

Introduzione al PRG e altri strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale

di Bruno Mario Broccolo, 1 luglio 2023

Il presente testo è la ristampa dell'introduzione dell'articolo *Il PRG e altri strumenti di programmazione. Introduzione alla pianificazione urbanistico-territoriale*, uscito nel maggio 2021 sul n° 6 di ConfrontiAssisi. In quanto introduzione allo strumento Piano Regolatore in generale è valido sia per il comune di Assisi che per quello di Bastia.

Ritengo non si possa capire il Piano Regolatore Generale (PRG), se non si capisce lo slittamento che ha subito dal 1942 in qua, anno della sua istituzione con la Legge n. 1150. Nel 1942 il PRG poteva ben essere l'unico strumento che governava il Territorio, anche se la stessa legge aveva previsto un sistema di pianificazione cosiddetto "a cascata" (Piani Territoriali di Coordinamento "regionali").

Oggi il PRG è diventato uno strumento ibrido, dove a fianco alle scelte programmatiche e pianificate del comune, devono convivere degli obiettivi e dei tematismi che vengono da lontano e che il **PRG deve recepire o di cui deve comunque tenere conto**.

Qui di seguito fornisco una lista (non esaustiva, anzi lacunosa), dei vari documenti programmatori, pianificatori e regolamentari che il PRG deve recepire, laddove immediatamente prevalenti, e di cui, comunque, deve tenere conto. Mi scuso fin d'ora per la lista, ma il mondo è diventato veramente così complesso.

- PPR (Piano Paesaggistico Regionale), previsto del DLgs 42/2004, finora solo pre-adottato in Umbria
- PTCP (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale)
- PUT (Piano Urbanistico Territoriale)
- PST (Programma Strategico Territoriale)
- DST (Disegno Strategico Territoriale)
- PAI (Piano di Assetto Idrogeologico), approvato dall'Autorità di Bacino. Per noi l'Autorità è quella del Bacino Tevere, interregionale
- Piano del Parco
- IFFI (Inventario dei Fenomeni Franosi)
- Piano di gestione Sito UNESCO
- Piano di Rischio Aeroportuale
- Piano Faunistico Venatorio
- RERU (Rete Ecologica regionale Umbra)
- PRAE (Piano Regionale Attività Estrattive)
- SEAR (Strategia Energetica Ambientale Regionale)
- Piano Regolatore degli Acquedotti
- PRT (Piano Regionale dei Trasporti)
- PSR (Programma di Sviluppo Rurale)

I due livelli del PRG

Il PRG del 1942 si è articolato su due livelli, a partire da una proposta dell'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) del 1995, alla quale le Regioni hanno cercato di aderire modificando la propria legislazione.

- Il primo livello è quello cosiddetto Strutturale, che dovrebbe fissare delle **invarianti**.
- Il secondo livello è quello operativo, di più facile formazione e **modifica**.

Purtroppo anche l'articolazione in due livelli non ha semplificato il procedimento di formazione come ci saremmo aspettati facesse. Tutto ciò ha un profilo evidente nella ricaduta del procedimento di formazione del PRG. Da una mia ricostruzione personale, tra l'approvazione del documento programmatico e l'approvazione del Piano Regolatore Generale Operativo (PRGO), passano almeno 6 anni. Nonostante ci si focalizzi sulle fasi di adozione e di approvazione del PRG, ritengo che il momento più importante sia quello dell'approvazione del Documento Programmatico.

Il Documento Programmatico è quel documento con cui il Consiglio Comunale decide di avviare (anche formalmente), il procedimento di formazione del PRG e decide quali sono i maggiori obiettivi che intende perseguire.

Si tratta di un documento programmatico e di forte valenza politica, poiché il gruppo interdisciplinare di tecnici che redige il PRG deve trovare una guida ferma in questo documento.

Si tenga conto che per formare un PRG ben strutturato occorrono questi professionisti: un urbanista (uno studio di), un geologo, un ingegnere che si occupi della parte idraulica, un naturalista, un paesaggista, un esperto di materie sociali, economiche, statistiche, esperto di trasporti, ecc. Ecco anche spiegato il motivo di un costo significativo per un'amministrazione. Secondo la mia esperienza, occorrono circa 15 euro/abitante per la redazione di nuovo piano regolatore.

Vediamo ora sinteticamente i singoli passaggi che portano all'approvazione del PRGO.

In prima istanza, come dicevo, bisogna approvare il documento programmatico. Formalmente avviene con un'unica deliberazione in Consiglio Comunale. Nella sostanza si tratta della conclusione di un grande lavoro di preparazione basato sul sistema delle conoscenze del territorio (implementato anche attraverso conferenze di servizi, cioè incontri partecipati da molti enti interessati), a cui si accompagna una nutrita relazione e degli schemi grafici. A questo documento viene dato un periodo di pubblicità con cui si possono valutare contributi di esterni. Questo documento può essere la base di un accordo di co-pianificazione con altri enti, se ci sono azioni o interventi da concordare. Nel Documento programmatico si esplicitano le "grandi scelte" che l'amministrazione compie sul proprio territorio, dandosi un orizzonte temporale lungo (10-15 anni).

In parallelo è bene intraprendere anche il percorso di VAS (Valutazione Ambientale Strategica), in modo da poter arrivare all'adozione del PRGS (Piano Regolatore Generale Strutturale) con anche il Rapporto Ambientale e la Sintesi Non Tecnica (di dominio della VAS). La Sintesi Non Tecnica, come si può intuire, è un documento sintetico che riassume tutta la VAS e che è destinato a un pubblico generico.

È evidente che l'adozione del PRG strutturale si sostanzia in un numero cospicuo di elaborati sia grafici che alfanumerici: relazioni, carte, norme.

Vi è tutta una prima parte descrittiva dello stato attuale e poi vi sono gli elaborati più "di progetto", dove vengono individuati alcuni valori strutturanti del territorio e dove vengono "territorializzate" le prime, strategiche, scelte dell'amministrazione.

I tempi di redazione del PRG sono piuttosto lunghi, sia a causa della complessità tecnica, che il professionista capogruppo deve mettere a sintesi, sia perché le revisioni con l'amministrazione cominciano a divenire frequenti e incisive. La tecnica principe del PRG (e della pianificazione in generale), è quella dell'azzoneamento, e cioè la divisione del territorio in zone (ambiti, macroaree, tessuti, ecc.: i nomi sono i più vari), a cui si accoppiano delle norme di comportamento.

Insieme alla formazione del PRGS occorre procedere allo stesso tempo alla VAS, attraverso conferenze di servizi alle quali sono inviati almeno: Provincia, Regione, Soprintendenza, ARPA (Agenzia regionale per la protezione ambientale)

Per semplificare diciamo che questi due macro-procedimenti avanzano secondo una tempistica concatenata e speculare, che si tende a far convergere al momento dell'esame delle osservazioni pervenute. Infatti, a seguito dell'adozione del PRGS, si apre una finestra di pubblicità aperta alle osservazioni dei privati. Esaminate le osservazioni pervenute e deciso su di esse, le deliberazioni e i documenti vengono trasmessi alla Regione per l'apertura della Conferenza Istituzionale (conferenza di servizi tra soggetti istituzionali), per l'analisi e la valutazione più "urbanistica" del PRG. La Regione ha, tra istruttoria e conferenza, 120 giorni per concludere il procedimento, salvo proroghe o integrazioni. A seguito della chiusura della conferenza, il Comune può finalmente approvare il PRGS.

Il PRGS ha validità indeterminata. Sono ovviamente possibili modifiche, e vedremo dopo in che modo.

Dopo l'approvazione del PRGS bisogna cominciare il procedimento per l'approvazione del PRGO. Il procedimento di formazione del PRGO è fortunatamente più semplice rispetto al PRGS, anche se è sempre un procedimento bi-fasico e con un altro procedimento di VAS (più leggero).

Dunque lo schema è sempre: adozione - pubblicità - approvazione. La tecnica principale è sempre quella dell'azzoneamento, e cioè la tecnica che positivisticamente cerca di ridurre la complessità generale del sistema. In alcune aree si prevede l'edificazione, in altre dorsali di infrastrutture o strade, in altre ancora i cosiddetti "standard" (tipicamente verde pubblico e parcheggi).

La competenza dell'approvazione del PRGO è esclusivamente del Consiglio Comunale, anche se in sede di VAS possono arrivare altre istanze da altri soggetti, di cui bisogna necessariamente tener conto.

Il PRGO dettaglia le scelte del PRGS.

Il lavoro redazionale è comunque imponente poiché la tripartizione dei documenti è sempre quella, e con un grado di dettaglio maggiore: relazioni, carte, norme. L'attuazione del Piano Regolatore Generale è demandata al pubblico, al privato, e a forme miste di partenariato. Il pubblico si occupa generalmente di costruire grandi dorsali di infrastrutturazione o servizi pubblici (scuole, ecc.), o di realizzare gli standard, e lo fa generalmente espropriando terreni privati. Ai privati è demandata la parte più "speculativa" del PRG: case, alberghi, uffici, industrie, ecc. Infine sono possibili attuazione attraverso forme di partenariato pubblico-privato (PPP), in cui i due soggetti concorrono alla realizzazione in un regime di convergenza di interessi e attraverso vari strumenti: project financing, leasing in costruendo, concessione, ecc.

Modifiche al PRG

Il PRG può essere modificato con tre livelli differenti di complessità.

- La prima modifica, di pieno livello strutturale, richiede la stessa procedura e tempistica della formazione del PRGS.
- La seconda modifica, cosiddetta strutturale semplificata, impiega un tempo minimo di 9 mesi.



Progetto Bastia

- La terza modifica, di esclusiva competenza Comunale, non può comunque scendere sotto i 6 mesi.

Sto parlando ovviamente di varianti che richiedono solo una Verifica di Assoggettabilità a VAS. Se dovesse occorrere una vera e propria VAS (per varianti incisive sotto il profilo ambientale), ai tempi indicati sopra occorre aggiungere 6 mesi di tempo.