



## INU TOSCANA

### Per una nuova stagione nel governo del territorio

#### 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 un nuovo telaio istituzionale basato sui principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà.

La nuova cornice legislativa 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: grandi sperimentazioni 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 a partire da quel momento un nuovo impulso registrabile già poco dopo l'approvazione della legge 5.

Oggi, a distanza di molti anni dall'avvio del processo di rinnovamento degli strumenti, dei principi e delle pratiche di governo del territorio, cogliendo l'opportunità offerta tanto dai temi attorno ai quali verte il XXVIII Congresso INU quanto dal dibattito che si sta sviluppando intorno alla proposta di modifica della Lr 1/2005, la Sezione Toscana dell'INU intende riaffermare in questo breve contributo quelli che, a proprio modo di vedere, sono nell'attuale fase storica gli elementi di analisi, i principi ispiratori e le priorità in tema di governo del territorio.

Un ulteriore impulso alla riflessione proviene dal perdurare della crisi economica, sociale e istituzionale più acuta del secondo dopoguerra, che suggerisce infatti l'opportunità di ripensare criticamente l'ordinamento regionale sul governo del territorio.

La scarsità di risorse è 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.

Alla luce delle considerazioni svolte, la sezione Toscana dell'INU, intende porre all'attenzione del dibattito disciplinare alcune questioni che in questa fase appaiono fondamentali e a partire dalle quali informare il processo di revisione dell'ordinamento toscano in tema di governo del territorio.

#### Tra scarsità di risorse e inquietudini istituzionali

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, le recenti iniziative parlamentari e governative circoscrivano fortemente - se non annullino - 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 delinearci. Laddove gli ordinamenti regionali hanno abbracciato la riforma proposta dall'INU nel 1995 hanno sovente delineato un processo di pianificazione sostanzialmente permanente, che necessita di ingenti risorse, umane ed economiche.

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.

Non è più sufficiente coordinare, recepire, declinare.

## **Il contributo di INU Toscana**

INU Toscana ritiene necessario raccogliere con forza l'invocazione al salto di paradigma che perviene già da diverse parti.

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 nuovo, 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 le Regioni sostengano, 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 quelle 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*.

## 8 punti per il cambio di passo

In sintesi, il governo del territorio deve dare un contributo all'uscita dalla crisi, dando centralità alla "città pubblica" e alla qualità, soprattutto ecologica, del territorio;

Per questi motivi, è necessario un cambio di passo, collettivo, verso:

1. La dimensione urbana, intesa come attenzione prioritaria: al disegno urbano e all'innovazione/integrazione delle politiche (cioè al valore di qualità e bellezza delle nostre città); alla semplificazione, incentivazione e flessibilità operativa delle previsioni di trasformazione; all'abitare sociale come fulcro dei diritti di welfare urbano soggetti ai cicli di pianificazione; al contrasto dello spreco energetico.
2. Le differenti scale della pianificazione, chiare e appropriate, in particolare per l'area metropolitana da una parte e per i piccoli comuni dall'altra (anche tramite sostegno regionali sensibili e permanente per questi ultimi).
3. Il contrasto al consumo di suolo, operato non solo sul concetto di "limite" o di "confine", ma anche in base alla leva del regime fiscale locale e ai progetti di territorio esprimibili (infrastrutture per il trasporto pubblico locale, poli ad alta frequentazione, aree produttive, ecc.) che influiscono direttamente sulla definizione dei margini urbani e sulla sostenibilità ecologico-ambientale e paesaggistica (altrimenti il contrasto al consumo di suolo si risolve nel paradosso della tutela di rendite urbane).
4. La cooperazione e il coordinamento istituzionale, nella formazione e nella fase decisionale di azioni di governo del territorio condivise ed efficaci, affinché gli organi elettivi possano essere chiamati a svolgere il ruolo di decisori politici corresponsabilmente, rafforzando tutte le istituzioni democratiche, evitando così rischiose o inique disparità di competenze, poteri e oneri dei livelli di governo.
5. L'alleggerimento dei contenuti della pianificazione strutturale. Un piano, dunque, da un lato con una forma ancora più strutturale, quindi più semplice ed essenziale, dotato di una maggiore visione/strategia territoriale e fondato su nuovi sistemi di mobilità sostenibile; dall'altro, immediatamente prescrittivo sui valori non negoziabili.
6. Il riconoscimento del partenariato pubblico-privato (ferma restando l'autonomia del piano pubblico), nella sfera operativa, come contributo determinante alla costruzione e alla gestione della città pubblica attraverso l'emersione e la trasparenza dei reciproci valori economici, quelli pubblici e quelli privati, appunto, che si mettono in gioco.



XXVIII  
Congresso nazionale  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

Salerno  
Palazzo del Comune  
24/26 Ottobre 2013

7. L'adozione di basi informative e descrittive con linguaggio, codici e standard comuni e aperti (come ad esempio i cd. Open data o parametri urbanistico-edilizi unificati), perché solo così sarà possibile una crescita di comunità consapevoli e partecipative e una velocizzazione nella fase di costruzione dei piani.
8. La formazione e l'aggiornamento, mezzi fondamentali per la qualità della disciplina urbanistica, l'efficacia e la correttezza dei piani, l'autorevolezza delle professionalità, rispetto a tutte le competenze coinvolte, sia nello sviluppo dell'attività pianificatoria che nella sua gestione e controllo.

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