

Documento unitario sulla Proposta di Legge della Regione Toscana n.282/2013.

N.B. Il presente documento unitario è sottoscritto da tutti gli ordini, collegi e federazioni degli ingegneri, architetti, agronomi, geometri, periti agrari, periti industriali della Toscana. (allegare in calce l'elenco di tutti i sottoscrittori)

La consapevolezza del limite delle risorse del territorio è ormai convinzione diffusa e comporta un rinnovato patto politico tra gli Enti pianificatori di ogni livello, una profonda rielaborazione culturale di tutti gli operatori, nuove aspettative da parte dei cittadini.

Il contenimento del consumo di suolo per scopi edificatori, obiettivo principale della proposta di legge di cui discutiamo, è quindi ampiamente condivisibile e condiviso da tutte le componenti delle rappresentanze professionali di area tecnica.

Tuttavia una legge dogmatica, burocratica, centralistica, inutilmente complicata e nello stesso tempo semplicistica, non è lo strumento che serve per sostenere la riqualificazione delle città, la tutela delle aree di pregio paesaggistico, il rafforzamento delle funzioni agricole, la prevenzione dei rischi naturali.

Se infatti è finita da tempo la stagione dell'espansione indiscriminata dei centri abitati e dell'urbanizzazione diffusa delle campagne, tanto che persino il mercato immobiliare non ne chiede più ulteriori sviluppi, il congelamento indiscriminato dello stato attuale, diviso esclusivamente tra zone urbane e zone agricole, appare una indicazione inadeguata.

Vi sono, sul territorio, miriadi di situazioni differenziate: realtà urbane troppo dense che necessitano di essere diradate, compagini semi-abbandonate, soprattutto ex industriali, da riqualificare o da rinaturalizzare, piccoli agglomerati da potenziare perché raggiungano la soglia minima di infrastrutturazione, e poi lo *sprawl*, magmatico coacervo di funzioni e manufatti senza qualità che ha devastato le pianure delle nostre aree metropolitane e di cui si stenta a trovare un denominatore comune e una logica di domesticazione. Ma il territorio, come ci insegna la scuola territorialista, è il prodotto di un lungo processo di co-evoluzione tra civilizzazione e componenti naturali, tra l'opera incessante dell'uomo e l'inerzia evolutiva dei fattori biologici. E quindi anche lo *sprawl*, così come le periferie degradate delle città, sono aspetti diversi dello stesso processo

evolutivo che ha visto in questi ultimi cinquant'anni rompersi l'antico equilibrio tra il rurale e l'urbano, con l'abbandono dei territori agricoli marginali, la trasformazione dei centri antichi ed il proliferare di una architettura priva di qualsiasi qualità e identità.

Una realtà così complessa non può essere ridotta alle due uniche categorie della città e della campagna, e soprattutto non può essere semplificata per legge con uguale criterio per tutto il territorio regionale scontornando i centri abitati, quasi si trattasse di un super programma di fabbricazione, scambiando, insomma, lo strumento legislativo con un piano urbanistico centralizzato.

Elementi di criticità nella PdL si riscontrano anche nell'affrontare i problemi dell'agricoltura che viene intesa principalmente come elemento di opposizione al consumo del suolo. Una riforma della legge urbanistica dovrebbe invece tenere in debito conto il fatto che sono le opportunità economiche le vere regolatrici delle attività agricole e che, in mancanza di una minima convenienza, vengono meno tutti i presupposti per un razionale e virtuoso governo territoriale. Il rapporto tra governo del territorio e attività agro-forestale deve essere sinergico e non subordinato a meri criteri manutentivi, pena la non sostenibilità del ruolo fondamentale dell'attività agricola.

Manca, nella proposta di legge, una strumentazione agile ed efficace per la riqualificazione delle diverse situazioni territoriali sopra accennate. Le procedure di rigenerazione urbana, peraltro già introdotte dal 2011, appaiono impraticabili in quanto pesanti e farraginose: occorrerebbe, in questo caso, semplificare e alleggerire prassi già oggi inaccettabili. Ma è tutto il quadro procedimentale che è estremamente macchinoso, tanto che, se non modificato, renderà ancora più lunghi e accidentati i già insostenibili tempi di entrata in vigore dei singoli strumenti. Non basta affermare che i Comuni debbano impiegare due anni al massimo per la formazione dei propri strumenti, occorre rendere questa affermazione efficace semplificando effettivamente le procedure.

Recentemente il Governo ha costituito l'Ufficio per l'analisi e la verifica dell'impatto della regolamentazione (AVIR). Questo provvedimento impone alle Amministrazioni l'adozione di un insieme di criteri in fase di predisposizione degli atti normativi per verificare *ex ante* l'opportunità di un nuovo intervento normativo e valutarne i probabili effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Non ci pare che questa proposta di legge si sia preoccupata di valutare adeguatamente i propri effetti. A nostro avviso, infatti, questa proposta comporterà la

creazione di una imponente e costosa struttura burocratica di controllo a livello regionale, penalizzante per settori imprenditoriali, l'edilizia e l'agricoltura in primo luogo - settori che sappiamo essere vitali per l'intera economia - che esigono grande dinamicità per accogliere le sfide dell'innovazione.

Temiamo insomma che venga sancito il definitivo divorzio tra il sistema di pianificazione e la capacità di governare i processi dinamici che rendono il territorio una realtà viva e in continua evoluzione e non un feticcio, un'opera morta, che si pretende conservare identico a se stesso.

Temiamo che un apparato burocratico macchinoso e un processo decisionale confuso condannino le nostre città e le nostre campagne ad un progressivo decadimento perpetrando le tendenze negative già oggi in atto e che si vorrebbero risolvere.

Temiamo che ancora una volta la rigenerazione urbana assuma il carattere di slogan.

Occorre partire dalla considerazione che coloro che “fanno recupero” svolgono anche una funzione di interesse sociale ed ambientale. E la fanno attraverso tre fondamentali aspetti: apportando migliorie alle condizioni statiche e antisismiche degli edifici, rendendoli meno energivori, migliorando esteticamente e funzionalmente gli edifici e le infrastrutture. Il recupero di intere aree urbane, poi, consente e favorisce l'importante funzione di riqualificare ed implementare il verde urbano, arrecando ulteriori benefici alla città: mitigazione del clima, miglioramento dell'assetto idrogeologico, creazione di corridoi ecologici ecc.. Aspetti che allo stesso tempo producono maggior qualità della città, ricchezza e risparmio di risorse economiche pubbliche e private che rimangono sul territorio.

Approfondendo ulteriormente questo argomento, in un'ottica che dovrebbe portare ad edifici a consumo quasi nullo congruamente all'obiettivo europeo della riduzione dei consumi, delle emissioni di CO2 e del ricorso alle risorse rinnovabili, va rilevato che gli aspetti energetici e di sostenibilità impongono, in una politica che mira a limitare le nuove costruzioni, che gli interventi sul costruito siano non solo facilmente attuabili, ma che trovino una forma di incentivo che spinga anche il privato ad investire per un obiettivo che acquista valore sociale.

Analoga importanza riveste l'aspetto della sicurezza statica degli edifici, un elemento critico del patrimonio edilizio come purtroppo ci insegnano, gli ultimi eventi sismici. Oggi lo stato dell'arte consente di rilevare criticità e presupposti di vulnerabilità sismica, che in

ambito tecnico possono portare anche alla certificazione sismica degli edifici. Ebbene, nella PdL questi aspetti sono poco tenuti in considerazione. Ci aspettiamo che il testo definitivo prenda in considerazione criteri che tendano a semplificare, non appesantendo chi si propone interventi di miglioramento sismico.

Ultimo aspetto, ma non per importanza è la pianificazione di interventi di un patrimonio che talvolta si trova in ambito di rischio idrogeologico, che così come sopradetto per gli altri aspetti, dovrebbe trovare facilitazioni e incentivi alla messa in sicurezza, che possa attuarsi anche con la nuova localizzazione, senza che questo sia reso impraticabili da aspetti burocratici e non di sostanza. Spesso questi interventi necessitano anche di iniziative che incidono sulle programmazioni urbanistiche esistenti, soprattutto nelle piccole realtà sparse sul territorio.

Nella PdL l'onere del reperimento di alloggi da dedicare all'edilizia sociale appare gravare totalmente sul privato, andando a ricadere, con norme rigide e aprioristiche, esclusivamente sulle imprese e sugli acquirenti degli immobili e non solo, come condivisibile, sul valore fondiario. Si tratta di un vero e proprio arretramento della Pubblica Amministrazione di fronte ad un'esigenza sociale, i cui costi non possono ricadere in maniera indiscriminata solo una parte dei cittadini. Si sottolinea infine l'insostenibilità economica, in molti casi, di tali norme, che impedirebbe l'auspicato avvio di interventi di rigenerazione di qualche consistenza nelle aree urbane.

Anche il processo partecipativo e di tutela dei diritti appare sbilanciato: da un lato le Amministrazioni comunali, le uniche ad avere un rapporto diretto con i cittadini e ad essere titolate ad esprimere le reali istanze locali, vengono messe sotto tutela della Regione, dall'altro si dà accesso nella commissione paritetica a rappresentanze non istituzionali, raramente rappresentative e portatrici di interessi generali e spesso politicamente schierate, quando in teoria se davvero volessimo ampliare la partecipazione sino al livello della discussione sull'incompatibilità od il contrasto tra diversi strumenti di pianificazione territoriale, dovremmo estenderla a tutti i portatori di legittimi interessi, compresi i singoli cittadini.

In conclusione, la limitazione del consumo del suolo non può essere l'unico obiettivo che si pone un'efficace riforma della nostra legge urbanistica. Anche altri obiettivi di buon governo, o semplicemente di buon senso, devono essere introdotti nella

riforma. Possiamo sintetizzarli in tre semplici principi:

- le regole siano chiare e i procedimenti snelli
- il possibile sia facile
- l'utile per la collettività sia premiato.

PROPOSTE DI MODIFICA

1) Salvaguardare i principi di adeguatezza e sussidiarietà

La cooperazione interistituzionale

Occorre definire le responsabilità di ciascun Ente pianificatore, evitando inutili sovrapposizioni e salvaguardando il principio di adeguatezza dell'Ente pianificatore in relazione agli obiettivi e alle ricadute della pianificazione ed il principio di sussidiarietà secondo il quale la Regione non deve sostituirsi ai Comuni. La copianificazione non può essere intesa dunque come piramidale sovrapposizione degli atti di pianificazione. In particolare si devono evitare meccanismi che comportino un'estesa conflittualità tra enti e la logica dei poteri di veto diffusi.

In quest'ottica la copianificazione sia applicata ai soli casi di reale interesse sovracomunale. Vadano in copianificazione solo le previsioni di nuove opere pubbliche di interesse sovracomunale con esclusione degli ampliamenti e degli adeguamenti di quelle esistenti e le previsioni relative ad insediamenti di qualsiasi natura e genere di grande dimensione. Siano escluse dalla copianificazione le medie strutture di vendita. In particolare si evidenzia che l'attuale scrittura della PdL non tiene in considerazione che i processi produttivi della media e piccola industria toscana si basano su logiche di filiera e di distretto e non solo su singoli e specifici processi produttivi, si ritiene pertanto si debba escludere dal processo di copianificazione gli interventi funzionali all'implementazione di cicli produttivi di filiera. Non si può fare riferimento ad uno specifico ciclo produttivo ma ci si deve riferire all'intero sistema produttivo di filiera.

Sulla linea confine tra città e campagna

Una legge di sistema non può essere confusa con un piano urbanistico. Occorre modificare l'art.4 nella parte che definisce aprioristicamente la linea di confine tra zone urbanizzate e territorio aperto. Non si possono dare rigidi criteri astratti e di tipo vincolistico, ma deve essere garantita la valutazione di ogni singola realtà. Occorre pertanto elaborare delle linee guida che siano poi declinate dalle Amministrazioni comunali nell'ambito degli strumenti di pianificazione secondo le specificità del territorio.

2) Rendere efficaci e snelli gli strumenti di pianificazione

Definizione delle invarianti

Le invarianti ex art. 5 siano definite in relazione al tipo di strumento di pianificazione a cui si riferiscono. Non è logico, ad esempio, consentire al PIT di esprimersi potenzialmente sulla stessa tematica e con lo stesso livello di dettaglio degli strumenti provinciali e comunali.

Il Piano di Indirizzo Territoriale

Occorre definire meglio i “confini” del PIT, che non può assomigliare ad un Piano Regolatore Regionale, limitando nell'art.83 i compiti del PIT all'individuazione degli indirizzi e non dei criteri della pianificazione.

E' auspicabile cassare il comma 7 lettera a) in quanto introduce la possibilità di assoggettare a copianificazione qualsiasi tipo di intervento oltre a quanto già previsto dall'art. 24

Piano Strutturale

Il Piano strutturale dovrebbe assumere sempre di più il ruolo di "piano strategico" liberandosi dei molti contenuti di carattere conformativo di cui si è caricato sempre di più.

In questo senso si propone di non comprendere il dimensionamento articolato per UTOE all'interno dei P.S., ma limitare il dimensionamento alle linee di tendenza dell'intero territorio comunale, modificando la lettera c), comma 4 dell'art. 86.

Si ritiene inoltre controproducente il dimensionamento delle funzioni da attribuire al patrimonio edilizio esistente e l'articolazione dei dimensionamenti e delle funzioni per UTOE, se non per inibire le funzioni incompatibili.

Piano Operativo

La c.d. "variante semplificata" ai Piani Operativi deve diventare la procedura "ordinaria". Si propone di invertire i concetti fin'ora espressi nella proposta di legge: tutte le varianti siano ricondotte alla procedura semplificata con la sola eccezione di quelle che incidono sulle previsioni che comportano consumo di nuovo suolo al di fuori del confine della zona urbana.

Distribuzione e localizzazione delle funzioni

L'art. 90 del PdL introduce, a ben vedere, una pianificazione per funzioni, seppur come parte degli strumenti pianificatori comunali già previsti, che riguarda soprattutto la regolamentazione delle funzioni del patrimonio esistente. La scarsa efficacia di tali approcci è dimostrata dal fallimento di questa forma di pianificazione nei decenni passati. Pretendere di regolare rigidamente le funzioni della città e del territorio rischia di diventare un esercizio velleitario e con effetti negativi.

Occorre al contrario accettare, nell'ambito del contrasto al consumo di nuovo suolo, la sfida della dinamicità della città e del territorio. L'impossibilità di confrontarsi con questa dinamicità può portare a fenomeni di degrado di declino di particolari aree, con effetti opposti all'annunciata volontà di tutela e conservazione.

Si propone dunque di ribaltare l'approccio alla tematica, indicando nella norma la necessità di regolare esclusivamente le destinazioni d'uso non compatibili con un determinato contesto urbano ed extraurbano, consentendo tutte le altre funzioni.

3) Favorire la rigenerazione urbana e il riuso

Limiti della PdL

Gli strumenti per favorire la rigenerazione urbana appaiono inadeguati ed inefficaci, tanto che ad oggi non si ha notizia di interventi di rigenerazioni attuati in applicazione delle norme già introdotte dal 2011.

Oltre al generale appesantimento del sistema di Governo del Territorio, la dilatazione dei tempi, l'incertezza degli esiti legata ad equilibri politici tra amministrazioni diverse, e il generale clima di incertezza del diritto, la proposta introduce un coefficiente astratto ed unico per l'edilizia residenziale sociale che costituisce un ulteriore elemento di rigidità specifico per la rigenerazione urbana

Riuso e rigenerazione senza oneri

Al fine di favorire gli interventi di rigenerazione si ritiene necessario apporre un freno agli ingenti oneri di urbanizzazione e contributi sui costi di costruzione per interventi di cambio di destinazione d'uso, senza o con opere interne che non modificano la volumetria. La prima misura necessaria per una corretta politica di rigenerazione urbana consiste nell'abbattimento dei freni e degli oneri ingiustificati per il riuso urbano che, di per sé, genera valore e sviluppa l'economia e il lavoro. Le stesse considerazioni valgono per il territorio agricolo: in alcuni casi la normativa proposta renderebbe non conveniente il riuso di volumetrie preesistenti, interventi nello spirito della norma, a causa di oneri eccessivi.

Premialità per la sostenibilità e la messa in sicurezza

Si ritiene opportuno prevedere meccanismi di premialità volumetrica nei casi di riqualificazione energetica e di adeguamento sismico che prevedono la demolizione e ricostruzione degli edifici o nel caso che detti interventi costituiscano riqualificazione urbana. In particolare le premialità dovrebbero riguardare gli edifici da ricollocare in quanto ricadenti in zone di elevata pericolosità o in zone troppo dense che si intende riqualificare.

4) Social housing

Le politiche per la casa costituiscono un nodo irrisolto e drammatico del Paese che non può ricadere in maniera indiscriminata solo su una parte dei cittadini e diventare ostacolo per gli interventi di rigenerazione della città a causa di norme rigide che non tengono in considerazione le peculiarità e le utilità sociali insite in ciascun intervento. Occorre riportare il tema nell'ambito della progettualità propria dei Piani Operativi comunali, lasciando alla legge regionale l'indicazione delle sole percentuali minime di social housing sul complesso degli interventi di trasformazione di un comune. E' poi da evidenziare la necessità di prevedere premialità finalizzate ad incentivare questo tipo di interventi da parte del privato.

5) Superare la logica degli standard ex D.M. 1444/68

Un nuovo modello di sviluppo, fondato sul riuso, presuppone nuove esigenze collettive. Dobbiamo superare la logica degli standard del DM 1444/68 che era funzionale ad una

fase di espansione delle aree urbanizzate. E' evidente per esempio che se vogliamo andare verso una mobilità alternativa non possiamo continuare a considerare lo standard dei parcheggi auto come un dogma irrinunciabile soprattutto nel caso di interventi di riuso e rigenerazione. Per questi casi, deve pertanto essere introdotta la possibilità di monetizzare sistematicamente gli standard e vincolare gli introiti nei bilanci degli Enti locali alla realizzazione di politiche compensative ed equivalenti. Occorre comunque superare la logica esclusivamente quantitativa degli standard introducendo elementi di valutazione qualitativa.

6) Proposte per il territorio rurale

Si propone che la nuova legge preveda la possibilità di riutilizzare strutture industriali e commerciali dismesse per adibirle a fini agro-industriali, di trasformazione e di vendita, purché direttamente connesse alla realtà agricola locale.

La legge non presenta elementi innovativi rispetto allo strumento di definizione degli assetti insediativi delle aziende agricole. Si ritiene invece che il programma aziendale debba essere considerato uno strumento a cui dare valore progettuale, integrato e caratterizzato da valutazioni tecnico-economiche, non tanto tabellari quanto effettive.

Si colga l'opportunità anche di indicare, una volta per tutte, quali siano i parametri da adottare per quantificare le consistenze esistenti e di progetto per gli interventi edilizi in zona agricola.

E' necessario che nella così detta "vestizione dei vincoli" da operare in sede di PIT con valenza di Piano Paesaggistico, si estendano i concetti già contenuti all'art. 66 comma 4 circa la libertà delle scelte agronomico colturali delle aziende. Tali principi si estendano anche al Piano di Indirizzo Territoriale, al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e al Piano Strutturale, si deve infatti tener conto dell'irrinunciabile esigenza delle aziende agricole e forestali di fare innovazione d'impresa anche con trasformazioni aziendali e delle sistemazioni agrarie.

7) Critità nelle norme transitorie, ovvero il regime di salvaguardia come normalità.

Tra le misure transitorie occorre non prevedere l'obbligo di nuovi piani strutturali decorsi cinque anni dall'entrata in vigore, ma consentire tempi più ragionevoli soprattutto in relazione a strumenti recentemente approvati e in relazione alle scarsissime risorse in dotazione ai Comuni per la redazione dei piani;

Le norme dell'art. 201 e 202, che impongono sanzioni ai Comuni che non approvano i piani entro due anni dall'avvio del procedimento, comporteranno l'applicazione pressoché costante del regime di salvaguardia in quanto la legge, nel suo complesso, rende molto più lunghi i tempi per la redazione e approvazione dei piani. E' del tutto evidente che questa disposizione, alla quale non corrisponde alcuna semplificazione procedurale, costituisce una inutile e dannosa sanzione a carico dei cittadini, già afflitti dall'eventuale inerzia delle amministrazioni comunali.

8) I diritti dei cittadini non si demandano alle associazioni

La commissione paritetica non deve trasformarsi in un tribunale di prima istanza, ma essere un luogo tecnico di approfondimento di conflitti urbanistici tra istituzioni. Riteniamo infatti che la partecipazione di cittadini e associazioni debba concretizzarsi durante la formazione degli strumenti comunali ed essere portata a sintesi nel piano urbanistico per azione della Giunta e del Consiglio Comunale, organo democraticamente eletto e rappresentativo di tutta la comunità locale. Ma se tribunale ha da essere che almeno vi possano adire tutti i cittadini e non soltanto gli Enti locali e associazioni, che possono non offrire alcuna garanzia di rappresentatività democratica e che spesso svolgono funzioni parapolitiche.

All'art. 47 comma 3, si suggerisce di cassare le parole "I cittadini organizzati in forme associative,.....,possono....". e seguenti,

oppure di sostituirle con "I cittadini singoli o associati portatori di legittimi interessi,....., possono....",

9) Perequazione e compensazione

la tematica, che riconosciamo essere complessa, non è stata affrontata se non come definizioni e non ha trovato un suo percorso logico all'interno di una legge di governo del territorio che vuole fornire una risposta a tutte le problematiche del corretto progettare. Gli articoli 92, 93 e 94 offrono alcuni spunti, strettamente lessicali, privi di regole chiare di attuazione. Ad esempio manca un chiaro indirizzo sulla gestione dei crediti edilizi ove essi scaturiranno, e non saranno utilizzabili, nel lotto o edificio di spettanza, per la presenza di vincoli paesaggistici, storici ovvero di impossibilità logistica alla loro utilizzazione.

*

Gli Ordini professionali della Toscana auspicano che quello odierno sia l'avvio di un proficuo e costruttivo confronto sulla Proposta di Legge, confronto fino ad oggi mancato. In considerazione del fatto che questo documento tratta solo una parte delle problematiche affrontate dalla Proposta di Legge si rimanda ad un successivo approfondimento l'invio di contributi che prenderanno in considerazione anche la disciplina dell'attività edilizia.

Firenze, 25 novembre 2013