

INU Toscana

OLTRE LA "1"
SETTE PUNTI PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

1. Le ragioni dell'intervento

A distanza di sedici anni dall'introduzione in Toscana, prima Italia, della riforma urbanistica, in un momento di grande interesse mediatico sulla materia, la Sezione toscana dell'Istituto Nazionale di Urbanistica - cui la riforma del 1995 è in ampia parte imputabile - ritiene opportuno un confronto con i soggetti operanti nel governo del territorio (amministrazioni ed enti di ricerca) sugli istituti salienti e sull'impianto generale dell'ordinamento regionale.

2. La posizione di INU Toscana

L'INU Toscana ritiene che l'ordinamento regionale sul governo del territorio rappresenti un'eccellenza: tale consapevolezza consegue non solo all'orgoglio di un modello sperimentale esportato in molte Regioni, ma anche dalla convinzione che la Toscana abbia saputo opportunamente declinare nella materia urbanistica i principi di sussidiarietà e differenziazione sanciti dal Titolo V della Costituzione.

Ad oggi la Toscana si caratterizza, nel panorama nazionale, per istituti del tutto innovativi: è sufficiente il richiamo alla decadenza quinquennale delle previsioni di trasformazione (2005) ovvero al pubblico avviso introdotto nel 2007 per comprendere che la sperimentazione non si è certo arrestata al 1995.

Non solo: dagli anni '90 del secolo scorso in Toscana è stato dato avvio ad una nuova stagione dell'attività pianificatoria che pareva, invece, volgere al declino: anche tale processo diffuso di pianificazione - che nel duplice livello, strutturale ed operativo, ha interessato tutte le amministrazioni - deve essere rivendicato quale conquista dell'ordinamento regionale. Tale stagione è dunque il frutto di un modello ancora oggi attuale e condiviso, dove le istanze dell'integrazione di scelte e strumenti sulla mobilità, del rapporto complesso tra pianificazione e consumo di suolo, dei temi legati alla cd. città energivora/città rinnovabile costituiscono priorità indefettibili.

3. Il contesto: scarsità di risorse per le politiche pubbliche

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 vengono meno, insieme, i grandi investimenti privati, occasioni di “prelievo” della rendita privata in favore delle politiche pubbliche.

Occorre quindi comprendere quali attrezzi dell’urbanista possano oggi assicurare, od almeno mantenere, innanzitutto la città pubblica.

Insieme alla crisi è in atto una profonda riconsiderazione degli assetti istituzionali: è paradossale che, mentre il dibattito pubblico e scientifico sottolinea pressantemente l’esigenza di più incisive pianificazioni sovracomunali, il d.l. 201/11 circoscrive fortemente - se non annulla – il ruolo delle amministrazioni provinciali.

4. Il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana

INU Toscana condivide, ed anzi assume prioritari, gli obiettivi del contenimento massimo del consumo di suolo in favore della riqualificazione dei tessuti esistenti (degradati e non).

Tali finalità, che hanno ispirato e permeato le legislazioni regionali del 1995 ed ancor più del 2005, devono ancor oggi essere tenuti saldi e semmai rafforzati.

Per non cadere prede di facili mode occorre tuttavia acquisire consapevolezza che, per precisa indicazione del legislatore statale (ed ancor prima della Corte costituzionale), le nuove previsioni di trasformazione costituiscono la principale occasione di costruzione della città pubblica; gli oneri di urbanizzazione sono destinati, per il 75%, al soddisfacimento delle spese correnti dell’Ente locale (e quindi all’erogazione di servizi); ed anche la riqualificazione dei tessuti esistenti, per essere concretamente attuabile, comporta ineluttabilmente premialità ed altri incentivi funzionali cui conseguono incrementi dei carichi.

E’ pertanto ancora più difficile che in passato coniugare, oggi, politiche pubbliche efficaci, scarsità di risorse e contenimento del consumo di suolo.

5. Le sopravvenienze statali che necessitano di declinazione regionale

Almeno tre ragioni, oltre all’esigenza di intervenire sullo scenario di crisi in atto, rendono necessario un intervento sulla legge 1/05:

- la sopravvenienza di norme statali quali la legge 244/07 sull’E.R.S. (art. 1, commi 258 e 259), il d.l. 70/11 sui crediti edilizi, che impongono la declinazione nell’ordinamento regionale dei nuovi istituti statali; da ultimo, il decreto c.d. “salvitalia” (d.l. 201/11), che prevede nuove forme di varianti accelerate ed apre consistenti problematiche per la disciplina delle funzioni, oltre a ridisegnare radicalmente il ruolo delle province;
- la correzione di alcune prassi applicative che hanno offerto letture “pesanti” e “derivate burocratiche” ad istituti regionali (anche in conseguenza dell’innesto di legislazioni statali), per le quali si rende opportuna un’esplicitazione normativa che ne scongiuri la reiterazione e proliferazione;

- il definitivo compimento nell'ordinamento regionale della riforma costituzionale del 2001, con l'affermazione incondizionata dei principi di differenziazione ed adeguatezza quali unici criteri per l'individuazione, ai diversi livelli, delle funzioni pianificatorie.

6. I grandi temi: semplificazioni, pubblico/privato, perequazione territoriale

INU Toscana ritiene che la pianificazione, dentro ed oltre la crisi, necessiti *in primis* di semplificazioni procedurali e nuovi meccanismi di gestione del rapporto pubblico – privato.

Le semplificazioni devono assicurare tempi credibili nei processi di pianificazione, scongiurare appesantimenti e duplicazioni procedurali, adeguare la complessità dell'iter alla concreta vicenda.

L'emersione a livello pubblico dei rapporti tra operatori privati ed ente pianificatore ha trovato in Toscana terreno fertile attraverso l'avviso pubblico.

Occorre tuttavia individuare ulteriori modalità innovative per la gestione dei temi della concorsualità tra operatori e dell'apporto dei privati nell'attuazione delle scelte pubbliche, così da assicurare la fattibilità economico finanziaria degli interventi e la necessaria qualità progettuale.

Un tema non eludibile concerne, infine, la disciplina degli interventi di rilevanza sovracomunale e le pianificazioni territoriali: occorre offrire risposta all'esigenza di necessario coordinamento di interventi e politiche che postulano livelli di governo non circoscritti ai confini amministrativi comunali. La recente riconsiderazione del ruolo della Provincia impone comunque nuova allocazione delle funzioni.

7. Alcune tracce di lavoro

Per declinare i principi condivisi nell'ordinamento regionale INU Toscana propone di lavorare, tra gli altri:

- sulla **differenziazione delle funzioni degli strumenti della pianificazione**: P.I.T., P.T.C. e Piano strutturale devono avere diversa natura, ruolo e funzioni, al fine di scongiurare duplicazioni di contenuto a diversa scala;
- sulla **pianificazione strutturale**, che deve - da un lato - essere alleggerita di contenuti operativi, dall'altro riconoscere lo statuto dei valori non negoziabili, immediatamente precettivo;
- sui temi di **rilevanza sovracomunale**, anche alla luce della ri-configurazione del ruolo delle province nel c.d. decreto salvitalia (d.l. 201/11);
- sul **dimensionamento**, anche alla luce dei crediti edilizi: deve essere circoscritto, entro la pianificazione strutturale, alle trasformazioni più rilevanti, scongiurando il rischio di un'urbanistica "contabile";
- sul **procedimento unico** – architrave dell'ordinamento regionale – che deve essere ricondotto ad uno schema unico suscettibile di articolazione in ragione della rilevanza della pianificazione interessata (deve evitarsi un procedimento *unicamente complesso*, articolando gli adempimenti in ragione della complessità effettiva della vicenda).

- sull'**avvio del procedimento**, che può essere disciplinato quale facoltativo per gli atti di governo (restando obbligatorio solo per il P.S.), e comunque escludersi espressamente per i piani attuativi;
- sul **garante della comunicazione**, che può essere disciplinato quale obbligatorio per il piano strutturale ed il regolamento urbanistico e facoltativo negli altri casi;
- sul **piano complesso degli interventi**, da sostituire con un nuovo strumento facoltativo, di efficacia triennale, che recuperi la denominazione di "programma" e che sia atto a coordinare e armonizzare, nell'ambito del piano triennale delle opere pubbliche, gli interventi sul territorio che "fanno sistema" (previsione si adatterebbe particolarmente a eventi o programmi straordinari che interessano i comuni);
- sotto il profilo tecnico, su **archivi informatici e condivisione dei dati**: le attuali tecnologie consentono, dietro opportune intese, di prelevare dai server degli enti (che sono tenuti per funzione a costruire ed aggiornare dati GIS sulle risorse) archivi per costruire tavole tematiche in tempo reale con dati proiettabili su CTR condivisa. E' sufficiente selezionare i dati da un elenco su un Geoportale predisposto. La costruzione di tale sistema può avvenire per aree omogenee sub-regionali (è in sperimentazione sull'area FI-PO-PT con 13 amministrazioni coinvolte) o per l'intera Regione (visto il numero di amministrazioni da coinvolgere e le peculiarità tecniche è preferibile la prima soluzione). La legge regionale potrebbe prevedere l'obbligo di costruzione di tali sistemi e di conferimento, secondo specifiche definite, del link degli archivi per il Geoportale dedicato; potrebbe anche essere stabilito l'obbligo, all'avvio del procedimento, per i piani in redazione (PIT, PTC, PS, RU) di verifica ricognitiva dei dati disponibili sul Geoportale regionale (o sui Geoportali sub regionali) prima di dare l'avvio a nuove campagne di rilevamento dati.

novembre 2011