

**INU TOSCANA**  
Assemblea del 6 maggio 2016  
Relazione del presidente

**Il panorama regionale è sostanzialmente mutato**

Nell'ultimo biennio l'ordinamento regionale ha subito una curiosa torsione.

Il modello formale resta invariato, quale discendente dal 1995: la Regione approva un piano di indirizzo, le province elaborano il piano di coordinamento, ciascun comune pianifica al duplice livello strutturale ed operativo. Procedimentalmente resta confermato dal 1995 il superamento del principio del piano quale atto complesso diseguale soggetto ad approvazione regionale.

Senonché, a seguito della legge regionale 65/2014 e del Piano paesaggistico risultano del tutto alterati ruoli e rapporti degli Enti pianificatori: uno statuto di livello regionale, che graficizza persino i perimetri dei centri urbanizzati, fa da base alla pianificazione provinciale e comunale; un divieto ex lege di nuova edificazione residenziale al di fuori della città esistente circoscrive di diritto l'operatività dello strumento comunale alla riorganizzazione dei tessuti esistenti. Per programmare nuove trasformazioni esterne al territorio urbanizzato, diverse dalla residenza ex lege preclusa, occorre che l'Ente locale acquisisca un previo parere – obbligatorio e vincolante, condizione di legittimità dello strumento – dal presidente della Giunta regionale. Ogni piano, infine, deve essere “positivamente” valutato al termine dell'iter di formazione dalle Soprintendenze paesaggistiche e dalla Regione in ordine alla conformità diretta con il PIT – PPR.

E' evidente che la Regione e la Soprintendenza assumono un ruolo nei processi di pianificazione sino ad oggi del tutto inedito.

**E il Parlamento elabora da anni la legge sul consumo di suolo**

La Toscana, come spesso accade in materia di governo del territorio, fa da apripista rispetto al contesto culturale statale.

Il Parlamento, che non riesce a rinnovare organicamente la disciplina del 1942 (ormai ridotta a simulacro di cornice statale rispetto alle discipline regionali), si accinge ad approvare una proposta di legge che blocca d'emblée per tre anni le trasformazioni, programmando da qui al 2050 una riduzione progressiva del consumo di suolo sino allo zero mediante la logica del *burdensharing*.

L'eterogenesi dei fini è plausibile: dall'approvazione delle legge sul consumo di suolo conseguirà un probabile arretramento della tutela ambientale (perché ogni amministrazione sarà spinta, ipso facto, al prelievo del dimensionamento massimo concesso).

Ma il dibattito politico porta ad equiparare di diritto le trasformazioni edilizie alle emissioni di Co2: un fenomeno dannoso da scongiurare mediante la tecnica della progressiva riduzione del danno.

**La sacralizzazione del suolo inedito**

Dalle cronache parlamentari e giudiziarie trapela un'evidente (quanto immotivata, a mio avviso) diffidenza culturale verso la capacità della pianificazione di governare le trasformazioni del territorio: al piano si demanda la disciplina dell'esistente e delle sue riqualficazioni, mentre l'ordinamento avverte la necessità di tutelare ex lege il suolo “non edificato”, rispetto al quale i tradizionali strumenti urbanistici si profilano come legittimi aggressori.

Le “aree di frangia”, i “margini interstazionali”, i “verdi pierirubani” sono oggi protetti *ex lege* da complessi meccanismi decisionali a presidio dell'integrità del territorio contro aggressioni che, pur legittime, possono sottrarre alle generazioni future un bene sostanzialmente indisponibile secondo il comune sentire, il suolo inedito.

Per tale via, al suolo inedito vengono attribuite incerte ricostruzioni giuridiche (secondo la dottrina del “bene comune”): ogni intervento – pubblico o privato – che ne presupponga la trasformazione si rivela, ex se, lesivo.

Le Amministrazioni comunali, troppo “vicine agli interessi”, non sono in grado di fronteggiare le speculazioni, di arginare il dissennato sperpero di suolo inedito conseguente alle richieste di sfruttamento edificatorio delle comunità locali. Vignette satiriche, quanto mai vicine al comune sentire, tratteggiano i Comuni in termini di moderni divoratori di suolo.

**Una possibile diversa lettura**

Credo che la lettura possa essere diversa.

Gli enti locali sono chiamati ad esercitare sempre maggiori funzioni, ma beneficiano di sempre minori trasferimenti dallo Stato.

La Corte costituzionale, dal 1999 (sent. 179) esorta le Autonomie locali e ricorrere alla compensazione urbanistica: opere ed interventi pubblici posti in essere da privati cui è attribuita sinallgmaticamente una capacità edificatoria.

I servizi e le funzioni pubbliche hanno un costo, che è sempre meno coperto dallo Stato e sempre più lasciato in carico agli Enti locali.

In tale contesto, la pianificazione toscana ha retto correttamente la bolla immobiliare del 2000: dal 1998 al 2007, l'andamento dei prezzi degli immobili è stato sempre in aumento, per una crescita totale del 71%. Ogni anno, quindi, i valori immobiliari sono aumentati del 10%.

In breve: la parte del "cattivo" in commedia spetta allo Stato che da un lato ha tagliato le risorse agli Enti locali, dall'altro incrementato le funzioni indicando nelle tecniche della compensazione edilizia lo strumento per far fronte ai costi.

Il sistema della pianificazione toscana, incentrato sul triplice livello regionale, provinciale e comunale, ha faticosamente retto con i propri vecchi arnesi della pianificazione: sono stati compiuti indubbi errori, ma il panorama toscano non appare oggi quello scempio che la lettura di taluni siti internet di matrice ambientalista può lasciare trasparire.

### **Quando la giungla normativa diviene caos interpretativo**

Alla polarizzazione ideologica si accompagna una situazione di vero e proprio caos normativo.

L'interprete è chiamato ad allineare diverse livelli di fonti (statali, regionali, provinciali e comunali) in perenne assestamento; i principi statali sono fermi al 1968, per quanto concerne l'urbanistica (con le novità estemporanee del 2008 e del 2014 in tema di ERS e di contributo straordinario), mentre per l'edilizia il testo unico del 2001 è oggi frantumato dalla perniciosa stagione del rilancio economico e della semplificazione (la decretazione 2010 – 2015).

Né le categorie degli interventi edilizi, né gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione pianificatrice beneficiano di un quadro concettuale se non certo, quanto meno credibile.

L'interpretazione della magistratura penale diverge da quella del giudice amministrativo.

I procedimenti si accavallano e si avvitano, nella convinzione che da un prolungato iter consegua migliore decisione pubblica: si moltiplicano e diversificano le valutazioni preventive, i pareri e nulla osta, i momenti di codecisione, le partecipazioni, le concertazioni, i sistemi di controllo e compensazione.

### **L'inaugurazione della nuova stagione della pianificazione paesaggistica**

Il quadro è oggi ulteriormente innovato dalla approvazione dei primi Piani paesaggistici regionali ai sensi del Codice.

Tale innovazione è destinata a riconfigurare *ab interno* il ruolo degli Enti pianificatori e le prerogative dei diversi strumenti.

Il Piano paesaggistico è esteso all'intero territorio regionale, e sempre più arricchito di contenuti metapaesaggistici: il PPR prevale di diritto su ogni altro strumento, che – se in ipotesi contrastante – deve essere tout court disapplicato.

Nella costruzione del Codice, la pianificazione territoriale ed urbanistica nasce, prende origine dalla pianificazione paesaggistica: i nuovi strumenti sono conformati *ab origine*, sin dal processo di costruzione, al PPR.

Occorreranno tre decenni per comprendere se tale nuovo sistema è in effetti idoneo ad assicurare maggiore tutela: ad apparire indubbi sono, oggi, le implicazioni del nuovo ordinamento, che innova del tutto i rapporti tra Enti ed i compiti dei diversi strumenti.

### **Il ruolo di INU Toscana: il lavoro fatto**

Nell'ultimo mandato INU Toscana ha consolidato il proprio ruolo di attore culturale e scientifico.

L'apertura della nuova sede ha consentito la ricostruzione di un'identità fisica, di un luogo proprio dell'Istituto, che a partire dalla rottura del rapporto con l'Ordine degli Architetti fiorentino era in cerca di definizione, nonostante l'affettuosa ospitalità sempre garantita dall'Associazione Romano Viviani, cui deve essere rivolto un ringraziamento non formale.

Oggi la Sezione ha una sede accogliente, funzionale, idonea alla didattica, facilmente raggiungibile da tutta la toscana, centrale rispetto alla città metropolitana, ben utilizzabile anche per le iniziative di INU nazionale.

La nuova sede ci ha anche consentito anche la creazione dell'Urban center metropolitano che, se adeguatamente consolidato e sostenuto, può assurgere a vero e proprio laboratorio culturale della città

metropolitana. Al Comune di Scandicci, e al Sindaco Gheri che ha all'epoca prontamente raccolto la nostra disponibilità, va il mio personale ringraziamento.

Sotto il profilo delle iniziative e degli ambiti di ricerca la Sezione ha dedicato molte energie alla disciplina paesaggistica: dapprima è stata proficuamente stimolata una riflessione sul Piano paesaggistico in corso di formazione (il nostro Dossier sul PPR adottato è ancor oggi un punto di riferimento per chi intende approcciare al nuovo strumento); successivamente sono stati ideati ed organizzati i due incontri – l'uno pugliese, il secondo toscano – sulla pianificazione paesaggistica della Regione Puglia e della Regione Toscana, culminati con l'iniziativa nazionale al Castello dell'Acciaio.

Ogni attore regionale guarda ad INU Toscana come ad un autorevole punto di riferimento sul governo del territorio: il Consiglio Regionale colloca INU Toscana nelle audizioni con i soggetti isituzionali; con ANCIToscana abbiamo organizzato tutti gli affollatissimi Meeting sul governo del territorio; è giunto alla terza edizione del Master di II livello sulla smart city, che nasce da una proposta della Sezione al Dipartimento di urbanistica di Firenze.

Soprattutto, la Sezione ha costruito una fitta rete di relazioni con le altre Sezioni regionali, che costituisce a mio avviso uno dei maggiori punti di forza dell'Istituto: è sintomatica in questo senso la circostanza che l'attuale Direttivo nazionale veda la presenza di ben cinque rappresentanti della Sezione toscana.

### **Le prospettive per il nuovo Direttivo**

Il momento è a mio avviso fervido per la ricerca.

L'ordinamento regionale deve essere indagato al fine di enucleare le migliori prassi: l'INUToscana è il soggetto che meglio di altri può incarnare le sperimentazioni del nuovo modello ordinamentale.

Come sfruttare le potenzialità, ed evitare le criticità, del nuovo assetto regionale è uno dei compiti che la Sezione può indubbiamente svolgere.

Ma deve a mio avviso andarsi oltre: l'avvento della stagione della pianificazione paesaggistica consente di ipotizzare un radicale alleggerimento degli strumenti, di intravedere una potente semplificazione nei livelli della pianificazione della quale la Sezione può farsi motore.

Il mio augurio al nuovo Direttivo è di fare sempre meglio.