

# A cosa serve il Programma Pluriennale Attuativo?

di Gaetano Lisciandra (\*)

Il problema di programmare nel tempo gli interventi disegnati nello spazio dai piani regolatori è sempre stato molto sentito dagli urbanisti e dagli amministratori di ogni epoca talché fin dal medioevo si hanno esempi di collegamenti tra la dimensione spaziale e quella temporale nei processi di trasformazione urbanistica. Tra tutti si possono ricordare gli statuti duecenteschi di Siena che, nei piani insediativi promossi dal Comune, imponevano agli assegnatari dei lotti edificabili di costruire entro una certa scadenza, pena la decadenza dell'assegnazione stessa. In una situazione analoga venivano a trovarsi gli acquirenti degli appezzamenti di terreno nelle lottizzazioni dei monaci bolognesi i quali dovevano anche farsi carico di realizzare, nei tempi previsti, le strade e le altre opere di urbanizzazione concordate.

In tempi più recenti possiamo citare il caso del grande intervento urbanistico che ha portato alla apertura della Via Dante a Milano sul finire del secolo scorso. In questa occasione il Comune, per incentivare la qualità degli edifici e per accelerarne la realizzazione che andava a rilento, introdusse un premio in denaro che venne vinto, nel 1893 dalla Casa Pirovano, tuttora esistente al n. 13 della stessa via.

Ovviamente con l'ingrandirsi delle città i problemi urbanistici e con essi quello del coordinamento degli interventi insediativi e infrastrutturali si è fatto sempre più pressante anche sotto la spinta degli abitanti di interi quartieri rimasti a lungo sprovvisti dei servizi più elementari. Anche ragioni urbanistiche, estetiche, funzionali ed economiche d'altra parte richiedevano che le città si espandessero con un certo ordine spaziale e temporale.

Così in Lombardia nacque con la prima legge regionale urbanistica del 1975, il Programma Pluriennale Attuativo, da tutti ormai conosciuto con il nome di P.P.A.. L'idea piacque e due anni dopo venne ripresa e diffusa, con qualche aggiustamento, su tutto il territorio nazionale dalla legge 10 del 1977, la famosa legge Bucalossi. Il concetto di base dell'impostazione

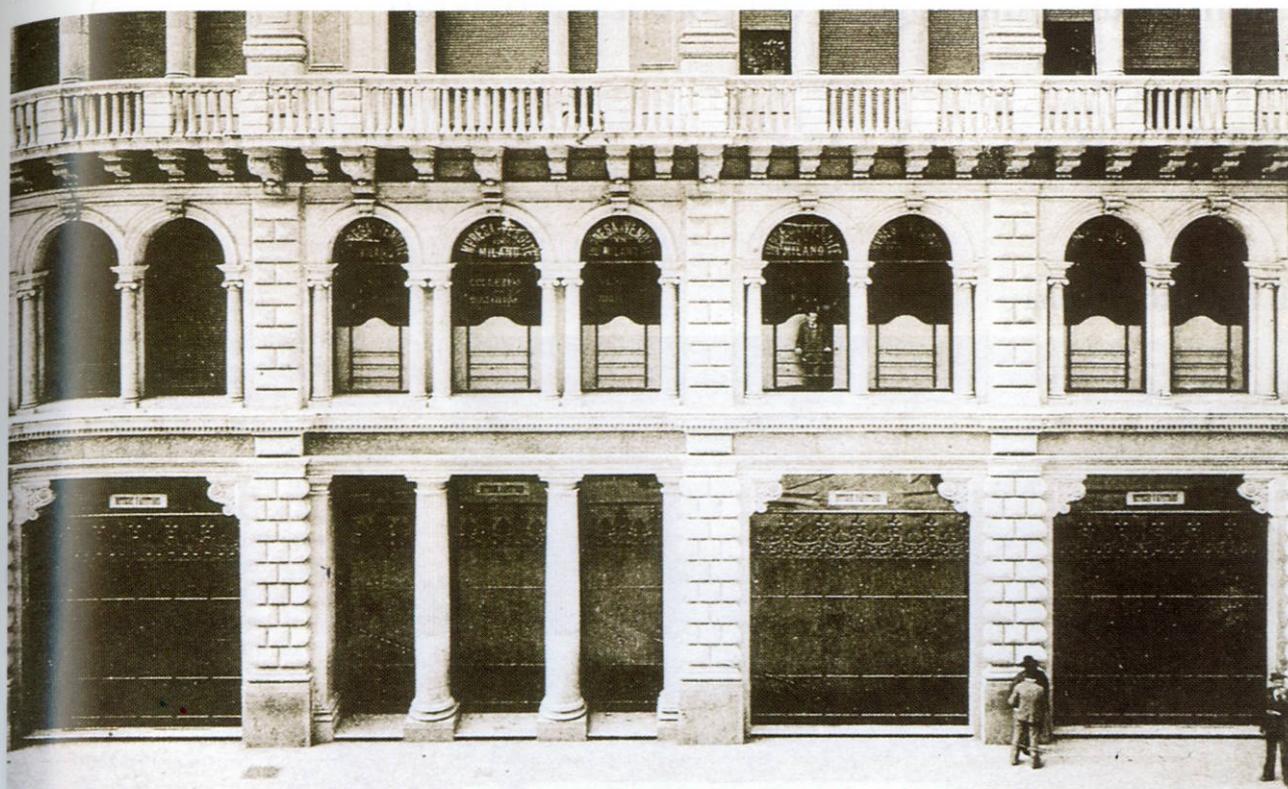
originaria era che, in attuazione del piano regolatore, si fissassero, attraverso un programma, i tempi entro i quali un certo numero di interventi insediativi e di contestuali interventi di servizi e infrastrutture potessero e dovessero essere realizzati, in relazione alle risorse pubbliche attivabili nello stesso periodo. I proprietari privati che non avessero esercitato il diritto-dovere di costruire avrebbero dovuto essere espropriati, mentre nessuna penalizzazione era prevista per l'ente pubblico inadempiente. Nell'attuazione pratica nessun proprietario inadempiente è mai stato espropriato né alcun Comune si è ritenuto obbligato a realizzare quanto si era impegnato a fare.

Mai fiasco urbanistico è stato più solenne. Nonostante le buone intenzioni iniziali, il P.P.A. non ha prodotto alcun risultato apprezzabile. Quasi mai i Comuni hanno scelto, secondo criteri di convenienza e opportunità urbanistica, le parti del P.R.G. da mettere in attuazione, né hanno coordinato le previsioni insediative con le previsioni e le effettive capacità di spesa pubblica. Il P.P.A. non si è mostrato uno strumento utile per governare l'intervento pubblico né quello privato, che continuano ad obbedire alle loro logiche settoriali, episodiche e spesso divergenti. In tal modo il P.P.A. è degenerato progressivamente arrivando a svolgere la funzione, meramente burocratica e perciò dannosamente vincolistica, di accogliere o meno le domande di inserimento dei privati, seguendo criteri incomprensibili e spesso forse inconfessabili.

Il motivo di tale degenerazione tuttavia non va tanto ricercato, come fanno molti nostalgici dei propri sogni, nella mediocrità delle amministrazioni o nelle leggi correttive che hanno modificato, fin quasi da subito, l'originaria impostazione del P.P.A. mettendone in crisi la coerenza, peraltro del tutto formale e nei fatti impraticabile. Il difetto, bisogna riconoscerlo, sta proprio, nell'originaria impostazione, che, per salvare l'impostazione onnicomprensiva e vincolistica del piano regolatore generale, ha separato

il momento programmatico da quello pianificatorio e lo ha così reso al contempo autoritario e impotente, abbinamento del resto tutt'altro che infrequente, come ci insegna la moderna psicologia.

Se infatti il piano regolatore deve consistere nella zonizzazione a tempo indeterminato dell'intero territorio comunale in termini di specifiche destinazioni d'uso e di dettagliate regole urbanistiche ed edilizie. Se questo piano, che già definisce quasi tutto, deve essere attuato, nelle sue parti più significative, mediante piani del tutto subordinati e così poco autonomi da risultare sostanzialmente delle 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 settoriali e scoordinati. Se non si vuole mettere in discussione tutto questo, non vi è in effetti la possibilità di programmare seriamente nel tempo gli interventi urbanistici, coordinando gli insediamenti tra di loro e con i servizi e le infrastrutture, razionalizzando la spesa pubblica e dando certezza agli investimenti privati. Occorre rendersi conto della necessità di rinnovare radicalmente il modo di fare urbanistica sulla base di criteri di equità, efficienza e certezza. Molte naturalmente sono le soluzioni possibili, ma alcuni punti fermi sono comunque definibili fin da subito, in particolare quello dei due livelli di pianificazione. Uno, generale, non in quanto onnicomprensivo ed esaustivo, ma in quanto strategico, di lunga durata, che esprima le grandi scelte urbane e territoriali e individui le parti da assoggettare a diverse modalità esecutive. Il secondo livello, attuativo, potrà articolarsi in strumenti di pianificazione, progettazione e regolamentazione vari e diversi, nei quali comunque, fatta eccezione per quelli che disciplinano gli interventi nelle parti di città consolidate e sostanzialmente da conservare nello stato in cui si trovano, siano congiuntamente presenti alcuni aspetti. In particolare quelli relativi al disegno urba-



*Casa Pirovano in via Dante. Dal volume Cariplo, Milano nell'Unità Nazionale 1860-1898.*

no, alla temporalizzazione degli interventi insediativi, infrastrutturali e di servizio e la loro ripartizione tra i diversi soggetti privati e i diversi soggetti pubblici in un reciproco rapporto di diritti e doveri. In tal modo non ci sarebbe più la necessità per il piano generale di individuare sistematicamente le aree edificabili e quelle soggette ai vincoli preordinati all'esproprio, in quanto la loro specifica localizzazione territoriale sarebbe definita dai piani e progetti attuativi, i quali determinerebbero modi e tempi di attuazione e fisserebbero, per via convenzionale, le competenze e gli impegni dei soggetti pubblici e privati inte-

ressati.

Di uno strumento autonomo e separato, come è appunto il P.P.A., non ci sarebbe quindi nessun bisogno in quanto la programmazione temporale sarebbe organicamente integrata nei processi di pianificazione/attuazione degli interventi urbanistici. Il P.P.A., peraltro, già nell'attuale situazione, è non solo del tutto inutile, in quanto non assolve minimamente ai suoi compiti ma è anche dannoso, perché introduce ingiustificati sbarramenti che possono essere aperti o chiusi dalla pubblica amministrazione con la più assoluta discrezionalità. Non vi è quindi alcuna necessità di aspettare

una riforma globale delle leggi urbanistiche per liberarci da una costosa ipocrisia, quale si è appunto rivelato il P.P.A..

Perché allora non abrogarlo fin da subito, introducendo così un positivo cambiamento che farebbe immediatamente risparmiare tempo e denaro alle amministrazioni pubbliche e agli operatori privati? Ciò, del resto, non pregiudicherebbe affatto la coerenza della pianificazione urbanistica ed anzi eliminerebbe una possibile fonte di tentazione, che come ognuno di noi sa, comporta delle conseguenze, ahimé, prevedibilissime.

(\*) architetto

## Impresa FORNI & C. sas

*Colore & ambiente, tecnologia & tradizione  
Finiture edili, civili, industriali, monumentali  
Antiche tecniche decorative, stucchi, restauri*

Via G. Giusti, 28 - 20154 Milano  
tel (02) 3319026 - fax (02) 3490213

