

**L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO:
PROSPETTIVE DI ADEGUAMENTO
15 luglio 2010**

S. Meniconi - R. Destro*

Il monitoraggio dei piani comunali

(Commissione per l'Osservatorio dell'Urbanistica dell'OAPPC di Firenze)

Il tema della relazione è quello di illustrare l'attività di monitoraggio dei piani comunali che l'Osservatorio dell'Urbanistica dell'Ordine degli Architetti di Firenze sta svolgendo.

L'Osservatorio non è un organismo a sé stante, ma si configura come una Commissione consultiva del Consiglio dell'Ordine e in quanto tale è composta da iscritti all'Ordine. L'elenco completo dei componenti è riportato sul sito WEB dell'Ordine, dove abbiamo uno spazio apposito per le comunicazioni e dove troverete anche le istruzioni per prendere eventualmente contatto con la Commissione.

Le finalità generali dell'Osservatorio possono essere riassunte come segue:

- Leggere (con approccio critico) le normative e gli atti della pianificazione urbanistica dei comuni della Provincia di Firenze, allo scopo di individuare e rimuovere quei fattori, che possono ostacolare lo sviluppo sostenibile del territorio.
- Proporsi come un riferimento per l'informazione in materia di pianificazione territoriale per i professionisti, i cittadini e le associazioni operanti sul territorio.

Il primo obiettivo dell'Osservatorio è stato quello di realizzare un sistema monitoraggio atto a rilevare le diverse modalità di formazione della pianificazione comunale.

Al fine di visualizzare e comunicare i risultati del lavoro si è provveduto a comporre un quadro d'insieme dei 44 Comuni della Provincia di Firenze; ogni Comune risponde a circa 40 voci d'indagine conoscitiva (accenneremo successivamente le varie descrizioni e le modalità di lettura del dato). Ne deriva una griglia che marca ciascun risultato delle combinazioni con un contrassegno, connotato da diversa colorazione, intesa a qualificare il dato. Questo tipo di visualizzazione permette un confronto diretto ed immediato delle differenti modalità utilizzate dagli enti comunali nei percorsi di formazione dei piani, facilitandone la lettura.

Sappiamo che un monitoraggio agisce tramite indicatori di valutazione delle funzioni analizzate. Ma nel nostro caso, essendo ancora lo strumento in fase di costruzione, abbiamo adottato una soluzione che solo in parte utilizza degli indicatori. In effetti possiamo osservare come la griglia si divida in due settori: la parte a sinistra del quadro analizza tramite indicatori, alcuni livelli di efficienza dell'azione amministrativa dell'ente locale; quella destra riporta la rilevazione del semplice dato, una rilevazione comunque utile per svolgere successivamente degli approfondimenti di analisi.

L'individuazione degli indicatori atti a rilevare alcuni livelli di efficienza dell'amministrazione comunale, come primo momento dell'indagine, è il frutto di una scelta del gruppo di lavoro; questa si è concretizzata nell'assunzione dei due seguenti indicatori:

il primo studia la tempistica della formazione dei piani strutturali e il secondo la tempistica dei regolamenti urbanistici. Il motivo alla base di tale scelta è che tempi troppo lunghi per la

pianificazione non sono certamente congeniali allo sviluppo della ricchezza di un territorio. In un contesto oggi più che mai globalizzato, sarebbe auspicabile al contrario di poter agire con rapidità, per poter cogliere in pieno tutte le occasioni che possono portare direttamente e indirettamente vantaggio alla collettività.

Per la rilevazione è stata approntata un'apposita scheda dove si riportano le fonti e i link più utili per la gestione e verifica del dato. La stessa, una volta validata, sarà consultabile per chi ne faccia richiesta.

Per l'acquisizione dei dati si è proceduto con un lavoro di squadra affidando a ciascun componente del gruppo un numero ristretto di comuni. Conclusa la fase di avvio, ad ogni componente è stato assegnato il compito di sorvegliare l'evoluzione urbanistica dei comuni a lui affidati e riportare con tempestività le variazioni riscontrate.

Considerato che l'Osservatorio è attivo da pochi mesi e che il lavoro del monitoraggio ha solo di recente assunto una prima forma compiuta, non siamo in grado ancora di dare conclusioni definitive.

Abbiamo, però, confrontato il lavoro di costruzione della griglia con studi analoghi svolti sul territorio: citiamo prima di tutto lo studio svolto dalla Regione Toscana, sull'“Efficacia del governo del territorio in Toscana – Il monitoraggio del PIT”, e diffuso nei primi mesi dell'anno; l'analisi è estesa a tutta la regione.

Nel nostro caso dovendo indagare il solo livello provinciale, si è potuto aumentare il grado di dettaglio; ad esempio abbiamo rilevato per singolo comune quali siano il numero di piani attuativi approvati negli ultimi anni. Un dato che può darci una prima idea dei diversi gradi di dinamicità delle amministrazioni locali.

Passiamo adesso ad illustrare in maniera più approfondita la griglia.

Per una migliore comprensione delle dinamiche locali si sono raggruppati i comuni per area, Mugello, Valdisieve, Empele, Chianti Valdarno, Firenze Piana Fiorentina.

Già da questa stesura della griglia, anche se provvisoria, si possono fare delle prime considerazioni.

Per quanto riguarda la tempistica, i risultati evidenziati dalla griglia dell'Osservatorio sono in linea con la recente ricerca già citata della Regione Toscana. Qui una breve sintesi dell'indagine regionale.

Per l'adozione del Piano Strutturale mediamente occorrono tre anni, per la definitiva approvazione si aggiunge un ulteriore anno. I tempi per la costruzione dei Regolamenti Urbanistici sono più brevi, complessivamente due anni e mezzo. Tra PS e RU complessivamente occorrono sei anni. Ci sono marcate differenze: ad esempio Bagno a Ripoli è stato il comune più rapido, con poco meno di due anni, comprendendo anche il RU.

Se ci si limita a coloro che hanno usufruito del regime normativo della Legge 5/95, i tempi medi per completare il PS e l'RU si accorciano a quattro anni e mezzo.

Altra considerazione interessante dello studio svolto dalla Regione è che i tempi medi di formazione degli strumenti urbanistici variano in modo inversamente proporzionale alla grandezza del comune. Sono i Comuni più piccoli ad impiegare più tempo nella formazione del PS unito all'RU. Solo per la fase di progettazione impiegano tre anni e mezzo. L'impegno maggiore sembra essere quello della composizione dei quadri conoscitivi.

Per altre considerazioni derivate dalla lettura della griglia proposta dall'Osservatorio, si

procede per fasce di grandezza dei comuni, dai più piccoli di 1.500-2.000 abitanti, a quelli di 5.000 e poi quelli di 10.000.

L'analisi, se pur svolta su dati provvisori, già ci dice che i Comuni di piccolissime dimensioni, quali quelli dell'alto Mugello, hanno avuto accentuate difficoltà a gestire un tipo di pianificazione così complessa, come quella organizzata dalla Legge 1/2005, se come pare da queste prime rilevazioni quasi tutti devono ancora approvare il primo Regolamento Urbanistico. Sembra scontato dire che in questi casi più che altrove sarebbe auspicabile, mettere in atto una semplificazione procedurale.

Sembra positiva la soluzione di provare a dare vita a forme di associazionismo locale per comuni della fascia dei 5.000 abitanti - si nota il caso Scarperia e San Piero a Sieve - se ambedue hanno concluso anche se solo da poco l'iter competo PS e RU, che è durato circa 6 anni.

In linea con quanto sostenuto dallo studio regionale, anche per i per i comuni che rientrano in questa fascia, il problema delle gestione delle complesse progettazioni necessarie per realizzare i quadri conoscitivi richiesti già in origine dalla legge 5/95, deve essere stato un elemento che più di altri può aver influito sui ritardi.

Sempre in termini di tempi non vanno meglio i Comuni medi del Mugello, con grandezza pari a 10.000 abitanti. Questi per la maggior parte dei casi non hanno saputo rispondere con prontezza nell'applicazione della legge 5/95, e sono passati a formare il Piano Strutturale con la normativa della legge 1/2005. Analoga la posizione di alcuni Comuni di questa fascia nell'area del Chianti, che non hanno ancora adottato il primo Regolamento Urbanistico. Questo a testimoniare una certa incertezza gestionale, che nel caso del Chianti può essere stata accentuata dall'attrazione paesaggistica dei luoghi, che genera una forte pressione insediativa.

Per quanto riguarda la griglia dell'Osservatorio, le chiare descrizioni dei temi analizzati, la scelta delle colorazioni delle campiture e la semplicità con cui sono riportati i dati, sono tutti accorgimenti intesi a facilitare la sua lettura.

Una volta a regime, la particolarità di questo tipo di monitoraggio è quella di essere costantemente aggiornato e di facile consultazione per tutti. L'utente può accedere in qualsiasi momento al sito web dell'Ordine, cercare la pagina dalla Commissione dell'Osservatorio dell'Urbanistica per orientarsi nella sua ricerca. In questo senso il lavoro può essere considerato un ulteriore passo nella direzione di mediare il linguaggio specialistico dell'urbanistica con i soggetti sociali e la società civile.

Come annunciato inizialmente troverete sul sito web dell'Ordine l'elenco dei componenti dell'Osservatorio, e in un apposito spazio potrete interagire con il gruppo di lavoro del monitoraggio inviando suggerimenti, consigli e informazioni che saranno assolutamente graditi.

Link di collegamento alla pagina dell'OAPPC di Firenze, Commissione Osservatorio dell'Urbanistica per la visualizzazione della griglia:

<http://www.ordinearchitetti.fi.it/pagine.asp?PaginaId=88>

Riportiamo di seguito le voci di analisi della griglia per il monitoraggio della pianificazione comunale, vedi allegato 1.

Allegato 1 – Voci di analisi della griglia per il Monitoraggio della pianificazione comunale

Rif.	Gruppo	Descrizione	Rif.	Gruppo	Descrizione
1		Abitanti censimento 2009	21	REGOLAMENTO URBANISTICO	AVVIO DEL PROCEDIMENTO
2		Superficie Kmq	22		RU ADOTTATO(DATA)
3		Raggruppamenti enti locali	23		RU APPROVATO(DATA)
4		Codice istat	24		TEMPI DI FORMAZIONE DA 1 A 2 ANNI
5		ACCESSO WEB FACILE AL PS	25		TEMPI DI FORMAZIONE OLTRE 2 ANNI
6		LINK UFFICIO PIANO STRUTTURALE	26		R.U. IN SALVAGUARDIA
7		LINK DOCUMENTI DEL PIANO	27		VAS per RU
8		SE ANCORA IN VIGORE IL PRG - L.1150	28		NUMERO VARIANTI sostanziali RU
9	PIANO STRUTTURALE	AVVIO del procedimento (DATA)	29		Numero tot. Varianti RU
10		ADOTTATO (DATA)	30		PEREQUAZIONE
11		APPROVATO legge 5/95 (DATA)	31		N. VARIANTI R.U. PER PIANI ATTU.
12		APPROVATO legge 1/05 (DATA)	32		N. VARIANTI R.U. PER PIANI ATTU.
13		TEMPI DI FORMAZIONE DA 1 A 2 ANNI	33		N. VARIANTI R.U. PER PIANI ATTU.
14		TEMPI DI FORMAZIONE 3 ANNI	34		N° PIANI ATTUATIVI PER LOTTIZZAZIONI
15		TEMPI DI FORMAZIONE OLTRE 3 ANNI	35		N° PIANI ATTUATIVI PEEP
16		PS IN SALVAGUARDIA	36		N°PIANI ATTUATIVI INSED. PRODUTTIVI
17		INDAGINE GEOLOGICA DI SUPPORTO AL PSC	37		N° PIANI DI RECUPERO PATRIM. EDILIZIO
18		V.A.S. per PSC	38		N° PIANI DI COMPLESSI DI RIQUALIF. INSEDIATIVA
19	Numero Varianti PSC	39	VALUTAZIONE INTEGRATA		
20	Coordinamento PSC Enti Locali	40	GIS-P. COMPLESSI- SOSTENIBILI		PSC in GIS o WEB GIS
		41			R.U. in GIS o WEB GIS
		42		Redazione Piani Complessi d'Intervento	
		43		Redazione Piano dell'Acustica	
		44		Redazione Piano del Verde	
		45		Numero Piani di Recupero Urbano	
		46		Temi della Sostenibilità	
		47		Allegato R.E. Risparmio Energetico Bioedilizia	
		48		Consultazione Pratiche edilizie on line	
		49		R. EDIL.	AVVIO revisione/osserv. (DATA)
		50	APPROVATO(DATA)		

* - *Simone Meniconi*, architetto, Consigliere dell'Ordine degli APPC di Firenze, referente per la Commissione per l'Osservatorio dell'Urbanistica

- *Roberta Destrero*, architetto, Consigliere dell'Ordine degli APPC di Firenze, referente per la Commissione per l'Osservatorio dell'Urbanistica