, riconosciuti dalle popolazioni. Non esistono parti di territorio che non esprimano paesaggi, belli o brutti, densi di significati o scialbi, frutto di percorsi lunghi, coerenti e consapevoli o frutto di improvvisazioni, casuali

1 A. Magnaghi (2000).

2 Convenzione europea del paesaggio (CEP 2000), ratificata e recepita integralmente dall'Italia con Legge 9 gennaio 2006, n. 14.

tà, interessi partigiani.

Se dunque il paesaggio è strettamente connesso al modo di costruire il territorio nel tempo, la qualità paesaggistica, che dovremmo sempre perseguire come indicatore del nostro contesto di vita, non può essere solo quella ereditata, ma anche quella che deriva (o dovrebbe derivare) dalla esigenza di costruire nuovi territori. Ne consegue che le misure da adottare non possono limitarsi alla salvaguardia dei paesaggi storici.

A fronte della doverosa tutela di questi paesaggi, spesso densi di straordinari valori documentali e/o estetici, dovremmo infatti definire anche misure tese a guidare l'evoluzione dei paesaggi con qualità diffusa, senza far loro perdere i caratteri identitari più profondi, e misure tese a guidare la costruzione di nuovi paesaggi nei territori degradati, dove è opportuno sostituire l'antica qualità perduta con una nuova qualità paesaggistica, doverosa espressione dell'identità contemporanea.

La Convenzione europea del paesaggio indica chiaramente questa pluralità di misure (*landscape protection, landscape management e landscape planning*), così come indica l'esigenza di un progetto sociale volto al riconoscimento dei paesaggi e alla definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica, con la conseguente articolazione delle misure da adottare (*landscape quality objective e landscape policy*).

Concepire il paesaggio come progetto

sociale, piuttosto che come quadro, panorama o bellezza naturale, non significa del resto dimenticare la bellezza, tradizionale parametro di valutazione dei paesaggi nel nostro Paese³, quanto semmai includerla, accanto alla integrità fisica del territorio, alla qualità ecologica e alla salvaguardia storico-culturale, tra i valori da considerare e tra gli obiettivi da perseguire.

Significa soprattutto, però, rendere le popolazioni protagoniste attive del proprio contesto di vita, coinvolgendole nel riconoscimento dei paesaggi e nella loro proiezione al futuro, definendo, a questo proposito, valori e regole condivise con valore statutario per la conservazione, la gestione e la trasformazione dei paesaggi. I paesaggi di qualità, vecchi e nuovi, non possono derivare, infatti, dalla sommatoria di azioni individuali, casuali e scoordinate, legate a interessi particolari e destinate a produrre una babele di linguaggi; essi devono derivare, piuttosto, da una consapevolezza collettiva che delinea i diversi scenari e, con essi, le modalità per costruirli, traducendo queste modalità in regole condivise e praticate.

3 Il concetto di bellezza naturale attraverso tutta la nostra legislazione sul paesaggio. È presente nella Legge 778/22 "Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse pubblico", nella Legge 149/79 "Protezione delle bellezze naturali" e nel Decreto Legislativo 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio".

Segue a pag. 13 ►►

«Per il suolo bene comune, insieme ora!», di Enrico Amante e Luigi Pingitore (presidente e segretario INU Toscana), in AUT AUT, rivista di ANCI Toscana, marzo-aprile 2013

INU TOSCANA

Per il suolo bene comune, insieme, ora!

di ENRICO AMANTE presidente di INU Toscana e LUIGI PINGITORE segretario di INU Toscana

L'Istituto Nazionale di Urbanistica è da anni impegnato nella ricerca sul consumo di suolo. Sin dal 2009, con Legambiente, INU ha fondato il Centro Ricerche sul Consumo di Suolo (CRCS)¹ nella convinzione che la "patologia del consumo di suolo abbia una matrice culturale, prima ancora che fisica, che deve essere superata mediante una costante e corretta informazione e divulgazione"². Non possono quindi che salutarci con favore gli sforzi della Regione Toscana sul tema e, in generale, una più intensa sensibilità verso le tematiche ambientali. In questo senso, le recenti dichiarazioni del Presidente sull'impegno per il contrasto agli "svillettamenti"³ trova uniti gli urbanisti, al punto da sostenere convintamente

l'idea che la Regione, ora e non a caso, possa per prima dare un segnale di cambiamento.⁴ Il contrasto al consumo di suolo è un tema concreto di rilevanza ecologica e sociale: è oramai condiviso che *edilizia* non è (necessariamente) uguale a *sviluppo*.

INU Toscana è convinta che il contenimento e la qualità dell'uso dei suoli siano obiettivi da perseguire non solo attraverso la filiera (regionale, provinciale e comunale) della pianificazione ordinaria. E' frequente l'errore di addossare alla sola disciplina urbanistica regolativa la risoluzione della questione quando invece - soprattutto nelle situazioni di città diffusa o dispersione insediativa - entrano in gioco altri temi: insieme

all'opposizione verso espressioni di noncuranza (o scarsa lungimiranza) nel rapporto formale dei pieni/vuoti insediativi, nella frammentazione paesaggistica, nella ipertrofica esigenza di spostamento, nella insostenibilità della corrispondente domanda di servizi pubblici e di altri problemi ambientali, assumono rilevanza anche il modello di politiche sociali e di sviluppo economico, la fiscalità e gli incentivi locali, le questioni che attengono la *governance* interistituzionale.⁵

Occorre anche essere consapevoli che le auspicate politiche di contrasto al consumo di suolo hanno rilevanti costi e necessitano di essere sostenute attraverso forme di entrate di nuova generazione: i temi della fiscalità urbana, dei crediti edilizi, delle tassazioni di scopo e delle forme di partenariato pubblico privato nel governo del territorio costituiscono corollario imprescindibile di ogni riflessione in materia. Altrimenti il contenimento del consumo di suolo si risolve, inevitabilmente, in tutela della rendita urbana.

Serve affrontare e definire, ora, la misurazione del consumo di suolo a livello regionale, in attesa di un metro omogeneo su scala nazionale, tenendo presente che la stessa misurazione non contempla confini e che, quindi, il confine di ciascun Comune è, di per sé, poco efficace allo scopo. Cosa ben diversa è la perimetrazione "per legge" del tessuto urbano che scambia la fonte primaria per un piano; la rigida dicotomia tra territorio agricolo e città, che va contro ogni approccio scientifico in materia; concepire la Regione come una sorta di controllore non aiuta la creazione di un sistema condiviso tra le

Amministrazioni pianificatrici, unico baluardo contro la diffusione incontrollata della città.

Le vocazioni territoriali vanno riferite a standard di lettura più larghi del solo uso agricolo (almeno considerando le categorie delle aree naturali, delle aree in via di rinaturalizzazione e di quelle occupate da infrastrutture), anche al fine di evitare rendite di prossimità.

Vi è poi necessità che la questione dei poli attrattori commerciali sia più correttamente posta come "componente gravitazionale" delle maggiori aree urbane e non come opportunità pianificatoria del territorio aperto a servizio dell'area vasta; e, ancora, che il nuovo impegno di suolo non edificato sia accettato, di norma, come modalità trasformativa per le infrastrutture per la mobilità sostenibile. Inoltre, bisogna che il concetto di *resilienza*⁶ trovi una dote normativa per cui si possa generare capacità di compensare/restituire territorio urbanizzato dismesso in termini di ripristino/riequilibrio delle diverse condizioni di (eco)sistema. Altrimenti si creano i presupposti nel tempo di un cattivo uso del suolo e, in particolare, di fenomeni di *urban sprawl*.

La prima ipotesi di riscrittura della legge 1/05, proposta dalla Regione all'attenzione di ANCI, Uncem ed UPI, nell'affrontare coraggiosamente il tema, presenta alcune criticità in relazione ai profili in questa sede richiamati: INU Toscana è pronta ad offrire il proprio contributo affinché la "nuova 1" sia davvero un codice condiviso di "Norme per il governo sostenibile del territorio".

1. Al CRCS aderisce attivamente anche la Regione Toscana.
2. Citazione tratta dal sito www.consumosuolo.org.

3. Corriere fiorentino, 23 marzo 2013

4. Il suolo è riconosciuto dalla Commissione Europea come risorsa strategica (si veda a titolo esemplificativo la Comunicazione COM 2006 231 sulla "Strategia tematica per la protezione del suolo").



5. Si veda in proposito il Documento di posizione di INU Toscana, *La Toscana tra crisi e riassetto istituzionali: per una nuova stagione nel governo del territorio* (settembre 2012, pag. 9).

6. Per una lettura sul tema si veda Patrizia Gabellini, *Capire il carattere della crisi, agire gradualmente e selettivamente, accettare la parzialità*, contributo al testo curato da Laura Fregolent e Michelangelo Savino, *Città e politiche in tempo di crisi*, Franco Angeli, Milano 2013.