

la pianificazione territoriale

Le innovazioni di **percorso** del **piano comunale**

È probabile che i primi piani strutturali comunali calabresi, formati ai sensi della Lr. 19/2002, risultino sperimentali, e non solo perchè a tutt'oggi è indisponibile la pianificazione sopraordinata, regionale e provinciale, nella quale essi possano trovare riferimenti certi, ma perché sarà inevitabile che presentino aspetti di transizione dagli strumenti urbanistici generali della legge 1150/1942 e dei decreti ministeriali del 1968, a quelli nuovi.

Il passaggio dagli uni agli altri, reso più complesso da problemi di linguaggio, sarà necessariamente graduale e dovrà maturare nuove efficacie amministrative e tecniche. Non sono trascurabili le conseguenze di questi cambiamenti sulle professioni che fino ad oggi si sono occupate di prestazioni urbanistiche. Mentre sul versante strettamente urbanistico (regolamento edilizio e urbanistico, piani attuativi), la formazione e le esperienze acquisite possono ancora essere sufficienti, su quello della pianificazione territoriale (piano strutturale) occorre un sollecito aggiornamento professionale e tecnico, che potrà avvalersi delle esperienze nei primi anni di applicazione della legge. Tra l'altro, è indubbio che la tradizionale figura di architetto-urbanista, ormai messa in discussione dalla progressiva frantumazione professionale, presente persino entro gli Ordini (architetti, pianificatori, paesaggisti, conservatori; triennali), finora ritenuto unico responsabile del piano, venga sostituita da

gruppi interdisciplinari, nelle quali le varie competenze interagiscono fino a dar luogo a un "pianificatore collettivo". Gli onorari stabiliti negli anni Sessanta del secolo scorso sono risibili se confrontati con gli impegni oggi richiesti agli estensori dei piani. Risulterà comunque difficile realizzare nella regione una soddisfacente pianificazione territoriale se i comuni, singoli o associati, non potranno contare su strutture tecniche comunali e su adeguate risorse finanziarie. Le province, che sono le naturali alleate dei Comuni, non ambiscono certamente a fare un piano regolatore generale sovracomunale né ad attestarsi su occhiuti compiti di controllo esclusivamente burocratico; al contrario possono assicurare un efficace aiuto ai Comuni - in particolare a quelli piccoli - e mettere a disposizione quanto più materiale possibile per la formazione delle conoscenze e dello statuto del territorio, lasciando ai comuni soprattutto la definizione del contenuto strategico del piano. In Toscana, che è stata la prima regione





italiana a dotarsi della legge regionale di governo del territorio, i tre o quattro anni successivi al 1995 furono caratterizzati da un vivace confronto di interpretazioni del piano strutturale; ancora oggi si discute animatamente dei contenuti del regolamento urbanistico, benché una nuova legge, di recente approvata, abbia sostituito la precedente. Solo in questa legge iniziano, per esempio, a chiarirsi il corretto significato della parola invariante (Lr. Toscana 1/2005, articoli 4 e 5) e la separazione della pianificazione territoriale (art. 9, strumenti della pianificazione territoriale) dall'urbanistica (art. 10, atti del governo del territorio).

Infatti, se parole simili ricorrono nelle diverse leggi regionali, dalla lettura dei relativi testi emergono ben presto modi differenti di pianificare, tutti beninteso caratterizzati da una radicale diversità rispetto all'unitarietà, di estensione nazionale, della legislazione urbanistica dominante per mezzo secolo, dall'immediato dopoguerra all'inizio del primo decennio del '900.

Se fino a una quindicina di anni fa, il piano regolatore generale (PRG), cioè lo strumento principale di disciplina urbanistica del territorio e delle città, era sostanzialmente immutabile su tutto il territorio nazionale, costituendo una specie di spina dorsale attraversante tutta l'Italia, oggi siamo in

presenza di piani diversi da regione a regione, e financo entro la stessa regione, dando luogo a una configurazione cellulare. Chi metta a confronto i piani strutturali toscani, rileverà singolari differenze (io e mia figlia, pur lavorando in stanze contigue, produciamo piani in parte dissimili: la sua interpretazione è diversa dalla mia!). I contenuti del piano strutturale comunale definiti dalla legge regionale della Calabria 19/2002, non sempre coincidono con quelli delle altre leggi regionali, pur tenendo presente l'orientamento generale di separazione tra strumento strutturale e strumento operativo. Nella legge della Lombardia lo strumento urbanistico generale è costituito dal documento di piano, dal piano dei servizi e dal piano delle regole: la comparazione con altre leggi regionali mostra differenze notevoli: il piano delle regole non è equiparabile al regolamento edilizio e urbanistico (Reu) della legge calabra o al regolamento urbanistico della legge toscana, ma questi due regolamenti non sono a loro volta paragonabili. Questo relativismo urbanistico è inevitabile e incontrastabile? Non esistono contenuti e valori comuni (se ne avvertiamo la necessità)? Non possiamo stabilire alcun fondamento? Non si ritiene indispensabile mantenere un "ordine della necessità" a fronte dei "diritti delle possibilità"? In un momento di insofferenza per le regole, della prevalenza del particolare



la pianificazione territoriale



sull'interesse generale, di dominio della rendita, di successo degli immobiliari, di strapotere dell'investimento nel mattone, ciascun Comune se la deve vedere da solo con il promotore che intende imporre i suoi programmi, promettendo in cambio qualche spazio pubblico o qualche opera pubblica? La negoziazione deve necessariamente presupporre un soggetto debole che cerca di "strappare" il più possibile al soggetto forte?

Chiedersi: "Chi governa? Cosa governa?", non è ozioso; di fatto a governare sono in molti, le cose da governare sono innumerevoli e complesse, più di quante si trovino negli strumenti e nelle procedure di pianificazione: portarle a unità non è possibile. Tuttavia, per quanta libertà si

intenda garantire al mercato e alla concorrenza, ogni tipo di negoziazione tra l'istituzione pubblica e i privati promotori di interventi atti a trasformare la città e il territorio, richiede un insieme inderogabile - per l'appunto, non negoziabile, irrinunciabile - di vincoli, condizioni, misure e limiti che attengono alle integrità fisiche e culturali del territorio, alle garanzie di sicurezza e di benessere, agli obiettivi di sostenibilità, ai valori che abbiamo affidato all'immenso lascito di beni e risorse presenti sul territorio, in definitiva alle invarianti.

Per questo aspetto, rintracciabile con maggiore o minore evidenza in tutte le leggi urbanistiche regionali, si può parlare di un orientamento forte della pianificazione territoriale: l'affidabilità politica di

un'amministrazione locale si misura dal grado di osservanza di quei valori. È da qui, da queste premesse che può decollare un futuro di modernizzazione delle città e dei territori, che si avvia uno sviluppo orientato a privilegiare l'innovazione e la competitività, l'investimento rispetto alla rendita, che permetta agli individui singoli o in gruppi di interessi e di aspettative, di scegliersi liberamente la vita a cui aspirano, di fare e realizzare progetti senza essere ostacolati da pregiudizi politici e morali, da procedure e impedimenti burocratici obsoleti, dal taglieggiamento criminoso, ma sempre tenuto presente l'interesse generale. La formula "piano pubblico-progetti privati" coglie l'indirizzo di governo del territorio che assieme rivendica il primato del piano e





sollecita il disordine creativo della libera intrapresa, dei progetti non prevedibili né predeterminati scaturenti dalle pulsioni sociali, economiche e culturali. Anche dalla legge 19/2002 emergono due parti essenziali del piano strutturale comunale: lo statuto del territorio e le strategie di sviluppo economico, sociale, culturale, territoriale e urbano. Ritengo che la prima debba essere indifferente al succedersi degli amministratori e debba considerarsi di validità a tempo indeterminato, laddove la seconda possa modificarsi in relazione ai programmi di sviluppo e degli obiettivi strategici di cui è portatrice ciascuna forza politica che occupi il governo comunale. Le strategie sono definite in un dato

momento e in determinate situazioni economiche, sociali e culturali e rappresentano la visione di sviluppo in quel momento, in relazione a quelle situazioni. Il mutamento del governo di un comune o il presentarsi di nuove condizioni economiche e sociali, possono determinare la modificazione (in parte) delle strategie. La validità temporale delle strategie è quindi minore di quella dello statuto del territorio; purtroppo la legge non distingue il procedimento di approvazione della parte strutturale del piano da quello attinente alla parte strategica, in modo da poter modificare agevolmente questa seconda parte del piano (lo stesso si può osservare del Reu, strumento gestionale, ancorato al procedimento di approvazione del Psc.

Dalla Lr. 19/2002 risultano altri due contenuti fondativi della pianificazione territoriale attualmente praticata nel nostro Paese; le conoscenze e il processo di valutazione. Non è un azzardo affermare che le conoscenze sono il contenuto più innovativo del nuovo modo di fare pianificazione territoriale: le conoscenze non sono un prima nel processo di formazione del piano, costituiscono al contrario un contenuto organico del piano; su di esse si basano lo statuto del territorio e le strategie. La legge della Calabria dà rilevante spazio alle conoscenze: le troviamo elencate all'art. 3, comma 1; all'art. 5, comma 2, lettere a), b) e c); all'art. 10, comma 3, lettera a); all'art. 50, comma 4. La prima fase del processo valutativo (cfr.



la pianificazione territoriale



per questo motivo, il Comune si impegna a presentare al Consiglio comunale, non oltre cinque anni dalla data di approvazione del piano, una ricognizione degli effetti e dei risultati dell'applicazione del piano stesso; la relazione costituirà il documento preliminare (Lr. 19/2002; art. 27, comma 2)) di avvio delle modifiche del piano.

Uno specifico contenuto normativo e cartografico del Psc riguarda la classificazione del territorio comunale in urbanizzato-urbanizzabile e agricolo (L. r. 19/2002, art. 20, comma 3, lettera a); la carta che evidenzia le due classi territoriali, in scala 1:10.000, contiene, per legge, la rappresentazione dei sistemi delle risorse naturali e antropiche.

Il territorio urbanizzato e urbanizzabile è suddiviso in ambiti (Lr. 19/2002, art. 20, comma 3, lettere g), h), i), l), j), k), l), m); gli ambiti sono distinti per tipologie di azioni (Lr. 19/2002, art. 6) necessarie per il perseguimento degli obiettivi strategici: di conservazione, di trasformazione (suddivisa in trasformazione di riqualificazione, trasformazione di sostituzione, trasformazione di completamento), di nuovo impianto.

Gli ambiti sono individuati con perimetri, retini di colore e sigle nella carta degli ambiti in scala 1: 5.000.

Per le unità territoriali in cui deve risultare suddiviso il territorio agricolo (art. 50, comma 3), la legge utilizza il termine tradizionale di

Direttiva 2001/42/CE, articolo 5, paragrafo 1, allegato I) è formata dall'analisi dell'ambiente e delle risorse e dalla rilevazione dello stato e delle tendenze evolutive dei sistemi naturali e antropici; ad essa fa seguito la definizione degli obiettivi (di sostenibilità, strategici e specifici).

Conoscenze e prima fase del processo di valutazione confluiscono nel documento preliminare di avvio della formazione del piano strutturale comunale (Lr. 19/2002, art. 27, comma 2).

Pianificazione territoriale e valutazione di coerenza e di sostenibilità coincidono nelle conoscenze e negli obiettivi; il piano stabilisce conseguentemente i vincoli, le misure e le condizioni di mantenimento, conservazione, tutela, ripristino e limiti d'uso

delle risorse. In conclusione, il piano strutturale comunale si presenta come la combinazione di tre parti distinte ma strettamente interrelate: le conoscenze, lo statuto del territorio e le strategie. Abbiamo incluso nel piano strutturale comunale i sistemi naturalistico-ambientale, insediativo e relazionale (art. 5), da considerarsi le porzioni, ricadenti nel territorio comunale, di sistemi di area vasta. Dato che non sono ancora definiti nelle estensioni provinciali e regionale, la loro attuale individuazione al solo livello comunale sarà probabilmente soggetta a modifiche dovute alla futura pianificazione sovraordinata, regionale e provinciale. Si conferma il carattere transitorio del piano, la cui formazione è stata avviata due anni fa;





zona, anche se i relativi contenuti sono ben diversi da quelli delle zone omogenee di cui al Dm. 1444/1968.

È usuale la permanenza nelle nuove leggi urbanistiche regionali, di parole private dei loro significati originali; di altre, non si trova più traccia: previsione e attuazione sono incompatibili con i contenuti delle norme di governo del territorio.

Per una prima approssimazione, in attesa di studi agronomici di maggior dettaglio di quelli fino ad oggi disponibili, nella carta del territorio agricolo, in scala 1:10.000, sono state distinte le zone di eminente funzione agricola da quelle di interesse paesaggistico. L'intero territorio agricolo costituisce invariante strutturale, da conservare nella sua integrità

produttiva, ambientale e paesaggistica. L'articolazione in zone conferma in parte quella presente nel previgente piano regolatore generale (PRG); come si è fatto presente all'inizio dell'articolo, i primi piani strutturali comunali saranno quasi certamente di configurazione transitoria: è abbastanza ragionevole che confermino alcune finalità e discipline urbanistiche, quando siano conformi allo statuto del territorio e agli obiettivi strategici del Psc. (criterio di continuità gestionale).

Il collegamento del nuovo strumento urbanistico generale con quello precedente, per le parti compatibili tra loro, deve persuadere inoltre l'amministrazione comunale a limitare drasticamente nuovi impegni di suolo a

scopo insediativo in aggiunta a quelli previsti dal precedente piano, quasi sempre sovradimensionati e per ampie parti ancora disponibili per l'edificazione. L'eccessiva offerta di aree edificabili distorce il mercato immobiliare, abbassa la qualità professionale, impegna inutilmente ampie superfici di terreno, costituisce freno agli interventi di riqualificazione, riorganizzazione e ammodernamento del patrimonio urbanistico ed edilizio. In rapporto a questo orientamento, sono risolutive le azioni di trasformazione urbana rivolte al miglioramento complessivo delle condizioni di vita, di benessere e di sicurezza dei cittadini. Le strategie di piano indicano numerosi ambiti di riqualificazione e sostituzione: ad essi corrisponderanno progetti urbani di buona qualità. Il Comune, ancor prima di prendere in considerazione la progettazione architettonica, si esprimerà sui programmi presentati dai promotori degli interventi, allo scopo di rilevarne gli effetti economici e sociali, i miglioramenti attesi di qualità urbana e le garanzie in merito alla loro fattibilità.

