



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

Piano locale

Strumenti per pianificare facendo

Laura Pogliani

In attesa dell'auspicata riforma urbanistica nazionale, ritengo opportuno riflettere sulla natura del nuovo Piano di Governo del Territorio, sotto un duplice profilo: le sue radici e i suoi sviluppi tecnici.

Una proposta di rinnovamento degli strumenti urbanistici deve innanzitutto apprezzarne le radici, chiarendo i principi di riferimento, che oggi a mio parere rispondono all'esigenza di organizzare le attività del territorio in ragione di:

- i) ridisegno della mobilità nelle aree urbane per assicurare un incremento selettivo dell'accessibilità su trasporto pubblico;
- ii) ricostruzione dell'equilibrio ecologico, anche attraverso progetti di tutela e miglioramento del paesaggio, di rinnovo e riqualificazione del patrimonio ambientale, di contenimento del consumo di suolo e di potenziamento delle dotazioni arboree nelle città;
- iii) salvaguardia del patrimonio storico (insieme di edifici, spazi, percorsi, manufatti di archeologia industriale, tracce paesistiche) come risorsa identitaria del paese;
- iv) rafforzamento del welfare locale, inteso come suoli, spazi e servizi destinati a rispondere ai bisogni sociali attraverso il contributo della trasformazione urbana;
- v) contributo alla riduzione del consumo energetico, sul versante dell'attività edilizia e della distribuzione degli insediamenti e delle attività sul territorio.

Le radici del nuovo Piano interpretano la ragione fondante del governo del territorio, secondo cui ogni scelta urbanistica è operata nell'interesse pubblico, per costruire un presente decente per le generazioni attuali e un ambiente vivibile per quelle future.

La dimensione tecnica del nuovo Piano, che accoglie i principi sopra ricordati, dovrebbe articolare la pianificazione in due livelli: locale e territoriale, secondo un modello di pianificazione a definizione "progressiva e coordinata", in cui l'accento è posto sulla dimensione processuale e su logiche di scambio leale tra pubblico e privato.

Il livello locale assume come centrale la pianificazione di livello sia comunale che intercomunale, mentre il livello territoriale esprime la necessità di riorganizzare i territori (gli insediamenti, le infrastrutture, il progetto ambientale) attraverso una pianificazione di area vasta (cioè provinciale – interprovinciale – regionale ed interregionale), che si organizza non tanto superando gli ambiti amministrativi (un esercizio fanta-istituzionale di lunghissimo corso), ma in funzione piuttosto del livello e dell'estensione delle questioni prevalenti (infrastrutture, logistica, ambiente e paesaggio) e della sensibilità sociale e amministrativa espressa nei confronti di tematiche trasversali prioritarie (riduzione del consumo di suolo, politiche energetiche, individuazione di polarità funzionali e assetti policentrici in ragione di investimenti infrastrutturali per il trasporto pubblico).

Un compito decisivo per il livello sovralocale concerne la definizione delle modalità di compensazione territoriale e il sostegno all'avvio di processi di pianificazione intercomunale, nonché l'individuazione di subambiti territoriali funzionali a quantificare *range* omogenei di oneri urbanizzativi equiparabili. Indispensabile è la valutazione dei costi reali di realizzazione e gestione

nel tempo delle opere e servizi pubblici, che consenta di pervenire ad una proposta argomentata e generalizzata di sostanziale incremento dei valori monetari, ancorchè differenziati per subambiti, così da affrontare adeguatamente a livello locale i costi di adeguamento e attrezzamento della città e introdurre un significativo contributo aggiuntivo finalizzato al potenziamento della dotazione arborea e alla predisposizione di progetti paesisticamente rilevanti.

A livello locale il nuovo Piano di Governo del Territorio – relativo a piani comunali ed intercomunali - potrà articolarsi in 3 strumenti, tutti soggetti ad approvazione da parte del Consiglio Comunale, o dei Consigli Comunali di competenza. Strumenti non rigidi, ma flessibili perché strutturati attorno ad alcune regole essenziali per definire le reciproche competenze e convenienze pubbliche e private:

1. **Preliminare di Piano** – un Piano Strutturale (PS) che non assegna diritti edificatori ma contiene:

- a) La conoscenza del territorio, sulla base di Indagini ricognitive e Analisi conoscitive, in parte elaborate localmente ma, in parte preponderante, derivate da quadri conoscitivi provinciali o regionali;
- b) L'ascolto del territorio, sulla base di un confronto diretto, continuo con la cittadinanza;
- c) Le strategie e le direttrici di sviluppo e tutela del territorio, sulla base di un quadro spaziale che si confronta con gli orientamenti della pianificazione territoriale e, qualora non risulti ad essi coerente, si impegna ad attivare le necessarie compensazioni (in opere e contribuzioni reali che sono preliminarmente definite con gli altri enti).

2. **Piano delle Regole** (PRE)– un Piano conformativo dei suoli e delle proprietà per quanto concerne:

- d) La disciplina delle aree tutelate e soggette a vincolo idrogeologico, paesistico, ambientale e storico-archeologico secondo le prescrizioni e gli indirizzi delle pianificazioni differenziate;
- e) La regolamentazione edilizia ed urbanistica per la città consolidata e per i completamenti;
- f) I criteri di gestione e le regole di adeguamento delle opere pubbliche e dei servizi pubblici;
- g) I criteri vincolanti per i bandi di gara attraverso i quali selezionare gli interventi privati di trasformazione urbana ammissibili. I bandi di gara sono indetti entro un anno dall'approvazione del PRE. I criteri dovranno riguardare principalmente:
 - la coerenza con le strategie ed il quadro spaziale del Preliminare di Piano;
 - il migliore disegno urbanistico ed infrastrutturale;
 - il dimensionamento complessivo di massima in ragione delle dotazioni territoriali esistenti o l'impegno a realizzarne di nuove;
 - il soddisfacimento delle quantità minime di dotazioni territoriali, distinte tra cessioni o asservimento di aree attrezzate, realizzazione e impegno alla gestione dei servizi, coordinamento con altri soggetti (quali cooperative, enti non profit, fondazioni di finanza etica, ecc) per la realizzazioni di edilizia residenziale sociale;
 - le compensazioni ambientali aggiuntive
 - la contribuzione in extra – oneri (ovvero oneri di scopo) per il miglioramento qualitativo dell'assetto urbano.

La natura dei criteri rende evidente la necessità che gli interventi da selezionare riguardino proposte urbanistiche già sufficientemente mature, o considerate tali dal proponente, ed elaborate sotto forma di Bozza, che può essere trasformata in Piano Attuativo in un tempo piuttosto contenuto.

3. **Piano dei Progetti e dei Servizi (PROS)**– un Piano Operativo che individua sia gli interventi privati di trasformazione e nuova urbanizzazione sia gli interventi relativi alla città pubblica, da realizzare in un arco temporale definito e che contiene:

- h) Il menù delle opere pubbliche (spazi e luoghi collettivi, servizi e attrezzature, parchi, percorsi ciclo-pedonali, viabilità, infrastrutture tecnologiche, ecc) che l'Amministrazione Comunale si impegna a predisporre (realizzando e gestendo tali opere con modalità differenziate: risorse di livello locale, o sovralocale, regionale, statale o comunitario) o a far predisporre dagli interventi privati selezionati (con modalità perequative o compensative), o ancora attraverso un concorso di forze pubbliche e private;
- i) Gli interventi privati di recupero, riqualificazione, trasformazione ed espansione, selezionati attraverso gare ad evidenza pubblica istruite con i criteri assunti nel PRE. I progetti di trasformazione urbana possono essere infatti strumenti di rinnovo urbano e non semplici occasioni per incrementare il carico urbanistico e allocare usi appetibili, se si inquadrano in una strategia generale che attribuisca pesi e rilevanza urbana in funzione di due requisiti determinanti: l'accessibilità e la sostenibilità ambientale. Per questo motivo, il discostamento parziale da alcuni criteri richiede un'assunzione di impegni realizzativi e contributivi valutati con specifico approfondimento tecnico in sede di approvazione dei progetti da parte del (o dei) Consiglio Comunale.

Il Piano dei Progetti e dei Servizi è conformativo del territorio e della proprietà, relativamente agli interventi ammessi, per la durata della sua vigenza, ma l'attribuzione di diritti edificatori nelle aree progetto decade qualora i Piani attuativi non vengano approvati entro i primi tre anni e la realizzazione non venga avviata entro i primi due anni dall'approvazione. In questo modo le proposte effettivamente mature, consapevoli e fattibili al momento della partecipazione alla gara hanno motivo di essere sostenute per garantire un'equa distribuzione delle risorse e delle opportunità tra i diversi investitori.

In alternativa, totale o parziale, alla decadenza giuridica, si potrebbe ipotizzare un provvedimento più attrattivo, in quanto si configura come incentivo all'azione, e cioè la richiesta agli operatori del pagamento preventivo di una quota significativa degli oneri, a dedurre dal bilancio finale dei contributi previsti con l'attuazione. Una sorta di "prenotazione tariffata" che impegna concretamente i soggetti effettivamente interessati e mette l'Amministrazione nelle condizioni, da porre come vincolanti, di avviare un processo di riqualificazione urbana direttamente correlato alle trasformazioni private.

Obiettivo di questa proposta, che assume molte indicazioni già operative, ma cerca di ordinarle focalizzando alcuni aspetti a mio parere rilevanti, è di rendere efficaci le politiche pubbliche di governo del territorio e garantire una ragionevole sostenibilità territoriale agli investimenti privati.