

# CITTA' E TERRITORIO



Gaetano Lisciandra

PIANI ATTUATIVI

## INUTILI ANZI DANNOSI

Vado controcorrente rispetto alle posizioni di molti urbanisti: non sono tra chi considera positiva l'esperienza del programma pluriennale attuativo (ppa), abrogato dal decreto legge 468/94, più volte reiterato, non ancora integralmente convertito. Non che il problema di programmare nel tempo gli interventi disegnati nello spazio dagli strumenti urbanistici, tenendo conto delle risorse necessarie per attuarli, sia di poco conto. Anzi, è stato avvertito dai pianificatori fin dal Medioevo. La preoccupazione si è poi mantenuta fino ai giorni nostri, facendosi più pressante anche sotto la spinta degli abitanti di quartieri popolari rimasti a lungo sprovvisti dei servizi più elementari. Fu la legge n. 865/71 che, nel rinnovare le procedure per realizzare i quartieri di edilizia economico-popolare, introdusse l'obbligo di programmare l'esecuzione congiunta di edifici, infrastrutture e servizi attraverso un programma attuativo dimensionato in base alle risorse disponibili. Successivamente in Lombardia nacque, con la prima legge regionale urbanistica (1975), il ppa dell'intero prg. L'idea piacque e due anni dopo venne estesa dalla Bucalossi (legge n. 10/77), con aggiustamenti peggiorativi, a tutta Italia. In attuazione del prg si dovevano fissare, attraverso un programma elaborato e approvato dal Comune, i tempi di realizzazione di interventi insediativi, servizi e infrastrutture in relazione alle risorse attivabili nello stesso periodo. I proprietari privati che non avessero esercitato il diritto-dovere di costruire avrebbero dovuto essere espropriati; nessuna sanzione era prevista per i Comuni che non avessero realizzato le opere pubbliche previste da loro stessi nel programma. Nessun proprietario inadempiente è mai stato espropriato, né alcun Comune si è mai

sentito in dovere di realizzare quanto si era impegnato a fare.

Del resto, il ppa è fondato su un grande equivoco di fondo, un grande imbroglio. E cioè che i prg fossero strumenti operativi finalizzati a realizzare gli interventi urbanisticamente necessari o utili per la migliore qualità e funzionalità della città, sulla base delle effettive esigenze dei cittadini e delle effettive capacità di investimento pubblico e privato. Così non è. I prg sono soprattutto strumenti politico-ideologici finalizzati a esercitare il potere delle "pubbliche" amministrazioni nella valorizzazione di alcune aree private e nella penalizzazione di altre, vincolate per futuri ipotetici usi pubblici, a prescindere dalle reali esigenze dei cittadini e dalle opportunità poste dal mercato. Basti pensare che in alcune regioni, tra cui la Lombardia, la quantità di aree che i prg devono riservare alle attrezzature pubbliche e di uso pubblico (i cosiddetti standard) sono calcolate in base a un certo numero di metri quadri per ogni abitante virtuale, cifra dedotta dal numero delle stanze esistenti o previste, presupponendo che a ciascuna stanza corrisponda un abitante. Questo rapporto (1/1) era certo valido negli anni Sessanta ma oggi, dato il frazionamento delle famiglie, è cambiato. Ciò porta a dimensionare gli standard su una quantità di abitanti da una e mezza a due volte superiore al numero reale. E nei prg le previsioni di attrezzature sono sovradimensionate rispetto alle effettive esigenze.

**“Il programma pluriennale attuativo è fondato su un grande equivoco di fondo, un grande imbroglio”**

Non soddisfatti di ciò, molte amministrazioni comunali aumentano la dotazione di aree e attrezzature pubbliche nei piani: si tratta spesso di pura demagogia, perché quasi mai dispongono delle risorse per attuare le previsioni urbanistiche e, se lo facessero, realizzerrebbero opere inutili. Questi nodi non vengono al pettine finché si rimane nell'ambito del prg, disegno astratto e atemporale, in quanto le previsioni che non rispondono a una domanda autentica e per le quali non vi sono risorse sufficienti possono restare sulla carta. Invece emergono nei ppa, che non possono eludere il problema, poiché hanno la finalità di dare concretezza a tutti gli standard previsti dal prg. E qui sta appunto l'imbroglio: le amministrazioni si devono impegnare a realizza-

re infrastrutture e servizi pur sapendo che in buona parte non le faranno mai, perché non servono e non esistono adeguate risorse finanziarie.

La conseguenza di questo vizio di origine non poteva essere che il fallimento. E mai fiasco urbanistico è stato più solenne. Nonostante le buone intenzioni iniziali di qualche amministrazione, il ppa non ha prodotto alcun risultato apprezzabile. Quasi mai i Comuni hanno seriamente coordinato le previsioni insediative con le effettive capacità di spesa e hanno scelto, secondo criteri di convenienza e opportunità urbanistica, le parti del prg da attuare. Il ppa non si è mostrato uno strumento utile per governare l'intervento pubblico né quello privato, degenerando fino a svolgere la funzione, meramente

**“Sono necessari due livelli di pianificazione, uno di carattere strategico, l'altro attuativo, articolato in diversi strumenti”**

burocratica e perciò dannosamente vincolistica, di accogliere o meno le domande di inserimento dei privati, seguendo criteri incomprensibili e spesso, forse, inconfessabili. Colpa non tanto, come sostengono molti nostalgici dei propri sogni, della mediocrità delle amministrazioni o delle leggi correttive che hanno modificato quasi subito l'impostazione del ppa. Il peccato è originale: per salvare il carattere onnicomprensivo e vincolistico del prg si è separato il momento programmatico da quello pianificatorio. Il ppa è così diventato al contempo autoritario e impotente.

Se infatti il prg deve consistere nella zonizzazione a tempo indeterminato dell'intero territorio comunale in termini di specifiche destinazioni d'uso e dettagliate regole urbanistiche ed edilizie; se questo piano, che già definisce quasi tutto, deve essere attuato, nelle parti più significative, mediante piani subordinati e così poco autonomi da risultare copie in formato ridotto del piano generale; se l'attuazione degli interventi pubblici è affidata ai più disparati soggetti che agiscono indipendentemente dalla pianificazione urbanistica, sulla base di piani e programmi sconnessi; se non si vuole mettere in discussione tutto questo, non esiste la possibilità di programmare seriamente nel tempo gli interventi urbanistici, coordinando gli insediamenti tra loro, con i servizi e le infrastrutture, razionalizzando la spesa pubblica e dando certezza agli investimenti privati. Oc-

corre rendersi conto della necessità di rinnovare radicalmente il modo di fare urbanistica sulla base di criteri di equità, efficienza e certezza. Molte le soluzioni possibili, ma alcuni punti fermi sono comunque definibili subito, in particolare i due livelli di pianificazione. Un primo livello generale, di carattere strategico, che indichi le grandi scelte urbane e territoriali e individui le parti da assoggettare a diverse modalità esecutive. L'altro, attuativo, articolato in strumenti di pianificazione, progettazione e regolamentazione vari, separati in relazione alle differenti caratteristiche delle diverse parti della città, nei quali comunque, fatta eccezione per quelli

che disciplinano gli interventi nelle zone urbane da conservare, siano presenti alcuni aspetti. In particolare, quelli relativi

al disegno urbano, alla programmazione temporale delle opere insediative, infrastrutturali e di servizio e alla loro ripartizione tra soggetti privati e pubblici in un reciproco rapporto di diritti e doveri. In questo modo, tra l'altro, il prg non dovrebbe individuare sistematicamente le aree edificabili e quelle soggette ai vincoli preordinati all'esproprio, in quanto la loro localizzazione territoriale sarebbe definita dai piani e progetti attuativi, che determinerebbero modi e tempi di intervento e fisserebbero convenzionalmente competenze e impegni dei soggetti interessati, pubblici e privati. La pianificazione generale abbandonerebbe così l'attuale connotazione autoritaria e demagogica e non ci sarebbe più bisogno di uno strumento programmatico autonomo e separato, il ppa, in quanto la programmazione temporale sarebbe integrata nei processi di pianificazione/attuazione degli interventi urbanistici. In ogni caso, il ppa non solo si è rivelato del tutto inutile, non avendo assolto ai suoi compiti, ma anche dannoso, perché ha introdotto ingiustificati sbarramenti manovrati dalla pubblica amministrazione con assoluta discrezionalità. Non c'è quindi bisogno di aspettare una riforma globale delle leggi urbanistiche per liberarsi da una costosa ipocrisia, pericolosa fonte di tentazioni che, come ognuno sa, comporta conseguenze, ahimè, prevedibilissime. Tanto che, secondo alcuni, ppa significherebbe "per pochi amici".