

Il Piano Regolatore Generale: strumento di pianificazione e programmazione del territorio

Armando Gennaro

PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO

Obiettivi della pianificazione territoriale (L.R. 61/85, art. 1)

La gestione e la trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio sono programmate e disciplinate nel rispetto dei seguenti obiettivi:

1. salvaguardia e valorizzazione delle componenti ambientali, culturali, economiche e sociali del territorio;
2. equilibrato sviluppo della comunità regionale attraverso il controllo pubblico degli insediamenti produttivi e residenziali secondo criteri di economia nella utilizzazione del suolo e delle sue risorse;
3. l'approfondita e sistematica conoscenza del territorio in tutti gli aspetti fisici, storici e socio-economici.

Livelli di pianificazione (L.R. 61/85, art. 3)

Livello regionale, che comprende:

- a) il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (P.T.R.C.) (redatto sulla base del Piano Regionale di Sviluppo) e i Piani di settore e i Piani di Area;
- b) il Piano Territoriale Provinciale (P.T.P.) e i Piani di settore a livello provinciale.

Livello comunale che comprende:

- a) il Piano Regolatore Generale (P.R.G.) del Comune o del Consorzio di Comuni;
- b) i Piani urbanistici attuativi.

Finalità del P.R.G. (L.R. 61/85, art. 9)

1. stabilire il fabbisogno di vani a scopi residenziali, per servizi e per attrezzature;
2. suddividere il territorio nelle zone territoriali omogenee, avendo per obiettivo:
 - a) la difesa del suolo, dell'ambiente e dei centri storici;
 - b) la salvaguardia delle zone destinate all'attività agricola;
 - e) la localizzazione dei nuovi insediamenti residenziali, produttivi, commerciali, turistici, per servizi e per il tempo libero;
3. classificare i tipi di intervento:
 - a) di conservazione degli immobili;
 - b) di completamento (su parti di territorio già parzialmente edificate);
 - c) di espansione (riguardanti l'utilizzazione di aree inedificate);
4. individuare gli ambiti territoriali ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio e urbanistico esistente;
5. definire gli interventi diretti ammissibili in assenza di un piano urbanistico attuativo;
6. individuare i manufatti, gli edifici e i complessi di importanza storico-artistica e ambientale;
7. definire l'organizzazione del territorio in relazione ai sistemi di infrastrutture di trasporto e di servizio.

La gestione programmata del P.R.G.: il Programma Pluriennale di Attuazione (P.P.A.)

Il P.P.A., abrogato, doveva indicare, per un tempo non inferiore a 3 e non superiore a 5 anni:

1. il perimetro delle zone di cui si prevede l'utilizzazione e la correlativa urbanizzazione;
2. il perimetro e la specifica destinazione delle aree per spazi pubblici;
3. il perimetro delle aree destinate all'edilizia economica e popolare;
4. le aree nelle quali il rilascio della concessione è subordinato all'approvazione di uno strumento urbanistico attuativo;
5. il periodo di validità del Programma Pluriennale di Attuazione;
6. i termini entro cui dovranno essere approvati gli strumenti urbanistici attuativi di iniziativa pubblica;
7. i termini entro cui dovranno essere presentati gli strumenti attuativi di iniziativa privata;
8. i termini entro i quali dovrà essere presentata l'istanza di concessione per le aree relative agli interventi singoli;
9. il preventivo di spesa per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, per l'appropriatezza delle aree e per la progettazione dei Piani Particolareggiati;
10. il quadro generale delle risorse mobilitabili per l'attuazione delle opere previste, indicando altresì i tempi di attuazione.

ALCUNE CONSAPEVOLEZZE

I risvolti economici dell'urbanistica

Mancanza di una legislazione sul regime dei suoli: problemi di esproprio e costi della attuazione di un PRG (aspetto generalmente ignorato dagli urbanisti e non prescritto dalla legge); molto di più, problemi di gestione di un "mercato" senza regole e tremendamente sperequato.

Le "tentazioni" che derivano da un enorme valore aggiunto: il problema è "economico" prima ancora che etico: neanche la finanza, che pure è il "mostro" dell'economia d'impresa, realizza profitti senza operare interventi, per cui si capisce la disponibilità a "investire per ottenere". E' certamente un problema etico, non a caso l'economia della rendita, in particolare quella parassitaria, è condannata dalla Dottrina Sociale della *Chiesa (Democrazia Economica sviluppo e bene comune, nn. 41-45)*. Necessità di applicare "davvero" le incompatibilità sancite dalla L. 265/99.

Rischio di operare tremende ingiustizie: non si può accettare il collage di francobolli, ma si deve progettare per insiemi (pur capendo la maggiore difficoltà di attuazione), nello spirito della L.R. 61/85; necessità di sapere cosa e chi c'è dietro (sistema delle preosservazioni).

Faccendieri e millantatori: sono ineliminabili per cui bisogna saper fare i conti anche con la loro esistenza.

Ambiente, patrimonio che ci è dato in uso

Le scelte urbanistiche modificano l'ambiente: lo "consumano" (come tutte le forme di consumismo di beni non rinnovabili è peccato grave), per cui siamo stati richiamati all'esigenza di maggiore solidarietà intergenerazionale (*Centesimus annus, nn. 36-37*); lo possono peggiorare (al di là del dibattito culturale sulla congruenza dei segni); lo devono migliorare (ricucire gli strappi, eliminare o mitigare le incoerenze).

Esigenza di rispetto e tutela dell'ambiente: "è compito dello Stato provvedere alla difesa e alla tutela di quei beni collettivi, come l'ambiente naturale e l'ambiente umano, la cui salvaguardia non può essere assicurata dai semplici meccanismi di mercato" (CA, n. 40). Non è solo una esigenza "bucolica", basti pensare ai dissesti idrogeologici.

Il costo ambientale va distribuito: l'onere della tutela, così come l'onere del suo degrado non possono essere pagati solo da alcuni, per cui si devono distribuire oneri diversi, ma fra tutti. Ci deve essere anche un equo rapporto tra oneri e vantaggi.

La qualità della vita

Le scelte urbanistiche determinano la qualità della vita, per i riflessi ambientali e le loro implicazioni: sulla salute (dotazione di verde, inquinamento atmosferico, inquinamento acustico, inquinamento idrico); sull'equilibrio psicologico (nevrosi da città, stress da traffico).

Riflessi comportamentali: rapporto aree coperte/scoperte, all'interno del lotto e *nel* quartiere; dislocazione dei servizi pubblici (accentramento-decentramento); difficili "convivenze"; spazi di socializzazione; centri sociali e servizi collettivi.

Riflessi sulla famiglia: problema della casa; problema della natalità; problema dei costi (trasporti, servizi a rete, servizi ecologici).

DISEGNARE IL FUTURO: IDENTITA' E APPARTENENZA

Non ci sono isole

Conoscere e sviluppare le relazioni all'intorno: la viabilità (come rete di comunicazione, ma anche come rete di relazioni); le scelte vocazionali, che non possono essere incoerenti, né antagoniste, né concorrenziali, ma coerenti, omogenee e complementari. Grave confusione tra autonomia, autarchia e anarchia.

Esigenza assoluta di strumenti sovracomunali: PTRC, PTP, Piani intercomunali: il futuro va disegnato insieme, sia perché c'è una inevitabile interdipendenza (tanto più nell'era del villaggio globale), che per la necessità di nazionalizzare gli interventi appartenenza più ampia di quella comunale, che non mortifica l'identità, anzi la valorizza.

Scoprire la vocazione

Come per lo Statuto comunale, la base di partenza è capire la ragione della propria identità e appartenenza: la vocazione del territorio e della Comunità. E' necessario conoscere la storia e l'evoluzione sociale per individuare le possibili vocazioni che possono determinare il futuro.

Non far pesare solo l'economia (anche per i riflessi della globalizzazione), che pure è determinante. La vocazione va al di là dell'economia, ha a che fare con la storia, con i valori, con l'eredità che si vuol lasciare alle future generazioni, con l'idea che si ha di città e con il tipo di città che si vuol costruire.

Necessità di un approfondimento e di un dibattito culturale attorno all'urbanistica, prima (e durante) di avviare la pianificazione: non è facile, ma è necessario.

Capire i riflessi

La città si progetta attorno all'idea di città (non attorno alla piazza centrale, come anche l'idea della cosiddetta "grande Padova" sottende), al tipo di vita che ne consegue (cosa c'entrano una discoteca o un centro commerciale con un paese a vocazione agricola, un centro direzionale con un paese a vocazione turistica, quale identità e senso di appartenenza possono sviluppare?).

I dimensionamenti urbanistici dipendono dalla scelta vocazionale e, quindi dall'idea di città, perché solo così possono essere funzionali allo sviluppo dell'identità e del senso di appartenenza (governo dei flussi migratori e capacità di assorbimento senza stravolgere la vocazione).

Le scelte relazionali dipendono dalla scelta vocazionale: con quale intorno si vuol fare sistema, quale rete e per quali relazioni.

L'APPROCCIO ALLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

Capire i valori economici

Conoscere il mercato dei terreni: edificabili, rurali; anche in relazione all'intorno. Il disegno urbanistico non è un quadro destinato ad essere incorniciato, ma produce effetti rilevanti sulla quotidianità.

Conoscere le dinamiche del mercato: chi controlla i flussi, quali concentrazioni. Non si può pensare di governare i processi se non se ne conoscono le dinamiche e i soggetti che li attuano.

Quantificare i costi di attuazione e prevedere chi li pagherà. I PRG che restano sulla carta sono la stragrande maggioranza: si tratta di tradimento della propria comunità. L'attuazione di un PRG dovrebbe essere sostanzialmente autofinanziata (considerando ovviamente tutto ciò che ne deriva, compresi gli oneri di concessione, che spesso vengono "distratti").

Capire gli interessi in gioco

Quali economie si confrontano: scelte di equilibrio, scelte vocazionali, scelte di parte.

I nomi e cognomi: non si fanno mai discorsi astratti; c'è sempre un nome ed un cognome dietro ad ogni scelta, nel bene e nel male (evitare che piova sul bagnato).

Il metodo delle pre-osservazioni: consente di conoscere le esigenze, ma anche chi le presenta (pur non essendo una garanzia). È un canale trasparente.

Gli strumenti di governo

Gli strumenti attuativi: difficoltà e tempi necessari (oggi molto più semplici); vantaggi e garanzia di equità.

Le convenzioni: dal favorire la soluzione dei problemi ed il soddisfacimento delle insufficienze all'evitare le furbizie e le speculazioni.

La programmazione temporale: anche in assenza dei PPA non si può evitare una seria programmazione economico-temporale dell'attuazione del PRG, che va quindi progettato in modo da facilitarla.

CAPIRE E CONOSCERE IL PRESENTE: IDENTITA' E APPARTENENZA

1. **Le incongruenze**

Quelle strutturali: viabilità, organizzazione della città, corpi separati e/o estranei. Quelle architettoniche: brutture, superfettazioni, modismo.

Quelle comportamentali: le abitudini del tempo libero, le abitudini quotidiane.

2. **Le insufficienze**

Dotazioni di spazi e servizi pubblici (non necessariamente di proprietà pubblica): verde, impianti sportivi, centri sociali, servizi alla salute.

Dotazioni di servizi privati: commercio, artigianato di servizio, servizi alla persona. Esigenze da favorire e strumenti disponibili e/o necessari.

Dotazioni residenziali: quantità, qualità, disponibilità. Esigenze da favorire e strumenti disponibili e/o necessari (potenzialità dell'autonomia tariffaria per governare alcune questioni).

3. **Le emergenze da valorizzare**

Storico-ambientali: da tutelare, valorizzare o addirittura da farne il centro gravitazionale (anche se non necessariamente unico).

Storico-culturali: da tutelare, valorizzare o addirittura da farne il centro gravitazionale (anche se non necessariamente unico).

LE SCELTE URBANISTICHE

1. **Il disegno**

Bisogna puntare ad un disegno di qualità, per cui è molto più importante "rimediare il passato che (non) rovinare il futuro". La qualità si misura però rispetto ai valori e alla vocazione, non rispetto all'immagine grafica.

Le dotazioni collettive: equilibrio adeguato per la qualità della vita; non sono l'unico contributo (ancorché essenziale) alla qualità del disegno; veridicità della dotazione.

La qualità architettonica: tema difficile, ma non per questo lo si può rimuovere. Il disegno complessivo è sempre l'insieme dei vuoti e dei pieni: né gli uni, né gli altri possono essere riempiti in qualsiasi modo.

2. **Le risposte**

I problemi dei residenti: dal piccolo ampliamento alla normativa "liberista", a scapito della qualità?

Non si può crescere all'infinito: il consumo di territorio; i rischi di una economia legata ad una edilizia consumistica.

Non esiste solo il sì: la politica è chiamata a dire i no necessari per perseguire il bene comune (che non è la somma dei beni dei singoli e neanche l'equilibrio tra gli interessi conflittuali, ma è quasi sempre il risultato dei sacrifici che si impongono ai beni dei singoli).

3. La trasparenza

Le pre-osservazioni ed il gruppo di lavoro a livello comunale (del Consiglio comunale, degli Uffici comunali)

I rapporti con i progettisti devono essere solo istituzionali: da parte dei privati, da parte delle forze politiche e sociali, da parte degli amministratori, pur capendo le esigenze dei diversi ruoli.

La partecipazione dei cittadini: riservatezza necessaria, ma coinvolgimento ampio, sia nella fase preparatoria, che in quella delle osservazioni.

CONCLUSIONI

Si tratta indubbiamente di un settore strategico dell'attività amministrativa, che ha effetti relevantissimi sulla vita della Comunità e sul suo futuro. Probabilmente è l'esempio più preciso e tipico della necessità di quel primato della Politica, cioè del perseguimento del bene comune, che, forse in modo non del tutto casuale, viene troppo spesso demonizzata.