

Comune di Preganziol (TV)

Il nuovo Piano regolatore generale

Il Comune di Preganziol è collocato lungo l'asse viario del Terraglio, storica connessione tra Venezia e Treviso. Caratterizzato da elevati ritmi di crescita, conta oggi circa 15.000 abitanti: all'aumento dovuto alla tradizionale perdita di popolazione di Treviso, si è recentemente aggiunta una quota rilevante di popolazione proveniente da Mestre, il cui ingresso a Preganziol è facilitato dalla realizzazione della ferrovia regionale.

La vicenda del Piano

Il nuovo Prg di Preganziol, coordinato e redatto dallo studio Dinale-Rigonat Hugues Architetti Associati, è stato messo a punto in più fasi, ciascuna affrontando uno specifico settore di intervento.

Il coordinamento complessivo è stato affidato al Documento preliminare degli indirizzi progettuali per un progetto generale del Comune di Preganziol, (acquisito dal Consiglio comunale il 28 aprile 1994).

Le principali tappe della redazione sono:

- 1994: adozione della Variante per le aree agricole (approvazione regionale nel 1996);
- 1995: adozione della Variante per le zone residenziali, la viabilità e le zone a standard (approvazione regionale nel 1997);
- 1998: adozione della Variante per le zone produttive e terziarie (approvazione regionale nel 2000).

Nell'aprile 2004, a dieci anni dalla prima Variante generale, l'Amministrazione comunale promuove uno studio per la verifica dei risultati ottenuti durante la gestione del Prg, studio alla base della revisione del Piano, a seguito dell'approvazione della nuova legge urbanistica regionale.

Tale occasione viene utilizzata con due obiettivi: quello di valutare le scelte contenute nella strumentazione urbanistica comunale individuandone punti di forza e di debolezza e avviare un dibattito sulla politica urbanistica comunale futura, costruendo un'interpretazione quanto più condivisa del territorio e individuando i nuovi temi e possibili scenari di intervento.

I temi del nuovo Piano

I temi principali del Prg sono:

- individuazione dei criteri di controllo della forte espansione residenziale con l'esigenza di salvaguardia idrogeologica e dell'identità locale dei nuclei urbani fondanti il territorio;
- controllo dell'edificazione diffusa lungo il ricco reticolo stradale;
- messa a punto di una politica ambientale capace di controbilanciare il progressivo abbandono delle zone agricole.

Sul lato delle procedure attuative, il piano prevede:

- il coinvolgimento dei privati nell'attuazione dei servizi e delle attività pubbliche attraverso l'utilizzo del principio perequativo e del plafond edilizio;
- la realizzazione di una quota di edilizia residenziale pubblica ottenuta senza ricorrere allo strumento del Peep e procedure ad esso connesse.



Schema progettuale complessivo proposto dalla "Variante al Piano regolatore per le zone residenziali, la viabilità e le zone a standard" del Comune di Preganziol (nel riquadro rosso, i dettagli delle immagini successive).

Questioni caratterizzanti il caso

Tutta l'esperienza di Preganziol ruota attorno a tre questioni.

1. Il Piano come progetto della città e del territorio

La caratteristica principale del Piano è il rifiuto della tradizionale formulazione come strumento di regolazione e valorizzazione della proprietà fondiaria.

Esso è costruito come progetto della città, con il presupposto di salvaguardare i caratteri di identità propri del territorio comunale e l'idea di una sua intima appartenenza ad un contesto territoriale più ampio coincidente con l'asse storico del Terraglio, inteso come sistema insediativo complesso.

Il rischio maggiore dello sviluppo spontaneo era la saturazione nord-sud del territorio comunale lungo l'asse stradale, ossia la formazione di un continuum urbanizzato dato dalla saldatura dei nuclei originari, che cominciava a rappresentarsi anche in termini geografici. Spaventava, inoltre, l'interpretazione del Terraglio come asse viario distributore di funzioni che avevano i propri utenti localizzati nei grandi nuclei urbani.

Questa probabile e spontanea forma di sviluppo appariva in contrasto con:

- il funzionamento idraulico del territorio: la spontanea saldatura dei nuclei urbani porta alla costruzione di una sorta di barriera edificata lungo l'asse nord - sud che si contrappone al sistema di scolo delle acque naturalmente disposto lungo in direzione est-ovest;

- il sistema insediativo originario delle ville: la leggibilità di questo sistema è fondata su un rapporto di vuoti e pieni che una saldatura dei nuclei edificati renderebbe non più riconoscibile;
- il sistema urbano originario basato su un riconoscibile funzionamento dei sistemi di centralità e perifericità, a loro volta connotati da riconoscibili rapporti di densità edilizia.



Dettaglio del centro di Preganziol estratto dalla tavola normativa di Prg Regole dello spazio pubblico.

	lastricato		fosso da mantenere		verde privato		punto di accesso
	prato		impianti sportivi scoperti		allineamento		tipo edilizio
	prato alberato		parcheggi interrati		portico		sezione stradale
	filari		edifici preesistenti mantenuti		fronti commerciali		aree intervento unitario
	boscato		perimetro di massimo inviluppo		aderenza		aree in zone C1,4

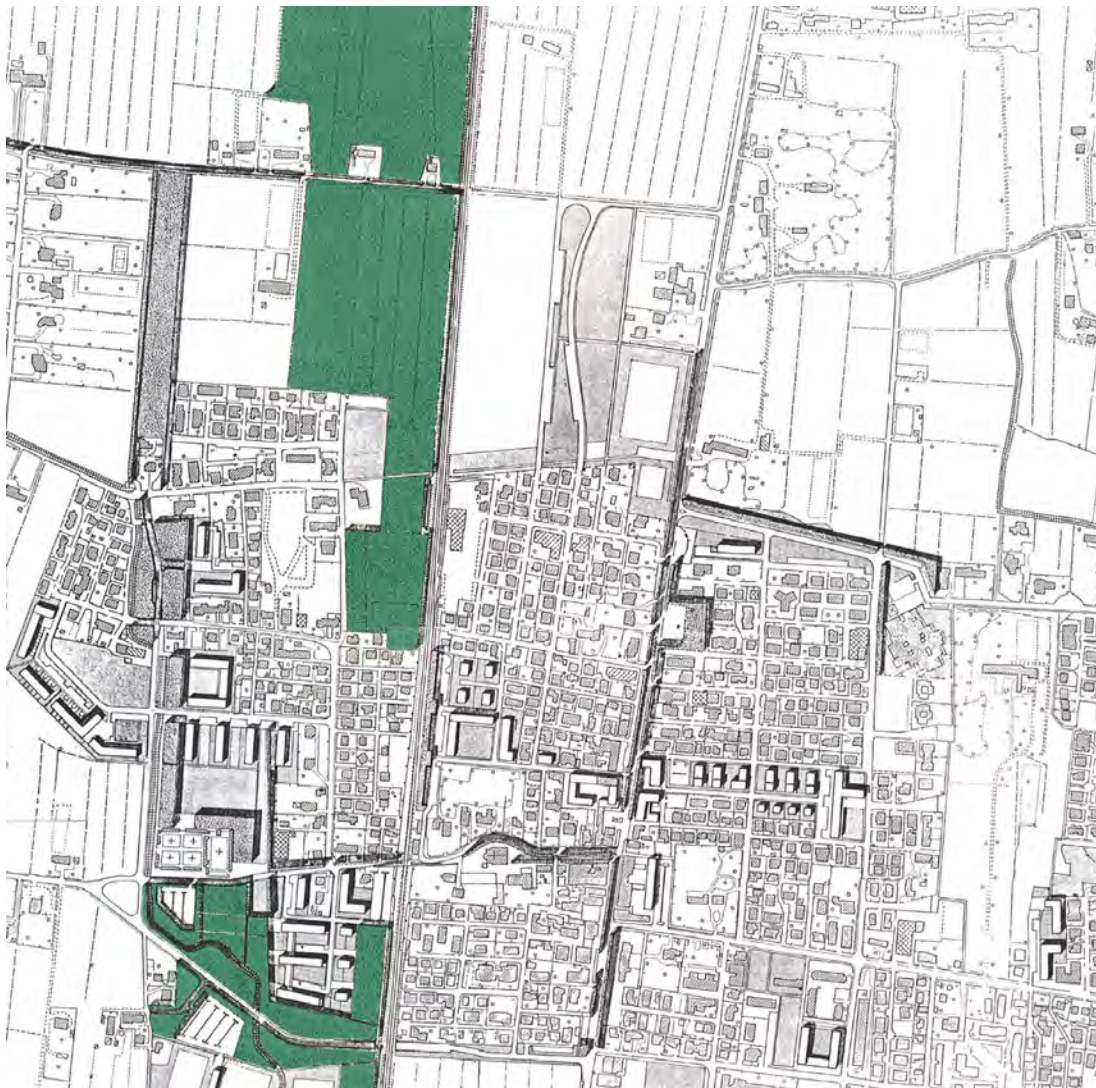
Il Piano propone una nuova lettura del territorio comunale basata sull'idea della formazione di una città del Terraglio contrapposta alla città lungo il Terraglio.

Gli aspetti insediativi e tipologici e le scelte sulle quali tale idea poggia sono:

- non interpretare l'asse del Terraglio come asse viabilistico totalmente disponibile all'insediamento di strutture commerciali a servizio delle aree urbane contigue;
- fondare il progetto sulla ricerca di differenze e specificità sulle quali rafforzare il principio d'identità locale del capoluogo e delle frazioni;
- migliorare la mobilità complessiva nel territorio definendo un sistema a maglia in grado di sgravare l'asse del Terraglio e riarticolare le gerarchie e le relazioni tra le parti rafforzando i sistemi di centralità;

- preservare la forma insediativa che caratterizza il territorio a scala complessiva che è fortemente qualificato dalla dimensione dello spazio aperto rurale e dai grandi giardini delle ville storiche, assumendo come spazio urbano di riferimento (come spazio dell'abitare) tutto il territorio, compresi i grandi spazi aperti.

Tali criteri d'intervento si sono tradotti nella scelta progettuale di intervenire completando, sostituendo, densificando le aree già urbanizzate senza espandere e saturare ma, al contempo, riorganizzando e rafforzando la struttura del sistema di relazione, in particolare quello stradale.



Schema prefigurativo del progetto per il centro di Preganziol.

Sono previsti interventi di completamento dell'assetto insediativo assieme ad opere di riqualificazione urbanistica: completamenti viari, acquisizione di spazi a standard e per servizi, sostituzioni edilizie in aree degradate, etc.

Un primo bilancio vede l'avvio dei processi di riqualificazione promossi e testimonia la tenuta delle centralità locali nel definire l'identità dei diversi nuclei del territorio.

Una corretta localizzazione degli interventi caratterizzati da maggiore densità edilizia ai quali è stata associata un ruolo di centralità ha avuto come esito un arricchimento dei luoghi pubblici e limitato la tendenza all'omologazione insediativa tipica di molte situazioni venete.

Alcuni interventi (tra tutti l'insediamento universitario nella villa storica di Villa Fianchetti) testimoniano l'adeguatezza della scelta di confermare e valorizzare la natura duale di questa Città del Terraglio che tiene insieme relazioni a grande scala e specificità locali senza per questo fare assumere al Terraglio i caratteri di una strada-mercato.

2. Il controllo morfologico e insediativo delle previsioni di piano

La costruzione del Piano come progetto della città si è tradotta in una mappa di aree d'intervento soggette a trasformazione puntuale, in un insieme di proposte definite con un apparato normativo il cui fine è anche il controllo formale e insediativo e non solo quello quantitativo.

L'insieme degli elaborati prescrittivi del Prg è composto, oltre che da un disegno alla scala 1:5000 anche da

una serie di elaborati in scala 1:2000.

Nella tavola alla scala 1:5000 sono stabiliti gli usi e le modalità attuative e sono inoltre identificati gli ambiti per i quali si prevede una trasformazione urbanistica. Per questi ambiti, chiamati Aree significative, sono state prodotte due serie di elaborati, in scala 1:2000: la Tavola delle Regole dello spazio pubblico e la Tavola delle Regole morfologiche. Le prime definiscono i limiti delle aree pubbliche e private e le modalità per la loro acquisizione; le seconde precisano i modi dell'edificazione stabilendo la posizione e tipologia degli edifici previsti, il trattamento dello spazio aperto e così via.

Le prescrizioni contenute nelle Norme tecniche e riferite alle singole aree d'intervento (Aree d'intervento unitario) completano l'apparato prescrittivo attraverso indicazioni quantitative, modalità d'attuazione ed eventuali prescrizioni particolari.

Un primo bilancio mostra come l'apparato normativo predisposto abbia permesso di preservare l'insieme di riflessioni e considerazioni nate nella fase di costruzione del piano fino alla fase attuativa.

L'esistenza di tale apparato ha offerto all'amministrazione pubblica elementi di valutazione nei confronti della pianificazione attuativa altrimenti affrontata nei soli termini dimensionali o nei successivi termini edilizi (cioè in riferimento alle competenze tipiche della Commissione edilizia).

L'esistenza di quest'apparato in qualche modo ha velocizzato e snellito l'azione dell'amministrazione in quanto la fase di formulazione degli obiettivi di carattere pubblico è predeterminata.

3. La perequazione e il coinvolgimento dei privati nella formazione del patrimonio pubblico

Tra gli obiettivi della nuova strumentazione urbanistica, due hanno importanza strategica per l'attuazione:

1. la realizzazione delle previsioni riguardanti le aree pubbliche o destinate ad attività pubbliche;
2. la realizzazione della quota di edilizia residenziale pubblica.

Per la realizzazione delle aree pubbliche: il Prg introduce alcuni correttivi e modificazioni all'apparato prescrittivo tradizionale, innanzitutto adottando il principio che ogni singolo intervento previsto non debba generare domanda aggiuntiva di standard in modo da non aggravare la situazione pregressa e garantire la sostenibilità dell'intervento stesso. In termini pratici ciò si traduce nella scelta di sovradimensionare lo standard dentro le Aree di trasformazione da attuarsi con interventi unitari (le Aiu) in modo da garantire sia lo standard primario sia lo standard secondario e quindi in modo da non generare esigenze di aree per servizi da acquisire esternamente. L'utilizzo dell'indice territoriale esteso all'intera area d'intervento, indifferentemente sulle aree edificabili o per servizi, ha uniformato il trattamento dei diversi proprietari.

Un secondo criterio introdotto riguarda le caratteristiche proprie delle aree destinate a standard: all'interno delle Aiu le aree a servizi sono individuate secondo precise esigenze di carattere progettuale, passando da una logica tipicamente dimensionale ad un tipo prestazionale.

Una prima valutazione sui risultati può essere articolata in rapporto ai risultati effettivi.

Si può mettere in evidenza come a fronte di circa 3.700 nuovi abitanti insediati nelle Aiu (ai quali corrispondono, secondo le indicazioni di legge, circa 100.200 mq di aree destinate a servizi), siano stati individuati all'interno delle stesse Aiu circa 91.600 mq di aree per servizi, con un saldo negativo di circa 8.600 mq e con un rapporto di standard per abitante superiore a 24,7 mq. Questo dato serve a mettere in evidenza la pressoché totale sostenibilità degli interventi previsti.

Inoltre, ad otto anni di distanza dall'adozione della Variante ed a sei anni dalla sua effettiva entrata in vigore dopo l'approvazione regionale, la percentuale d'attuazione delle previsioni supera il 55%.

Per la realizzazione della quota di edilizia residenziale pubblica, il meccanismo più innovativo introdotto dalla variante generale del 1995 riguarda la procedura adottata per la realizzazione di essa.

Il Prg di Preganziol ha mantenuto la volontà dell'Amministrazione comunale di proseguire nella politica dell'intervento pubblico nel settore residenziale modificandone obiettivi, finalità e procedure. Tale politica, è stata ritenuta necessaria in relazione alla possibilità di controllare il mercato delle aree a fronte di forti spinte già allora percepibili. L'obiettivo dichiarato del Piano è quello di "perequare" le previsioni urbanistiche relative all'edilizia residenziale pubblica tra tutti i proprietari di aree ricadenti in zone d'espansione evitando il ricorso all'esproprio.

In sintesi i contenuti sono i seguenti:

- l'indice di edificabilità di ogni area dipende da obiettivi di ordine morfologico e tipologico, cioè dal contesto urbano entro il quale l'area si colloca;
- viene proposta l'individuazione di un indice base omogeneo (plafond) per tutte le Aiu individuate di 0,7

- mc/mq di superficie territoriale;
- viene prevista la cessione all'Amministrazione comunale, con la convenzione urbanistica, di aree da destinare all'edilizia residenziale pubblica; la volumetria edificabile nelle aree da destinare ad Erp è pari alla differenza tra l'indice territoriale previsto per l'Aiu e l'indice base (plafond) individuato;
 - gli interventi destinati ad Erp devono avere le stesse caratteristiche tipologiche e insediative degli edifici d'edilizia destinata a libero mercato; ciò è garantito dalla prescrizione dettata dalle Nta secondo le quali l'indice fondiario deve essere uguale al di là della destinazione finale.

Una valutazione degli esiti ottenuti dalla politica urbanistica deve essere articolata lungo due direzioni:

la prima riguarda il meccanismo generale proposto dal piano; l'obiettivo di mantenere una quota di edilizia residenziale pubblica è stato ottenuto senza ricorrere allo strumento del Peep; il volume totale da destinare ad Erp raggiunge circa il 40% del volume totale previsto in area d'espansione.

La seconda direzione riguarda invece l'effettivo funzionamento del meccanismo individuato; da questo punto di vista è importante notare come la percentuale di attuazione delle previsioni, a sei anni dalla sua entrata in vigore superi il 55%, dimostrando l'efficacia del meccanismo stesso.

SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA

Comune di Preganziol
Settore: Gestione e sviluppo del territorio e delle infrastrutture
Progettista del Piano

IL CASO

Il nuovo Piano regolatore generale

CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO

Città/territorio storico
Intero territorio comunale

A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE

Piani urbanistici

RIFERIMENTI

<http://www.comune.preganziol.tv.it>