MARINO BREGANZE

# UN PIANO DI CUI SI PARLA: IL PAT*

Il titolo dell'intervento di questa sera – «Un piano di cui si parla: il PAT» – è dovuto ad una richiesta di chiarimenti, fattami recentemente dal presidente dell'Accademia Olimpica, Fernando Bandini (che mi invitò, anzi, a esprimermi pubblicamente – e in modo semplice – in occasione dell'odierna inaugurazione dell'anno accademico 2009-2010), che, essendosi occupato in passato, anche come amministratore pubblico, di piani urbanistici, voleva sapere in cosa consistesse questo nuovo strumento e come si differenziasse dai precedenti.

Ecco perché quest'oggi parlerò brevemente del Piano di assetto del territorio: il cui acronimo è, appunto, PAT.

Per capire di cosa si tratta e per comprendere le novità che lo stesso implica, mi sia consentito un necessario passo indietro nel tempo. Invero, risale addirittura al 1865 – anno di poco successivo all'unità d'Italia e rientrante in un periodo di grandi leggi in materia di diritto amministrativo, in parte, per fortuna, quantomeno nei principii, tuttora vigenti – la possibilità per i Comuni maggiori di munirsi, per la prima volta, di un piano che desse delle regole organiche – soprattutto per motivi di igiene, di sanità, di salubrità – con cui disciplinare l'uso e l'assetto del loro territorio. Non va dimenticato che all'epoca si era in pieno sviluppo industriale e, poiché gli opifici cominciavano ad essere presenti all'interno delle città, dalle campagne vi confluiva una moltitudine di persone che si insediava dove poteva: cosicché, sovente, le case erano affastellate l'una all'altra, senza collegamenti, senza fognature, senza servizi di nessun genere. Ecco allora che, con questo primo piano, venne data la possibilità ai Comuni più grandi, con almeno 10.000 abitanti, di sistemare – così recitava, con termini arcaici, la legge del 1865 – la "viziosa disposizione degli edifizi" e, di costruirne di nuovi, meno viziosi evidentemente:

* Prolusione per l'inaugurazione dell'anno accademico 2009-2010: Teatro Olimpico, 29 ottobre 2009.

Il testo qui pubblicato risulta dalla trascrizione di quanto verbalmente enunciato dal relatore.

ma anche di realizzare strade, servizi e collegamenti tra le varie parti della città.

Di questa possibilità, peraltro, i Comuni fecero estremamente scarso uso, tanto è vero che dovette intervenire di nuovo il legislatore prescrivendo che le città sotto vari profili più importanti ed i Comuni sedi di stazioni di soggiorno, turismo, cura dovessero – non più potessero – darsi delle regole urbanistiche, munendosi di uno strumento che si chiamò già allora «Piano Regolatore»: «piano» perché si pianificava, si programmava il futuro della città; «regolatore» perché lo si faceva con delle regole precise e generali senza possibilità di quantomeno eccessive interpretazioni soggettive, a favore o a scapito di taluno. Ma pressoché nessuno usufruì spontaneamente di tale opportunità, sicché spesso dovette il legislatore stesso, con legge, approvare via via i piani regolatori delle più importanti città d'Italia. E tutti i piani, anche quelli approvati con legge, vennero definiti "Piani urbanistici" proprio perché si occupavano in primo luogo dell'*urbs*, cioè della città, dei centri abitati: ma solo di questi e non del resto del territorio comunale.

E così la situazione continuò per molti anni e, per l'esattezza, fino al 1942: anno sotto il profilo legislativo importantissimo perché – oltre ad altre leggi basilari, come, ad esempio, il codice civile – venne approvata una legge fondamentale – tuttora vigente anche questa –, la legge urbanistica (legge 1150 del 1942), che, per la prima volta, dette una disciplina organica e uniforme alla materia e che previde che tutti i Comuni, nessuno escluso, dovessero munirsi di uno strumento di pianificazione con cui disciplinare il proprio territorio. Questa legge, agli inizi, si riferiva ancora, per vero, all'assetto della città, – intendendo cioè che necessario fosse disciplinare quanto del Comune veniva a costituire il centro abitato, non il resto del territorio, non le parti non costruite o quelle destinate all'agricoltura –: ma già nel 1967 intervenne sul punto una nuova legge (la n. 765), la c.d. «legge ponte», così chiamata perché intesa come legge che, con poche – ma chiare e risolutive – regole, voleva porsi come un ponte verso la imminente nuova legge urbanistica che avrebbe dovuto sostituire – si riteneva di lì a poco: anche se, invece, da allora vanamente sono trascorsi più di otto lustri – la ormai vetusta legge urbanistica del 1942.

La legge n. 765/1967 previde, e ciò costituì già una grossa novità, l'obbligo di licenza edilizia – e quindi di controllo e di autorizzazione preventiva da parte del Comune – per ogni costruzione che si fosse inteso realizzare in qualsivoglia parte del territorio comunale. Ed un'altra "leggina" già nell'anno successivo – ancora una volta, a voler evidenziare che la normativa era considerata provvisoria, in

attesa dell'imminente riforma urbanistica, chiamata «legge tappo» (e cioè destinata a tamponare un foro del sistema) – stabilì espressamente che il piano regolatore deve considerare la totalità del territorio comunale e non più solo la città in senso stretto, non più il solo centro abitato. E ciò costituì una grossa innovazione perché (cosa che oggi, ma non all'epoca, pare del tutto ovvia) da allora il Piano regolatore ha dovuto occuparsi sì del centro abitato, ma anche di dove programmare le zone industriali, di dove sistemare gli edifici pubblici, di dove localizzare le strade, di cosa fare nelle zone agricole, di come, quanto e dove costruire: dovendo considerare appunto la totalità del territorio comunale.

E poiché tutti i Comuni, con i loro strumenti, devono considerare l'intero loro territorio (stabilendo cosa, dove e come si può o non si può fare), ciò significa che soggetto alla pianificazione, alla fine, deve essere l'intero territorio nazionale. Ma se ogni Comune deve dare una disciplina al proprio territorio, occorre anche che in qualche modo, pur senza ledere eccessivamente l'autonomia degli enti locali, vi sia un coordinamento delle attività svolte dai Comuni, perché non vi siano magari Comuni contermini che disciplinano, innovativamente o per puro campanilismo, in modo affatto diverso questioni urbanistiche che, invece, potrebbero o dovrebbero essere disciplinate in modo condiviso ed unitario.

Fu così previsto – fin dal 1942 – un sistema (poi, per vero, degenerato con la previsione di un numero così elevato di piani che fece dire ad un illustre giurista, il Giannini, che in Italia ci si ciba di piani: troppi per riuscire agevolmente a conoscerli ed a rispettarli e a non percorrere talora la più facile via dell'abuso) che vede, dopo le modifiche normative via via intervenute negli anni, vari livelli di pianificazione urbanistica, gerarchicamente sovraordinati gli uni agli altri. Oggi vi è, sopra a tutti gli altri, un piano di livello regionale, il Piano territoriale di Coordinamento, che dà direttive ai piani di livello inferiore; è un Piano previsto fin dal 1942, ma a tutti noto soprattutto dopo il 1985, quando con la cosiddetta «legge Galasso», con cui vennero sottoposti a tutela beni ambientali in numero estremamente significativo, fino a coprire circa il 60% del territorio dello Stato italiano, si stabilì che con questo piano urbanistico, anziché tramite un piano paesistico *ad hoc*, le Regioni potevano disciplinare anche gli aspetti paesaggistici del territorio. E la Regione Veneto ha adottato questo Piano misto urbanistico e paesistico già nel 1986 (anche se – giusta le previsioni del c.d. Codice Urbani del 2004 – prossimamente dovrà munirsi di uno specifico piano paesistico che si occupi di tutto ciò che riguarda il paesaggio e i beni paesaggistici, fatto in copianificazione con lo Stato: e la rispettiva intesa è stata,

anzi, firmata, un anno fa circa, proprio sul palcoscenico del Teatro Olimpico, ove oggi ci troviamo, dal ministro per i Beni Culturali e dal presidente della Regione Veneto).

Quindi, al vertice del sistema di pianificazione urbanistica c'è la Regione, che dà direttive a tutti gli enti "sottordinati" e *in primis* alle Province per il territorio di rispettiva competenza, perché tra le stesse non ci siano eccessive discrasie per ciò che attiene le scelte essenziali (un esempio per tutti: nessun ente locale vorrebbe nel suo territorio certi impianti di smaltimento, certi impianti di incenerimento *et similia*: ma da qualche parte bisogna pur realizzarli e, se c'è un piano di livello superiore che coordina e indirizza, è questo che può individuare dove sono i luoghi migliori per operare questi interventi). In sostanza, c'è un piano di livello regionale che dà innanzitutto indicazioni al piano di livello provinciale: il quale, a sua volta, dà indicazioni e coordina l'attività dei Comuni ricompresi nella Provincia.

E si arriva così ai piani comunali, tema dell'incontro di oggi. Compito dei piani comunali è di tradurre a livello locale le indicazioni dei piani sopra ordinati e quindi, autonomamente, con un contenuto minimo fissato dalla legge e nel rispetto di certi *standards* sempre dalla legge stabiliti (per cui, in ogni caso, i Comuni oltre certi limiti non possono derogare a regole generali fissate per tutta l'Italia in materia di altezze, di distanze tra edifici, di luci e così via), di disciplinare il proprio territorio inserendo le disposizioni che si reputano più opportune per il buon assetto dello stesso. E i Comuni possono farlo da soli o a livello intercomunale: perché già il legislatore del 1942 si era reso conto del fatto che possono esservi delle realtà comunali, confinanti, che hanno gli stessi problemi, per cui talora è assurdo e antieconomico che ci siano piani regolatori dei singoli Comuni che non tengono conto l'uno dell'altro (e basti pensare a quante volte, specie in passato, si sono, ad esempio, visti Comuni contermini che hanno zone industriali non confinanti ma poste a distanza tra di loro, con duplicazioni di spazi, di servizi, di costi e così via: mentre, se avessero pianificato il territorio in modo unitario, avrebbero creato, probabilmente a cavallo del confine comunale, un'unica zona industriale, evitando tutti questi problemi). Ma difficoltà operative ed eccesso di campanilismo hanno fatto sì che dei piani intercomunali si sia fatto ben poco uso in passato.

Nei piani comunali possono essere inserite tutte le previsioni ritenute più opportune per una corretta pianificazione dell'uso del territorio locale. Solo che, nel far ciò, spesso i P.R.G. anziché far uso generalizzato, per la concreta applicazione delle stesse, degli appositi strumenti previsti fin dal 1942 – e cioè i cosìddetti piani attuativi, che servono a far sì che, se i piani regolatori dettano le regole gene-

rali, poi, in dettaglio, per le singole zone, altri piani, in modo più semplice, diano una disciplina puntuale e specifica –, oltre che norme generali e astratte hanno voluto direttamente dettare anche disposizioni estremamente di dettaglio (dimenticando che le procedure per modificare i piani erano uguali: si trattasse di fare grandi scelte su come e dove localizzare il nuovo ospedale o piccole scelte minimali): il che ha fatto sì che i piani regolatori, con regole rigide, procedure complesse e tempi lunghi per la loro modifica, fossero molto spesso "ingessati". Sicché, il legislatore ha deciso di "inventare" sempre nuove eccezioni alla regola generale, con deroghe varie alle procedure per poter variare celermente all'occorrenza i piani regolatori e per potere, con un certo automatismo, tener conto delle sopravvenute necessità in tempi più veloci. Ecco dunque che, ad esempio, per i lavori pubblici, ma non solo, il legislatore ha previsto una serie di varianti automatiche (con l'approvazione di certi progetti automaticamente cambia il piano regolatore senza bisogno di modifiche particolari), di varianti semplificate e così via, creando peraltro, così, l'incrinatura di un sistema che era nato, pur con tutti i suoi difetti, in modo unitariamente disciplinato. E ciò si è fatto anche per rendere più agevoli e talora fattibili gli interventi previsti dai piani regolatori, molto spesso veri e propri «libri dei sogni»: perché ogni amministrazione fa a gara di solito nell'inserire nelle previsioni dei piani tutto ciò che vorrebbe e che dice «sarebbe bello avere», anche se, molto spesso, di ciò non v'è possibilità veruna di concretizzazione. E questo spiega il fatto che, troppo di sovente, le Amministrazioni che via via si susseguono nel tempo cambiano subito, una dopo l'altra, le regole e le scelte, magari appena approvate, modificando quanto fatto e ipotizzato dall'Amministrazione precedente e senza tener conto che il cambio comporterà svariati altri anni per diventare effettivo.

E allora, per rendere più agevoli e davvero fattibili certi interventi, specie sul patrimonio edilizio esistente (perché da qualche decennio in qua ci si è resi conto che ormai il territorio – di cui troppo si è abusato – utilizzabile per nuovi interventi è sempre meno, e quindi si favorisce in tutti i modi il recupero, la ristrutturazione, la riutilizzazione dell'esistente), sempre in deroga alle regole generali, sono stati "inventati", uno dopo l'altro, altri strumenti utili a far sì che privato e pubblico collaborino per cercare di rendere più elastiche le altrimenti rigide norme dei piani regolatori, con nuovi programmi, molto simili tra di loro nel contenuto ma, purtroppo, dalle regole diversissime l'uno dall'altro; e la somiglianza di questi programmi è intuibile subito dal *nomen* stesso di ciascuno di essi: basti pensare che – solo per citarne qualcuno – si chiamano «programmi di riqualificazione urbana», «programmi di recupero urbano», «programmi

di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio», «programmi di riabilitazione urbana» e così via.

Insomma, un caos, cui si imponeva di porre un limite con nuove regole. Già alcuni lustri or sono l'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) le aveva ipotizzate e svariati disegni di leggi statali, miranti alla riforma urbanistica, le avevano prese in considerazione, senza, però, mai giungere all'approvazione di una nuova legge urbanistica statale. Così, la Regione Veneto, ad un certo punto, nel 2004, ha rotto gli indugi ed è intervenuta con una nuova legge urbanistica a livello regionale (la L.R. n. 11). Nella Relazione alla stessa si evidenzia che il Veneto (ed è sotto gli occhi di tutti) presenta notevoli aspetti di criticità territoriale. Ben dopo quelle che sono state definite le emergenze collegate alla necessità del *boom* economico del modello Nord-est, sono stati tollerati processi di spontaneismo insediativo, sia residenziale che produttivo, che hanno portato ad una progressiva e scoordinata urbanizzazione del territorio. A ciò si assomma una legislazione urbanistica regionale datata che, con tempi lunghi e non certi nei procedimenti e rigidità dei meccanismi, ha portato un ritardo della pianificazione rispetto a quei processi di evoluzione sociale ed economica che ne richiedevano un tempestivo cambiamento. Di qui la necessità di nuovi strumenti di pianificazione e anche di semplificazione dei procedimenti di pianificazione, con riduzione di tempi e garanzia di trasparenza e partecipazione e di maggior coinvolgimento dei cittadini. Per far ciò – e qui arrivo, quasi a fine intervento, al titolo dello stesso – ecco, quindi, la scelta, voluta da questa legge del 2004, per cercare di risolvere questi problemi, di dividere il piano regolatore in due parti. Oggi, così, il piano si articola in «disposizioni strutturali», contenute nel Piano di assetto del territorio (PAT) e in «disposizioni operative», contenute nel Piano degli interventi (PI): in sostanza con il PAT delineandosi le scelte strategiche, ritenute indispensabili per far sì che vi sia uno sviluppo organico della città disciplinato e programmabile davvero nel tempo. Ciò implica la necessità di elaborare precisi indirizzi mirati e di indicare puntuali priorità (segnando così la fine del libro dei sogni dove si mette di tutto un po' e facendo invece poche scelte ma fondamentali per il futuro del territorio), operando a seconda delle vocazioni del territorio (perché è assurdo insediare o prevedere in una parte dello stesso qualcosa che stona con le sue caratteristiche) e fissando perciò quelle che la legge definisce le «invarianti» di natura geologica, paesaggistica, monumentale. In sostanza, deve venire individuato, assieme alle scelte strategiche, ciò che non può cambiare. Se un bene è bello, se un patrimonio culturale è meritevole di tutela, non importa che al potere in quel momento ci sia una mag-

gioranza piuttosto che un'altra: si tratta di «invarianti», sulle quali non si può che essere d'accordo: è bello o non è bello? è utile o non è utile? Questo diventa un punto fermo, chiunque vada al potere in quel Comune. Quindi: scelte strategiche e punti fermi, questo è sostanzialmente il contenuto del Piano di assetto del territorio. Il PI (Piano degli interventi) darà poi attuazione a queste scelte: e, fermo restando che le strategie sono già state individuate, che le "invarianti" sono state fissate, esso dirà, di volta in volta, Sindaco per Sindaco, come dare attuazione a queste scelte e, soprattutto, quali priorità scegliere, visto che tutto non si può fare e i mezzi non lo consentono, in ogni caso.

Di conseguenza, in relazione a queste caratteristiche diverse delle due parti del nuovo piano comunale, diverso è divenuto l'*iter* di formazione del piano stesso: più lungo e rigoroso, con approvazione finale, della Regione (e un domani della Provincia), dopo la votazione da parte del Comune, e la possibilità offerta ai cittadini di intervento con osservazioni, per il PAT, le cui norme sono rigide perché contengono le strategie e le «invarianti» e non possono dunque essere modificate con troppa facilità, essendo dirette a durare nel tempo perché costituiscono le regole generali del piano. Più celere, invece, è il procedimento di formazione del Piano degli interventi, dato che con esso si dà attuazione a regole già fissate dal PAT e si fa una scelta tra le priorità dallo stesso individuate. E siccome le scelte strategiche sono già state approvate dalla Regione, il come e il quando dare attuazione alle stesse, e con quali priorità, viene deciso direttamente dal Comune senza ulteriore intervento regionale. Ecco perché si parla, – con riferimento a questa seconda parte del Piano Regolatore (il PI) –, di "Programma del Sindaco": perché, all'inizio della sua attività amministrativa, ogni Sindaco deve presentare un documento con cui dice a quali delle previsioni e delle scelte strategiche fondamentali fissate nel PAT intende dare attuazione in concreto, come e con quali priorità, nel corso del suo mandato.

Certo, non sempre è facile dare attuazione a scelte pur ritenute strategiche e fondamentali se non ci sono i mezzi adeguati. Ecco allora un'altra novità della legge del 2004: quella di favorire gli accordi fra soggetti pubblici e privati. Se i privati propongono un determinato intervento, (anche, ad esempio, mettendo l'area a disposizione o impegnandosi a realizzare le necessarie opere) ed il Comune rileva la presenza di un interesse pubblico effettivo in ciò, può accogliere la proposta dei privati e inserire nel PAT un accordo impegnativo, diretto appunto a programmare e dare attuazione agli interventi da effettuare su certi parti del territorio comunale.

È pur vero che, in pratica, gli accordi tra pubblico e privato ci

sono sempre stati: solo che un tempo talora erano al limite della legalità e per farli rientrare nella stessa sovente venivano ammantati da un impegno unilaterale. Cioè, in sostanza, e ad esempio, l'Amministrazione proponeva al privato di impegnarsi unilateralmente a fare o dare alcunché ed il Comune in cambio magari mutava la destinazione d'uso di una o di altra area. Ciò avveniva perché la legge vietava accordi in materia così delicata e legata all'interesse pubblico: ma oggi, in sostanza, si è preso atto che, dato che accordi con i privati si fanno, è meglio farli alla luce del sole, in modo da verificare se è davvero nell'interesse pubblico realizzare, con o grazie agli stessi, certi interventi che l'interesse pubblico impone che in ogni caso vengano effettuati ma che senza l'apporto dei privati il Comune non riesce a realizzare.

Concludendo – anche perché mi è stata raccomandata la brevità –, è da dire che le potenzialità di questo nuovo strumento urbanistico, di cui molti Comuni già si sono muniti, altri come il Comune di Vicenza si stanno munendo, altri sono ancora del tutto privi, sono innovative e significative e consentono di avere maggiori certezze, di avere scelte coerenti e tempi compatibili con le esigenze dell'economia odierna, e, cosa interessante, in più casi i Comuni che già si sono muniti di questo nuovo strumento, l'hanno fatto – a differenza del passato – grazie alle nuove regole, più agevoli, in collaborazione con i Comuni contermini.

Certo, la stessa relazione alla legge veneta che ha previsto questo nuovo strumento, il PAT, afferma che «questa riforma non potrà essere sufficiente da sola a garantire una diversa qualità della pianificazione urbanistica se a ciò non si accompagnerà una reale assunzione di responsabilità da parte di tutti gli amministratori coinvolti nella gestione del territorio»: altrimenti non si potrà, a distanza di secoli, che concordare con quanto scrisse Lorenzo il Magnifico ne "la canzone di Bacco" e tristemente rilevare come, anche in materia di urbanistica, «di doman non c'è certezza».