



**XXVI Congresso nazionale INU**  
**"Il nuovo piano"**  
**Ancona, 17-19 aprile 2008**

## **Piano locale**

### **Un nuovo modello per il piano locale**

*Alessandro Vignozzi*

#### ***Alcuni limiti della sperimentazione disciplinare intorno alla forma del piano locale***

La disciplina urbanistica è da tempo animata da una domanda di rinnovamento che ne incrocia le diverse dimensioni operative, a partire dalla struttura stessa dello strumentario urbanistico comunale.

La sperimentazione finora compiuta ha provato essenzialmente a riarticolare il P.R.G. in più componenti relativamente autonome fra loro, con l'obiettivo primario di conferire la necessaria elasticità al dispositivo della pianificazione locale e definire con più esattezza obiettivi e criteri di redazione e gestione delle diverse componenti.

Gli sforzi fin qui fatti appaiono tutt'altro che sterili, tant'è che nessuno sembra intenzionato a rimpiangere i tempi del vecchio P.R.G. rigido e impropriamente olistico.

Occorre peraltro rilevare che la soluzione definitiva ai problemi che si intendeva affrontare appare tutt'altro che imminente.

Emerge anzitutto un'insufficiente convergenza dei diversi approcci verso un modello universalmente riconosciuto come dirimente. Inoltre, ciò che pare più grave, sembra di poter cogliere nell'evoluzione, sia della legislazione regionale, sia delle pratiche locali, un andamento preoccupantemente ondivago. Dove un modello schiettamente impostato su tre distinti elaborati di piano (com'era nella legge 5/95 della Regione Toscana) di quando in quando tende a perderne uno in modo surrettizio (vedasi la successiva 1/05 della stessa Toscana) o si ritrova a competere con un mai sopito schema binario (come nella proposta I.N.U. richiamata dallo stesso *call for paper* del presente congresso), quand'anche complicato da una componente "trasversale" di natura eterogenea: nella fattispecie quel Regolamento Urbanistico la cui accezione appare, a sua volta, pressoché diametralmente opposta quando si confrontino, ancora, le succitate legge regionale toscana e proposta I.N.U..

Ritengo che queste contraddizioni e ambiguità siano, non solo, estremamente dannose per l'autorevolezza della nostra disciplina, ma anche, come sempre succede quando non si riesca a fare sufficiente chiarezza, causa di vistose disfunzioni nel governo del territorio.

Come fare per uscire da quest'*impasse*?

Credo che la soluzione possa esser trovata solo cambiando radicalmente il modo di procedere fin qui seguito. Che è stato, sostanzialmente quello di escogitare soluzioni contingenti a problemi operativi evidenziatisi nell'esperienza pratica; senza però, a mio avviso, soffermarsi con sufficiente attenzione su un rigoroso inquadramento teorico del tutto, che potesse garantire all'insieme delle soluzioni escogitate una validità organica di lungo termine.

Abbiamo insomma fatto un po' come certi genitori, che, ad evitare che il figlio si comporti male in pubblico, lo riprendono continuamente dicendogli di volta in volta come bisognerebbe fare. Magari così prevengono delle figuracce; ma certo non garantiscono una rassicurante autonomia comportamentale del pargolo nel corso della sua crescita. Per questa servono infatti dei principî

forti, semplici e chiari, che si dimostrino validi al variare delle situazioni.

Fuor di metafora, vediamo invece che le declinazioni locali del nuovo organigramma auspicato per il piano locale sono talmente contraddittorie da mettere in discussione la stessa validità del modello di riferimento.

Supponiamo allora di provare ad attingere con più convinzione alla teoria al fine di risolvere in modo più solido e durevole i problemi incontrati dallo sforzo di riassetto che contraddistingue questa fase dell'evoluzione disciplinare.

Dovremmo anzitutto cominciare a chiederci quali formulazioni e quali tassonomie convenga chiamare in causa. Il mio parere è che, nel dubbio, convenga sempre rifarsi dalle cose più semplici e banali.

Penso, ad esempio, al modo in cui abitualmente si distinguono i contenuti del piano urbanistico in relazione a distinte funzioni e finalità:

- una prima funzione è quella della cosiddetta “strutturazione”, ovvero sia la definizione degli assunti condivisi e dei criteri generali di comportamento;
- questa prima funzione si sostanzia in termini operativi in una seconda funzione di “regolazione”, inerente l'indirizzo e il controllo delle attività di trasformazione;
- il tutto viene infine a essere integrato da una funzione di “progettazione-programmazione”, che concerne la formulazione e attuazione di ipotesi di intervento a carattere innovativo).

A ciascuna di queste componenti si fanno corrispondere diversi tipi di razionalità, diversi principî organizzativi, diversi assunti istituzionali.

Si tratta di una tassonomia elementare, pressoché universalmente utilizzata.

Perché non provare a impostare la riarticolazione dello strumentario vigente proprio in relazione a questa tassonomia?

### ***Dalla teoria alla pratica: uno schema ternario rivisitato***

La componente di “strutturazione” consisterebbe in enunciazioni di principio, attribuzioni di valore e criteri di ordine generale che da un lato esprimano un'interpretazione condivisa del territorio locale, dall'altro definiscano linee di comportamento concordate ai fini della gestione urbana e ambientale. Verrebbe qui riassunto una sorta di “patto sociale” in tema di governo del territorio. Un patto che, una volta stipulato, è verosimile che abbia una durata di lungo periodo in quasi tutte le sue parti.

Questa componente potrebbe essere definita la *Carta dei Principî* della pianificazione locale.

Se vogliamo far riferimento alla sperimentazione in atto, è evidente la rispondenza di questa *Carta* con le attribuzioni tipiche del Piano Strutturale. Ma la formulazione proposta sembra offrire più garanzie rispetto a interpretazioni aleatorie come quelle che tendono, da un lato, a infarcire il P.S. di valenze regolative che gli devono restare estranee; dall'altro a coinvolgerlo indebitamente in un ruolo programmatico che gli può competere solo in termini di modello ispiratore (a mo' della cosiddetta *vision* dello *strategic planning*) e mai in termini di prefigurazioni operative.

La componente di “regolazione” sarebbe costituita dall'insieme dei criteri operativi di *routine*, (ivi inclusi indici quantitativi, vincoli e prescrizioni) che indirizzano, in chiave di coerenza con la *Carta*, le azioni ordinarie di gestione e gli interventi di trasformazione territoriale e urbana. Si tratterebbe di una sorta di “regolamento condominiale”, che può essere aggiornato e rivisto sul medio e anche sul breve periodo –in relazione agli esiti della sua applicazione– senza che debba essere modificata la *Carta*.

Questa componente potrebbe essere definita il *Codice* dell'urbanistica locale.

Anche in questo caso risulta evidente l'affinità con il Regolamento Urbanistico. Ma la formulazione proposta intende, da un lato, evitare la pericolosa confusione fra sistema di regole e sequenza operativa che sembra destinata a impaniare l'esperienza attuativa di questo strumento in molti contesti (*in primis*, ancora una volta, quello toscano); dall'altro prevenire il rischio, implicito nella stessa proposta I.N.U. come richiamata dal succitato *call for paper*, di una eccessiva

estraniazione delle trasformazioni “ex Piano Operativo” dalle regole generali e dai criteri di ordinaria amministrazione che costituiscono uno dei più solidi principi di legittimazione della disciplina.

La componente di “progettazione-programmazione” sarebbe infine costituita da un elenco organicamente strutturato di iniziative con cui si intenda promuovere e coordinare, in sintonia con la *Carta* e compatibilmente con il *Codice*, specifiche azioni di trasformazione di interesse strategico. Si tratterebbe di una sorta di “piano aziendale” che definisca ruoli e detti regole procedurali per il più efficace raggiungimento di obiettivi concordati dalla cittadinanza. In funzione della risposta fornita dal sistema degli attori, alcuni contenuti di questa sezione potrebbero essere non solo aggiornati e rivisti a breve termine, ma anche cancellati o sostituiti. Anche se questa componente restasse affatto disattesa in sede di gestione, il piano manterrebbe infatti piena validità in relazione agli enunciati di *Carta* e *Codice*.

Questa componente potrebbe essere definita, semplicemente, il *Programma* del P.T.C..

Più evidenti sono, in questo caso, le differenze con il suo ovvio corrispondente, che è il Piano Operativo. Il *Programma* ipotizzato è infatti decantato da ogni componente regolativa (le regole che contano sono sempre e solo quelle del *Codice*, che semmai dovranno esser definite con la debita elasticità); né si ammanta di una prescrittività che non potrà mai pretendere di far rispettare (almeno nella misura in cui non investe esclusivamente gli interventi di competenza della stessa amministrazione locale); mentre invece si concentra e sviluppa a fondo proprio gli aspetti distintivi di un “programma” rispetto a un “piano” (attori, ruoli, aspetti finanziari, tempi di realizzazione etc.).

Volendo sintetizzare gli effetti complessivi, si può infine sottolineare come un ulteriore fattore di chiarezza consista nel fatto che il *Codice* si propone finalità e applica processi operativi esclusivamente di tipo “conformativo” (tesi a ottenere la rispondenza tra regole predefinite e trasformazioni reali); mentre il *Programma* si muove integralmente e unicamente entro i limiti del modello “performativo” (teso a ottenere un risultato ottimale in termini sia di efficacia che di efficienza). Il che non significa, si badi bene, che il Programma è svincolato da criteri conformativi; bensì che attinge questi ultimi esclusivamente dal *Codice*, essendone per sua natura totalmente sprovvisto, quantomeno in termini oggettuali (contiene semmai criteri procedurali, non vincoli fisici).

Ciò significa anche, in particolare, che per quanto riguarda i contenuti programmatici il piano locale non si spingerebbe mai a definire uno scenario conchiuso promettendone la realizzazione entro un certo limite temporale. Tutta l’attenzione sarebbe posta invece nella definizione dei soggetti, delle risorse e delle procedure più opportuni al conseguimento di ciascuno degli obiettivi di massima indicati. Obiettivi che a loro volta sarebbero definiti in termini prestazionali e mai fisico-oggettuali. A tutto vantaggio, in ultima analisi, vuoi dell’elasticità del dispositivo, vuoi della credibilità dell’intero sistema.