

COMUNE DI CANDELA
(FG)

PIANO GENERALE URBANISTICO

PRELIMINARE DI PIANO (documento di lavoro n. 1)

Documento preliminare



PROGETTISTI RESPONSABILI
(ing. Antonio Capobianco)
(ing. Giuseppe Magaldi)



L'ASSESSORE ALL'URBANISTICA
(p.a. Nicola Gatta)

IL SEGRETARIO
(dott. Giuseppe Bonavita)

IL SINDACO
(p.i. Savino Antonio Santarella)

Novembre 2004

1. INTRODUZIONE

Il Documento preliminare di Piano è il prodotto da porre a base delle consultazioni pubbliche che in seguito vedranno tecnici ed amministratori confrontarsi con gruppi di cittadini per cercare di mettere a fuoco i problemi e di trovare insieme le possibili soluzioni.

In effetti, la produzione del Piano Generale Urbanistico con procedura partecipativa, la messa a punto di uno strumento urbanistico che potesse consentire di governare agilmente la trasformazione, senza dover ricorrere ai piani esecutivi, costituisce uno dei punti degli indirizzi programmatici, tanto qualificanti da essere stati assunti come condizioni vincolanti dell'incarico professionale.

D'altra parte la *produzione partecipata dei piani urbanistici* non significa genericamente una disponibilità all'ascolto.

E' una procedura rigorosa e codificata, che prevede l'utilizzazione di un preciso "protocollo" metodologico: per trasformare le domande degli utenti in formulazioni tecniche; per costruire il disegno complessivo di Piano a partire dalla soluzione dei problemi "piccoli", fino a verificarne la congruenza con l'assetto del Comprensorio; per mettere a punto le *innovazioni tecniche* che consentono di adeguare il territorio ed i manufatti alle esigenze degli utenti, senza che ciò leda i diritti degli altri e della comunità, né aggravi il carico di utenza sul territorio e sulle attrezzature, che rendano il sistema "autoregolato", canalizzando la (fisiologica) ricerca di vantaggi particolari verso obiettivi d'interesse generale.

Illustrare l'origine, la natura e la portata delle innovazioni tecniche e metodologiche derivanti dall'adozione di una procedura partecipativa può quindi aiutare a meglio valutare se e in che misura le "regole di governo della trasformazione" proposte sono atte a realizzare il modello di assetto definito nel Preliminare.

1.1 La procedura partecipativa: storia e caratteri

In Puglia, come in tutte le regioni del Sud, i Piani sono stati considerati un optional, gli amministratori sono stati spesso più sensibili agli interessi dei singoli che a quelli della comunità.

Comportamenti che vengono giustamente censurati ma che, se analizzati senza preconcetti, possono anche fornire indicazioni preziose per superare l'inefficacia dei piani urbanistici correnti come strumenti di governo della trasformazione del territorio, per ritrovare le "regole" della trasformazione compatibile del territorio, quella che ha generato l'ambiente storico consolidato.

Eppure... è possibile che tutto ciò accade perché qui gli abitanti sono più malvagi che altrove? Perché qui il Piano è diventato obsoleto prima ancora di diventare cultura generalizzata? Ma allora, come mai, anche nell'edificazione abusiva, si ritrova comunque una "regola" (ovviamente diversa da quella proposta dal Piano)?

Può sembrare un paradosso, ma è proprio ragionando su questi interrogativi che si è scoperto che molti dei comportamenti "illeghi" sono indotti da prescrizioni dei piani che, pur essendo conformi a quelle di leggi, manuali e pratiche consolidate, risultano assai lontane dalla cultura locale. Che spesso questa è molto più "sana" e attenta agli interessi generali di quanto si crede. Che nelle comunità locali la "memoria storica" è molto più viva di quanto lamentano gli urbanisti.

L'adozione di metodi partecipativi, prima ancora che essere un'elementare scelta democratica, o derivare da una moda "alternativa", risponde al bisogno d'innovazione e di comune ricerca.

Organizzare riunioni pubbliche per progettare insieme una diversa risposta alle esigenze dell'utenza, non solo aiuta tecnici e cittadini a definire meglio ciò di cui c'è veramente bisogno ma, spesso, rende più facile ottenere ciò che si chiede.

Più numerosi sono i cittadini che formulano una richiesta, più "conviene" al politico

adoperarsi per soddisfarli.

Produrre piani urbanistici con la partecipazione dei cittadini, non è, però, semplice.

Il piano è un progetto d'uso del territorio, ed il territorio è un insieme finito di risorse.

E' quindi inevitabile che il politico debba operare delle scelte discriminanti.

La conflittualità che da sempre accompagna la produzione dei piani ha dunque solide radici sistemiche.

L'avvio dei primi "piani urbanistici partecipati" è faticoso.

Gli amministratori dapprima esitano, poi si avventurano, alla fine sono entusiasti di conquistare consenso in modo nuovo, "pulito". Non più litigando con l'urbanista pur di offrire vantaggi concreti a gruppi di imprenditori o di proprietari, ma sostenendolo nella ricerca di "nuove" formulazioni urbanistiche. Accade così che, prima ancora di discutere del *dove* (quali aree rendere edificabili, quali destinare a parco, ecc.), si affronti il problema del *come* operare la trasformazione del territorio. L'obiettivo comune di politici, tecnici e cittadini diventa allora la ricerca di *nuove regole*, che diano *soddisfazione generale* ai bisogni della comunità nell'uso del territorio.

Regole che, nei comuni di piccola taglia e debole dinamica di sviluppo nei quali la sperimentazione viene avviata, permettono a tutti (o quasi) di risolvere i problemi di edificazione dei piccoli lotti, di ampliamento delle abitazioni esistenti.

Che consentono al Comune di acquisire le aree di uso pubblico in maniera "indolore" (anzi, con vantaggio sia per il privato che per le casse comunali).

Regole che, pur sembrando *elastiche o permissive*, si rivelano invece assai più rigorose di quelle usuali e molto più efficaci nell'impedire speculazioni o violazioni del piano.

Poco a poco la partecipazione degli utenti nella produzione dei piani acquista infatti nuove valenze. Alla fine si rivela, uno degli elementi determinanti nell'innovazione della disciplina urbanistica.

Risulta infatti subito evidente che per definire un progetto d'uso del territorio che la comunità senta come proprio - condizione necessaria perché il piano possa surrogare oggi il sapere diffuso che una volta permetteva l'adattamento continuo ed equilibrato dell'ambiente - è importante sovvertire la logica dei piani "a cascata".

Anziché derivare dai piani o programmi "superiori", contenuti e procedure vengono quindi definiti a partire dalle domande elementari (distanza tra gli edifici, sopraelevazioni, ecc.). Quelle cioè che la corrente normativa urbanistica impedisce di soddisfare ma che sono sentite legittime nella cultura locale (ad esempio perché ben evidenti nel tessuto storico, in quello pre-piano, ecc.).

Di riunione in riunione le domande particolari, anziché produrre confusione, si aggregano in blocchi omogenei di problemi, quasi sempre risolti riformulando le "regole" d'uso del territorio, spesso mutate o ricavate dall'analisi dell'edificato storico.

E così, alla fine, riaffiora anche la memoria storica della comunità.

L'intero processo di produzione del piano si svolge secondo un **protocollo metodologico**, mutuato da parallele esperienze di interventi nel settore socio/sanitario ed adattato alla specificità dei problemi connessi all'uso del territorio.

La sequenza operativa con cui si prevede di condurre le varie azioni, viene definita precisamente e preventivamente si richiama alla "programmazione strategica" proposta dagli economisti ed utilizza - incrociandoli continuamente - criteri e metodi dell'ecostoria,¹ della gaming simulation,² del marketing³.

¹ I lavori di P. Pierotti (Introduzione all'ecostoria, Pisa 1989 e Impariamo l'ecostoria, Pisa 1991, entrambi di SEU, Servizio Editoriale Universitario dell'Università di Pisa) sistematizzano in maniera efficacissima criteri e metodi per ricostruire la storia delle comunità locali attraverso l'analisi delle modificazioni apportate all'ambiente. Sono stati determinanti per mettere a punto le procedure utilizzate nelle esperienze campane e calabresi per riconoscere le "regole" del territorio storico ed adattarle alle esigenze attuali e per costruire le nuove "norme di autoregolazione".

² Il riferimento più prossimo è "Un gioco per Venezia", un processo di simulazione sviluppato all'IUAV da Indovina ed altri per verificare, tra l'altro, l'impatto di alcune scelte "politiche", di localizzazione dell'edilizia sovvenzionata.

In tale sequenza il comportamento dei vari attori (proprietari, imprenditori, amministratori, urbanisti, ecc.) non è la variabile che disturba l'attuazione del disegno del territorio proposta dall'urbanista. Il comportamento "spontaneo" che essi assumono per effetto delle norme urbanistiche diventa oggetto principale di analisi e di regolazione.

L'obiettivo di tutte le formulazioni tecniche (analisi, norme di attuazione, disegno di piano) non è più quello di proporre una forma del territorio (da conseguire integrando la zonizzazione con norme prescrittive che impongono di attuare il disegno di piano), ma di recuperare il processo autoregolato che in passato ha caratterizzato l'adattamento progressivo e compatibile del territorio alle esigenze in evoluzione delle comunità che lo usava.

Quello che ha determinato la "forma" del territorio storico, che non a caso riconosciamo equilibrata e gradevole ancora oggi.

Lo strumento di governo del territorio non è più un elenco di prescrizioni e divieti ma un insieme di "regole" (non necessariamente parametriche) che orientano i vari attori ad operare le trasformazioni che, ovviamente, soddisfano i loro interessi ma che, contemporaneamente, siano di vantaggio per la collettività.

L'intero apparato tecnico del piano subisce quindi una profonda trasformazione.

L'**analisi**, che è rigorosamente **sistemica**, mira ad identificare, oltre ai processi di formazione del territorio attuale:

- a) tutti gli attori che sono coinvolti dalle norme urbanistiche,
- b) gli interessi da cui sono mossi,
- c) i comportamenti perversi che ne derivano,
- d) gli elementi della normativa che producono il convergere perverso di vari interessi, quello che determina, al di là delle intenzioni dei singoli, una sorta di complicità generalizzata nel violare il Piano.

Le **nuove norme** - ricavate dall'analisi del territorio storico - non rinnegano gli "interessi" particolari. Anzi li utilizzano come "risorsa sistemica", nascosta e aggiuntiva rispetto a quelle correnti. Ipotizzando che gli stessi attori perseguono sempre gli stessi interessi, le norme di attuazione del piano vengono allora riformulate, in modo da indurre un loro diverso comportamento, capace sia di conseguire interessi generali, sia di ridurre le trasformazioni illegittime.

In pratica, le norme fanno sì che ciascun attore si muova alla ricerca di vantaggi particolari, ma l'insieme dei loro comportamenti produce le modifiche del territorio riconosciute di interesse generale. Sono poi costruite in modo che la violazione del piano da parte di un attore produca la riduzione dei diritti edificatori dei vicini. Si sviluppa quindi un conflitto di interessi tra i singoli. Per difendere i suoi diritti l'attore leso può ricorrere alla magistratura ordinaria, anziché presentare una denuncia anonima. Un'azione molto più efficace di quella che può svolgere l'amministrazione.

Un controllo reciproco tra vicini, che stoppa sul nascere l'abusivismo.

Si mette quindi in moto un processo di "autoregolazione" del sistema.

Il **disegno di piano** diventa allora la "probabile" forma del territorio, prodotto delle azioni dei singoli attori, che il Piano "orienta" ma non obbliga ad attuare, attraverso un sistema combinato di premi e di prevedibile ricerca di profitto.

Di vincolante resta solo lo "schema di piano", che individua e definisce gli invarianti di lungo periodo, che può essere modificato solo con una variante al Piano.

In questi nuovi Piani, per urbanisti e cittadini il territorio storico (edificato antico, aree di pregio ambientale, campagne a coltivazioni tradizionali, vecchie strade) non è più la parte "fragile" del sistema, esposta alle manomissioni, da proteggere anche a scapito degli

³ Le norme di piano offrono un ventaglio di "opzioni multiple", predefinite e liberamente esercitabili dal proprietario, che gli consentono di operare le scelte che più gli convengono (senza dover contrattare con l'amministratore), ma che rendono più appetibili gli interventi che, oltre a soddisfare i suoi interessi, apportano anche vantaggi alla collettività.

interessi di chi lo possiede.

Diventa invece esempio concreto, riferimento prossimo che urbanisti, amministratori e cittadini possono analizzare insieme, per ritrovare i criteri che ne hanno permesso la "trasformazione compatibile".

Appunto, quella capace di massimizzare i vantaggi dei singoli, nel rispetto degli equilibri generali.

La forma del territorio non viene più imposta agli attori che opereranno la trasformazione. Vengono piuttosto recuperate (criticamente ed attualizzandole) le *regole di processo* che quella forma hanno generato.

1.2. Le innovazioni tecniche

Gli strumenti urbanistici prodotti con metodi partecipativi a partire dalle domande dei cittadini, puntano a conseguire l'autoregolazione del processo di adattamento del territorio, inducendo comportamenti dei vari attori capaci di elidere reciprocamente le spinte abusivistiche generate da molte delle correnti formulazioni della tecnica urbanistica.

I piani "autoregolatori", derivati da questo approccio hanno assunto sempre più la forma di "statuti" comunitari, "regole" a cui riferire l'azione futura tesa ad adattare progressivamente il territorio alle esigenze in evoluzione della comunità.

In tali "statuti", evidentemente, le Norme di Attuazione hanno assunto un peso preponderante, e sono fortemente innovative.

Per quanto attiene ai rapporti tra i singoli, le norme sono formulate con l'intento di recuperare la originaria valenza sociale di qualsiasi normativa.

Anziché prescrivere *ciò che ciascuno può "fare"* nella sua proprietà le N. di A. chiariscono *che cosa "non va fatto" agli altri*⁴. In pratica il singolo operatore è relativamente libero di realizzare ciò che più gli conviene, ma deve rispettare i diritti dei vicini e della comunità che non vanno lesi dall'intervento e che il piano definisce rigorosamente.

In relazione al rapporto tra i singoli e la collettività, invece, la normativa è congegnata in modo da rendere i proprietari "indifferenti" rispetto alla quantità di area destinata ad uso pubblico ricadente nel lotto e, al tempo stesso, da stimolarli (con premi di cubatura, agevolazioni, ecc.) a realizzarle nella forma prevista dal Piano (anche l'urbanista ha diritto alla sua quota di soddisfazione...).

Quest'ultimo aspetto della normativa determina una ulteriore innovazione.

Il disegno di Piano non è più totalmente vincolante, ma diventa "guida" all'azione di adattamento, modello di una "possibile" forma del territorio.

La configurazione finale del territorio sarà tanto più prossima a quella disegnata nelle tavole del Piano, quanto più lo "statuto" avrà saputo esprimere la "cultura" della comunità.

Esso deriva, prevalentemente, dall'addizione di singoli interventi, che il Piano suddivide in due categorie:

- a) quelli di interesse comunitario, (sintetizzati nello schema di Piano) che vanno privilegiati e che sono modificabili solo con variante al PGU;
- b) quelli finalizzati a permettere la utilizzazione minuta dei vari ambiti, che invece possono essere modificati con modalità prescritte dalle N. di A., variabili in

⁴ Le usuali norme di attuazione regolano la geometria dei manufatti (altezza massima, distanze, ecc.), soprattutto al fine di garantire idonee condizioni abitative agli edifici da realizzare e a quelli vicini o da realizzare in seguito. Per definirle l'urbanista ipotizza un tessuto edilizio standard e poi prescrive i parametri geometrici che dovranno produrlo. Una tale procedura rende omogeneo il tessuto edilizio (talvolta anche troppo), ma non permette di realizzare edifici che, anche se non provocano riduzioni del comfort, risultano diversi da quelli assunti a base della norma di piano. Inoltre rende estremamente difficili gli interventi che si inseriscono nella città esistente (proprio quelli a costo minimo per la comunità). Nei piani "autoregolatori", invece, vengono rigorosamente definiti qualità e geometria dell'intorno spaziale a cui ciascuno ha diritto (visuali libere da garantire alle finestre degli edifici esistenti o costruibili sui lotti liberi, carico urbanistico massimo realizzabile nel comparto, ecc). Gli interventi a farsi, invece, possono essere realizzati liberamente, o quasi, (ampiezza delle abitazioni, altezza delle fronti, distanza dai confini) a condizione che non venga intaccato o alterato l'intorno spaziale minimo assicurato dal Piano ai fondi vicini o al comparto.

rapporto all'importanza delle modifiche a farsi.

Alcune norme, poi, introducono agganci particolari alla vigente legislazione urbanistica nazionale, tali che anche violazioni lievi della normativa determinano la "difformità totale" delle costruzioni rispetto alla concessione (o la fattispecie di "costruzione in assenza di concessione"). Altre formulano prescrizioni generali che, sempre attivando la vigente legislazione nazionale, permettono di aggiornare il piano in tempo reale, senza dover ricorrere ad una variante (ad esempio per estendere man mano la tutela degli elementi di pregio del territorio, o quelli di particolare rilievo nella cultura della comunità, integrando l'insieme inizialmente identificato dal piano con ulteriori elementi rivendicati dalle associazioni ambientaliste, culturali, ecc.).

Con riferimento alle principali "questioni" oggi sul tappeto si segnalano le principali innovazioni finora rese operative:

A) per migliorare la **qualità del tessuto edilizio generato dal piano** le norme prescrivono:

1. regole e definizioni (distanza degli edifici, arretramento delle strade, visuale libera, parete finestrata/non finestrata, unità immobiliare, commistione funzionale, ecc.) che utilizzano la tendenza di ciascuno a sfruttare al massimo il lotto disponibile per *indurre la produzione di un tessuto edilizio più compatto e vario di quello corrente, più prossimo a quello antico* (di solito le "nuove" regole ricalcano quelle riconoscibili nell'edificato storico locale);
2. una verifica di compatibilità, uno studio-questionario standard con cui i progettisti debbono *autovalutare la compatibilità dell'intervento con il contesto ambientale*, in tutti i casi che il piano identifica come particolarmente delicati (edificazione dei lotti liberi nei centri storici, modifica delle aree di notevole valore paesistico, ampliamenti o nuove costruzioni da inserire in manufatti esistenti, ecc.);
3. le modalità con cui *lo studio viene fatto proprio dall'Amministrazione* (in modo da rendere la Commissione Edilizia corresponsabile della veridicità delle analisi e della coerenza delle conclusioni esposte nella *verifica di compatibilità*);

B) per rendere **operativo e coerente il piano** vengono poi definite:

- 4 le regole generali da seguire nell'utilizzazione delle risorse del sistema, che costituiscono lo "statuto urbanistico" della comunità e che trova applicazione *per risolvere i casi dubbi che sempre si presentano nella gestione del Piano* (quali interessi sono da privilegiare, come liberalizzare e favorire gli interventi di piccola entità controllando quelli più consistenti, ecc.);
- 5 le modalità con cui può essere *corretto il "disegno" del piano al momento di attuarlo* (differenti a seconda dell'entità della modifica), senza alterarne peraltro la "struttura" (che il piano identifica nella grande viabilità, le attrezzature trainanti, le direttrici di espansione, ecc. e che definisce con apposito elaborato);
- 6 gli strumenti e gli agganci legislativi che *neutralizzano la inevitabile tendenza all'abusivismo* (trasformando le prescrizioni di piano da diritti diffusi - per niente tutelati nella nostra legislazione - in diritti reali, ben tutelati e radicati nella cultura locale);
- 7 i nuovi indicatori e le procedure da utilizzare per *governare l'intensità e la qualità d'uso del territorio* (carico urbanistico, capacità urbanistica, verifica di compatibilità, ecc.);
- 8 gli automatismi con cui viene garantito che *il carico d'utenza sul territorio non superi quello previsto*;

C) per **orientare l'azione del privato a fini di interesse pubblico** il piano prevede poi:

- 9 i meccanismi procedurali che *canalizzano la ricerca di profitto e/o la violazione del Piano verso interventi vantaggiosi per la comunità*;
- 10 le "opzioni" che *il piano definisce una volta per tutte* (in modo da sottrarre tutti gli attori ai rischi della contrattazione) ma che poi *il proprietario può esercitare a sua*

scelta, ogni volta che sono interessati da destinazioni d'uso pubblico (in modo da rendere per loro conveniente realizzare le previsioni di piano);

11 le regole - generali e predeterminate - che *stimolano il privato a realizzare le attrezzature* previste dal Piano ed a *convenzionarne l'uso privilegiato da parte del Comune*;

12 gli incentivi che favoriscono *la immissione sul mercato di alloggi a prezzo convenzionato*, prodotti dai privati e gestiti dall'Amministrazione; che rendono gli enti deputati alla realizzazione dell'*edilizia economica e popolare* acquirenti privilegiati sul mercato dei suoli e che inducono la realizzazione di programmi di EEP integrati nel corrente tessuto edilizio, anziché in aree PEEP.

1.3 Obiettivi strategici e criteri di governo della trasformazione

Gli obiettivi strategici hanno trovato conferma ed integrazione anche nel confronto con il programma di opere dell'Amministrazione.

Il Preliminare si prefigge quindi le seguenti *finalità*:

- riferire proiezioni e previsioni al contesto circostante;
- sfruttare la collocazione strategica del territorio comunale per promuovere sviluppo e qualità urbana;
- favorire l'uso di tutte le risorse interne al sistema (territoriali, imprenditoriali, culturali, ambientali) evitando congestioni e distorsioni;
- individuare interventi efficienti e "chiari", capaci cioè di restituire alla città la "struttura" che aveva all'origine e che poi ha perso;
- recepire e canalizzare tutte le esigenze dei cittadini, anche quelle particolari, a condizione che non contrastino con quelle della comunità;
- consentire l'immediato avvio dell'attività di trasformazione del territorio.

Si è riconosciuto, inoltre, che per conseguire le finalità di interesse di singoli e della comunità il Piano deve rispettare alcune "regole":

- nei lotti esistenti si può almeno realizzare l'abitazione per il proprietario, a prescindere dalla superficie minima;
- le abitazioni esistenti debbono poter essere adeguate alle esigenze abitative della famiglia, a prescindere dall'estensione dell'area su cui sorgono, ma a condizione che non si determini un aumento di carico di utenza sulle attrezzature e sulle superfici di urbanizzazione e che non vengano lesi i diritti dei vicini;
- le attrezzature di interesse pubblico previste dal Piano possono essere realizzate anche da proprietari degli immobili interessati, in modo da stimolare le capacità imprenditoriali locali;
- le attività che hanno finora determinato lo sviluppo di Candela vanno agevolate, ma bisogna anche stimolarne di nuove;
- le risorse di pregio vanno tutelate in maniera "attiva", cioè agganciandone l'uso - appropriato- ad un vantaggio per i proprietari interessati;
- l'uso intensivo delle risorse territoriali non deve determinare squilibrio di carico sulle attrezzature e, soprattutto, congestione e carenze di aree di parcheggio;
- le agevolazioni mirate a favorire l'utilizzazione piena delle piccole proprietà non debbono permettere un uso speculativo delle proprietà più grandi;
- le agevolazioni concesse al singolo non debbono ledere i diritti consolidati dei vicini o ridurli o determinare condizioni abitative il cui comfort edilizio sia inferiore a quello oggi esistente nelle aree edificate negli ultimi dieci anni.

Per conseguire le finalità generali le previsioni di Piano devono recepire (o coordinarsi con) le opere in programmazione da parte dell'Amministrazione Comunale.

Sono stati così definiti i seguenti *obiettivi*:

assetto comprensoriale

- puntare ad un ruolo di centro di servizio dell'area comprensoriale, contenendo al massimo la funzione residenziale;
- promuovere tutte le attività dell'indotto (piccole aziende, ecc.);
- riorganizzare la struttura urbana.

assetto urbano

- restituire alla città una "struttura", chiara, efficiente, rappresentativa;
- non allargare l'area urbanizzata⁵ soddisfacendo la domanda abitativa prevalentemente attraverso interventi di completamento delle aree già edificate;
- fissare, di conseguenza, la popolazione limite sulla base delle risorse del territorio e non, come è prassi, viceversa;
- utilizzare le zone ad attrezzature per promuovere la realizzazione di attività miste e per rafforzare la "struttura";
- ricucire i vari brandelli di tessuto edilizio, fornendo ad ogni quartiere un suo "centro", riconoscibile ed attrezzato;
- raccordare le previsioni del PGU con quelle dei Piani dei Centri circostanti.

agricoltura

- elevare la qualità di vita nell'insediamento rurale;
- stimolare la razionalizzazione del processo produttivo;
- limitare il consumo di aree agricole per usi non direttamente produttivi, canalizzando la domanda abitativa verso i nuclei rurali già consolidati;
- tutelare le aree agricole utilizzate per coltivazioni ad alto reddito.

attività produttive

- stimolare l'attività della piccola imprenditoria locale, attraverso norme e previsioni di aree ad hoc che favoriscano gli interventi di piccola taglia;
- incentivare la delocalizzazione delle attività esistenti incompatibili con il contesto residenziale solo se si reinstallano nel Comune;
- valorizzare la capacità imprenditoriale della comunità attraverso una normativa che incentivi la realizzazione di laboratori e negozi;
- favorire la realizzazione di volumi ricettivi diffusi nel tessuto residenziale attraverso incrementi degli indici di zona;
- invogliare gli imprenditori immobiliari più grandi a realizzare alloggi da immettere sul mercato a prezzo convenzionato e controllato dal Comune.

turismo e tempo libero

- potenziare globalmente l'offerta turistica, attivando le risorse storico-culturali e potenziando quelle ambientali;
- potenziare le attrezzature sportive pubbliche esistenti ed incentivarne la realizzazione di nuove rendendone vantaggiosa la realizzazione da parte dei privati.

viabilità

- eliminare le strozzature, le carenze e le disfunzioni rilevate nell'analisi;
- integrare la viabilità urbana con nuovi assi capaci di costituire una rete di connessione organica, che abbia una "struttura" riconoscibile almeno quanto quella passata e nella quale sia chiaramente assegnata la gerarchia;
- disegnare (nel piano definitivo) anche la viabilità di dettaglio (di "lottizzazione") in

⁵ Sono state incluse nell'"area urbanizzata" tutte le parti del territorio nelle quali sono presenti due o più delle seguenti caratteristiche:

- Sono impegnate da gruppi di edifici destinati ad attività diverse da quelle agricole e distanti tra loro non più di 200 metri.
- Sono servite dalle reti di urbanizzazione essenziali (acqua, illuminazione pubblica, fognatura).
- I suoli sono frazionati in lotti aventi posizione, forma e dimensioni tipiche di quelli destinati all'edificazione o, comunque, tali da farne escludere una utilizzazione agricola razionale e redditizia

modo da garantire il disegno integrato dell'intera rete.

attrezzature

- distribuire quelle di nuova realizzazione in modo da rafforzare la "struttura" della città

vincoli e vocazioni

- recepire integralmente i vincoli esistenti;
- proteggere le risorse esistenti, anche se non specificatamente vincolate;
- rendere efficace la tutela degli elementi di pregio, stimolandone un uso vantaggioso per i proprietari e rispettoso della specificità della risorsa.

modalità di attuazione

- incentivare il recupero del patrimonio edilizio facilitando l'intervento diretto e finalizzandolo al raggiungimento di soddisfacenti standard abitativi (volumi aggiuntivi in cambio di cessione gratuita di aree per parcheggi, verde, ecc.);
- controllare la qualità dell'intervento nell'edificato attraverso prescrizioni capaci di garantire il recupero delle regole antiche della costruzione, dell'uso delle risorse e dell'inserimento nell'ambiente attraverso procedure di autovalutazione;
- controllare la qualità dell'ambiente urbano di nuova realizzazione attraverso la definizione di norme relative alle distanze e agli arretramenti capaci di incentivare la produzione di un tessuto compatto e ricco quanto quello antico, ma adatto alle esigenze attuali di comfort abitativo e di accessibilità.

1.4 Lo schema di Piano

1.4.1 Il dimensionamento

Per passare dalle proiezioni demografiche alla stima del fabbisogno, è stato adottato un metodo "sistemico", fondato sulla correlazione famiglie/abitazioni.

Tale metodo si è rivelato più preciso ed affidabile di quello solitamente adottato, il metodo analitico, fondato sulla correlazione abitanti/stanze e sulla stima separata delle varie componenti che determinano il fabbisogno abitativo (riduzione di affollamento, incremento demografico, adeguamento funzionale, ecc.).

In effetti il metodo sistemico si fonda su una semplice osservazione.

Se in ciascun anno sono presenti F_i famiglie ed A_i abitazioni significa che c'è una correlazione tra il numero di famiglie e quello delle abitazioni necessarie (occupate e non occupate). Chiamando k_i il coefficiente di correlazione tra le A_i abitazioni esistenti all'anno i e le F_i famiglie presenti in quell'anno ed analizzando la tendenza all'anno n sia del coefficiente di correlazione sia delle famiglie, si può stimare che all'anno n saranno presenti nel sistema F_n famiglie, per le quali saranno necessarie $k_n \times F_n$ abitazioni.

La differenza tra le abitazioni esistenti alla data di partenza del Piano e quelle necessarie a scadenza fornisce il fabbisogno da realizzare.

2. IL SEGUITO DEL PERCORSO: I CRITERI DI REDAZIONE DEL PGU

2.1 - Il metodo della trasformazione

E' ben noto che l'attuale legislazione prevede gli stessi criteri di formazione dei piani urbanistici per comuni di 1.000 o di 100.000 abitanti, per piccoli centri isolati in costante decremento demografico o per località turistiche di richiamo mondiale.

La sola differenza prescritta è qualche mq in più o in meno di verde pubblico, parcheggio, etc. Viceversa i piani per i piccoli centri a scarsa dinamica di sviluppo sono proprio quelli che nella pratica comportano le maggiori difficoltà di applicazione della

disciplina urbanistica.

Non sono utilizzabili gli usuali indicatori di bisogno (in origine costruiti per governare i grandi processi urbani); non si possono operare proiezioni demografiche attendibili (perché le piccole comunità sono spesso stazionarie o in regresso) e le risorse economiche pubbliche sono in genere scarse, (quindi ridotta è la capacità gestionale); quelle private sono quasi sempre diffuse ed alimentano perciò una domanda di interventi puntuali difficilmente governabile (ma facilmente paralizzabile) con il rinvio ai piani particolareggiati.

Gli effetti di tale stato di cose sono perversi.

Accade infatti che per rispondere ad una domanda abitativa concretamente rilevabile ma non giustificabile con i tradizionali indicatori (affollamento, densità, etc.) i progettisti tendono a gonfiare le previsioni demografiche: i piani prevedono quindi una riserva di standard urbanistici (prescritti in mq per abitante) esuberante rispetto alle effettive necessità (già di per sé assai ridotte nei piccoli centri); gli amministratori locali sono costantemente impegnati a dribblare il piano che essi stessi hanno prodotto pur di permettere un'attività edilizia che la comunità intera sente legittima; gli amministratori centrali si vedono costretti ad un'estenuante contrattazione sull'estensione delle aree residenziali, perdendo di vista il controllo di qualità delle norme, dell'assetto comprensoriale, etc.

La presenza di un centro storico, inoltre, induce spesso a produrre un piano tanto rigido nella forma, quanto contraddittorio nella "regola" complessiva che propone: le vecchie case-costruite a filo di strada ravvicinate fra loro, con finestre piccole, etc. - vengono tutelate anche quando non hanno niente di "artistico", talvolta fino al punto di impedirne l'adeguamento alle esigenze abitative attuali.

Viceversa nelle zone di espansione bisogna arretrarsi dalla strada, distaccarsi di almeno 10 m. dagli edifici anche se sono alti solo 6 metri, etc.

Insomma nelle nuove zone è rigorosamente proibito riproporre la vecchia maniera di costruire; anche quando la tendenza o il clima consiglierebbero di compattare il tessuto edilizio. In ogni caso il piano urbanistico viene percepito da tutti come strumento di governo del territorio sostanzialmente "falso", spesso ambiguo nella logica complessiva, sempre e comunque opinabile.

Non c'è quindi da meravigliarsi se l'abusivismo diventa di fatto "cultura", prima ancora che necessità (almeno nei piccoli centri a debole dinamica abitativa).

In realtà la tutela effettiva del territorio può esserci solo se, come è sempre avvenuto in passato, la comunità sente come proprie e vantaggiose le "regole" con cui il territorio va trasformato per adattarlo alle esigenze del momento.

L'obiettivo del Piano è infatti quello di evitare che si produca un nuovo tessuto edilizio tanto ordinato e conforme al Piano quanto "povero" e squallido; di permettere in futuro le correzioni del Piano che non contrastino con l'assetto generale e con le finalità identificate come prioritarie. Per favorire lo sviluppo globale ed integrato del sistema comunità-territorio di Candela il Piano dovrà:

- evitare che si producano manufatti poco rispondenti alla cultura abitativa localmente consolidata o che comportino l'uso di tecnologie che aumentino la dipendenza dall'esterno della comunità;
- stimolare la comunità perché recuperi le *regole* - tecniche, sociali, economiche, ecc. - che nel passato ne hanno guidato l'azione di adattamento delle risorse disponibili alle specifiche esigenze e da cui derivano gli ambienti che oggi sono riconosciuti di pregio o, comunque, ancora soddisfacenti;
- utilizzare tale recupero per definire le *nuove regole* per gestire le risorse attuali con gli strumenti oggi disponibili - tecnologie nuove, ecc. - capaci di produrre un habitat nuovo coerente con l'antico e adatto alle esigenze attuali (commercio, spostamento, ecc.) come lo era quello alle esigenze di allora;
- utilizzare per il dimensionamento *indicatori* capaci di esprimere i bisogni effettivi

della comunità (volume unitario per stanza, affollamento, ecc.);

- identificare procedure e *strumenti di gestione* capaci di:
 - stimolare la tutela attiva delle risorse attraverso utilizzazioni non distruttive;
 - restituire ai singoli capacità di autovalutazione della compatibilità dell'intervento con il contesto ambientale e con le risorse disponibili;
 - assicurare la realizzazione degli interventi di utilità comunitaria, legandoli a motivi d'interesse dei singoli;
 - permettere di operare in futuro le piccole correzioni di disegno che non alterino la struttura del Piano ma che si dovessero rivelare più vantaggiose sia per i singoli che per la comunità.

Il Piano, cioè, deve essere una specie di *statuto* comunitario, integrato da un *disegno* del territorio che rappresenti la sintesi degli interessi collettivi da privilegiare.

Di solito per produrre un Piano urbanistico generale si parte dal rilievo della consistenza attuale del sistema (stanze, impianti, scuole, ecc.) se ne deducono mediante indicatori e metodi di proiezione standard i bisogni collettivi futuri; li si traduce in un disegno del territorio; questo viene poi completato con norme di attuazione che definiscono i parametri metrici con cui realizzarlo o che rinviano tutto ad un successivo disegno più dettagliato.

Il Piano così definito viene adottato dal Consiglio e, solo allora, viene sottoposto alla valutazione della collettività per raccoglierne le osservazioni.

Le scelte di dettaglio sono quindi condizionate da quelle generali, i bisogni dei singoli sono espressi dai valori medi degli indicatori, gli interessi particolari che appaiono in contrasto con quelli della comunità vanno a questi subordinati.

I principi generali sono ineccepibili ma le conseguenze sono perverse: nel corso della pubblicazione - in teoria finalizzata a recepire *contributi migliorativi* - in realtà emergono solo gli interessi particolari la cui tutela contrasta con quelli collettivi e/o quelli che, evidentemente, non sono riusciti ad imporsi nella fase non pubblica di redazione del Piano; le difficoltà di soddisfare i bisogni territoriali della comunità emergono solo quando il Piano va in vigore; se l'Amministrazione modifica il suo programma di opere pubbliche dopo l'approvazione del Piano o bisogna ricominciare da capo (con una variante) oppure ci si limita a fare un'attrezzatura invece di un'altra, azzerando così la credibilità globale del Piano⁶.

E' un processo che si verifica sempre, a prescindere dal carattere del sistema locale.

Infatti nessuno è disposto ad accettare oggi un sacrificio certo dei propri interessi (la destinazione ad uso pubblico del proprio terreno) per un futuro vantaggio collettivo (la realizzazione dell'opera) che il Piano non può garantire e di cui talvolta non riesce a motivare convincentemente l'ubicazione.

In realtà alcune esperienze di produzione partecipata dei piani hanno dimostrato che solo se è la comunità stessa a produrre le *regole* di trasformazione ed uso delle risorse territoriali è possibile che si realizzi concretamente l'equilibrio del sistema e l'effettiva tutela dell'ambiente. In tali esperienze le *regole* che determineranno l'aspetto e l'assetto del territorio devono essere definite dai progettisti attivando la partecipazione di tutti gli interlocutori - cittadini, amministratori, tecnici, operatori economici - con una procedura che si sviluppa per fasi successive, distinte ed articolate, in cui è possibile riconoscere una rigorosa sequenza metodologica.

La pubblicità delle riunioni determinerà sia l'elisione naturale delle domande contrarie agli interessi comunitari sia l'aggregazione in blocchi omogenei di quelle domande che, pur perseguendo interessi particolari, riflettono problemi comuni: distanze fra i fabbricati, lotti minimi, ecc.

⁶ Come si fa a sostenere necessità ed obiettività delle localizzazioni delle attrezzature di uso pubblico se poi il Comune può tranquillamente realizzare una biblioteca nell'area destinata ad un ospizio o viceversa senza che nulla cambi nella restante parte del Piano?

La soluzione dovrà essere allora cercata, e trovata, nelle *regole* reperibili nel territorio esistente, nella cultura di vicinato, nel sapere tradizionale, utilizzando in forma partecipata strumenti di conoscenza usuali e non.

La costruzione delle nuove "regole" da adottare per rispondere ai bisogni edilizi riconosciuti legittimi consentirà anche di identificare ed avviare a preventiva soluzione tutti i problemi di dettaglio non risolvibili con norme generali e per le quali si potrebbe rendere necessaria la redazione contestuale di un piano esecutivo.⁷

Lo stesso procedimento iterativo utilizzato per trasformare le domande di fabbricazione in *regole edilizie* sarà poi adottato per trasformare le altre domande d'uso delle specifiche risorse del territorio - le aree agricole di buona accessibilità, di valore ambientale, le emergenze storiche, ecc. - in *regole urbanistiche*, cioè nel criterio con cui localizzare le varie zone.

La preventiva definizione del *come* effettuare i vari interventi consente, quindi, nella fase successiva, sia di definire i fabbisogni quantitativi globali, sia di valutare *dove* conviene localizzarli con più oggettivo riferimento alle caratteristiche delle risorse disponibili.

A questo punto si opererà il confronto con le previsioni di livello sovracomunale, con il programma di spesa dell'Amministrazione, con le risorse disponibili, arrivando così a tracciare gli *schemi* alternativi di assetto del territorio e del Capoluogo.

Ed è su tali schemi che si possono esercitare le *opzioni politiche*, al riparo della influenza dei confini di proprietà e sulla base di parametri comparativi preventivamente definiti nel corso della procedura.

L'assetto così deciso sarà poi trascritto nel progetto esecutivo utilizzando le regole precedentemente definite (assicurare sempre una visuale libera ai fabbricati, disegnare le nuove strade lungo i confini, ecc.).

A conclusione della procedura, infine, durante la fase di pubblicazione l'Amministrazione metterà a disposizione dei singoli cittadini l'équipe che ha redatto il Piano per l'esame preventivo dettagliato di tutte le osservazioni e la stesura di quelle che propongono modifiche compatibili con gli interessi comunitari perseguiti dal Piano.

Produrre il Piano in questo modo - cioè a partire dalle domande degli utenti - produrrà dunque una radicale modifica della usuale sequenza di analisi/progetto/verifica, soprattutto in ordine alla successione ed al rapporto *domande-singole/interessi-comunitari*. Con la conseguenza che l'intera strumentazione ordinariamente utilizzata nella prassi corrente, dovrà necessariamente subire modifiche, adattamenti e innovazioni.

Si è già detto della necessità di integrare le carte topografiche con i confini di proprietà; si elencano le altre innovazioni che la procedura partecipata rende possibile e/o necessarie:

- la distanza dai fabbricati e confini viene regolata attraverso il parametro della Visuale Libera, in modo da garantire sempre il confort abitativo e permettere di utilizzare anche i lotti residui esistenti nelle zone parzialmente edificate;
- per garantire l'utilizzazione ottimale anche degli immobili di ridotte dimensioni sono previsti degli indici urbanistici inversamente proporzionali all'ampiezza dell'esistente;
- accanto all'indice di fabbricabilità si introduce un nuovo parametro - il Carico Urbanistico - (nell'Appendice A sono descritti i vantaggi dell'applicazione del metodo) destinato ad impedire che si determini un eccessivo carico di utenza su reti ed attrezzature se, a parità di volume, vengono realizzati solo edifici plurifamiliari invece delle case unifamiliari;
- viceversa per regolare gli interventi di piccola entità, si adotta solo l'indice di carico

⁷ Ad esempio piani particolareggiati specifici per gli insediamenti produttivi, per l'edificato rurale di pregio, per le nuove cortine del centro storico, etc.

urbanistico in modo da permettere l'utilizzazione dei lotti, piccoli o piccolissimi - per i quali non si deve rispettare il rapporto volume/superficie - evitando comunque che aumenti il carico su reti ed attrezzature;

- si introduce un Piano di Utilizzazione Urbanistica che fotografa la capacità edificatoria (consistenza catastale) esistente alla data di formazione del Piano, sia per impedire le facili speculazioni (frazionamenti artificiali, ecc.) sia per facilitare il controllo continuo dello stato di attuazione del Piano man mano che le aree vengono utilizzate;
- per evitare congestione si prevede l'obbligo generalizzato di cedere aree di parcheggio pubblico ogni volta che l'intervento produce un aumento del carico urbanistico;
- per garantire il confort abitativo e sfruttare al meglio le reti di urbanizzazione è possibile ampliare le abitazioni esistenti a condizione che non ne derivi aumento del carico urbanistico (cioè se non vengono aumentate le unità immobiliari) e vengano rispettate le visuali libere;
- è obbligatorio, al contrario, cedere le superfici di parcheggio se l'intervento produce aumento del carico urbanistico anche senza aumento di volume (frazionamento di case grandi, trasformazione di depositi in negozi, ecc.);
- vengono definiti con precisione gli incentivi che permettono al Comune di acquisire gratis le aree di uso pubblico (parcheggi, viabilità, ecc.) in cambio di un *premio* (di cubatura e/o unità immobiliare) concesso al proprietario;
- per accelerare l'attuazione del Piano i proprietari vengono stimolati a realizzare direttamente le attrezzature pubbliche previste dal Piano - per poi rivenderle o fittarle al Comune - consentendo loro di realizzare, anche nello stesso lotto, l'edilizia abitativa e terziaria prevista nella zona;
- per tutelare le risorse di pregio esistenti viene stabilito l'obbligo di redigere una Verifica di Compatibilità quando l'intervento è delicato (edifici antichi, aree di pregio ambientale, ecc.).

Sono tutte innovazioni che si combinano tra loro con l'obiettivo di stimolare l'uso completo delle risorse, evitare che il vantaggio di uno produca danni al vicino, che la somma di agevolazioni concesse ai singoli producano aggravio dell'uso del territorio. Esse sono perfettamente compatibili con la vigente legislazione statale e regionale - come verrà ampiamente analizzato nell'appendice che si alleggerà alla relazione definitiva - e riflettono le recenti tendenze innovative della disciplina urbanistica, che puntano a regolare il comportamento del sistema *comunità-territorio* piuttosto che a prefigurarne rigidamente il disegno.

2.2 - Le regole della trasformazione

2.2.1 La regola

Il recupero delle buone regole, la coscienza che va restituita al singolo, la capacità di modifica del territorio che ne preservi le caratteristiche ha portato ad una normativa completamente innovativa.

Criterio di stesura di tale normativa è stato quello di permettere la utilizzazione ottimale di tutte le risorse disponibili (prime fra queste il patrimonio edilizio esistente e tutte le aree residue già incluse nell'abitato) e di consentire la immediata operatività del Piano generale senza dover ricorrere necessariamente ai Piani esecutivi.

2.2.2. Le modalità d'intervento

La normativa che disciplina le modalità di attuazione del Piano è stata perciò elaborata con il criterio di:

- limitare i Piani esecutivi obbligatori alle sole aree nelle quali le caratteristiche dell'edificazione (ad esempio edifici ravvicinati) o della proprietà fondiaria (lotti piccolissimi) rendono impossibile lo sfruttamento edilizio delle aree senza un intervento urbanistico preventivo;
- investire con Piani esecutivi pubblici le aree edificate da ristrutturare (i nodi della viabilità portante urbana) o quelle in cui le attrezzature pubbliche da realizzare sono prevalenti;
- stimolare la comunità ad una tutela attiva delle risorse ambientali, storiche e culturali di cui dispone prevedendo che in tutti quei casi in cui l'intervento diretto risulta particolarmente delicato (tessuto edificato di pregio, prossimità di monumenti o edifici notevoli, aree di notevole valore ambientale, ecc.) si allarghi il ventaglio ed aumenti l'entità delle trasformazioni possibili se il progetto viene corredato da uno studio di dettaglio della compatibilità dell'intervento a farsi con il contesto ambientale (fisico e umano) esistente;
- predisporre i criteri standard e gli strumenti operativi da utilizzare a tal fine affinché lo studio degli effetti prodotti sull'ambiente risulti tecnicamente rigoroso e non sia esposto ad una valutazione discrezionale dell'Amministrazione (le N. di A. prescrivono, sotto forma di questionario e grafici, la traccia standard della Verifica di Compatibilità, VdC; questa, se riconosciuta veritiera, viene fatta propria dalla Commissione Edilizia, che viene così corresponsabilizzata non solo sul piano della legittimità ma anche su quello dei contenuti).

2.2.3. Il recupero dell'edificato

La normativa di intervento proposta dal P.G.U. per la zona edificata persegue l'obiettivo di permettere il miglior soddisfacimento possibile delle domande degli abitanti e, al tempo stesso, la più efficace salvaguardia del complesso dei valori esistenti (non solo edilizi ma anche sociali).

In rapporto alla qualità del patrimonio edilizio di Candela (caratterizzato da edifici "colti" diffusi in un tessuto minore che ha particolari pregi architettonici e caratteristiche tipologiche, ma che è, anche, un documento prezioso dell'antica comunità) è apparso opportuno non subordinare gli interventi ai piani esecutivi.

Tale scelta ha portato a differenziare le varie zone a seconda della difficoltà dell'intervento diretto, piuttosto che secondo la tradizionale valutazione del "valore architettonico".

Un cenno particolare merita la specifica normativa prevista per i più frequenti interventi di recupero del tessuto edificato: gli ampliamenti e le sopraelevazioni.

La grande varietà di pezzature delle unità immobiliari esistenti (soprattutto nel vecchio centro, ove si va dal palazzo antico al monolocale) e la circostanza che gli alloggi di

piccola taglia sono abitati con indici di affollamento più alti hanno sconsigliato di fissare un valore unico delle percentuali di ampliamento (il che avrebbe favorito inevitabilmente gli alloggi più grandi). Si è preferito perciò limitare il carico urbanistico ma non il volume, in modo da assicurare, indipendentemente dalla consistenza attuale, un ampliamento degli alloggi sufficiente a garantire anche nell'edificato antico condizioni abitative prossime a quelle del nuovo tessuto edilizio.

Il Piano prevede quindi che gli interventi di ampliamento e sopraelevazione degli edifici esistenti (che costituiscono in assoluto gli interventi di "nuova edificazione" a più basso costo insediativo e che meglio esprimono l'antica "regola" di produzione dell'abitato per addizione continua) possano liberamente realizzarsi purché siano rispettate le visuali libere, le distanze dai confini e dagli edifici e le norme antisismiche (concatenamento strutturale e altezza non superiore alla larghezza stradale) e, soprattutto non venga aumentato il carico urbanistico (ad esempio dall'ampliamento non possono derivare nuove unità immobiliari).

Inoltre per evitare che una norma finalizzata a migliorare le condizioni abitative della comunità e a ridurre il fabbisogno di nuove case venga invece utilizzata per espellere gli inquilini, le norme prevedono che qualora l'alloggio sia occupato in affitto la concessione edilizia per l'ampliamento è subordinata alla stipula e registrazione di un contratto intestato allo stesso conduttore e relativo anche alle parti a farsi, avente durata non inferiore a 4 anni.

2.2.4. L'utilizzo razionale delle aree residue

La prescrizione di una superficie minima di intervento produrrebbe a Candela effetti perversi. Sono infatti numerosi i lotti teoricamente edificabili ma in realtà inutilizzabili perché di piccolissima estensione.

Gran parte di tali lotti sono ubicati nel centro edificato; sarebbero perciò utilizzabili senza ulteriori costi di urbanizzazione primaria o secondaria.

Adottando lo stesso criterio degli ampliamenti il Piano prevede quindi che a prescindere dalla loro superficie, sui lotti esistenti possano comunque realizzarsi due unità immobiliari in modo da utilizzare in maniera completa tutta l'area edificabile disponibile e di dare concreta applicazione alle regole generali (garantire almeno l'abitazione per sé ed i figli).

Tuttavia, ad evitare che tale agevolazione si traduca in un incentivo alla speculazione, (ad esempio con artificiali frazionamenti), la norma è applicabile solo alle situazioni di tal tipo esistenti alla data di formazione del Piano.

2.2.5. Il nuovo tessuto edilizio

Coerentemente con l'impostazione generale del Piano le Norme di Attuazione per le nuove edificazioni sono state complessivamente strutturate con l'obiettivo di:

- ridurre i costi insediativi e di urbanizzazione;
- favorire la produzione di un paesaggio urbano il più possibile omogeneo a quello preesistente e, in ogni caso, alla cultura della comunità.

In particolare per conseguire tali obiettivi le norme prevedono:

- incentivo alla realizzazione di case a schiera (che consumano meno area fabbricabile, riducono la lunghezza delle reti di urbanizzazione e riprendono la tipologia del tessuto edilizio del centro antico) attraverso un incremento degli indici di zona espressamente previsti per tale tipologia;
- incentivo alla realizzazione di case biesposizionali attraverso la norma che consente di ravvicinare le testate fino a m. 4.00 se non finestrate, od anche a m. 2.00 se gli edifici hanno non più di due piani terra e se la striscia interposta viene asservita a pubblico passaggio (con evidenti vantaggi quali: riduzione dell'area fabbricabile impegnata e della lunghezza delle reti; aumento della "permeabilità" delle cortine edilizie, oggi tanto rade quanto impenetrabili a causa delle recinzioni; recupero della

tipologia edilizia ricorrente nel vecchio tessuto);

- incentivo alla realizzazione nel centro abitato di edifici a diretto contatto delle strade non principali mediante la norma che consente di ridurre alla metà l'arretramento, in cambio della cessione gratuita al Comune della restante metà. Tuttavia per evitare discontinuità della larghezza stradale ed inutile spreco di risorse per costruire recinzioni che poi possono essere demolite, la norma in questione prevede che, comunque, le recinzioni vanno realizzate a metà della distanza di arretramento. Poiché è presumibile che non tutti rinunceranno al giardino antistante, il tessuto di nuova realizzazione finirà per recuperare il carattere di quello antico in cui le case correnti si allineavano lungo la strada ma quelle "importanti" venivano costruite arretrate.

2.2.6. Per acquisire le aree di uso pubblico

Per conseguire le finalità e gli obiettivi specifici illustrati il Piano prevede che ogni qualvolta un lotto sia interessato da una previsione di uso pubblico (aree per attrezzature comuni, verde primario, parcheggio, strade, ecc.) al proprietario si offrono tre possibilità di utilizzazione dell'area:

- ◆ applicare l'indice di zona alla parte residua edificabile ed attendere che il Comune acquisisca con esproprio l'area pubblica;
- ◆ cedere gratuitamente al Comune una superficie equivalente nella posizione che più gli fa comodo, applicando l'indice di zona all'intera superficie del lotto;
- ◆ cedere gratuitamente al Comune l'area di uso pubblico nella forma e posizione previste dal Piano, applicando in tal caso l'indice ad una superficie virtuale somma di quella del lotto maggiorata della superficie ceduta al Comune.

La norma generale illustrata è stata poi integrata da una normativa particolare finalizzata a favorire l'acquisizione di aree di parcheggio che a Candela costituiscono un bisogno acuto soprattutto nel centro edificato più antico.

Il Piano persegue infatti l'acquisizione delle aree da destinare a parcheggio attraverso la norma generale e coefficienti di valutazione variabili da zona a zona: l'area di parcheggio ceduta gratuitamente è computata per la effettiva estensione (e sommata a quella del lotto) se ricadente nelle zone di completamento; è computata per una superficie virtuale pari a una volta e mezza quella effettiva se ricade in zona A.

2.2.7. Per accelerare la realizzazione delle attrezzature

Il Piano punta a valorizzare tutte le risorse del sistema. Comprese, evidentemente, quelle imprenditoriali.

Per accelerare la realizzazione di attrezzature di interesse comune o generale il Piano prevede perciò che queste possano essere realizzate dai privati e poi vendute o locate al Comune. Per stimolarli maggiormente consente che le attrezzature siano realizzate in commistione funzionale con le abitazioni e/o i volumi terziari.

Al vantaggio economico e collettivo evidente si somma quello di favorire una realizzazione integrata di residenza e attrezzature.

Si potrà quindi ottenere anche nel tessuto edilizio di nuova realizzazione quella commistione funzionale che rende viva ed articolata la città vecchia.

2.2.8. Per stimolare la tutela delle risorse ambientali

Con gli stessi criteri di aggancio dell'interesse del singolo a quello comunitario, il Piano propone procedure tendenti a favorire la tutela attiva delle risorse di valore ambientale, favorendone uno sfruttamento non distruttivo.

Così ad esempio nell'area destinata a verde possono essere realizzati dai privati (proprietari o terzi) chioschi e bar od anche impianti sportivi leggeri (bocce, tennis, ecc.) in cambio di fasce orarie concesse in uso gratuito al Comune.

I giardini di pregio annessi a ville, gli orti tradizionali interni all'abitato ecc. sono computabili ai fini urbanistici ma non occupabili dal volume realizzabile. Sono consentite attrezzature per il tempo libero (campi gioco, ristoranti, ecc.) realizzabili dai proprietari in cambio dell'asservimento ad uso pubblico dell'area circostante e di fasce orarie di uso gratuito delle attrezzature.

In ogni caso per garantire la compatibilità dell'intervento con il contesto il Piano prescrive che in tali casi i progetti di trasformazione vengano corredati dalla Verifica di Compatibilità, la cui traccia standard consente di salvaguardare il carattere di pregio della risorsa territoriale. Si applica cioè agli elementi ambientali la stessa procedura prevista per garantire il corretto intervento nel territorio edificato di pregio.

2.2.9. Per promuovere le occasioni di lavoro

La potenzialità economica della comunità di Candela risiede soprattutto nelle capacità imprenditoriali di artigiani e commercianti.

Per favorire al massimo tali capacità il Piano prevede una specifica "regola": i volumi o le Unità Immobiliari destinati ad attività commerciali ed artigianali possono essere non computati nel calcolo dell'indice di fabbricazione e del carico urbanistico (fino al 50% della capacità edificatoria dell'area).

E' questa una norma che si combina strettamente con quella che consente la realizzazione degli edifici a filo delle strade non principali e che può stimolare la realizzazione di negozi nelle zone di nuova edificazione.

2.2.10. Per consentire l'agevole realizzazione dell'edilizia sovvenzionata

Nell'Appendice B vengono analizzate le cause ed illustrate le conseguenze perverse generate talvolta dalla previsione di aree PEEP nei Piani Urbanistici Generali.

Per evitarle, nelle N. di A. è previsto che gli eventuali nuovi programmi costruttivi di edilizia sovvenzionata potranno realizzarsi e localizzarsi in qualsiasi zona residenziale, su aree prescelte dagli interessati (cooperative, IACP, ecc.) ed assegnate con la procedura prevista dall'Art. 51 della legge 865/71. (in Appendice B sono illustrati tutti i vantaggi di tale soluzione)

Per favorire l'immissione sul mercato di alloggi da offrire in locazione ai nuclei di nuova formazione, le norme prevedono anche che l'incremento degli indici previsto per gli interventi di IACP e cooperative può essere utilizzata anche dagli imprenditori privati, a condizione che stipulino con il Comune una convenzione, che preveda che almeno il 60% della quota aggiuntiva di alloggi realizzabile per effetto dell'incremento degli indici venga offerta in locazione a famiglie selezionate dal comune con apposito regolamento.

2.2.11. Per valorizzare le risorse agricole

Le campagne costituiscono ancora la più cospicua delle risorse territoriali di Candela. La frazione di popolazione attiva in agricoltura è piccola, ma produce una buona fetta del reddito globale. Non è quindi casuale che il miglioramento di qualità di vita nelle zone agricole figuri tra i principali obiettivi assunti a base del Piano.

Con riferimento all'obiettivo specifico le esigenze che la normativa di Piano intende soddisfare possono così riassumersi:

- stimolare la razionalizzazione del processo produttivo prevedendo che per realizzare gli impianti sociali di cooperative, società, ecc., oltre alle normali differenziazioni dell'indice di fabbricabilità, possono essere computati tutti i fondi dei soci, anche se non sono conferiti in proprietà alla società;
- favorire la integrazione dei redditi con altre attività le norme prevedono espressamente che i volumi esistenti possano essere riconvertiti ad utilizzazione per attività terziarie o produttive (ristoranti, negozi e laboratori artigiani ecc). E' una formula che offre occasioni di lavoro per tutti i componenti il nucleo familiare e che,

- quindi, può contribuire a ridurre l'esodo dalle campagne della forza lavoro giovanile;
- per limitare il consumo di aree agricole il Piano prevede indici più elevati nell'immediato intorno degli esistenti nuclei rurali in modo da attirare qui la domanda residenziale. I vantaggi sono evidenti: si tutela la tipica struttura sociale rurale fondata sulla famiglia (che da un assetto patriarcale sta evolvendosi verso forme polinucleari); diventa più agevole dotare anche le campagne dei necessari servizi (illuminazione, telefono, negozi, ecc.); si ottiene una più efficace protezione delle strade, perché vengono alleggerite di una buona parte della domanda residenziale se i nuclei funzionano da punto di aggregazione dell'insediamento

3.1 Il disegno del suolo

Nel trasformare il Preliminare nel progetto d'uso delle risorse territoriali (l'elaborato operativo del P.G.U.) il disegno di suolo sarà redatto in modo da ridurre al massimo l'impatto delle trasformazioni, da raccordarlo al disegno esistente, da ledere il meno possibile gli interessi fondiari, anzi da stimolare i proprietari ad attuare essi stessi il disegno proposto dal Piano.

Tale criterio si tradurrà in un disegno che:

- riduca al minimo indispensabile l'alterazione della struttura fondiaria esistente (viabilità di progetto che riprende le esistenti vie vicinali, private ecc., oppure che si appoggia, finché possibile, ai confini di proprietà);
- definisca fin nel dettaglio la viabilità di progetto, in modo da consentire l'immediata operatività del Piano e si garantisce, al tempo stesso, la realizzazione della trama viaria prevista (le norme di attuazione consentono l'intervento diretto sia per i lotti confinanti con le strade esistenti sia per quelli interessati dalla viabilità di Piano);
- ubicherà parcheggi, passaggi pedonali, nuclei di verde primario ecc. là dove siano meno pregiudizievoli per l'edificabilità dei lotti; in tal modo se ne rende più facile la realizzazione perché se la posizione del parcheggio è rispettosa delle esigenze dei proprietari aumenta il loro interesse a cedere l'area là dove è prevista dal Piano (in tal caso infatti viene computata con indici maggiorati);
- articoli la rete viaria secondaria in una struttura mista costituita da penetrazioni veicolari cieche (cul de sac) interconnesse con passaggi pedonali. Tale criterio presenta numerosi vantaggi, che possono così riassumersi:
 - si elimina dal tessuto residenziale il traffico che non sia di accesso alle proprietà;
 - si può ridurre al minimo l'arretramento degli edifici delle strade (gli arretramenti di legge non si applicano alle strade a fondo cieco);
 - si riducono e si rendono variati i percorsi pedonali;
 - si aumenta la percorribilità globale delle aree residenziali.

In ogni caso le norme di gestione consentono di modificare il disegno di dettaglio del Piano attraverso gli strumenti di attuazione, purché non venga alterato lo schema di Piano.

Appendice A

Densità edilizia e Carico urbanistico

Un'altra delle difficoltà di un Piano per un sistema a debole dinamica e di piccola scala deriva dall'impossibilità di utilizzare in maniera efficace i fondamentali indici urbanistici: quello di fabbricabilità e di utilizzazione.

Gli indicatori ed i parametri utilizzati in urbanistica rispondono infatti ad una fondamentale esigenza: quella di misurare e/o controllare il carico di utenza sugli elementi del territorio (attrezzature, reti, ecc.).

Nell'edificio esistente lo si può rilevare direttamente e misurare in ab/ha (densità abitativa). In quello da realizzare, invece, poiché non è possibile regolamentare direttamente gli utenti che utilizzeranno il territorio, si adottano dei parametri d'uso del territorio che assicurino, indirettamente, che il carico di utenza non superi un determinato valore.

L'indice di fabbricabilità (volume/superficie) è diventato così il principale parametro che differenzia le varie zone, tanto da essere prescritto da tutte le leggi regionali e nazionali.

Va osservato, tuttavia, che l'indice di fabbricabilità esprime compiutamente il presumibile carico di utenza che si avrà in una certa zona solo a condizione che sia noto qual'è il rapporto volume/abitante (indice capitaro) e che la tipologia edilizia sia uniforme.

E' infatti evidente che una famiglia di 4 persone che abita una villa unifamiliare *consuma* 1000÷1200 mc; ma impegna solo 400÷500 mc se occupa un appartamento da 100÷130 mq in un edificio multipiano. Perciò, a seconda che il volume consentito dal Piano venga realizzato esclusivamente con una tipologia o con un'altra l'indice capitaro si dimezza e, di conseguenza, raddoppia il carico urbanistico che si avrà nella zona.

Nei centri medio-grandi il controllo indiretto del carico di utenza attraverso l'indice di fabbricabilità risulta corretto ed efficace. Gli edifici che qui si realizzano sono infatti quasi esclusivamente del tipo in linea multipiano; si può quindi adottare tranquillamente l'indice capitaro standard di 80÷100 mc/ab con la certezza che ad una data densità edilizia corrisponde una ben definita densità abitativa.

Anche nei centri piccoli che abbiano una produzione edilizia tipologicamente uniforme - ad esempio solo case a schiera, solo villette, ecc. - il controllo indiretto del carico di utenza risulta agevole, anche se l'indice capitaro è diverso da quello standard.

Infatti una volta calcolato l'indice capitaro corrispondente alla tipologia ricorrente si può ritenere che l'indice di fabbricabilità determini con buona precisione la densità abitativa. Ma nei centri in cui si costruisce con tipologie edilizie varie il controllo della intensità d'uso del territorio attraverso la prescrizione di una densità edilizia massima risulta tecnicamente difficile ed è concettualmente erroneo perché a parità di densità edilizia possono aversi carichi di utenza sensibilmente diversi.

Nei piccoli centri, infatti, accade spesso che per garantire la possibilità di realizzare un'abitazione unifamiliare nei lotti esistenti (150÷300 mq) il Piano debba prevedere indici di fabbricabilità elevati (2,5÷3,0 mc/mq), assai prossimi ai massimi consentiti dalle leggi.

Se tuttavia il volume consentito dal Piano viene utilizzato per edifici plurifamiliari il carico di utenza (la densità abitativa) balza a valori mostruosi, spesso anche più alti di quelli del centro storico.

Per evitare una tale indeterminatezza è apparso necessario definire un parametro che fosse capace di esprimere più direttamente il presumibile carico di utenza che si avrà in una data zona e che fosse indipendente dal volume e dalle tipologie degli edifici.

In effetti nella disciplina urbanistica esiste il concetto del carico di utenza ma non il parametro che lo misura.

Si parla infatti correntemente di *carico urbanistico*, *carico di popolazione*, ecc.

Ma si tratta di termini definiti sempre in forma generica,⁸ e che corrispondono a parametri che possono essere misurati solo per l'esistente (ad esempio la densità abitativa espressa in ab/ha).

Essi sono cioè inutilizzabili per controllare la futura intensità d'uso del territorio.

Perché il *carico urbanistico* diventi un parametro operativo è necessario che sia espresso mediante grandezze che siano al tempo stesso *misurabili* ed in *correlazione certa ed univoca* con gli utenti.

Una grandezza che risponde ad entrambi i requisiti è *l'unità immobiliare abitativa*.

Essa infatti trova un preciso riscontro giuridico-amministrativo (nelle regolamentazioni catastali, nei programmi di edilizia residenziale, ecc.); permette una correlazione statistica, tra abitazioni e famiglie, molto più aderente alla realtà⁹, di quella usuale tra abitanti e stanze o volumi ed abitanti; è indipendente dalla tipologia edilizia.

In un sistema con tipologia abitativa non uniforme (cioè con una correlazione volume/utenti assai variabile) per garantire che il carico di utenza nelle aree di espansione non superi quello ipotizzato dal Piano - cioè quello su cui sono stati proporzionati gli standard - non basta fissare la densità edilizia massima ma è necessario definire anche il numero massimo di abitazioni realizzabili.

Nel Piano sarà perciò introdotta una normativa che prevede:

- una *definizione*¹⁰ del carico urbanistico che fa esplicito riferimento alle unità immobiliari, adottando la definizione che di queste dà il Catasto;
- il *valore massimo* del carico urbanistico (fondiario e territoriale) raggiungibile in ciascuna zona;
- il *volume massimo* realizzabile.

Inoltre, per favorire la piccola proprietà e l'utilizzo dei lotti residui, le norme prescrivono che se l'estensione della particella - così come esistente alla data di formazione del Piano - non consente di realizzare più di 4 unità immobiliari, si può applicare il solo indice di Carico Urbanistico.

Va, cioè, controllato solo il numero delle unità immobiliari che si realizzano.

Una tale innovazione equivale ad adottare indici di fabbricabilità differenziati in rapporto sia alla superficie dei lotti sia alla tipologia edilizia ricorrente nel sistema locale.

Ad esempio decrescenti al crescere della superficie dei lotti e man mano che si passa dalla casa isolata, a quella a schiera, a quella in linea, ecc.

⁸ Cfr. R. Barocchi, Dizionario di Urbanistica, F. Angeli, 1984; pag. 45:

"Carico urbanistico sinonimo, con significato più generale, di carico insediativo: termine generico per indicare la quantità di abitanti in una certa area.

Se rapportato alla situazione attuale, si chiama, densità abitativa.

Se indica una capacità teorica si chiama Capienza insediativa;

e inoltre G. Colombo, Dizionario di Urbanistica, Pirola 1984 pag.36:

"Carico di popolazione: riferito ad un'area geografica delimitata, indica la quantità di popolazione su di essa effettivamente insediata (carico attuale) o teoricamente insediabile (carico teorico), in rapporto alle risorse vitali disponibili."

⁹ Nei piccoli centri le coabitazioni sono quasi del tutto scomparse. A S. Mauro ad esempio, nel 1991 su 790 abitazioni occupate solo 3, pari a poco più dello 0,4% del totale, risulta abitata da più di un nucleo familiare.

¹⁰ CU = Carico urbanistico.

Definisce il massimo carico di utenza su reti, attrezzature, ecc. esistenti o previste nell'ambito di riferimento e determina la qualità e l'estensione delle superfici per standards urbanistici previste dal Piano da realizzare in fase di attuazione. Viene misurato in unità immobiliari per ettaro (UI/ha), eventualmente differenziate a seconda della prevalente destinazione d'uso (abitativa, terziaria, produttiva) sia con riferimento S_f (Cu_f) che alla S_i (Cu_i).

UI = Unità immobiliare.

Qualsiasi manufatto o parte di esso che costituisca un'unità immobiliare catastalmente individuata come tale o che sia comunque capace di produrre un reddito autonomo. Si distinguono in:

Uia = (UI abitative) se sono qualificate o qualificabili di cat.A nei registri catastali oppure se sono destinate totalmente prevalentemente (più del 70% di SU) ad abitazione;

Uit = (UI terziarie) se sono qualificate o qualificabili di cat.C (con la eccezione della Cat.C/3) nei registri catastali oppure se destinate totalmente o parzialmente (più del 30% di SU) ad attività terziarie (studi professionali, negozi, ecc.);

Uip = (UI produttive) se sono qualificate o qualificabili di cat.C/3 nei registri catastali oppure se destinate totalmente o prevalentemente (più del 70% di SU) ad attività artigianali produttive o di servizi (laboratori, ecc.).

La normativa, cioè, diventa *selettiva*: consente di orientare l'uso di determinate tipologie edilizie e di sfruttare tutte le risorse disponibili.

Infatti è presumibile che le case unifamiliari utilizzeranno i lotti piccoli mentre quelle plurifamiliari (IACP, Cooperative, ecc.) impegneranno necessariamente i lotti più grandi. Poiché il volume unitario per abitazione sarà più alto per la villa che per l'appartamento in condominio si avrà che a parità di alloggi realizzati - cioè di carico urbanistico e, quindi, di densità abitativa - la densità edilizia risulterà più alta nei lotti piccoli che in quelli grandi.

Oppure che a parità di superficie, la densità edilizia sia più alta per la casa unifamiliare che per quelle plurifamiliari¹¹.

Beninteso potrà accadere che in qualche lotto di piccolo taglio la densità edilizia risultante superi i valori massimi, cioè, comunque, non produce guasti all'equilibrio complessivo del sistema, infatti risulta giustificato sia sotto il profilo dei costi di urbanizzazione, sia sotto quello dei costi insediativi, sia sotto l'aspetto della qualità del paesaggio urbano risultante.

Ed è appunto ciò che si ottiene adottando per i piccoli lotti piuttosto che l'indice di fabbricabilità il *carico urbanistico*, (ovviamente a patto che questo venga definito *rigorosamente e con riferimento alle unità immobiliari*).

Infatti:

- si possono utilizzare senza problemi anche i piccoli lotti residui, che quasi sempre si localizzano nelle aree parzialmente edificate, con evidenti economie sui costi globali di urbanizzazione;
- si elimina il rapporto rigido tra superficie del lotto e volume (cioè superficie dell'abitazione), riducendo quindi l'incidenza del costo del suolo su quello totale di costruzione e, quindi, d'insediamento;
- permette a chi ha risorse limitate di economizzare sul terreno (e non sull'ampiezza della casa);
- ne deriva un tessuto edilizio più vario (le case *povere* più compatte, a filo strada, ecc.; le case *importanti* isolate, arretrate, ecc.) e più prossimo a quello consolidato.

Per concludere l'illustrazione del criterio adottando e dei vantaggi che ne derivano va fatta un'ultima - ma non secondaria - precisazione.

Riguarda la possibilità di abusi e trucchi eventualmente possibili con la normativa in questione, in effetti si potrebbe prevedere che, poiché per i piccoli interventi sono regolamentate le unità abitative ma non il volume¹², nelle aree di espansione tutti si affrettino a richiedere enormi ville unifamiliari, da trasformare successivamente in appartamenti.

A prescindere dal fatto che l'attuale cultura abitativa riscontrata a Candela è diversa, ciò non potrà verificarsi. Infatti la legge 47/85 introducendo il principio del collegamento tra Catasto ed Enti Locali; per effetto dell'art.52 di tale legge e delle definizioni date dal Piano al carico urbanistico, il Catasto non potrà registrare un numero di unità immobiliari diverso da quello autorizzato dal Comune. E' evidente, inoltre, che se il Piano disciplina le unità immobiliari e non il volume non diventa più necessario trasformare un balcone in veranda per ottenere una nuova stanza né i tecnici dovranno fare acrobazie per ricavare in un sano ed efficiente sottotetto (esistente o da realizzare) una mansarda tanto estranea alle tradizioni

¹¹ Ad esempio nella zona di espansione ammettendo (If = 2,0 mc/mq, Cuf = 20 abz/ha) su un lotto di 1000 mq sono consentite 2 abitazioni; se vengono realizzate delle villette (il cui volume medio rilevato è di 1250 mc) si avrà un volume globale di 2500÷2800 mc, pari ad un If di 1,25÷1,5 mc/mq. Su un lotto di 5000 mq sono consentiti 10000 mc ed un massimo di 10 abitazioni. Se queste vengono realizzate con edifici plurifamiliari (volumi unitari rilevati di 400 mc) il volume complessivo non supererà i 4000÷5000 mc (If risultante di 0,8÷1,0 mc/mq); se invece vengono realizzate ville, case a schiera, ecc. si raggiunge l'If max (2,0 mc/mq) ma poiché il volume complessivo non potrà comunque superare quello massimo consentito, il volume unitario per alloggio non potrà superare i 10.000/10 = 1000 mc/abz.

¹² In effetti ciò vale solo per gli interventi da cui derivano un piccolo numero di unità immobiliari. Al di sopra di tale soglia - variabile a seconda delle caratteristiche del sistema locale - il Piano prevede un doppio controllo, ottenuto applicando sia l'indice di fabbricabilità sia il carico urbanistico.

della regione quanto scarsa di confort. Il che non potrà non favorire un recupero dell'antica cultura edilizia ed abitativa dei piccoli centri. Una cultura che oggi va scomparendo per effetto della trasposizione acritica di normative originate in altri contesti e destinate a sistemi di taglia ben maggiore.

Appendice B

LA QUESTIONE DELL'EDILIZIA ABITATIVA PER LE FASCE A BASSO REDDITO (AREE PEEP, LOTTIZZAZIONI CONVENZIONATE D'UFFICIO)

La legislazione sull'edilizia sovvenzionata è sorta per soddisfare la domanda abitativa dei gruppi deboli ed ha fornito i migliori risultati nelle aree urbane, soprattutto in quelle più grandi.

Poco a poco anche i centri medi e piccoli hanno cominciato a dotarsi dei PEEP, spesso spinti a farlo da incentivi di legge (finanziamenti facili delle opere di urbanizzazione, interventi dell'IACP subordinati alla localizzazione nel PEEP, ecc.). Ma non sempre i risultati sono stati quelli voluti. Non è infrequente il caso di Comuni che hanno abbondato con le aree PEEP, per poi ritrovarsi con larghe porzioni di aree classificate edificabili del Piano ma che poi sono rimaste sottoutilizzate, senz'altra funzione che quella di penalizzare i malcapitati proprietari.

E' così accaduto che la trasposizione acritica ai piccoli centri di uno strumento originariamente concepito per le aree urbane ha avuto quasi sempre effetti negativi quali:

- congelare il 40% (almeno) delle aree fabbricabili in attesa di alloggi che, tranne casi eccezionali, quale la ricostruzione dopo il sisma dell'80, non superano il 7-10% del totale costruito nel comune;
- far crescere di conseguenza il prezzo delle residue aree fabbricabili;
- escludere quasi del tutto la possibilità di realizzare in tali aree edifici in tutto o in parte autocostituiti (o fatti costruiti direttamente dai proprietari, attraverso un'impresa di loro fiducia);
- scaricare sugli Amministratori locali il costo politico del "vincolo" sui terreni senza che questi peraltro possano gestire i finanziamenti per gli alloggi, (che sono di competenza regionale);
- provocare, di conseguenza, la localizzazione dei Piani di zona nelle aree meno appetibili, e molto spesso inutilizzabili per la residenza "normale" (periferiche, scoscese, ecc.).

Per stimolare un comportamento del sistema un po' meno perverso di quello descritto, la previsione localizzata di aree destinate espressamente all'P.E.E.P. può essere sostituita con una norma che:

- definisce come "aree da destinare ai programmi di edilizia abitativa sociale degli enti abilitati quelle classificate residenziali e che vengano richieste, identificate ed assegnate con la procedura di cui all'art. 51 della 865/71";
- prevede che per tali programmi gli indici di zona siano incrementati;
- estende tali vantaggi anche agli interventi realizzati dagli imprenditori privati, a condizione che questi offrano in locazione convenzionata almeno il 60% della quota supplementare realizzabile per effetto dell'incremento degli indici.

Con tale normativa si ottengono notevoli vantaggi quali ad esempio:

- non si sottraggono aree fabbricabili al mercato immobiliare, evitando così un'artificiale lievitazione dei prezzi;
- gli eventuali programmi di edilizia sovvenzionata che per legge debbono localizzarsi nei P.E.E.P. potranno essere comunque realizzati, se e quando finanziati, in aree preventivamente individuate dagli enti attuatori (Cooperative, I.A.C.P.) ed acquisiti con la procedura espressamente prevista dalla legge per la casa (865/71);

- l'edilizia sociale risulterà integrata nel tessuto edilizio "normale" anziché essere ghettizzata, come spesso accade ora;
- la maggiorazione degli indici equivale ad un contributo dato alle cooperative, IACP, ecc., perché, queste possono acquistare meno terreno per realizzare i loro programmi;
- tali enti diventano inoltre acquirenti privilegiati, perché i proprietari vedono aumentare la capacità urbanistica del fondo solo se ne vendono una parte a cooperative, IACP ecc.;
- il Consiglio Comunale diventa il "notaio" di un processo di mercato: con la normativa descritta è infatti presumibile che gli interessati ricerchino preventivamente un accordo con il proprietario del fondo prescelto in modo da evitare che il Consiglio Comunale, caricato dalla responsabilità di decidere di propria iniziativa chi penalizzare con l'esproprio, finisca con l'indicare aree periferiche o disagiate;
- si attivano le risorse private (gli imprenditori) per aumentare l'offerta di alloggi in locazione.

Nelle aree e nei casi in cui l'Amministrazione volesse gestire il processo di realizzazione di edilizia residenziale a prezzi calmierati si può utilizzare uno strumento diverso dal PEEP, la Lottizzazione Convenzionata d'Ufficio (LCU).

L'iter di formazione di una LCU prevede infatti che il Comune trasmetta ai proprietari uno schema di convenzione invitandoli a produrre su tale base una lottizzazione; se i proprietari restano inerti il Comune produce la lottizzazione e la notifica ai proprietari; successivamente stipula la convenzione proposta con quelli che l'accettano oppure procede all'esproprio di quelli renitenti.

Finora le LCU sono state assai poco utilizzate ma risultano particolarmente adatte, ad esempio, per recuperare zone compromesse dall'abusivismo, evitando però che il plusvalore generato dall'intervento pubblico venga incamerato totalmente dai proprietari. Oppure può essere promossa dal Comune per soddisfare una domanda diffusa di lotti fabbricabili (sui quali i singoli proprietari potranno poi costruire quando e come possono).

In tali casi la LCU risulta particolarmente conveniente ed efficace perché:

- l'Amministrazione non è obbligata ad un esproprio preventivo e globale (può investire le aree di volta in volta necessarie, oppure solo quelle dei proprietari renitenti, ecc.) né deve sopportare una massiccia spesa di urbanizzazione (perché questa viene posta a carico dei proprietari, che a loro volta la recuperano all'atto della vendita);
- dà grande contrattualità all'Amministrazione, che gestisce l'intero processo: può sbloccare le situazioni di inerzia o calmierare il mercato (può infatti concordare preventivamente prezzi di vendita inferiori a quelli correnti, anche se largamente superiori a quelli di esproprio);
- consente di immettere sul mercato il prodotto richiesto dagli utenti (lotti edificabili liberamente utilizzabili) a prezzo più conveniente e/o più facilmente utilizzabili (già urbanizzati o da urbanizzare in tempi certi);
- permette ai proprietari di vendere i suoli invece di vederseli espropriare;
- stimola una produzione edilizia che non altera le tradizioni abitative e costruttive locali;
- garantisce la realizzazione di un tessuto edificato di superiore qualità e conforme al Piano.

Al contrario di quel che accade per la realizzazione dei programmi IACP, nelle LCU l'Amministrazione è interlocutore unico del processo.

Può quindi compensare l'eventuale costo politico di un parziale esproprio con i vantaggi certi di una risposta certa, soddisfacente e rapida alle richieste dei cittadini. Non diventa

perciò "automatico" localizzare in periferia le abitazioni dei gruppi deboli.

Dare a livello locale una risposta a questo particolare segmento della domanda abitativa è dunque possibile senza stravolgimenti o rivoluzioni, ma solo usando in forma diversa strumenti e procedure esistenti.

In definitiva, che si tratti della normativa per l'edilizia convenzionata o quella per l'immissione sul mercato di lotti edificabili a prezzo controllato, le procedure di realizzazione dell'edilizia sociale sono state definite con un unico criterio "sistemico": canalizzare verso obiettivi di interesse generale la tendenza dei singoli a ricercare vantaggi particolari.

Tendenza che è motore ineliminabile di un sistema fondato su principi capitalistici, ma che può anche considerarsi come "risorsa nascosta", utilizzabile con intelligenza per conseguire vantaggi non solo sociali.