

Comune di Vigevano (PV)

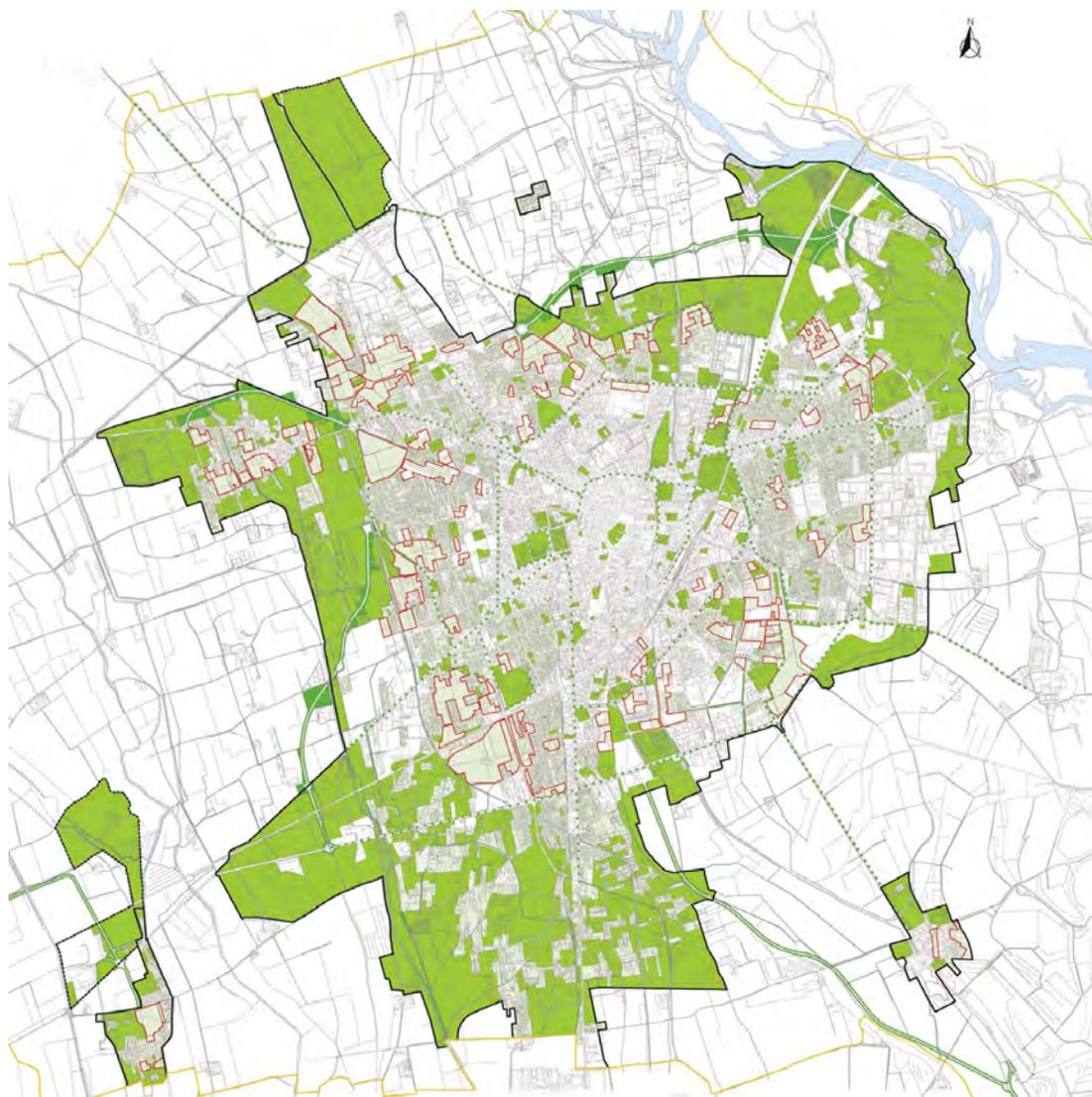
Il nuovo Prg

L'evoluzione, ancora incompiuta, del quadro urbanistico della Lombardia rappresenta la cornice di questo piano di transizione dal vecchio al nuovo modello urbanistico. Formalmente è oggi ancora in vigore la Legge regionale del 1975, forse la migliore delle leggi regionali di prima generazione, seppure largamente modificata negli ultimi anni, in particolare per quanto riguarda gli standard urbanistici; ma la pratica corrente dell'urbanistica lombarda è soprattutto fatta, a partire dalla Legge 9/99, di Programmi integrati d'intervento (Pii), cioè di progetti parziali approvati in Variante al Prg sulla base di un Documento d'inquadramento che, qualche volta, assume i caratteri di un Piano strategico e rappresenta la giustificazione teorica dell'abbandono del metodo del piano, come nel caso di Milano; quasi sempre, però, consiste in un atto burocratico che consente l'applicazione della *deregulation* lombarda, vieppiù semplificata dagli ultimi provvedimenti legislativi, che consentono l'approvazione della quasi totalità dei Programmi con semplici Varianti di competenza solo comunale, relegando la procedura degli Accordi di programma ai soli Programmi di "interesse regionale". Mentre la nuova Legge regionale, approvata dalla Giunta nel luglio 2003, non è ancora arrivata all'esame del Consiglio e non si sa se vi arriverà prima delle elezioni del 2005: una legge che riprende vagamente le proposte INU ma le sviluppa in modo diverso, con una organizzazione del piano comunale in tre parti:

1. il Documento di piano, che i più volenterosi identificano con il Piano strutturale (ma che nella lettura della legge può essere anche un semplice documento scritto e che il legislatore vede più come un'evoluzione del Documento d'inquadramento),
2. il Piano delle regole, cioè la definizione delle regole della gestione dell'esistente e della trasformazione urbanistica;
3. il Piano dei servizi, già in vigore dal 2001, che oltre a consentire una radicale ridefinizione degli standard da parte del Comune (gli standard qualitativi), viene utilizzato anche come vero e proprio strumento di piano, per definire, ad esempio, principi e modalità della perequazione, come ancora mostra l'esperienza di Milano.

In questa situazione, il Comune di Vigevano si trovava da tempo nella necessità di mettere mano al Prg approvato nel 1982, un piano importante firmato da Astengo e Campos Venuti (oltre che da G. Boatti e E. Corsico Piccolini), ma ormai completamente obsoleto per quanto riguarda il modello attuativo e con previsioni residue di tipo insediativo del tutto esaurite. Anche perché era stato predisposto, con un'elaborazione durata quasi 8 anni, un nuovo piano (Benevolo e Tintori), che l'Amministrazione in scadenza nel 2000 non aveva

però adottato e che la nuova Amministrazione non aveva ritenuto di fare proprio. Alla mancanza sostanziale di un piano aveva sopperito la pratica dei Programmi integrati d'intervento, con una sessantina di Programmi presentati nel 2002, di cui una decina approvati o adottati (oggi sono 16), che per una città di 60.000 abitanti, rappresentano una dimensione notevole. L'Amministrazione si trovava di fronte al dilemma se attendere la nuova legge regionale, il cui testo era già conosciuto nel 2002, o mettere mano rapidamente ad un nuovo



Rete ecologica.
Viene individuata una "rete ecologica" che attraversa l'intera città connettendo, mediante la realizzazione di elementi lineari (sponde di canali, viali alberati, parterre verdi, percorsi pedonali e ciclabili), tutte le aree verdi esistenti e future tra loro e con le aree naturalistiche esterne alla città, al fine di massimizzare gli effetti delle stesse aree verdi sulle condizioni ambientali.

Componenti primarie

-  Reticolo idrografico (art. 39 NTA)
- 
 - ville con parco (art. 27 NTA)
 - verde privato (art. 28 NTA)
 - zone agricole (art. 40 NTA)
 - verde e servizi pubblici di livello locale (art. 44 NTA)
 - servizi privati di uso pubblico (art. 47 NTA)
 - attrezzature sportive private (art. 48 NTA)

Componenti secondarie

- 
 - tessuto aperto a medio-bassa densità (art. 26.04 NTA)
 - tessuto non tessuto (art. 31.01 NTA)
 - tessuto delle Casotte (art. 31.02 NTA)
 - aree di trasformazione (art. 33 NTA)
 - Ve (verde privato con valenza ecologica)
 - Vp (verde e servizi pubblici)
 - Se (superficie edificabile) + Ve (verde privato con valenza ecologica)

Componenti di completamento

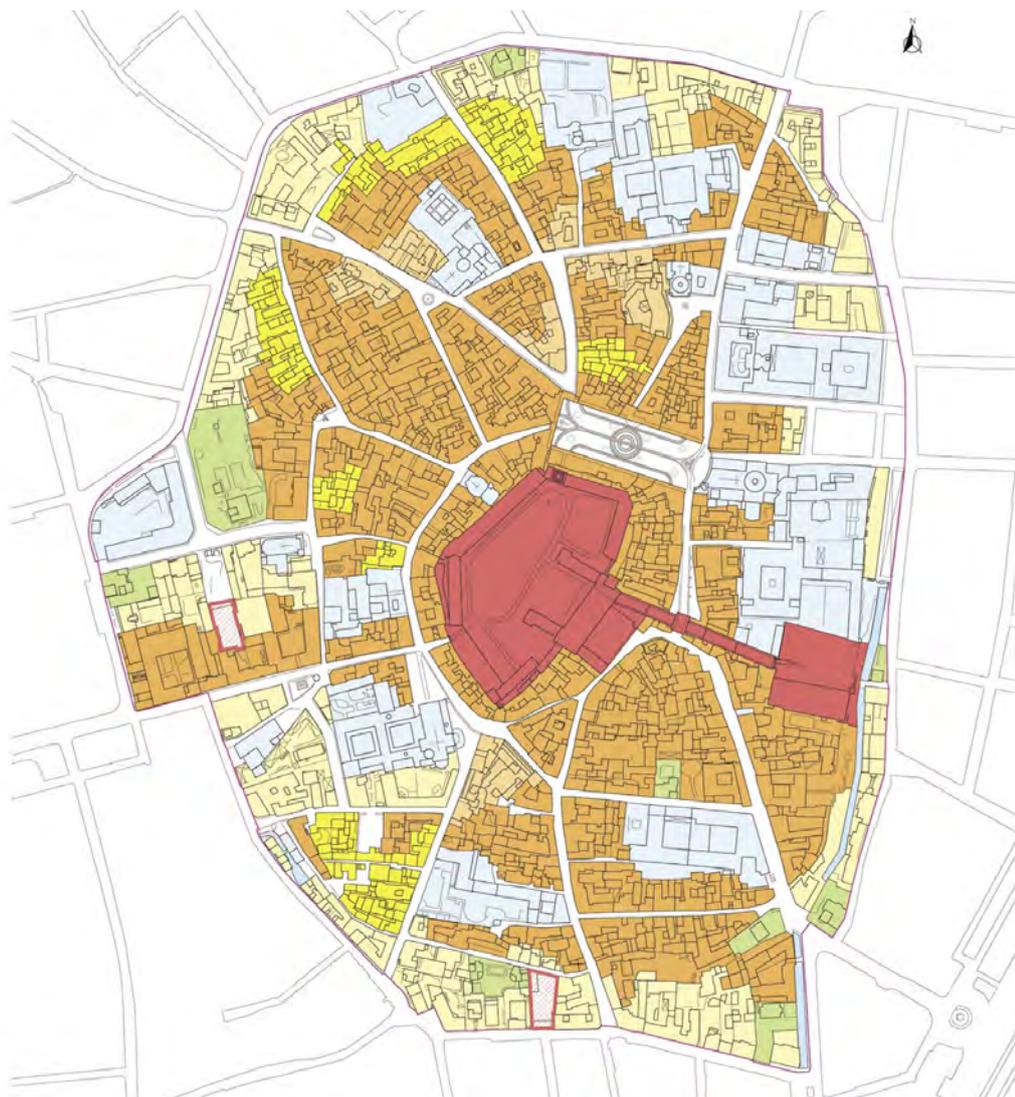
- 
 - fasce di pertinenza del reticolo idrografico (art. 39 NTA)
 - fasce di ambientazione stradale (art. 51 NTA)
-  Percorsi ciclabili (art. 44.02 NTA)
-  Viali alberati (art. 44.02 NTA)

Perimetri

-  Perimetri aree di trasformazione
-  Perimetro di iniziativa comunale del P.T.C del Parco Lombardo della Valle del Ticino
-  Proposta di allargamento del perimetro di iniziativa comunale del P.T.C del Parco Lombardo della Valle del Ticino
-  Confine comunale

piano (come da impegni elettorali), senza rinunciare però anche alla pratica dei Programmi, che avevano messo in movimento, nel bene (del fare) e nel male (di una qualità urbanistica non eclatante) una situazione ormai bloccata da anni. La scelta è stata quella di elaborare un nuovo piano che contribuisse al rilancio di

una città in crisi produttiva, recuperando, inglobandola, l'esperienza dei Programmi, ma anche anticipando i temi della riforma urbanistica e che, soprattutto, venisse definito rapidamente. In questa scelta ha giocato un ruolo importante il mondo imprenditoriale, tradizionalmente forte a Vigevano con l'industria calzaturiera prima



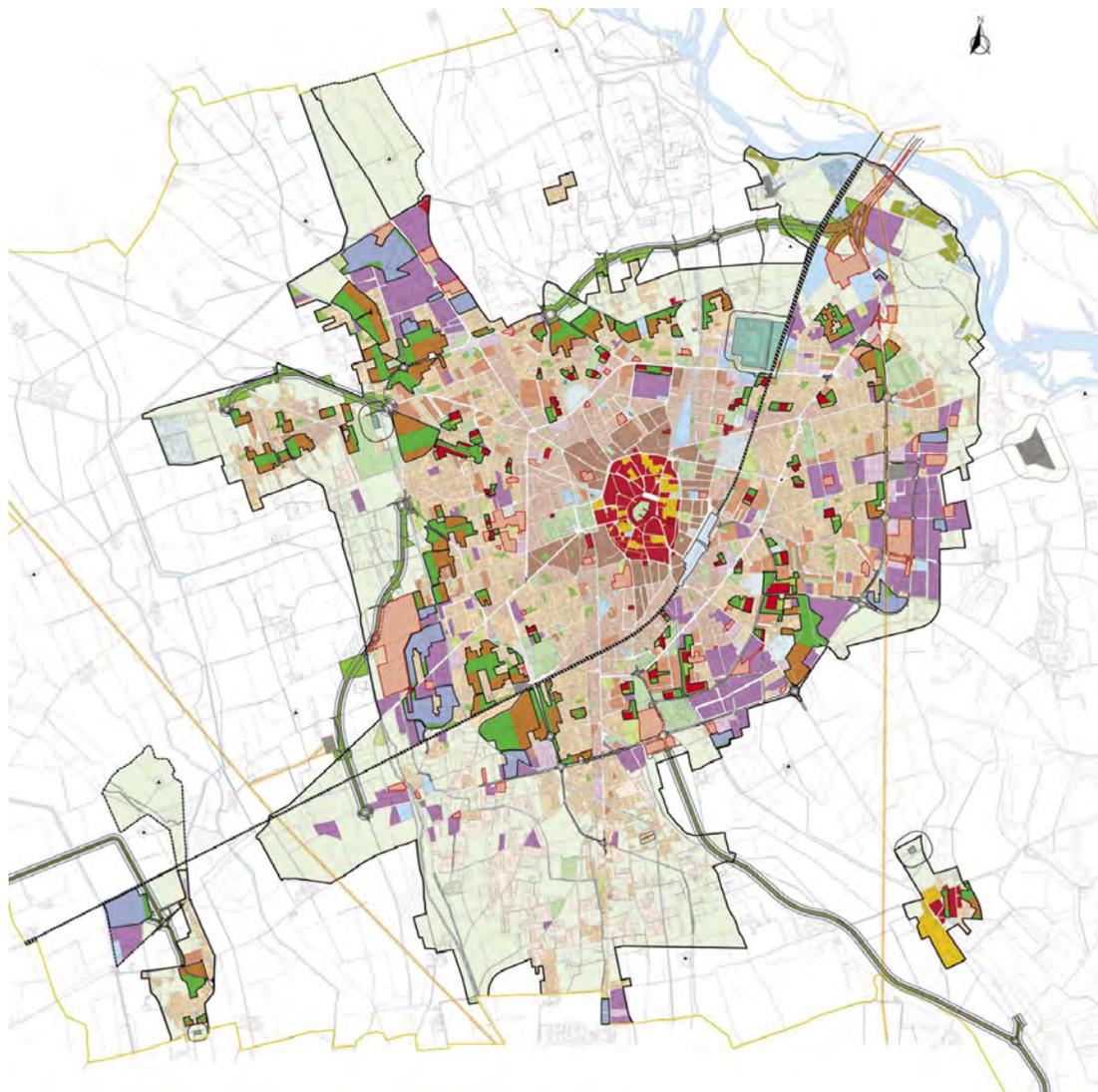
Assetto urbanistico della città storica: centro storico
 Nel "Tessuto storico", (corrispondente non solo alla parte di città normalmente individuata come "centro storico" ma anche ad alcune significative emergenze nell'ambito della città consolidata) viene effettuata una microzonizzazione per "tessuti" alla quale corrisponde una normativa flessibile che non definisce a priori in modo puntuale le categorie d'intervento.

<p>art. 20.01  TESSUTO DI ORIGINE MEDIEVALE tessuto costituito prevalentemente da edifici in linea, a corte e a schiera. Nella città storica corrisponde all'area originariamente perimetata dalla cinta murata del periodo comunale.</p> <p>art. 20.02  TESSUTO DELLE "CORTI GRANDI" tessuto costituito prevalentemente da edifici a schiera sorti lungo vicoli di attraversamento in lunghezza dei lotti caratterizzati da forte tralicciamento. Il localizzato prevalentemente al di fuori della cinta murata comunale, lungo le strade di uscita dalla città, in prossimità delle porte urbane.</p> <p>art. 20.03  TESSUTO DI AMPLIAMENTO NOVDECENTESCO tessuto costituito da edifici sorti su di un nuovo sedime, distribuitamente caratterizzato da cortine edilizie allineate al fronte stradale. Nella città storica corrisponde alla fascia di tessuto a corona della città Teresiana; nella frazione Sforzesca prevalentemente caratterizzato da edifici isolati.</p> <p>art. 20.04  TESSUTO DI SOSTITUZIONE DEL PERIODO MODERNO O CONTEMPORANEO tessuto costituito da edifici sorti su terreni già occupati da edifici antichi, che sostituiscono completamente i precedenti cambiando anche la ripartizione tra volumi edificati e spazi liberi di pertinenza. Caratterizzato da pochi episodi isolati ripologicamente non uniformi.</p> <p>art. 21  EDIFICI E COMPLESSI SPECIALI complessi monumentali, prevalentemente religiosi e civili sorti in corrispondenza di ampie proprietà ecclesiastiche e nobiliti tra la fine del XV e il XIX secolo.</p>	<p>art. 22  COMPLESSO MONUMENTALE DEL CASTELLO complesso di edifici sotto-sultralicci, insediamento posto al margine dell'utro superiore della scarpata fluviale e quindi favorito dalla naturale predisposizione alla difesa. Il nucleo di origine visconzia (XIV secolo) è costituito dalla Rocca Vecchia collegata tramite la strada coperta all'edificio del Maschio. Il complesso è ampliato nel XV secolo dagli Sforza con la realizzazione di tre grandi interventi: le tre scuderie che formano il recinto polygonale che, unitamente al Maschio, chiude il grande cortile interno; il palazzo delle Dame posto specularmente rispetto al Maschio; la Piazza Ducale.</p> <p>art. 23  EDIFICI ISOLATI edifici dotati di particolari elementi di qualità architettonica-ambientale e presentano un carattere di autonomia ed eccezionalità rispetto al contesto nel quale si trovano inseriti.</p> <p>art. 36  AREE A PIANIFICAZIONE ESECUTIVA DEFINITA E VARIANTI aree interessate da strumenti urbanistici esecutivi e da varianti, adottati antecedentemente all'adozione del presente PRG.</p> <p>art. 39  RETICOLO IDROGRAFICO E RELATIVE FASCE DI PERTINENZA</p> <p>art. 50  INFRASTRUTTURE VIABILISTICHE E FASCE DI RISPETTO</p> <p>art. 17.02  PERIMETRO CITTÀ STORICA</p> <p>P2a - Assetto Urbanistico della Città Storica - Centro Storico</p>
---	---

e quella meccanica poi, un mondo che contrariamente a quanto si possa pensare, non ama eccessivamente la pratica dei Programmi quando questa diventa procedura generalizzata, perché comporta comunque forme di discrezionalità politica e, soprattutto, maggiori oneri e impegni finanziari, recuperabili solo con maggiori quantità, che non rappresentano quasi mai vantaggi di mercato; meglio quindi un piano, ovviamente il più flessibile possibile, che le incertezze di una negoziazione continua.

Quanto alla rapidità dei tempi, essa non costituisce certamente un problema in una Regione in cui i piani comunali sono approvati direttamente dai Comuni con la delibera di controdeduzioni, una volta acquisito

dalla Provincia il parere di compatibilità rispetto al Ptcp e dove gli stessi Comuni sono largamente pianificati, essendo giunti ormai quasi tutti alla terza esperienza di piano, mentre quasi tutte le Province sono dotate di un Ptcp approvato (nel caso di Vigevano esiste anche un Ptcp del Parco del Ticino, giunto alla seconda edizione). Insomma dove il territorio è completamente pianificato, il quadro infrastrutturale del tutto definito,



Assetto urbanistico
La città è divisa in "tessuti" (parti di città omogenee sia dal punto di vista funzionale che da quello formale) che costituiscono la "città storica", la "città consolidata" e la "città diffusa", ed "aree di trasformazione" che costituiscono la "città della trasformazione", rappresentata dai nuovi insediamenti.



i Comuni dotati di cartografie e di informazioni aggiornate. Infatti i tempi del nuovo Prg di Vigevano sono stati rapidissimi (anche grazie al materiale disponibile prodotto dal piano mai adottato), con l'adozione nel gennaio 2004 diciotto mesi dopo l'avvio dei lavori e l'approvazione definitiva nel novembre dello stesso anno.

Con queste premesse, il nuovo piano ha particolarmente approfondito e sviluppato due elementi dell'innovazione urbanistica italiana di questi ultimi anni:

- il modello attuativo perequativo
- il rapporto tra piano e programma che ne ha configurato in modo sostanziale la flessibilità, cioè un requisito indispensabile per garantire la necessaria efficacia alle sue previsioni.

Il *modello perequativo* è tra i più coerenti e completi tra quelli conosciuti, ma anche tra i più semplici, il che ovviamente non è un difetto anzi, nel caso specifico, si è rilevato un elemento del successo politico del piano. Si fonda su un'analisi preventiva, sintetizzata nella tavola Potenzialità della trasformazione dove vengono evidenziate all'interno dell'area urbana (appositamente definita) tutte le aree libere presenti nella città consolidata e nelle zone periurbane di frangia esterna, le residue aree industriali dimesse e tutti gli interventi di trasformazione in atto, per i quali verrà confermata la disciplina vigente; insomma, tutte le aree della possibile trasformazione urbana che saranno sottoposte alla disciplina del piano. Trattandosi di immobili di piccole dimensioni, che non possono contribuire quindi in modo significativo all'aumento delle dotazioni pubbliche della città, le aree industriali dimesse residue sono state però comprese nella disciplina dei tessuti urbani, una delle due tipologie urbanistiche del modello attuativo (l'altra sono le Aree di trasformazione); la loro trasformazione avverrà con le regole urbanistiche ed edilizie dei Tessuti all'interno dei quali non sono previsti né cessioni né espropri e non sarà quindi subordinata alla perequazione urbanistica, che riguarderà esclusivamente le Aree di trasformazione, organizzate in due sole tipologie corrispondenti alla analisi preventiva, integrate e ambientali, le prime con la presenza significativa di funzioni terziarie insieme alla residenza e con maggiori densità edilizie, le seconde quasi completamente residenziali, con un'accentuata presenza di verde (70% della superficie territoriale) e con basse densità.

Il *modello attuativo* suddivide dunque la città in due parti: la città esistente organizzata in tessuti urbani, senza espropri e cessioni (salvo l'intervento successivamente descritto dei Pii), con un regime immobiliare privatistico e una normativa finalizzata alla più semplice ed efficace manutenzione qualitativa (recupero, ampliamenti, demolizione e ricostruzione, completamenti); la nuova città, organizzata in Aree di trasformazione, subordinata alla perequazione urbanistica e quindi alle cessioni compensative a fronte di un'edificabilità generalizzata, regolata da indici che sono il risultato dell'incrocio tra i parametri di dimensionamento indicati anche dal Ptcp e la necessità di equilibrare complessivamente la dotazione degli standard; indici che per le due tipologie di Aree di trasformazione, sono certamente più bassi di quelli usati in precedenza, ma non al punto di pregiudicare la fattibilità economica degli interventi.

La soluzione adottata consente di recuperare completamente attraverso le aree di cessione compensativa previste dalle regole perequative, l'intero fabbisogno arretrato degli standard urbanistici, confermati dal piano nonostante le possibilità riduttive introdotte dalla legislazione lombarda con i cosiddetti standard qualitativi e, soprattutto, abolisce completamente la distinzione tra aree pubbliche e aree private nelle previsioni del piano, eliminando quindi ogni forma di diversità di trattamento delle proprietà coinvolte dalle nuove previsioni del piano. Inoltre, una quota dell'edificabilità delle Aree di trasformazione viene sempre assegnata al Comune, che la potrà localizzare, aggregata o no, sulle stesse aree di cessione compensativa per realizzare edilizia sociale, o la utilizzerà come incentivo per favorire le operazioni più difficili di riqualificazione urbana, o come permuta; essa rappresenterà comunque un vero e proprio patrimonio di riserva di edificabilità comunale.

Altrettanto innovativa è la soluzione proposta per conferire una effettiva flessibilità al Prg, uno strumento che ha scontato buona parte della propria inefficacia proprio a causa della rigidità del modello attuativo e previsionale. L'obiettivo della flessibilità viene raggiunto con l'incorporamento all'interno del piano dei "programmi complessi", cioè di quegli strumenti che negli ultimi dieci anni hanno dimostrato di possedere una notevole efficacia nei confronti della trasformazione urbana, non riguardando future trasformazioni ipotetiche, ma trasformazioni reali quanto a soggetti interessati e risorse disponibili; dunque, veri e propri progetti urbanistici. Il loro limite era la parzialità, il caso per caso, la deroga al piano; incorporandoli nel piano, grazie ad una legislazione regionale che disciplina la loro approvazione in eventuale Variante con la stessa procedura di un normale strumento attuativo, questo limite viene del tutto eliminato.

D'altronde, come già accennato in precedenza, l'esperienza vigevanese dei Pii aveva già conseguito risultati positivi nel primo anno di applicazione, almeno dal punto di vista realizzativo e ancora di più nel secondo anno, quando, una volta definiti gli indirizzi generali del nuovo Prg, i Pii erano stati gestiti in conformità agli

stessi, riuscendo a rappresentare, in qualche caso, un'attuazione anticipata del piano. Ma incorporare i Pii nel piano significa molto di più e cioè prevedere la loro utilizzazione all'interno di una strategia urbanistica che ne ottimizza gli stessi esiti di interesse pubblico, superando i limiti e le contraddizioni che anche le esperienze più importanti, come quella di Milano, hanno messo in luce.

Nel nuovo Prg i Pii sono innanzitutto lo strumento ordinario di gestione del progetto urbano, una possibilità che viene offerta all'attuazione, per realizzare interventi di particolare complessità e interesse pubblico indicati dagli elaborati prescrittivi del piano (l'ambito di trasformazione della stazione ferroviaria) o dalla sola normativa, come l'attuazione unitaria di due o più Aree di Trasformazione o la realizzazione di servizi particolarmente importanti indicati dal Piano dei Servizi. Inoltre i Pii rappresentano un incentivo per gli interventi di riqualificazione urbana diffusi nei tessuti, come quelli relativi alle piccole aree industriali dismesse, o quelli relativi agli interventi di demolizione e ricostruzione; interventi che sono soggetti ad una normativa ordinaria di tipo diretto, ma anche a normativa premiale, gestita dai Pii, finalizzata ad aumentare le dotazioni pubbliche più importanti per l'efficienza e la compatibilità ecologica della città (infrastrutture e parcheggi), a fronte di un incremento delle possibilità edificatorie da non utilizzare necessariamente in loco, ma che è possibile trasferire nelle aree di cessione compensativa. In ciascun tessuto urbano le Norme di Attuazione disciplinano, a seconda del contesto morfologico e funzionale e degli obiettivi specifici posti dal piano, le possibilità d'intervento dei Pii, che, ad oggi, appaiono come gli unici strumenti in grado di affrontare situazioni così complesse. Naturalmente, con l'approvazione definitiva del Prg, deve essere modificato il Documento d'inquadramento che regola la presentazione dei Pii, al fine di adeguarlo, nella sostanza, alla strategia urbanistica generale, escludendo quegli interventi in contrasto con la stessa. Anche questo passaggio, fondamentale per incorporare giuridicamente i programmi nel piano, dovrà essere compiuto senza inutili rigidità, tendendo presenti più gli obiettivi e le strategie, che le prescrizioni.

Con queste note sono stati evidenziati i due elementi più significativi del nuovo piano: oltre a questi, ve ne sono naturalmente altri, come la valorizzazione della ferrovia per garantire un'accessibilità migliore verso l'area metropolitana milanese, una metodologia meno conservativa di quella tradizionale per la valorizzazione e la riqualificazione delle parti storiche della città, la costruzione della rete ecologica attraverso i progetti di trasformazione urbana e, sempre per quanto riguarda l'ambiente, l'integrazione della normativa urbanistica con concrete misure di ecologia urbana, finalizzate alla conservazione delle risorse ambientali non riproducibili e alla rigenerazione di quelle riproducibili; vale a dire una effettiva e misurabile strategia di sostenibilità.

SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA

Comune di Vigevano
Assessorato: Urbanistica

IL CASO

Il nuovo Prg

CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO

Intero territorio comunale

A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE

Piani urbanistici

RIFERIMENTI

<http://www.comune.vigevano.pv.it>