

## **INDIRIZZI PER LA REDAZIONE DEL NUOVO PIANO REGOLATORE GENERALE.**

### **Premessa.**

Per affrontare correttamente la discussione sul nuovo piano regolatore generale non si può non ripartire da un'analisi del Piano vigente, da come è stato concepito, da quello che è stato realizzato e dagli effetti che ha prodotto negli ultimi 12 anni. Di più, crediamo sia necessario ripercorrere e ricostruire, su grandi linee, quello che hanno rappresentato gli strumenti di pianificazione urbanistica negli ultimi trenta anni nel nostro paese.

Saltare questo passaggio può essere molto pericoloso, sarebbe come avviare una discussione ex-novo, con il rischio di nullificare quanto di buono è stato fatto e di non imparare dagli errori del passato. Sicuramente oggi esistono nuove esigenze, nuovi bisogni e un contesto profondamente mutato rispetto al passato, ma sarebbe sciocco non individuare una linea di continuità accanto alle necessarie discontinuità con la pianificazione precedente.

E' necessario definire un'analisi il più possibile condivisa, rivedendo anche criticamente, se necessario, convinzioni e scelte che spesso hanno diviso anche in modo aspro le forze politiche e le componenti amministrative del paese.

Tutto questo può sembrare scontato e banale, ma l'esperienza ci dice che non è così. I pericoli sono due: si può dare per presupposta e scontata l'analisi su ciò che è accaduto, senza esplicitarla e condividerla effettivamente – che è quello che potrebbe accadere oggi –, oppure l'analisi – come è accaduto in passato – è fortemente viziata e condizionata dagli schieramenti di parte e dalla incomunicabilità delle reciproche posizioni. Al contrario, esplicitare un'analisi, e se possibile condividerla, significa creare le condizioni per una discussione costruttiva.

E' necessario definire da una parte un'analisi accurata e dall'altra un documento di indirizzo che definisca obiettivi e criteri da porre alla base dell'elaborazione del nuovo piano. Un documento che sia riferimento per il confronto, sia a livello politico che tecnico e che costituisca la traccia sulla quale raccogliere osservazioni, integrazioni e proposte in un processo partecipato. Un documento che ponga alla base gli interessi generali, gli interessi pubblici da perseguire nella pianificazione urbanistica, evitando

di stabilire un confronto con i cittadini che sia basato esclusivamente sulla raccolta delle esigenze private. Sia l'analisi che gli indirizzi, che vengono indicati nel presente documento preliminare, dovranno essere considerati come l'avvio di un lavoro che dovrà necessariamente essere approfondito e rivisto sulla base delle indicazioni tecnico-progettuali fornite dal professionista incaricato e dal confronto partecipato con le componenti politico-sociali e culturali della società pettoranese. Un documento che, nel fissare alcuni riferimenti a principi e indirizzi precisi, sia successivamente aperto ad approfondimenti e alle soluzioni progettuali conformi ai principi e agli indirizzi.

### **La Pianificazione precedente.**

Pettorano ha già vissuto, negli ultimi trent'anni, due stagioni di pianificazione urbanistica. La prima, frutto di un'elaborazione della fine degli anni settanta, aveva due obiettivi dichiarati:

- 1) salvaguardare il centro storico;
- 2) rispondere all'esigenza di nuove abitazioni in un paese che non aveva conosciuto quasi nessuna attività edilizia di nuova edificazione da decenni.

Al primo obiettivo si rispose con una scelta netta di non prevedere aree di espansione nel centro storico ad esclusione dell'area della "Preziosa" vista in naturale continuità con il centro storico e come tale in grado di evitare una separazione netta tra il vecchio e il nuovo. Si escluse esplicitamente l'espansione edilizia del paese oltre la statale 17.

Al secondo obiettivo si cercò di dare risposta sostanzialmente in due modi: l'individuazione dell'area PEEP alla "Preziosa", concepita in continuità con il centro storico e le aree agricole di completamento alle frazioni, che soddisfacevano esigenze abitative "puntuali".

Le altre scelte - aree a servizi, zone produttive - furono frutto di mediazioni improntate più a salvaguardare l'iter del Piano nel suo complesso che alla risposta a esigenze vere della collettività.

L'iter di quel piano fu molto tormentato: lungaggini nell'approvazione da parte della regione, come era normale in quegli anni; passaggio di competenze alla provincia; intervento della legge Galasso; adozione e approvazione del Piano paesistico regionale che andava ad influenzare ed escludere alcune previsioni di destinazione urbanistica.

Di fatto, il piano fu realizzato attraverso le norme di salvaguardia e alla data della sua approvazione (inizi anni novanta) il Piano aveva esaurito i suoi effetti.

Frutto di quel piano regolatore fu l'approvazione del primo piano di recupero del centro storico, rispetto al quale si potrebbero fare numerose considerazioni e riflessioni. In questa sede ci limitiamo ad evidenziare che quello strumento urbanistico poneva come centrale il tema della salvaguardia e del recupero del centro storico, indicando una traccia di lavoro che di fatto è stata un punto di riferimento costante per le varie amministrazioni che si sono succedute negli anni. Pur tra molti limiti e contraddizioni, se oggi Pettorano può stare a buon diritto nel club dei borghi più belli d'Italia dell'ANCI, questo è il risultato di quella impostazione.

La centralità del centro storico nella riflessione e nelle scelte urbanistiche di quegli anni era il frutto di diverse valutazioni:

- 1) Pettorano, spopolato dall'emigrazione, conservava un grande contenitore abitativo che andava salvaguardato e recuperato;
- 2) bisognava evitare in prossimità del centro storico di creare un'area di espansione che avrebbe ulteriormente spopolato il centro storico;
- 3) bisognava dare una risposta in termini abitativi alle nuove generazioni in una scelta in continuità con il centro storico che ne conservasse l'unitarietà senza stravolgerlo. In quegli anni, infatti, le nuove famiglie, riunificando il luogo di lavoro con quello di residenza, erano portate a trovare una soluzione abitativa a Sulmona che conosceva una forte espansione edilizia.

Il primo piano regolatore solo in parte riuscì ad arginare quel fenomeno.

Il secondo Piano regolatore, nasce in un clima di forte contrapposizione politica con posizioni che apparivano fortemente radicalizzate. Era emersa con maggiore forza l'esigenza di salvaguardia ambientale e naturalistica con la proposta di istituzione della Riserva Naturale Regionale Monte Genzana da una parte, e veniva sollevata la necessità di dare un maggiore impulso all'attività edilizia dall'altra, nell'intento di arrestare il declino demografico del paese. Il Piano regolatore doveva recepire il piano Paesistico che la Regione aveva definitivamente approvato e che nel caso di Pettorano prevedeva vincoli consistenti in tutta l'area montana e in una parte del territorio a Valle.

Le previsioni di quel piano hanno risentito fortemente di una mancata sintesi che tenesse insieme le due esigenze in modo equilibrato. Si riconfermò una sostanziale intangibilità del centro storico, rivedendone il perimetro e non escludendo

limitate aree edificabili in prossimità del centro storico e in qualche caso superando la barriera rappresentata dalla statale 17 (area turistico ricettiva, area socio sanitaria, zone di ristrutturazione edificabili e alcuni completamenti). Si scelse di non riproporre il piano di recupero del centro storico prevedendo, in alternativa, l'intervento in alcuni comparti più degradati da realizzare attraverso piani particolareggiati. Quella scelta è stata successivamente superata, considerata la sostanziale non attuazione, riproponendo un nuovo piano di recupero che è stato adottato nel 2003. L'area del fiume Gizio fu sottoposta a maggiore tutela. Nelle frazioni la scelta fu quella di consentire una ampia edificazione, prevedendo la possibilità di costruire nei lotti liberi delle aree di ristrutturazione, individuando alcuni completamenti e una nuova espansione attraverso le aree destinate a case orto.

Il tema-problema di un'edificazione eccessivamente diffusa e dei costi pubblici di urbanizzazione delle aree, che era emerso come criticità nel primo piano e nelle intenzioni dichiarate si voleva affrontare e risolvere, di fatto non ha trovato soluzione. L'individuazione di aree edificabili a confine con il comune di Sulmona rispondeva ad un'esigenza che veniva dall'esterno: il blocco del Piano regolatore di Sulmona spingeva e spinge alcuni a cercare una soluzione abitativa nei comuni immediatamente vicini. Un fenomeno, che era già presente nel comune di Introdacqua, e che quelle scelte andavano a favorire anche a Pettorano.

In effetti, da questo punto di vista, il Piano vigente ha esplicitato i suoi effetti. Da un'analisi sommaria condotta dall'ufficio tecnico comunale viene fuori che dal 1994 al 2006 sono state rilasciate 65 concessioni edilizie (oggi permessi a costruire) e realizzate 84 nuove unità abitative. Un'attività edilizia consistente per una piccola realtà come Pettorano. Sicuramente la più intensa della sua storia recente. A quale esigenza ha risposto questa intensa attività edilizia? Ha risposto sicuramente al bisogno delle nuove generazioni di residenti di avere una propria abitazione, ma ha innescato un fenomeno ben più consistente di trasferimenti dalla vicina Sulmona. Dal punto di vista demografico ha portato ad una stabilizzazione della popolazione, prima in lento ma costante declino, nella quale il decremento rappresentato dal saldo naturale è stato compensato dalle immigrazioni da Sulmona. Poiché questo fenomeno ha coinvolto essenzialmente le frazioni, il rapporto tra popolazione abitante nel centro storico e popolazione abitante nelle frazioni-case sparse, per la prima volta nella storia del paese, si è rovesciato. Oggi abbiamo più abitanti nelle frazioni che nel centro storico. Dal punto di vista sociale è sicuramente necessaria un'analisi più approfondita, ma in maniera sommaria possiamo dire che i nuovi nuclei provenienti da fuori

conservano la sfera dei propri interessi al di fuori del paese e una scarsa partecipazione alla vita di comunità (utilizzo di servizi, attività economiche, vita associativa, tempo libero etc.).

### **Gli elementi nuovi.**

Quali sono gli elementi nuovi con i quali dobbiamo confrontarci nel disegnare un nuovo Piano regolatore?

Crediamo che sia utile evidenziare sia gli elementi nuovi, ormai acquisiti, che caratterizzano questa nuova fase di pianificazione, sia gli elementi di criticità, che emergono su alcune tematiche, sia lo scenario che ci troveremo di fronte nei prossimi anni.

Tra gli elementi nuovi, ormai acquisiti, crediamo che vadano evidenziati sei aspetti:

- 1) Pettorano ha fatto una scelta definitiva a favore della salvaguardia dell'ambiente naturale con l'Istituzione della Riserva naturale Monte Genzana e Alto Gizio (1996). La riserva è ormai una realtà consolidata e la fase di pianificazione urbanistica dovrà necessariamente relazionarsi con l'aggiornamento del Piano di assetto.
- 2) La Riserva naturale del Monte Genzana è una riserva particolare, unica nel suo genere, in quanto ricomprende al suo interno il centro abitato. Fare il Piano regolatore di un comune che ha il proprio centro storico all'interno di un'area protetta è un'occasione unica che può e deve caratterizzarlo fortemente.
- 3) Pettorano è entrata a far parte del Club dei Borghi più belli d'Italia dell'ANCI, con una scelta operata dal comune di inserirsi in un circuito di valorizzazione dell'Italia "minore" che negli ultimi anni raccoglie una grande attenzione in termini di iniziative progettuali e di promozione turistica (a questo proposito vanno ricordate le partecipazioni del Comune ai progetti promossi dalla regione Abruzzo con la legge 64/1999 e con la legge 13 del 2004). L'inserimento di Pettorano in questo circuito turistico, insieme a quello naturalistico, ha aperto nuove prospettive al paese alle quali si è lavorato negli ultimi anni anche con la collaborazione di Legambiente (partecipazione a Piccola grande Italia, iniziative a favore della proposta di legge Realacci sui piccoli comuni) alla quale è affidata una parte della gestione della riserva. Questi indirizzi nelle scelte di

pianificazione vanno riconfermati e rilanciati. L'inserimento di Pettorano nel Club dei Borghi più belli d'Italia rappresenta un implicito riconoscimento del lavoro svolto per il recupero e la valorizzazione del centro storico, che però non può essere concepito come una sorta di coccarda da esibire, deve comportare, come è nelle intenzioni dell'ANCI, un'azione progettuale, attività ed interventi che devono rilanciare e ulteriormente qualificare l'azione di recupero del borgo antico.

- 4) La partecipazione di Pettorano alla proposta progettuale promossa dalla Provincia dell'Aquila " Borghi autentici" che ha già prodotto uno studio preliminare per realizzare, anche nel nostro paese, insieme ad altri 9 comuni della provincia, una ricettività diffusa e di qualità che si inserisce nel panorama dell'offerta turistica con una sua originalità: provare a coniugare il soggiorno turistico con un'esperienza di vita inserita nella vita di comunità del borgo ospitante.
- 5) La consapevolezza, abbastanza diffusa, di migliorare qualitativamente gli interventi sia pubblici che privati nel centro storico principalmente ma anche in tutto il territorio comunale. Quello che in passato veniva percepito solo come vincolo – ed oggettivamente lo era – viene assunto sempre più come opportunità che può avere potenzialità di sviluppo e richiamo turistico.
- 6) L'inserimento del Comune di Pettorano, sia pure per una piccola porzione di territorio ( 40 ettari), nel Parco nazionale della Maiella, avvenuto nell'anno 2002.

Tra gli elementi di criticità che vanno affrontati emerge sempre più un tema nuovo: la crescente richiesta di acquisto di unità immobiliari nel centro storico da utilizzare come seconde case che sta producendo un incremento del valore immobiliare determinando una crescente difficoltà all'acquisto e al recupero da parte dei residenti. Connesso a questo emerge un altro elemento di criticità: l'acquisto di unità immobiliari da adibire a seconde case genera come effetto positivo un rinnovato impulso al recupero che però, spesso, coincide con un utilizzo molto limitato delle stesse, con il risultato di avere un centro storico recuperato ma vuoto.

La difficoltà di individuare e realizzare aree da destinare a servizi da destinare a parcheggio, sia pure in periodi limitati dell'anno, determina problemi che alla lunga potrebbero diventare un vero e proprio vincolo ed un ostacolo ad una maggiore

frequentazione del paese. Difficoltà analoghe esistono più in generale nell'individuazione di aree destinate a nuovi servizi pubblici di cui Pettorano è sprovvista.

Tra gli elementi di scenario che andrebbero considerati ci sono sicuramente l'evoluzione dei fenomeni nel quale Pettorano ha deciso di inserirsi: salvaguardia ambientale e naturalistica (politica delle aree protette); valorizzazione dell'Italia minore; offerta di ricettività turistica alternativa; sviluppo della cosiddetta soft economy; ma anche elementi di raccordo con il territorio circostante. L'evoluzione urbanistica dei comuni limitrofi come Introdacqua e Sulmona ( e il naturale collegamento con Pettorano) non può non essere considerata in una proposta di pianificazione urbanistica, soprattutto in una parte del territorio che ha assunto la fisionomia più di frazione di Sulmona che di Pettorano.

### **La Pettorano che vogliamo.**

Fare un nuovo Piano regolatore significa in sostanza disegnare la Pettorano che vogliamo realizzare dal punto di vista urbanistico, con tutte le connessioni che questo ha in rapporto con il territorio, ma anche con la socialità e lo sviluppo di una comunità nei prossimi 10 anni. E' un esercizio difficile ma fondamentale, cercando di legare la forza delle idee e dei principi con le esigenze dei cittadini. Il piano regolatore non può essere la sommatoria degli interessi singoli e particolari (10 vogliono farsi la casa; 50 vogliono vendersi un terreno reso edificabile; 5-10 non vogliono più il terreno in area edificabile perché non ci si può costruire o nessuno lo vuole acquistare e non vogliono più pagare l'ICI). Il Piano regolatore deve individuare il bene pubblico, gli interessi generali della Comunità che si possono e si devono incontrare con i bisogni dei singoli. Questa affermazione che può sembrare banale nella sua semplicità, spesso è nullificata nella pratica quotidiana. Per questo riteniamo che il Piano regolatore vada informato ad alcuni principi generali che vanno definiti a monte:

- 1) la prevalenza dell'interesse generale su quello particolare e dell'interesse pubblico su quello privato;
- 2) la risorsa ambientale come valore primario per la collettività;

- 3) il territorio come bene comune al quale subordinare la compatibilità di ogni azione compiuta da soggetti sia pubblici che privati;
- 4) promozione di un uso del territorio che favorisca l'equità ed estenda la partecipazione e la democrazia;
- 5) offerta di spazi e servizi che soddisfino bisogni individuali e favoriscano le relazioni sociali;
- 6) riduzione dei tempi destinati agli spostamenti individuali e collettivi;
- 7) sviluppare il senso ed il valore della cura, della cultura e dell'identità dei luoghi;
- 8) affermare il valore imprescindibile delle unità del territorio nella globalità dei significati ecologici, storici, culturali e sociali.

### **Dal Piano vigente al nuovo: esigenze e indirizzi.**

La necessità del nuovo PRG viene ricondotta dall'amministrazione attiva, che ne promuove la redazione, con l'ottemperanza ad un impegno di programma elettorale e ad un'esigenza di aggiornamento della normativa, considerato i 12 anni trascorsi dalla sua adozione. Posta in questi termini, l'esigenza ha sicuramente un suo fondamento, ma crediamo che sia necessario approfondirne le ragioni e la portata. Diversamente rischiamo di realizzare un'operazione di basso profilo che si limita ad aggiustamenti che sminuiscono la portata di uno strumento di pianificazione di ben più ampia portata. Manca un'analisi più puntuale e approfondita delle abitazioni realizzate rispetto alle previsioni che avevano determinato il dimensionamento del piano vigente, il quale sembra realizzato – a rimanere alle previsioni – per meno di un terzo delle sue potenzialità teoriche e meno del 50% per le previsioni stimate, con un'assoluta non rispondenza rispetto alle diverse tipologie di aree edificabili a suo tempo individuate. Dunque, dal punto di vista delle mere esigenze abitative il piano non ha esaurito la sua funzione ma ha ancora notevoli potenzialità. Questo significa che l'esigenza di razionalizzare le previsioni del vecchio piano non può prevedere meri aggiustamenti ma una sua revisione profonda che tenga conto anche delle incongruenze tra le previsioni effettuate e gli effetti concreti esplicitati dal piano stesso.

Inoltre, condividendo con l'amministrazione attiva l'intenzione di "effettuare sul territorio un intervento di riorganizzazione generale e omogeneizzazione del

tessuto urbanistico cercando di porre un freno al calo demografico del capoluogo e dall'altra di completare e valorizzare le aree provviste di servizi di urbanizzazione alle frazioni", riteniamo che in via preliminare non si devono indicare scelte progettuali a livello di dettaglio in quanto sono del tutto inappropriate senza una fase di ricognizione, analisi, determinazione di scenari futuri che riteniamo essenziali per avanzare ipotesi progettuali fondate. Incanalare la discussione su binari obbligati, o definire scelte di dettaglio (esclusione a priori del centro storico da ipotesi progettuali, trasformazione dell'area turistico-ricettiva in residenziale, eliminazione delle aree edificabili in zona di ristrutturazione etc.) a monte, significa mettere il carro davanti ai buoi e creare le condizioni per fare scelte sbagliate, precludendosi la possibilità di innovare e ripensare le scelte su una solida base di analisi, chiamando a dare un contributo di idee sia il professionista incaricato che i cittadini, singoli e associati, nella partecipazione democratica.

Pertanto, riteniamo che le scelte debbano essere supportate da un'analisi più approfondita di quella che sommariamente abbiamo tratteggiato e ai principi che sono riportati nel presente documento. In particolare crediamo che il Piano regolatore debba affrontare e riaffermare i seguenti temi in una logica di sviluppo sostenibile:

- 1) La salvaguardia ambientale e naturalistica come scelta prioritaria della comunità pettoranese;
- 2) l'uso del territorio come patrimonio comune e risorsa scarsa da salvaguardare per le future generazioni;
- 3) favorire il recupero prima della nuova edificazione ed esclusione della costruzione di nuove abitazioni come seconde case;
- 4) l'edificazione alle frazioni deve essere improntata ad una logica di razionalizzazione, evitando un'attività edilizia indiscriminata e tenendo conto degli alti costi collettivi per le opere di urbanizzazione;
- 5) Il tema della campagna come valore naturale, storico culturale e paesaggistico. L'edificazione diffusa ha determinato uno stravolgimento dei luoghi. Si tratta di mettere un argine e salvaguardare quanto ancora esiste di originario. Inoltre, gli insediamenti tipici della nostra campagna – a dispetto della locuzione "case sparse" che spesso usiamo- sono i piccoli nuclei abitati il cui recupero deve essere favorito mantenendo l'unitarietà con il territorio agricolo circostante;
- 6) Il centro storico, unico esempio di insediamento all'interno di una riserva naturale deve essere assunto come centrale nell'intera ipotesi pianificatoria in

quanto rappresenta un valore aggiunto per l'intera collettività e non solo per chi ci abita;

- 7) Definire linee guida per migliorare la qualità degli interventi nel centro storico e garantire continuità ai progetti di rete nei quali è inserito (Club dei Borghi più belli d'Italia dell'ANCI e Borghi autentici);
- 8) Le aree nelle immediate vicinanze al perimetro del centro storico che oggi sono in zona di ristrutturazione devono essere oggetto di una specifica valutazione, cercando di trovare una relazione con il centro storico sia nelle azioni di recupero che un'adeguata tipologia per nuovi interventi;
- 9) La domanda di ricettività turistica deve trovare una risposta innanzitutto nella forma del recupero del patrimonio esistente (ricettività alternativa) e nelle strutture ricettive tradizionali, escludendo ipotesi di nuove abitazioni da adibire a seconde case;
- 10) Nel riconfermare la priorità del centro storico deve essere aperto un confronto che possa trovare nella tipologia dell'intervento una risposta al bisogno residenziale delle nuove generazioni di residenti valutando le ipotesi già percorse (area PEEP e singoli insediamenti realizzati nelle aree più vicine al capoluogo).
- 11) La necessità di trovare risposta al bisogno di nuove aree da destinare a servizi pubblici (parcheggi, area sportiva etc.) per il centro storico diventa sempre più un'esigenza irrinunciabile e, alle frazioni, deve rispondere essenzialmente ad un bisogno di socialità.

### **Un Piano partecipato.**

La redazione del Piano può e deve essere un momento di partecipazione e di crescita collettiva per l'intera collettività pettoranese, pertanto il consiglio comunale impegna la giunta a realizzare, nel corso del procedimento di formazione degli atti di pianificazione, il più ampio coinvolgimento del consiglio e della cittadinanza, non limitandosi al tradizionale ricevimento delle osservazioni dei diversi soggetti ai documenti costitutivi dello strumento adottato. Al fine di consentire una partecipazione consapevole di tutta la cittadinanza, e considerato che il piano vigente è già stato digitalizzato ed è a disposizione dei cittadini attraverso il sito web della

Comunità Montana Peligna, il consiglio impegna la giunta a realizzare un Piano in formato digitale, mettendo a disposizione, attraverso il sito web del comune, le informazioni e la documentazione che saranno elaborate anche nella fase di formazione del Piano.

Pettorano, 15 settembre 2006

(Documento presentato dai consiglieri di opposizione al consiglio comunale del 15 settembre 2006)