

Assemblea dei soci del 13 dicembre 2013

Firenze, Palazzina Reale

RELAZIONE DI FINE MANDATO

Il presidente di Sezione, Enrico Amante

Il contesto

L'urbanistica in Italia appare oggi trovarsi in una singolare situazione.

Da un lato, la disciplina ha raggiunto conquiste mai immaginabili solo alcuni decenni fa: non solo ogni aspetto del diritto di proprietà immobiliare, nessuno sottratto, è soggetto al potere conformativo del piano; non solo l'indennizzabilità dei vincoli di piano, se non strettamente preespropriativi, è ricordo di un antico, superato dibattito giuridico; non solo gli extraoneri ed in genere le "dotazioni aggiuntive" sono patrimonio collettivo. Soprattutto, le forme perequative e compensative di costruzione del piano costituiscono modalità ordinaria della pianificazione; la formazione concorsuale degli strumenti operativi è prassi diffusa; le tutele paesaggistiche ad opera del pianificatore pacificamente legittime.

In breve: a livello giuridico le sfide dell'urbanistica italiana del XX secolo possono dirsi vinte, o comunque i risultati raggiunti.

Dall'altro lato, la disciplina soffre della più generale perdita di autorevolezza e stabilità delle decisioni amministrative. Il piano non viene letto come l'unico strumento democratico di sintesi delle politiche pubbliche e private sul territorio bensì additato ora come ostacolo alla libertà progettuale, ora - più di recente - come fonte di consumo di suolo, legittimazione dello sprawl.

Il piano generale viene a volte disapplicato con leggerezza.

Le decisioni localizzative contestate, pur dopo procedimenti e valutazioni talora decennali, come se non conseguissero ad un'autorevole decisione dell'organo rappresentativo della comunità locale, bensì fossero frutto di connivenze o, al più, di favori.

I diversi livelli istituzionali, anziché costituire un unico sistema pubblico della pianificazione, assumono ruoli contrapposti: l'uno controlla insensatamente l'altro, dimentichi di essere due livelli amministrativi della stessa Repubblica.

Le riforme organiche, da tutti invocati, non si fanno né si intravedono all'orizzonte: si procede a vista, con interventi legislativi estemporanei: le più importanti innovazioni della materia (le dotazioni ERS extraoneri; la trasferibilità dei crediti edilizi) sono contenute in testi omnibus, di carattere non urbanistico - la prima addirittura in una legge finanziaria: l. 244/07.

Gli interventi asistemati macchiano la materia: a livello statale il piano casa del 2009, l'incresciosa babele dei titoli e delle categorie edilizie, avviata con la SCIA nel 2010 e culminata, l'agosto passato, con la nuova nozione di ristrutturazione edilizia; la rigida proposta sul consumo di suolo avanzata dal ministro dell'agricoltura. A livello regionale, gli oltre 25 ritocchi puntuali alla legge 1, la legge sul recupero abitativo dei sottotetti del 2010, l'inattuabile tentativo di promozione della rigenerazione urbana.

Una produzione normativa sempre più estemporanea e sempre meno sistematizzata non aiuta un decisore pubblico già di per sé - per motivi che affondano in ragioni sociologiche - scarsamente autorevole e stabile.

Questo è il paradosso: a maggiori strumenti giuridici a disposizione corrisponde, sorprendentemente, un governo del territorio nella sostanza più debole.

In simile contesto l'INU – e la sua articolazione toscana – si trova a diffondere, statutariamente, la cultura urbanistica ed edilizia.

Segue: il dibattito pubblico regionale

Il discorso pubblico sul governo del territorio in Toscana è appiattito, da tempo e sempre più, sul tema della tutela territoriale e paesaggistica e del contenimento del consumo di suolo.

Le due condivisibili finalità, invero recepite senza esitazioni dall'urbanistica italiana almeno fin dagli anni '80 del secolo scorso, faticano a sollevarsi da un livello atecnico, o comunque ideologico.

Le trasformazioni non sono percepite come occasioni di riqualificazione e sviluppo, crescita di una comunità, ma come ingiusta aggressione al territorio.

Una notevole incertezza concettuale confonde la tutela paesaggistica con il contenimento del consumo di suolo.

Alla diffusa richiesta di favorire il recupero del patrimonio esistente in luogo dei nuovi impegni di suolo non corrisponde il dovuto approfondimento sugli strumenti, disciplinari, giuridici ed economico-finanziari necessari.

Il culto del verde periurbano appanna le esigenze e le tecniche di conoscenza e di intervento sulla città diffusa: non ci si interroga sufficientemente su come mantenere e riqualificare la città di città toscana, sull'opportunità (e le criticità) di un'amministrazione metropolitana.

Le linee d'intervento del Consiglio Direttivo uscente

La Sezione toscana dell'INU non ha inteso assecondare simili tendenze.

INUToscana ha approfondito disciplinarmente i temi edilizi e della formazione degli strumenti operativi.

La relazione del Segretario enumera puntualmente tutte le numerose iniziative svolte, talora con grande successo di affluenza.

In questa sede è sufficiente ricordare che gli istituti edilizi sono stati oggetto di numerosi incontri e convegni, nonché di proficue occasioni formative, anche in collaborazione con ANCIToscana e con la Società toscana degli Avvocati amministrativisti.

Sempre con ANCIToscana sono state indagate, repertorate e sistematizzate le modalità concorsuali, perequative e compensative di formazione degli strumenti operativi toscani.

Un gruppo tematico sulla portualità ha proficuamente lavorato sulla pianificazione portuale e delle aree demaniali in Toscana.

Con UncemToscana sono stati attentamente seguiti i processi di riscrittura della legge regionale sul governo del territorio e di formazione del Piano paesaggistico regionale.

Sul piano delle relazioni istituzionali sono stati coltivati e rinsaldati i legami – oltre che con le Associazioni degli Enti locali e degli Avvocati amministrativisti – con l'ex Dipartimento di urbanistica e pianificazione territoriale della Facoltà fiorentina, con l'Associazione dei costruttori edili, con numerose singole Amministrazioni, con alcuni Ordini provinciali degli Architetti.

Un punto a sé merita il rapporto con l'Amministrazione regionale: nonostante alcuni tentativi di dialogo, e la redazione della ricerca "Conrespace", l'INU e la Regione hanno operato in modalità di sostanziale, reciproca indifferenza.

Molto attivi sono stati, invece, in specie nell'ultimo anno, i rapporti con le altre Sezioni regionali dell'Istituto: con la Sezione Emilia Romagna, la Sezione Lombardia e la Sezione TAA è stato intrattenuto un rapporto particolarmente stretto e convergente, che si rivela

potenzialmente proficuo per future collaborazioni; ed anche con molte altre Sezioni regionali (Piemonte; Marche; Umbria; Sicilia tra le altre) sono aperti costanti canali di dialogo. Sotto questo aspetto è anzi possibile affermare che la Sezione Toscana ha contribuito, attivamente, alla creazione (o rigenerazione) di una vera e propria rete delle Sezioni dell'Istituto.

Le prospettive: politiche per la città

Il nuovo Consiglio Direttivo della Sezione potrà con maggiore efficacia ed incisività del precedente affrontare il tema prioritario: la città in ogni sua declinazione (città metropolitana; rigenerazione urbana; riqualificazione; città pubblica; grandi contenitori; città diffusa; interventi sul patrimonio esistente; smart city; centri storici e nuovi centri; piccole municipalità; urban design; valorizzazioni; risorse), con particolare riguardo alla individuazione degli strumenti disciplinari, giuridici ed economico/finanziari atti a sostenere le politiche per le città.

L'approfondimento disciplinare dovrà essere accompagnato da una maggiore visibilità dell'azione della Sezione: a tal fine, un profondo ripensamento degli strumenti di comunicazione (agenzia stampa e sito in primis) si rivela tanto necessario quanto urgente.

Potranno poi proseguire le consuete linee d'indagine: il gruppo sulla pianificazione portuale potrà continuare a svolgere il proprio proficuo lavoro, al pari della ricerca sulla pianificazione operativa concorsuale, perequativa e compensativa.

Sarebbe inoltre auspicabile, se in concreto possibile, l'attivazione di un gruppo di lavoro sulla pianificazione paesaggistica: una riflessione laica e radicale sulle modalità effettive di tutela e valorizzazione dei paesaggi regionali si rivelerebbe difatti, quanto mai necessaria ed attuale.

Un invito al Consiglio entrante: si astenga l'INU Toscana dal concentrarsi sull'indagine procedimentale. In epoca di leggi bandiera e di leggi manifesto, tanto roboanti quanto inutili se non controproducenti, l'urbanistica deve ritrovare se stessa, cioè il progetto della città, non inseguire le ansie della (pur necessaria) semplificazione amministrativa.

Verso il nuovo Consiglio Direttivo

Nell'INU Toscana hanno sempre operato due regole fondanti: la prima, è che c'è posto per chiunque intenda lavorare per l'Istituto, a prescindere dai "titoli" formali; la seconda è che in Consiglio Direttivo entra chi più può lavorare.

L'auspicio è che il rinnovamento, necessario, segua ancora questi principi.

Il nuovo regolamento di recente approvazione, stante la natura inclusiva, favorisce una ampia partecipazione ai lavori del Consiglio Direttivo.

Alcuni soci meritano senza dubbio, per il lavoro svolto e quello in corso, di entrare in Direttivo, tra membri effettivi e soci aderenti.

Altri membri possono invece continuare a collaborare e contribuire in ruoli diversi: come past president, come invitati permanenti, come revisori dei conti, come responsabili di gruppi tematici o nella redazione.

E' infine auspicabile un inserimento in Direttivo di nuovi Enti associati, senza perdere i tradizionali e consolidati rapporti con il Comune di Scandicci e la Provincia di Prato.

Un dato è certo: INU Toscana è una piccola, ma coesa, Sezione che non esclude nessuno abbia intenzione di contribuire e collaborare.