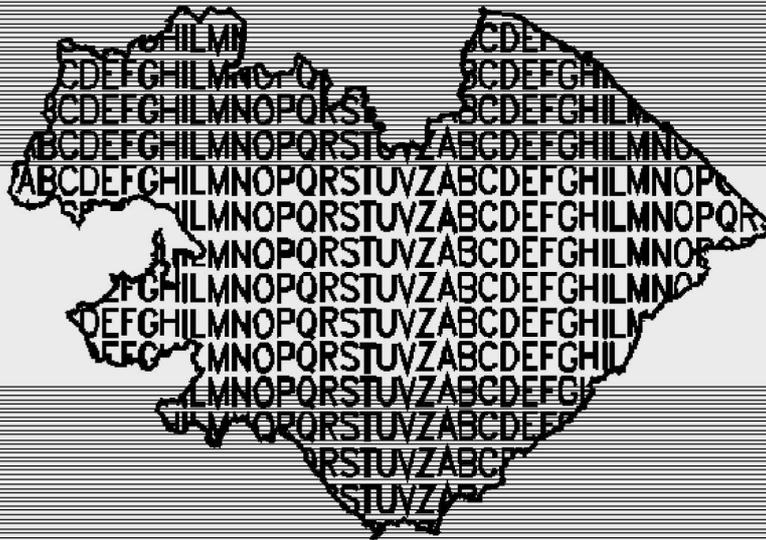




AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI PESARO E URBINO

SERVIZIO URBANISTICA E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE



4

DOCUMENTO DI INDIRIZZI IN MATERIA DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA:
CRITERI PER L'ADEGUAMENTO DEI P.R.G. AL PPAR E PER LA DEFINIZIONE
DEL PROGETTO URBANISTICO.

All. 4.1 - Scenari di riferimento per il dimensionamento dei Piani.

All. 4.2 - Conseguenze dell'edificazione sulla risorsa del suolo:
riflessioni ed appunti.

All. 4.3 - Analisi e valutazione delle risorse botanico-vegetazionali
negli strumenti di pianificazione territoriale:
riflessioni, indirizzi e procedure.



PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO

Approvato con Delibera di Consiglio Provinciale n.109 del 20/07/2000



**DOCUMENTO DI INDIRIZZI IN MATERIA
DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA:
CRITERI PER L'ADEGUAMENTO
DEI P.R.G. AL PPAR
E PER LA DEFINIZIONE DEL
PROGETTO URBANISTICO**

DOCUMENTO DI INDIRIZZI IN MATERIA DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA - CRITERI PER LA REDAZIONE DEGLI STRUMENTI URBANISTICI GENERALI COMUNALI E PER IL LORO ADEGUAMENTO AL P.P.A.R

Comitato di redazione (*)

Consulenti scientifici per la redazione del PTCP:

Prof. Giuseppe Campos Venuti e Prof. Federico Oliva con Arch. Paolo Galuzzi e Arch. Giorgio Vitillo

Coordinamento amministrativo generale : Dott. Pier Damiano Mandelli

Coordinamento tecnico generale e responsabile del procedimento: Arch. Roberto Biagianti, Dirigente del Servizio Urbanistica e Beni Ambientali

Coordinamento organizzativo: Ing. Mauro Moretti

Ufficio Pianificazione Territoriale e SIUT: Ing. Mauro Moretti (Responsabile Unità Operativa Complessa), Arch. Bruno Conti

Ufficio Urbanistica: Arch. Maurizio Bartoli (Responsabile Unità Operativa Complessa), Arch. Massimiliano Marchesini, Arch. Donatella Senigalliesi

Ufficio Uso del Suolo: Arch. Stefano Gattoni (Responsabile Unità Operativa Complessa), Dott.ssa Maria Elde Fucili, Dott. Roberto Gattoni, Dott. Vincenzo Tiberi

Ufficio Amministrativo: Dott. Andrea Pacchiarotti (Responsabile Unità Operativa Complessa)

Hanno collaborato inoltre l'arch. Paola Mazzotti e l'arch. Silvia Catalino del Servizio Urbanistica della Regione Marche.

(*) Le denominazioni degli Uffici e le qualifiche indicate per i dipendenti dell'Ente sono quelle in essere al momento della prima redazione del P.T.C.

INDICE

INTRODUZIONE

PRESENTAZIONE

1. L'EVOLUZIONE DEL "FARE" URBANISTICA

- 1.1 PREMESSA
- 1.2 ECOLOGIA E URBANISTICA
- 1.3 LA SOSTENIBILITA' DELLE NUOVE TRASFORMAZIONI URBANISTICHE
- 1.4 LA PROGETTAZIONE DI DETTAGLIO IN SEDE DI PRG
- 1.5 LA PIANIFICAZIONE CONDIVISA O "COPIANIFICAZIONE"
- 1.6 NUOVI STRUMENTI DI GESTIONE

2. CRITERI PER L'ADEGUAMENTO DEI PRG AL PPAR

- 2.1 INQUADRAMENTO GENERALE
- 2.2 NATURA DEI VINCOLI DI PPAR
- 2.3 VIGENZA DEL PPAR ED ESENZIONI
- 2.4 VARIANTI PARZIALI
- 2.5 SCHEMA METODOLOGICO PER LA COSTRUZIONE DEI PRG ADEGUATI AL PPAR
- 2.6 FASI OPERATIVE DELL'ADEGUAMENTO

3. CRITERI PER LA REDAZIONE DEL PROGETTO URBANISTICO

- 3.1 INQUADRAMENTO GENERALE
- 3.2 VIABILITA' E ZONING
- 3.3 ELABORATI CARTOGRAFICI
- 3.4 PROPOSTA DI RELAZIONE TIPO
- 3.5 PROPOSTA DI IMPIANTO NORMATIVO TIPO
- 3.6 CRITERI PER IL DIMENSIONAMENTO DEI PIANI
- 3.7 LE AREE ELEMENTARI DI RIFERIMENTO

4. INDIRIZZI PER LA DISCIPLINA DEGLI INTERVENTI DI TRASFORMAZIONE DEL TERRITORIO

- 4.1 INTERVENTI NELLE ZONE PRODUTTIVE AGRICOLE
- 4.2 INTERVENTI NEI TESSUTI CONSOLIDATI O DA TRASFORMARE
- 4.3 VIABILITA'

ALLEGATI:

- 1 - "Scenari di riferimento per il dimensionamento dei Piani"
- 2 - "Conseguenze dell'edificazione sulla risorsa suolo": riflessioni ed appunti
- 3 - "Analisi e valutazione delle risorse botanico-vegetazionali negli strumenti di pianificazione territoriale: riflessioni, indirizzi e procedure"

INTRODUZIONE

Arch. Roberto Biagianti

I presenti Indirizzi che vengono riproposti come uno degli elaborati fondamentali del P.T.C., sono già stati approvati dal Consiglio Provinciale con delibera n. 76 del 21.7.97 in conformità ai contenuti ed alle procedure prefigurate dal documento regionale "Linee guida in materia urbanistica" (delib. G.R. n. 1287 del 19.5.97).

Rispetto alla versione già approvata sono state apportate modifiche correttive e specificazioni in coerenza con i suggerimenti e le sollecitazioni espresse in particolare in sede di V Commissione Consigliare durante gli incontri di esame e valutazione dei contenuti del P.T.C.

Inoltre le osservazioni formalmente trasmesse all'Amministrazione Provinciale da parte di istituzioni, professionisti, (Corpo Forestale dello Stato, Comitato Interprofessionale, Dott. Giovanni Forlani, Vice Presidente dell'Ordine dei Dottori Agronomi e Forestali della Provincia di Pesaro e Urbino) sono state attentamente valutate ed in parte recepite.

Si ribadisce che l'obiettivo fondamentale del presente documento di indirizzi è quello di proporre chiari criteri di riferimento tecnico-metodologico per la redazione dei P.R.G. e per la definizione di prime regole normative per la disciplina degli interventi di trasformazione del territorio.

Il significato profondo di tali indirizzi, che l'esperienza congiunta degli "attori" dovrà nel tempo contribuire ad arricchire e a precisare meglio, sta comunque nel fatto che essi possono costituire la base di partenza per il formarsi di una "coscienza urbanistica del territorio e delle sue ragioni" più matura e diffusa, così come si è riusciti, nel tempo, a crearla nei confronti dei Beni Culturali ed in particolare dei Centri Storici.

A corredo del "Documento di indirizzi in materia di pianificazione urbanistica", sono allegati i seguenti elaborati:

4.1 - "Scenari di riferimento per il dimensionamento dei Piani"

4.2 - "Conseguenze dell'edificazione sulla risorsa suolo": riflessioni ed appunti

4.3 - "Analisi e valutazione delle risorse botanico-vegetazionali negli strumenti di pianificazione territoriale: riflessioni, indirizzi e procedure" Tali allegati, che debbono essere considerati come elementi generali di riferimento metodologico, contribuiranno a meglio precisare alcune delle tematiche affrontate nel "Documento di indirizzi", proponendo e sviluppando analisi, metodologie e procedure a sostegno della progettazione urbanistica comunale.

PRESENTAZIONE

dei Proff. GIUSEPPE CAMPOS VENUTI E FEDERICO OLIVA

(tratta dal documento di indirizzi in materia di pianificazione urbanistica, approvato dal consiglio provinciale con delib. N. 76/97 del 21.07.1997)

Gli Indirizzi per la pianificazione urbanistica sono un documento decisivo nel percorso di costruzione del PTCP della Provincia di Pesaro e Urbino. E non solo perché definiscono criteri per la redazione dei PRG (e per i loro adeguamenti al PPAR) e quindi anche l'orientamento che il Servizio Urbanistica e Beni Ambientali dell'Amministrazione Provinciale intende adottare nella loro istruttoria ai fini dell'approvazione, ma soprattutto perché ai PRG saranno sostanzialmente affidate le scelte relative al *sistema insediativo*, uno dei tre contenuti strutturali del PTCP.

Il riferimento è ancora alla proposta dell'INU che individuava appunto come contenuti strutturali del PTCP il *sistema ambientale*, il *sistema dei servizi* (attrezzature e infrastrutture) e il *sistema insediativo*. Nel nostro lavoro di consulenza abbiamo assunto questa indicazione come

condizione di partenza, proponendo di costruire il sistema analitico in relazione a tali contenuti, privilegiando quindi più che gli aspetti quantitativi delle informazioni, quelli prestazionali dei sistemi territoriali da indagare.

La scelta di garantire una impostazione strutturale per il PTCP è riconoscibile fin dai primi documenti presentati per la consulenza, nei quali si definisce il PTCP come incrocio di due componenti: quella programmatica e quella ambientale. Da un lato infatti l'esigenza del nuovo livello di pianificazione nasce soprattutto come risposta alla pressante domanda di scelte strategiche, realmente possibili e concretamente operabili, intorno alle quali far confluire la discussione e poi la decisione di enti e istituzioni pubbliche e degli stessi operatori privati; esso dovrà quindi rappresentare un quadro di riferimento certo, all'interno del quale collocare le diverse scelte specifiche individuali e collettive. E da questo punto di vista il PTCP deve rispondere alla sua componente programmatica. D'altro lato, invece, il PTCP dovrà soddisfare la domanda sempre più pressante di criteri inderogabili di carattere ambientale, che non siano stabiliti caso per caso o *a posteriori*, ma che condizionino a priori con i propri contenuti ecologici, l'intero sistema degli interventi sul territorio. Costituendo quindi un sistema di invarianti che ne rappresenta la componente ambientale. Insomma da una parte le scelte temporali, prioritarie, finanziabili per massimizzare l'efficienza funzionale sul territorio e dall'altra parte le scelte atemporalmente, aprioristiche, condizionanti, per garantire la qualità ambientale sul territorio.

Il PTCP fornirà quindi la sintesi strategica dei programmi funzionali prioritari e della qualità ecologica degli interventi, con una strumentazione suddivisa fra norme prescrittive dirette relative alla componente ambientale del piano e indirizzi operativi indiretti, relativi sostanzialmente al sistema insediativo e a quello infrastrutturale. Un PTCP "leggero" quindi, i cui unici vincoli prescrittivi, permanenti e non indennizzabili (come ormai ha largamente sancito la giurisprudenza, anche quella costituzionale) saranno quelli del sistema ambientale: quelli sovraordinati, derivanti cioè da una normativa statale e regionale, come il PPAR.

Anche il sistema dei servizi, relativo alle attrezzature puntuali (tra cui anche il verde di rilevanza sovracomunale) e alle infrastrutture (della mobilità innanzitutto, ma anche quelle tecnologiche, energetiche e per lo smaltimento dei rifiuti) non costituirà quindi oggetto di prescrizione vincolistiche e formalizzate negli elaborati progettuali del PTCP. Esso rappresenterà un vincolo valido solamente per le scelte delle Amministrazioni Pubbliche e per gli altri soggetti di interesse pubblico che hanno partecipato al processo di copianificazione; una sorta quindi di autoregolamentazione, che non esclude, ovviamente, che questo sistema non debba trovare una rappresentazione simbolica ed indicativa negli elaborati del piano.

La stessa impostazione vale per il sistema insediativo. Anche per questo, il PTCP non dovrà dettare prescrizioni vincolistiche, rappresentando nei suoi elaborati solo scenari di proposta, regole vincolanti per le trasformazioni di rilevanza sovracomunale e, soprattutto, indirizzi per la pianificazione comunale. Evitando quindi, in estrema sintesi, la dilatazione a scala territoriale del modello di piano vincolistico-attuativo tipico della scala comunale, ed evidenziando solo le scelte programmatiche e prioritarie, che dovranno essere tradotte concretamente nella pianificazione comunale. Una impostazione che non esclude l'approfondimento delle problematiche relative alle trasformazioni di rilevanza sovracomunale, con

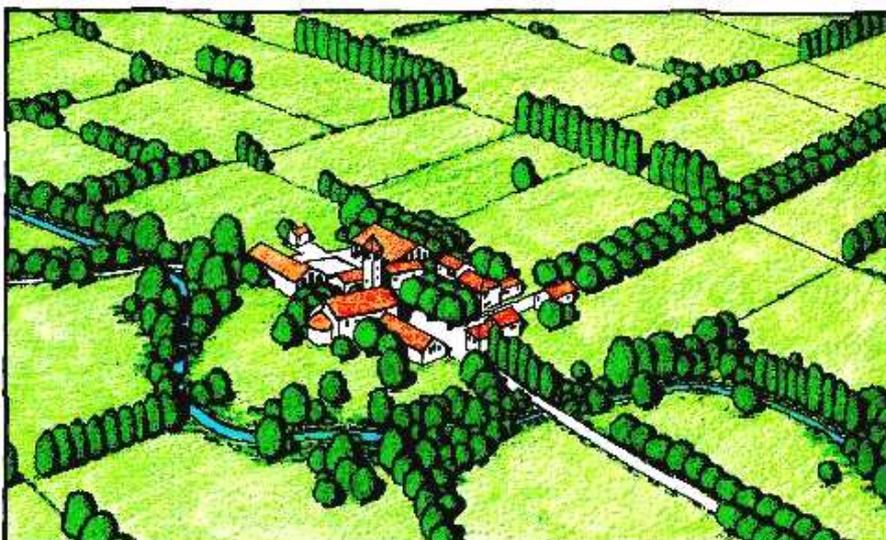
l'individuazione, ad esempio, di specifici progetti d'area, da costruire tuttavia sempre con la partecipazione dei Comuni interessati, in quanto riguardano scelte che, alla fine, dovranno essere tradotte nei relativi PRG.

A differenza di quanto è stato sperimentato nelle esperienze più note e consolidate di pianificazione provinciale, affidare le tematiche del sistema insediativo e del rapporto con la pianificazione comunale agli *indirizzi per la pianificazione urbanistica*, rappresenta un approccio che si fonda oltre che sull'impostazione strutturale del piano, anche sul rifiuto del modello autoritario della pianificazione d'area vasta, che tende a imporre dall'alto (dalla Provincia ai Comuni) scelte che sono specifiche dei Comuni. Un approccio che impone quindi la ricerca costante del dialogo e della partecipazione tra i due livelli di governo del territorio, ma che esprime anche una concezione del processo di piano inteso più come prassi quotidiana che come momento eccezionale, che guarda con molta attenzione alla gestione, cioè alla capacità dell'amministrazione pubblica di tradurre in progetti, in concrete attuazioni, le indicazioni del piano stesso.

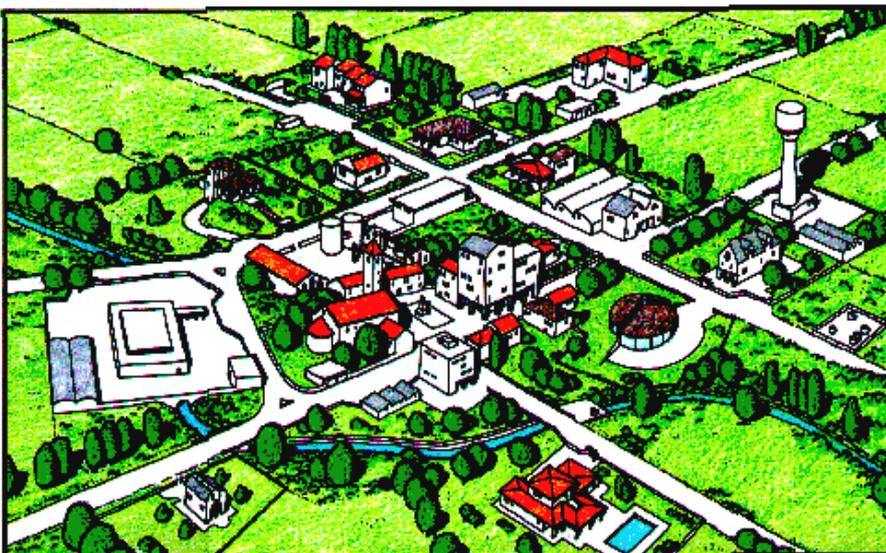
Anche questo approccio sperimenta un aspetto, assai rilevante, dell'ipotesi di riforma dell'INU, quello relativo alle procedure di approvazione degli strumenti della pianificazione; aspetto per il quale viene ribadito il riferimento al principio, già affermato dalla legge 142/90, per cui l'entrata in vigore degli strumenti di pianificazione ai vari livelli non deve essere subordinato ad un atto di approvazione da parte di un soggetto istituzionalmente sovraordinato, ma solamente all'accertamento della loro *conformità* rispetto alle determinazioni assunte da tali soggetti relativamente agli oggetti della pianificazione rientranti nella competenza di questi ultimi. Si tratta, in sostanza, della generalizzazione al sistema della pianificazione del *principio di sussidiarietà*, per il quale debbono competere ad ogni livello di piano i contenuti e ad ogni livello di governo le funzioni che rispondono direttamente agli interessi dei cittadini amministrati.

Sono questi i motivi per cui *gli indirizzi per la pianificazione urbanistica* predisposti dal Servizio Urbanistica e Beni Ambientati dell'Amministrazione Provinciale rappresentano un momento decisivo nel percorso del PTCP; sia per quanto riguarda l'adesione (e quindi la costruzione del consenso) dei Comuni al piano territoriale; sia per l'affermazione della utilità complessiva dello stesso piano, che non rappresenterà un ulteriore sistema di vincoli e di procedure, ma che, al contrario, garantirà maggiore operatività e flessibilità al livello operativo della pianificazione, quello comunale, rappresentando un quadro di certezza e di riferimento per tutti gli operatori e per tutte le amministrazioni pubbliche.

Gli *indirizzi* sperimentano dunque un approccio dichiaratamente collegato con la proposta di riforma dell'INU e con le norme generali della legge 142/90, per garantirne una verifica della prima e una concreta applicazione della seconda. Da essi emerge un modello applicativo semplice, praticabile ed equilibrato, fatto di prescrizioni operative o di semplici indicazioni, tale però da incidere effettivamente sulla pianificazione operativa dei Comuni.



STATO ORIGINARIO



ESEMPIO DI SVILUPPO SPONTANEO



ESEMPIO DI SVILUPPO CONTROLLATO
(tratto da G.Oneto - Manuale di pianificazione del paesaggio)

1. L'EVOLUZIONE DEL "FARE" URBANISTICA

1.1 PREMESSA

Nei seguenti paragrafi ci si sofferma su alcuni dei temi al centro dell'attuale dibattito culturale relativi sia alle novità tecnico-metodologiche prospettate da alcuni strumenti urbanistici generali di recente formazione, sia a quella stessa produzione legislativa nazionale e regionale, anticipatrice di procedure e metodi nuovi ed originali.

Si è ritenuto utile inserire tali spunti di riflessione per spostare lo sguardo su questioni che porteranno certamente nel prossimo futuro a modifiche dei tradizionali comportamenti procedurali e amministrativi, insieme a sostanziali revisioni degli aspetti tecnico-normativi relativamente al complesso degli strumenti urbanistici generali e attuativi.

Auspichiamo comunque che eventuali "modifiche" o "revisioni", qualora proposte, nascano veramente da una maturazione e da uno sviluppo della nostra cultura urbanistica regionale, che, grazie soprattutto al PPAR prima ed alla L.R. 34/92 poi, incomincia ad avere una sua non banale specificità ed originalità che per molti aspetti andrà preservata ed esaltata, evitando di sposare acriticamente le "nuove indicazioni metodologico-operative" che derivano da esperienze e storie regionali molto spesso diverse dalla nostra, come ad esempio quelle della Regione Toscana, i cui riscontri potranno comunque fornirci per il prossimo futuro spunti di evoluzione interessanti forse in parte perseguibili anche per il nostro contesto regionale.

Ciò non deve distogliere comunque dal seguire con estrema attenzione quanto a livello nazionale sta maturando, grazie anche all'impegno incisivo profuso dall'INU in questi ultimi anni in materia di riforma urbanistica.

Tra i contenuti più rilevanti dell'evoluzione disciplinare più recente, vi è senza dubbio quello relativo alla problematica attuativa che rappresenta un nodo centrale dell'urbanistica comunale, dato che coinvolge le problematiche del regime giuridico degli immobili e quindi dell'esproprio per pubblica utilità, prendendo atto dell'inadeguatezza dell'attuale modello attuativo previsto dalla legge 1150/42 e via via trasformato dalle modifiche apportate nel corso dei quasi cinquant'anni di gestione della legge.

Su tale nodo e sulle possibili soluzioni si è sviluppato il dibattito politico e disciplinare più significativo, a partire dall'ipotesi di riforma urbanistica presentata dall'INU al suo XXI Congresso (Bologna Novembre 1995), dibattito che è recentemente approdato in Parlamento con la presentazione di diversi progetti di riforma urbanistica, uno dei quali esplicitamente orientato a risolvere la problematica attuativa attraverso la soluzione perequativa.

1.2 ECOLOGIA E URBANISTICA

La cultura urbanistica più avanzata tende ormai a qualificare gli strumenti urbanistici come occasioni attraverso le quali disciplinare in prima istanza un corretto uso del suolo e delle sue risorse, prefigurando ipotesi progettuali urbanistico-territoriali volte alla tutela, salvaguardia e valorizzazione dell'insieme delle risorse sia paesistiche che ambientali.

Rispetto a come nel passato è stato concepito il modo di approcciarsi all'urbanistica si tratta di una vera e propria rivoluzione copernicana, non solo dal punto di vista politico-culturale e tecnico-metodologico, ma anche, e

questo forse è l'aspetto più significativo e meno considerato, dal punto di vista giuridico.

Infatti in tale ottica gli strumenti urbanistici non possono essere più considerati solo come occasioni per sostanziare con adeguate soluzioni tecniche il diritto soggettivo ad edificare, ma, al contrario, diventano in via prioritaria occasioni per sostanziare la tutela di diritti ben più pregnanti, quali quelli all'Ambiente ed alla Salute.

Con l'approvazione del P.P.A.R. e l'obbligo ai Comuni di adeguarsi a livello di PRG, sono stati compiuti nelle Marche significativi passi in avanti in tale direzione.

Infatti così come concepito dal Piano Paesistico Ambientale Regionale e dalla L.R. 34/92, il nuovo P.R.G. si configura come strumento di definizione progettuale sia delle tutele e delle valorizzazioni delle risorse paesistico-ambientali, sia delle scelte urbanistiche compatibili con dette risorse.

Gli strumenti urbanistici sia generali che attuativi predisposti ai vari livelli devono pertanto:

- porre estrema attenzione all'esito delle scelte di piano relativamente al **consumo di suolo**, considerato quest'ultimo per troppo tempo come una "variabile indipendente", quasi irrilevante. Una corretta lettura interdisciplinare del territorio non può non comportare una sempre maggiore attenzione all'"uso del suolo" non ancora urbanizzato;

- concepire il proprio progetto alla luce dei **principi ecologici** contenuti nella più recente produzione legislativa (dalla L. 431/85 alla L. 349/86, dalla L. 183/89 alla L.36/94, dalla legge sull'inquinamento acustico n. 497/95 al recente Decreto del 12.04.1996 sulla VIA, sino al recentissimo decreto l.vo Ronchi n. 22/97 sulla gestione e smaltimento rifiuti) che si ispirano alla **ecosostenibilità** dello sviluppo, ossia ad una compatibilità tra l'esercizio sul territorio dell'insieme delle attività antropiche e l'uso delle risorse fisico-naturali che ne costituiscono la struttura portante;

- inserire nella progettazione urbanistica **norme, regole e criteri di carattere ambientale**, che rendano sempre più compenetrante e qualitativamente soddisfacente il **rapporto fra la natura, le sue risorse e l'architettura.**

1.3 LA SOSTENIBILITA' DELLE NUOVE TRASFORMAZIONI URBANISTICHE

Il recente decreto sulla VIA del 12.4.96, che discende dalla lontana direttiva CEE del 1985, sottopone finalmente alla disciplina della VIA anche i progetti per le opere di cui al ben noto "Allegato II" della direttiva medesima.

E' questo senza dubbio un risultato positivo che però non risolve la contraddizione di fondo che è insita in tale procedura; cioè quella di intervenire a valle della scelta e non a monte come strumento preventivo volto a filtrare e verificare la bontà della stessa nella sua fase di maturazione a livello urbanistico.

Attivare procedure tipo VIA per le scelte urbanistiche da compiere è un passaggio obbligato di cui ci si deve far carico sia in sede di redazione degli strumenti urbanistici sia nella fase istruttoria degli stessi per la loro approvazione definitiva.

Su tale terreno gli Uffici con il contributo dei consulenti, stanno lavorando per codificare in via sperimentale un metodo volto ad inserire nei PRG e soprattutto nella fase istruttoria il concetto della sostenibilità delle nuove trasformazioni urbanistiche proposte, onde salvaguardare un corretto equilibrio ecologico.

Per conseguire tale obiettivo si è ritenuto di dover individuare e definire l'insieme dei parametri che concorrono a determinare una valutazione complessiva sulle trasformazioni proposte nello strumento urbanistico.

Di seguito, al fine di chiarire meglio quanto sopra enunciato, proponiamo il complesso dei parametri al momento individuati e le prime riflessioni sul significato che a ciascuno di essi intendiamo attribuire:

Benefici dell'intervento: con questa definizione si intendono i vantaggi socioeconomici che l'intervento proposto apporta al contesto territoriale nel quale si inserisce. I vantaggi economici a cui ci si riferisce sono il valore complessivo dell'investimento che si crea e le opportunità di lavoro collegate alla sua realizzazione, mentre, sul piano sociale, i benefici sono legati alla risoluzione di rilevanti problemi per la collettività (scuole, servizi assistenziali, parchi, ecc.) o all'occupazione permanente indotta.

Dimensionamento: per dimensionamento si intendono gli elementi classici che qualificano una trasformazione urbanistica, estensione dell'area, volumetrie, addetti o abitanti insediabili a seguito della trasformazione, i dati sull'area andranno definiti in termini relativi (in rapporto alle quantità messe in campo complessivamente dal PRG) e assoluti.

Localizzazione e accessibilità: con il termine localizzazione si deve intendere il posizionamento dell'area in rapporto ai centri abitati, al territorio comunale e a quello dei Comuni e centri vicini in relazione alla sua consistenza e destinazione urbanistica. L'accessibilità è di fatto un parametro complementare alla localizzazione che rappresenta la facilità nel raggiungere l'area in relazione alle distanze e alle caratteristiche delle strade e dei percorsi che ne garantiscono la fruibilità.

Prevalente destinazione urbanistica e d'uso (precedente all'adozione): il significato è evidente ed immediato, si tratta di descrivere l'uso e la precedente destinazione urbanistica per poter effettuare un confronto con quella prevista in progetto e valutarne le motivazioni.

Impatto dell'intervento sul sistema della mobilità: in relazione alla consistenza e alla destinazione urbanistica dell'area oggetto di trasformazione si possono creare delle situazioni difficili per la mobilità, si tratta quindi di valutare e di descrivere il carico che l'intervento determina sulle infrastrutture di mobilità principali e le eventuali soluzioni predisposte per ovviare ai possibili inconvenienti.

Struttura geomorfologica, vincolo idrogeologico: con strutture geomorfologiche (artt. 28-32 delle N.T.A. del P.P.A.R.) si intendono le emergenze geologiche, geomorfologiche ed idrogeologiche, i corsi d'acqua, i crinali, i versanti acclivi e i litorali marini che vengono individuati nel territorio compresi i loro ambiti di tutela. Si intendono soggetti a vincolo idrogeologico (R.D.L. n.3267 del 1923) tutti i terreni che, a seguito di interventi non idonei, possono subire denudazioni, perdere stabilità o turbare il regime delle acque arrecando danno pubblico. Le aree oggetto di vincolo idrogeologico possono essere sottoposte a limitazioni nelle loro utilizzazioni. Le strutture geomorfologiche ed il vincolo idrogeologico concorreranno insieme a qualificare la vocazione all'edificabilità di ciascuna area di trasformazione urbanistica.

Pericolosità geologiche: le zone caratterizzate da pericolosità geologiche più elevata sono quelle esondabili, in frana, calanchive, soggette a significativo movimento lento della copertura e quelle nelle loro immediate vicinanze, nonché le zone a vulnerabilità dell'acquifero.

Inoltre devono essere valutate le zone potenzialmente franose caratterizzate da caratteristiche lito-tecniche, di acclività e di giacitura simili a quelle palesemente franose.

Bilancio idrico e impermeabilizzazione dei suoli: i piani regolatori nell'introdurre nuove previsioni insediative devono valutare in maniera adeguata la sostenibilità delle previsioni in relazione all'impermeabilizzazione del suolo provocata, all'aumento del fabbisogno idrico, allo smaltimento delle acque al fine di valutare se siano compatibili con le infrastrutture in essere o in progetto, (fogne e depuratori) che con la portata di magra dei ricettori finali, permettono così un sufficiente livello di diluizione e di qualità delle acque e un corretto smaltimento delle stesse.

Patrimonio botanico vegetazionale: le numerose componenti del paesaggio vegetale della regione Marche costituiscono caratteristiche peculiari nell'ambito del territorio regionale, la pianificazione promuove una tutela attiva di esse quando assumono un valore sia da un punto di vista scientifico (per la loro esclusività o rarità), sia da un punto di vista ecologico, economico e della difesa del suolo. Per categorie del patrimonio botanico vegetazionale si devono intendere quelle ricomprese al capo III del PPAR, in particolare: le aree floristiche, le foreste demaniali regionali e i boschi, i pascoli, le zone umide e gli elementi diffusi del paesaggio agrario.

Conseguenze sul territorio: riguarda la possibilità che si verifichino modificazioni ambientali relative alla qualità di aria, acqua, suolo sottosuolo e componenti biotiche animali e vegetali ad eccezione di quelle inquadrabili nelle categorie botanico-vegetazionali del PPAR.

Infrastrutturazione agricola: si tratta di quelle infrastrutture stratificatesi nel tempo realizzate con investimenti pubblici e privati che rendono le aree particolarmente idonee all'attività agricola; in particolare ci si riferisce a strade di servizio (poderali, interpoderali, ecc.) canali di scolo, sistemi irrigui, abitazioni agricole, silos, fienili, magazzini ecc. ad impianti arborei (uliveti, vigneti ecc.) e serre la cui presenza rappresenta un valore rilevante anche sul piano economico.

Patrimonio storico culturale e l. 1089/39: "L'intero territorio delle Marche è bene storico culturale, essendo stato costruito per intero dall'uomo attraverso i secoli nelle sue componenti morfologiche, vegetazionali, insediative ed infrastrutturali; tali elementi rappresentano singolarmente considerati e nel loro insieme, un bene in quanto sono espressione oggettive di memoria storica" (art.15, comma 1, delle NTA del PPAR). E' evidente che esistono luoghi dove l'insieme di questi beni è più denso e significativo (e di conseguenza il patrimonio da tutelare assume maggior valore) mentre in altre zone le trasformazioni urbanistiche, meglio se volte al recupero di aree compromesse comportano un minor impatto. Gli elementi del patrimonio storico culturale sono quelli definiti dal capo IV del PPAR e precisamente: paesaggio agrario di interesse storico ambientale, centri e nuclei storici, edifici e manufatti storici, zone archeologiche e strade consolari, luoghi di memoria storica, punti panoramici e strade panoramiche. Inoltre la L.1089/39 tutela le cose immobili e mobili, che presentano un interesse artistico, storico ed etnografico.

Stato dell'area in rapporto al paesaggio - l. 1497/39 e l. 431/85: con questa locuzione si intende quella sintesi di elementi morfologici (emergenze geologiche, idrografia, altimetria e clivometria del terreno, considerati singolarmente ed in combinazione tra loro), biologici (copertura vegetazionale del suolo, colture aree boscate e

zone aride), antropici (emergenze architettoniche, centri e nuclei abitati, manufatti di valore storico architettonico, ma anche discariche e zone industriali), che concorrono a definire ed a rendere identificabile un paesaggio od un luogo. E' implicito che il valore (positivo o negativo), di ciascuno di questi elementi non deve essere valutato in assoluto, ma in relazione al contesto in cui si trova che può accrescerne o limitarne il pregio o la negatività. Le leggi 1497/39 e 431/85, sono leggi fondamentali per la protezione delle bellezze naturali: la seconda individua categorie di beni e loro ambiti (fiumi, coste, boschi, ecc.), mentre la prima, oltre a ciò, stabilisce anche le modalità per esercitare la prevenzione e la tutela.

Impatto visivo: con impatto visivo si deve intendere la visibilità da particolari punti (strade, abitati ecc.) o da luoghi di frequentazione facilmente accessibili, delle trasformazioni da introdurre, i cui caratteri possono essere esaltati o mitigati dalla morfologia del terreno o dalla presenza di elementi come alberature, siepi, rilevati, ecc. che creano interferenze significative con l'intervento.

Altri vincoli: ci si riferisce a tutte le situazioni che per motivazioni e condizioni diverse da quelle sopra elencate, possono costituire dei limiti agli interventi e alla trasformabilità delle aree come ad esempio le aree di rispetto cimiteriale, le fasce di rispetto di metanodotti, degli acquedotti ecc.

Esenzioni: Si tratta dei casi previsti dall'art. 60 delle NTA in cui non operano i vincoli di PPAR.

Risulta evidente che i parametri sopra descritti introducendo nuove condizioni creano un quadro diverso alla pianificazione comunale rispetto alle valutazioni e alle metodologie fino ad oggi seguite nell'individuazione delle aree da sottoporre a trasformazione urbanistica.

Studiare e valutare in maniera approfondita, nei termini sopra accennati, l'opportunità delle scelte ed i loro eventuali effetti complessivi sul territorio, significa cominciare a porsi il problema della sostenibilità ecologica (rapporto con la capacità portante degli ecosistemi) del singolo intervento e più in generale dell'intero PRG.

In questa fase, in cui riteniamo che queste nuove ipotesi di lavoro debbano essere sperimentate per valutarne la fattibilità e la bontà, non si ritiene opportuno introdurre o indicare nuove procedure di verifica in aggiunta a quelle già previste dalle attuali normative, demandando invece ai Comuni la possibilità di percorrere procedure di valutazione, verifica e progettazione più mature di quelle che conformemente alle norme vigenti, il presente documento propone.

1.4 LA PROGETTAZIONE DI DETTAGLIO IN SEDE DI P.R.G.

Nella redazione dei PRG un aspetto importante da tener ben presente è quello relativo al fatto che la L.R. 34/92 consente l'opportunità di inserire, già in tale sede previsioni operative per parti significative del contesto urbano-territoriale attribuendo ai PRG le possibilità di intervento proprie degli strumenti attuativi.

Il quarto comma dell'art. 15 della L.R. 34/92 introduce infatti un "modus operandi" innovativo, che ha il suo riferimento "culturale" nelle più recenti e qualificate esperienze di pianificazione urbanistica.

Già in sede di strumentazione urbanistica generale, è quindi possibile inserire previsioni di dettaglio proprie della strumentazione urbanistica particolareggiata, in tutte quelle situazioni, per le quali ciò sia ritenuto

opportuno dai progettisti, o per la delicatezza dei contesti, o per l'importanza strategica che questi possono rivestire all'interno del progetto generale di Piano.

A seguito della approvazione del PRG su tali zone si potrà poi procedere anche al rilascio di singole concessioni, consentendo interventi edilizi diretti, eliminando così i tempi della procedura di approvazione dello strumento attuativo (pubblicazione, deposito, osservazioni, controdeduzioni, approvazione definitiva), facendoli di fatto coincidere con quelli della procedura di approvazione del PRG.

E' evidente che nei casi in cui sia previsto l'intervento privato o pubblico-privato deve essere contestualmente prodotta una bozza di convenzione come parte integrante degli elaborati di Piano.

Quanto ai contenuti della "progettazione urbanistica di dettaglio" si ritiene che questa debba consentire una chiara lettura dell'assetto planovolumetrico e tipologico finale della zona oggetto di intervento, non solo in termini distributivi (differenziazione degli spazi in rapporto alle diverse destinazioni d'uso, pubbliche e non, e alle loro specifiche articolazioni spaziali), ma anche in termini formali, ossia di preventivo controllo della futura configurazione della "struttura urbana" finale.

La possibilità di utilizzare a livello di PRG tale soluzione operativa risulta molto opportuna anche nei casi di zone interessate da ambiti provvisori di tutela di PPAR sulle quali in sede di adeguamento si ritenessero ammissibili, secondo precisate motivazioni, interventi urbanistico-edilizi. In tal caso il "disegno dettagliato" diventa occasione di verifica e controllo dell'appropriato inserimento degli interventi previsti nel contesto paesistico e ambientale interessato.

Inoltre l'uso appropriato di tale possibilità di intervento può ridurre l'abuso del ricorso alle Varianti Parziali tramite strumenti urbanistici attuativi redatti all'insegna delle mutevoli "legittime esigenze" dei proprietari dell'ultima ora; parallelamente può stimolare i progettisti a maturare meglio e definire con maggior compiutezza quelle scelte di Piano ritenute strategiche per il conseguimento degli obiettivi generali desiderati.

1.5 LA PIANIFICAZIONE CONDIVISA O "COPIANIFICAZIONE"

Il termine "copianificazione" ricorre sempre più spesso nel dibattito in corso e mette in luce l'obsolescenza del modello della pianificazione a cascata e dei relativi controlli a valle.

"Copianificazione" non significa assenza di controlli, ma nuove forme di controllo e di verifica (da sperimentare) che dovrebbero presupporre:

- modalità di relazione fra gli enti ed, a loro volta, fra enti ed utenza (in cui vanno ricompresi gli stessi progettisti dei piani) basate sulla collaborazione;
- partecipazione progressiva alla impostazione del "progetto di piano" che consenta agli Enti coinvolti di "condividere", in una logica di dialogante processualità, la complessa definizione dei metodi, degli obiettivi e degli strumenti;
- messa a punto di sistemi informativi territoriali che consentano ad istituzioni ed enti di dialogare "in tempo reale", scambiandosi dati e consentendo un effettivo "feedback" della propria attività;
- produzione di strumentazione di area vasta (di livello regionale e provinciale) che consenta di individuare il

"sistema delle coerenze", quale riferimento per la pianificazione comunale.

Il concetto di "copianificazione" sopra accennato dovrà comunque favorire, o quantomeno salvaguardare lo sviluppo di un sano rapporto dialettico fra Enti, che se pur non più gerarchicamente distinti in Enti sovraordinati ed Enti subordinati, hanno ed avranno comunque ruoli e compiti distinti, ma complementari nel conseguimento di obiettivi comuni, fra i quali sono ormai da ascrivere a pieno titolo sia l'esigenza della tutela e valorizzazione delle risorse ambientali, sia la necessità di uno sviluppo urbanistico razionale misurato più sui bisogni reali delle Comunità che su quelli legati agli interessi della rendita fondiaria.

Originali forme di copianificazione potrebbero essere attivate nella nostra realtà provinciale, spingendo la collaborazione fattiva già esistente fra Comuni e Provincia anche nella sperimentazione di momenti collaborativi nelle fasi di definizione delle scelte dei rispettivi Piani.

Tali prospettive non possono comunque prescindere da chiare adesioni di volontà politica e con l'adozione di questo primo P.T.C. esse possono contare su di un punto di riferimento certo.

Nel frattempo sarebbe già un significativo risultato riuscire ad avviare procedure coordinate di verifica dei Piani da parte di tutti gli Enti che hanno competenze settoriali specifiche sul territorio onde evitare la procedura vigente dei "parei" e dei "nulla osta" a cascata che spesso si traducono in veti "a posteriori" o quanto meno in lungaggini burocratiche non più giustificabili.

1.6 NUOVI STRUMENTI DI GESTIONE

Nel sistema amministrativo sta progressivamente emergendo un diffuso fenomeno di **crisi del modello autoritativo di intervento della P.A.** che si manifesta nella crescente consapevolezza dell'inadeguatezza, rispetto alla complessità dei processi di sviluppo socio-economico in cui è chiamata ad operare la P.A., dei rigidi schemi procedurali di tipo unilaterale per la determinazione del contenuto dell'azione amministrativa. La complessità dei problemi e dei conflitti di interessi da risolvere, impone con sempre maggiore frequenza il ricorso a soluzioni che siano il frutto di procedimenti decisionali concertati e concordati con i principali soggetti pubblici e privati coinvolti dall'azione amministrativa e in grado di concorrere positivamente con le proprie risorse al raggiungimento degli obiettivi che questa si propone.

Il progressivo ampliamento della sfera dell' "amministrazione per accordi" a scapito dell' "amministrare per provvedimenti," oltre che nella prassi, ha avuto un rilevante e fondamentale riconoscimento nel diritto positivo e in particolare: innanzitutto nell'art.11 della L.241/90 che ammette la possibilità per la P.A. di concludere "senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale (c.d. accordi procedurali integrativi del provvedimento) ovvero, nei casi previsti dalla legge, in sostituzione di questo (c.d. accordi sostitutivi del provvedimento); nell'art.14 della L.241/90 che ha normato **la conferenza dei servizi**, istituito che ha per scopo, obbedendo ad esigenze di semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, di assicurare un unico momento procedimentale per acquisire contestualmente da parte di tutti i portatori dei diversi interessi pubblici coinvolti nel procedimento gli

elementi istruttori utili per l'adozione di un provvedimento amministrativo concordato; ancora nel successivo art.15 che ha previsto in via generale per le amministrazioni pubbliche la facoltà di "concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune"; infine nell'art.27 della L.142/90 che disciplina una specie degli accordi organizzativi di cui all'art.15 della L.241/90, **l'accordo di programma**, vale a dire uno strumento consensuale "per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici ...per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento".

Anche nel settore dell'urbanistica, prima la prassi e poi il diritto positivo hanno registrato la tendenza sempre più marcata ad avvalersi di moduli consensuali nell'esercizio della potestà di pianificazione del territorio e dunque a favorire una determinazione non autoritativa, ma "contrattualizzata" delle scelte urbanistico-territoriali.

Questa tendenza che già in passato si era espressa con il riconoscimento della possibilità di fissare in via convenzionale le previsioni attuative delle scelte operate dagli strumenti urbanistici generali (si pensi alle convenzioni di lottizzazione), è oggi maggiormente valorizzata dall'introduzione di nuovi strumenti urbanistici, quali i **programmi integrati d'intervento** (art.16 L.179/1992) e i **programmi di recupero urbano** (art.11 L.493/1993), che prevedono un coinvolgimento diretto e più qualificato dei privati sia in termini di iniziativa che di finanziamento, definizione e attuazione di tali programmi, attraverso la conclusione di accordi o schemi convenzionali con i soggetti pubblici.

In effetti rispetto ai decenni passati la pianificazione urbanistica deve oggi misurarsi con obiettivi più complessi, che non sono più precipuamente quelli della ricostruzione e dell'espansione, ma gli obiettivi della riqualificazione urbana, del recupero delle periferie, della riconversione di aree industriali dismesse, insomma della "riurbanizzazione" di intere parti del tessuto urbano che richiedono un'azione integrata di soggetti pubblici e privati. Tale integrazione, è per definizione difficilmente realizzabile all'interno delle rigide e predeterminate maglie del modello autoritativo di definizione dell'azione amministrativa, e postula invece il ricorso a procedure consensuali in grado di modulare con la necessaria duttilità i contenuti dei programmi e, in connessione, di definire l'azione dei diversi soggetti, sia pubblici che privati, necessaria per giungere a soddisfare gli obiettivi di politica urbanistica (rispetto ai quali gli interessi privati collimano o per lo meno si conciliano con gli interessi pubblici).

Il programma integrato d'intervento.

Il programma integrato d'intervento (e le sue specificazioni variamente denominate dalle normative - vedi ad esempio il decreto del Ministro del 21 dicembre 1994 che regola in maniera dettagliata i programmi di riqualificazione urbana -) è caratterizzato, per espresso riconoscimento normativo (art.16 comma 1 L.179/1992; e D.M. 21.12.1994 sopra citato), da una molteplicità di fini che sono quelli di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, incidendo fortemente su intere zone del territorio comunale, sia già totalmente o parzialmente edificate sia da destinare a nuova edificazione, attraverso la

programmazione organica delle più diverse tipologie d'intervento.

Il programma agisce con l'obiettivo della riconversione di quelle parti, specie periferiche, del tessuto urbano ormai obsolete o degradate, al fine di rimodellarne l'assetto e valorizzarne la funzione urbana strategica specie rispetto al centro dell'area urbana.

Si tratta di un procedimento programmatorio che può essere attivato sia ad iniziativa d'ufficio che di parte, e che al di là del profilo relativo all'imputazione formale del programma (si tratta di un piano urbanistico attuativo la cui adozione è di competenza del consiglio comunale), ammette sia nella fase dell'elaborazione delle scelte urbanistiche sia in quella successiva della sua realizzazione, il concorso di soggetti pubblici e privati. Un concorso che, considerate le dimensioni e l'incidenza degli interventi programmati nonché le risorse finanziarie necessarie, appare quanto mai opportuno.

Su un piano più prettamente giuridico, come già sommariamente si accennava, **l'introduzione con la previsione dei programmi integrati d'intervento di una nuova (rispetto a quella già codificata delle convenzioni di lottizzazione) fattispecie di formulazione concordata e consensuale di previsioni urbanistiche, segna una novità di particolare rilievo nell'ordinamento urbanistico**

Se guardiamo infatti alla **sfera dei rapporti tra programmi integrati e piano regolatore generale** la cui disciplina - dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale da parte della Corte Costituzionale (sent. n.393 del 7 ottobre 1992) dei commi 3, 4, 5, 6, 7 dell'art.16 L.179/1992 - è ora demandata ai legislatori regionali (nella Regione Marche è ancora allo studio una proposta di legge in materia; hanno invece colmato il vuoto normativo la Regione Emilia Romagna con gli artt.20 e 21 della legge 30 gennaio 1995, n.6, e la legge provinciale del Trentino con l'art.56 bis del t.u. 1994 sull'ordinamento urbanistico), vediamo che **per le sue finalità e data la qualità degli interventi previsti, il programma integrato è destinato a produrre assai frequentemente un effetto di variante al piano regolatore generale** (tralaltro la localizzazione del programma non incontra limiti all'interno delle zone del PRG vigente, né necessita come invece previsto dalla L.457/1978 per il piano di recupero una preventiva perimetrazione dell'area da parte del consiglio comunale). Del resto **l'affermarsi nell'ordinamento di piani attuativi con forte valenza derogatoria delle previsioni generali, è la spia di una forte e generalizzata insofferenza per la rigidità e la scarsa dinamicità del sistema pianificatorio delineato dalla L.1150/1942**, centrato su una netta e rigida separazione tra pianificazione generale e pianificazione attuativa che mal si concilia con la forte esigenza di un continuo aggiornamento delle previsioni urbanistiche in connessione con la necessità di governare dinamicamente, anche sotto il profilo urbanistico - territoriale i sempre più accelerati processi economici e sociali che impongono una continua "attualizzazione" dell'interesse pubblico concreto. Un tentativo di superamento, o per lo meno di aggiornamento e correzione del sistema delineato dalla legge urbanistica del 1942, si è configurato sia nell'esperienza pianificatoria di alcuni Comuni come quello di Carpi, sia in alcune proposte di riforma urbanistica (si veda quella avanzata dall'INU), in cui si ripensa il piano regolatore generale in termini di provvedimento quadro di indirizzo, contenente le scelte strutturali di fondo e la fissazione di alcuni parametri

fondamentali (quali, ad esempio, le destinazioni d'uso dei comparti, le volumetrie massime e gli standard), mentre si lasciano più margini di intervento ed autonomia alla pianificazione funzionale ed operativa destinata a programmare e a realizzare in un modesto periodo di tempo (4 o cinque anni) opere, previsioni ed interventi, sfruttando al meglio anche l'interazione con i soggetti privati e dunque anche valorizzando i moduli contrattualistici di determinazione dell'azione amministrativa. (ovviamente come esplicitato in altre parti del presente documento, tali nuove procedure di intervento, nonché detti nuovi modelli di progettazione urbanistica si rilevano quanto mai attuali ed opportuni per realtà urbanistiche complesse (nel nostro territorio, ad esempio, Pesaro e Fano), mentre per contesti di circoscritte dimensioni come la quasi totalità dei comuni della provincia, le problematiche accennate sembrerebbero meno rilevanti).

Sembra allora che siano complessivamente mature le condizioni per il progressivo superamento del c.d. dogma della indisponibilità da parte della P.A. della potestà di pianificazione urbanistica, su cui si sono tradizionalmente attestate la prevalente dottrina e giurisprudenza per disconoscere rilievo giuridico agli accordi tra P.A. e privati per la definizione consensuale di previsioni urbanistiche. Sta infatti mutando la prospettiva da cui tali posizioni muovono, ossia il principio della rigida separazione tra pianificazione generale, caratterizzata da un'attività amministrativa ad alto tasso di discrezionalità non riducibile in schemi negoziali, e pianificazione attuativa, caratterizzata dalla mera specificazione ed esecuzione delle scelte primarie compiute al livello di pianificazione superiore (solo questo secondo limitato e controllato livello, sarebbe l'ambito in cui l'ordinamento ammetterebbe la definizione convenzionale delle previsioni urbanistiche). **Oggi invece, proprio l'introduzione dei programmi integrati d'intervento consente per la prima volta ai privati di concordare con i soggetti pubblici la determinazione di assetti pianificatori generali, innovativi anche rispetto alle scelte prefigurate nel PRG e dunque il ruolo dell'accordo, non più confinato alla sola fase attuativa, assume una valenza e una pregnanza ben maggiori.**

L'unico ostacolo di diritto positivo al riconoscimento della possibilità di "contrattualizzazione" dell'esercizio delle potestà urbanistiche, sembra essere ormai rappresentato solo dall'art.13 della L.241/90 che stabilisce la non applicabilità ai procedimenti di pianificazione e programmazione delle norme del capo III e dunque, tra queste, dell'art.11 della L.241/90 che ha riconosciuto come principio generale del procedimento amministrativo la facoltà di stipulare accordi con gli interessati per determinare il contenuto discrezionale dei provvedimenti. In realtà però tale ostacolo, come ha ben dimostrato la dottrina, è solo apparente poiché la possibilità di ricorrere all'accordo sui provvedimenti di pianificazione si ricava dall'interno della disciplina urbanistica, quindi "dalle particolari norme che ne regolano la formazione" (art.13, co. 1 ult. parte).

Rimane vero tuttavia che, se da un lato il riconoscimento normativo e la procedimentalizzazione dei moduli consensuali di esercizio della potestà urbanistica appare positivo anche perché consente di far emergere quelle pressioni e quegli interessi economici ed imprenditoriali che pretendendo una partecipazione diretta alle scelte urbanistiche, in assenza di "canali ufficiali", si esprimono spesso in forme sotterranee con un effetto distorsivo

sull'esercizio della discrezionalità amministrativa, al contempo è essenziale che le forme e le regole di questa procedimentalizzazione siano tali da evidenziare con nitidezza la funzionalizzazione di tale attività consensuale all'interesse pubblico e al rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento che devono sempre ispirare l'azione della P.A.. E' lo stesso art.11 della L.241/90, del resto, a ribadire espressamente questa esigenza di funzionalizzazione, sia nella fase genetica dell'accordo (comma 1), sia in quella successiva (ai sensi del comma 4 l'amministrazione può sempre recedere unilateralmente dall'accordo "per sopravvenuti motivi di pubblico interesse", salvo l'obbligo di indennizzare il privato degli eventuali pregiudizi verificatisi in suo danno).

Il programma di recupero urbano.

Il programma di recupero urbano previsto dall'art.11 L.493/1993 e più dettagliatamente normato in due decreti del Ministero dei LL.PP. del 1 dicembre 1994 consente, attraverso un insieme sistematico di opere, l'ammodernamento e il completamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie, il completamento e l'integrazione dei complessi urbanistici esistenti, la realizzazione di interventi di arredo urbano e di recupero del patrimonio edilizio esistente, soprattutto al servizio del patrimonio di edilizia residenziale pubblica.

Anche questi piani urbanistici, sebbene destinati ad incidere meno fortemente sul tessuto urbanistico rispetto ai programmi integrati d'intervento, sono significativi della tendenza in atto ad avvalersi di moduli consensuali di definizione delle scelte urbanistiche. I programmi di recupero urbano possono infatti essere proposti al Comune (che stabilisce le priorità d'intervento) da soggetti sia pubblici che privati anche associati tra loro, sulla base di una proposta unitaria che preveda il concorso di risorse pubbliche e private. La natura sostanzialmente pattizia dell'istituto è poi confermata dalla **facoltà di ricorrere all'approvazione del programma di recupero urbano mediante la conclusione dell'accordo di programma di cui all'art.27 L.142/90, con relativa possibilità di produrre l'effetto di variante sulle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti.**

L'accordo di programma.

Oltre alla tipologia assai variegata degli accordi con cui si disciplina un rapporto di diritto amministrativo in cui sono coinvolti soggetti sia pubblici sia privati, è enucleabile un'altra tipologia di accordi c.d. organizzativi, che hanno come parti due o più soggetti pubblici, e per oggetto la disciplina dello "svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune" (art.15 L.241/90).

Tra gli accordi organizzativi rientra sicuramente l'accordo di programma che oltre ad essere previsto in singole leggi speciali di settore, è oggi disciplinato in via generale dall'art.27 L.142/90.

Le ragioni per le quali può configurarsi un notevole successo operativo dell'accordo di programma in campo urbanistico sono in buona parte le stesse che si sono già evidenziate con riferimento agli altri moduli convenzionali con alcune specificazioni: in una situazione sempre più complessa caratterizzata dalla molteplicità degli interessi specifici e settoriali alla cui cura sono preposte amministrazioni diverse da quelle titolari delle funzioni di pianificazione urbanistica, si pongono crescenti e delicati problemi di coordinamento, rispetto ai quali i diversi soggetti pubblici possono con l'accordo di programma trovare una soluzione concordata idonea a semplificare e

snellire tutti i procedimenti che coinvolgono le proprie attribuzioni, conseguendo, al contempo, l'effetto di accelerare l'azione amministrativa e di definirne al meglio i contenuti. In particolare **l'accelerazione e la semplificazione rispetto agli ordinari procedimenti urbanistici ed edilizi, è evidente nel duplice effetto di variazione degli strumenti urbanistici comunali e di assorbimento delle concessioni edilizie che i commi 4 e 5 dell'art.27 L.142/90 ricollegano all'accordo di programma quando questo sia adottato con decreto del Presidente della Regione e l'adesione del Sindaco sia ratificata dal consiglio comunale. Tali caratteristiche fanno considerare l'accordo di programma una procedura urbanistica di carattere generale, una nuova modalità di definizione della disciplina urbanistica che si affianca alle tradizionali formule di pianificazione.**

In realtà la scarsa disciplina legislativa, contenuta nell'art.27 della L.142/90, non è idonea a risolvere tutti i dubbi interpretativi e le **problematiche applicative che condizionano la concreta operatività dell'istituto.** Tra le questioni più rilevanti si segnalano le seguenti.

È innanzitutto assai controverso se agli accordi di programma possano partecipare anche soggetti privati.

Mentre la giurisprudenza tende a negare questa partecipazione, più possibilista è la dottrina che argomenta in senso favorevole a detta partecipazione richiamando anche alcune leggi di settore successive alla L.142/90 che prevedono la presenza di privati (L.493/1993 art.11, sui programmi di recupero urbano; L.104/1995 art.1, in materia di intervento nelle aree depresse del territorio nazionale). È evidente che la risoluzione di tale questione è decisiva per definire l'ambito di operatività e quindi le potenzialità dell'istituto.

È poi fondamentale che l'utilizzazione dell'accordo di programma non comporti alcuna alterazione nell'ordinario riparto delle competenze attribuite alle singole amministrazioni partecipanti, né al normale iter formativo della loro volontà. A tale proposito appare necessario, in primo luogo, che le amministrazioni interessate siano rappresentate da soggetti che abbiano ricevuto per delega dall'organo istituzionalmente competente, i poteri spettanti all'amministrazione rappresentata in relazione all'oggetto del procedimento. In secondo luogo, **specie con riguardo all'accordo di programma in variante agli strumenti urbanistici è necessario assicurare che la procedura accelerata non determini un'elusione dei vincoli a contenuto garantistico che caratterizzano gli ordinari procedimenti di approvazione degli strumenti urbanistici.** Una accettabile mediazione tra esigenze di celerità e garanzie di pubblicità potrebbe essere rappresentata dall'introduzione nella fase intermedia tra le trattative e la conclusione dell'accordo, di una fase di pubblicità con il deposito del progetto di accordo di programma (sul quale in sede di conferenza preliminare sarebbe già stata verificata la possibilità di un consenso unanime) corredato dalle tavole grafiche di individuazione degli ambiti territoriali interessati dalle previsioni, e con la fissazione degli ordinari termini di legge per la presentazione delle osservazioni, le quali verrebbero poi esaminate e decise da tutte le amministrazioni in sede di conclusione dell'accordo (è questo a grandi linee il modulo procedimentale disciplinato dall'art.14 della L.R. 6/1995 dell'Emilia Romagna).

A fronte dei tanti dubbi interpretativi che ostacolano la piena operatività dell'istituto, appare quanto mai opportuno

un intervento normativo a livello regionale che ne definisca e chiarisca meglio i contorni e le modalità applicative.

2. L'ADEGUAMENTO DEI PRG AL PPAR

2.1 INQUADRAMENTO GENERALE

L'adeguamento del PRG al Piano Paesistico Ambientale Regionale non può che essere considerato come una **operazione unitaria che precisa le scelte di tutela dell'ambiente naturale e le scelte di sviluppo urbanistico con esse compatibili.**

Non sono pertanto ammissibili adeguamenti intesi come elaborazioni separate e disgiunte da quelle inerenti la pianificazione propriamente urbanistica e tanto meno come verifica successiva alla stesura preliminare del progetto urbanistico.

I contenuti, gli indirizzi e le prescrizioni di base del PPAR devono guidare le previsioni urbanistiche, sia intese come individuazione di eventuali nuove aree da trasformare sia come regolamentazione e riqualificazione di contesti esistenti fortemente compromessi. La tutela del territorio e delle sue risorse deve fare parte integrante della normativa di PRG, in modo da realizzare un nuovo assetto urbano aderente alle finalità di rispetto paesaggistico e ambientale del territorio comunale interessato.

Viene così affermata la necessità di studiare il territorio, secondo un'ottica interdisciplinare, per decidere l'utilizzo delle sue risorse in termini di scelte urbanistiche sufficientemente complesse, e tendere così a superare l'angusto e ricorrente istituto delle progressive varianti parziali (peraltro concepito dalla 1150/42 quale "eccezione" e non quale "norma", come poi purtroppo è divenuto nella prassi quotidiana) volte più a rincorrere le scelte particolari che quelle generali.

La logica della complessità ed interdisciplinarietà diventa al tempo stesso metodo e contenuto del PRG, tanto più se relazione all'obbligatorio adeguamento dello stesso al PPAR, stabilito dall'art. 59 delle NTA del Piano.

L'individuazione e la salvaguardia delle risorse segnalate dal PPAR (piano delle "tutele" e non solo piano dei "vincoli") deve diventare parte fondamentale delle primarie scelte di PRG e non una sua "appendice"; deve costituirne cioè la struttura portante, in un insieme complesso di relazioni fra scelte localizzative, valutazioni differenziate sulle risorse da salvaguardare e normative corrispondenti, da attivare in un rapporto di reciproca congruità.

Il PPAR costituisce l'occasione per leggere e pianificare il territorio comunale partendo anzitutto dalla sua conoscenza quale supporto fisico non indifferenziato, ma anzi costituito da parti diverse, ognuna contraddistinta da peculiari specificità, la cui individuazione diviene obiettivo importante per condizionare e valutare le esigenze dello sviluppo.

Pertanto, **si dovrà progressivamente passare dalla logica della potenziale edificabilità di tutto il territorio, a quella del rispetto prioritario del paesaggio, dell'ambiente e delle sue risorse** nonchè alla conseguente individuazione delle sue "specificità territoriali", fino ad evidenziare, al loro interno, aree particolarmente sensibili che, per propria natura sono da inibire (totalmente o parzialmente) alla edificazione, oppure sulle quali la stessa dovrà avvenire secondo precise limitazioni che il Piano dovrà regolamentare, oppure, infine, sulle quali possono essere possibili solo usi diversi da quello edilizio, compatibili con la natura intrinseca al territorio stesso.

Come considerazione finale di tale introduzione va comunque precisato che **il PTC sulla base anche delle esperienze acquisite in questi dieci anni di vigenza del PPAR propone modifiche correttive e/o integrative a quest'ultimo tendenti a renderlo sempre più aderente e funzionale alle diverse esigenze di tutela e valorizzazione delle risorse ambientali presenti nel territorio nonché a legittime esigenze di trasformazione urbanistica dello stesso.**

2.2 NATURA DEI VINCOLI DI PPAR

Va preliminarmente chiarito che, **i vincoli di ogni PRG adeguato al PPAR permangono come vincoli di rispetto paesistico e ambientale** (nelle loro possibili differenti graduazioni normative), **sia che essi siano stati semplicemente perimetrati come "ambiti definitivi di tutela", sia che invece siano stati "trasformati" in vere e proprie zonizzazioni urbanistiche.**

Pertanto, ad esempio, qualora alcuni ambiti (o zone di tutela) venissero totalmente o parzialmente interessati da destinazioni pubbliche ed identificate come zona "F" (e/o loro eventuali sottozone) di cui al DM 2.4.1968 n.1444, per interventi comunque conformi ai contenuti delle tutele, la decadenza dopo cinque anni del vincolo urbanistico (ai sensi della sentenza della Corte Costituzionale n.5/1980) avrà efficacia ai soli fini della espropriabilità delle aree, ma non per la decadenza delle norme di tutela paesistica vigenti sulle stesse.

Va inoltre chiarito che le tutele di PPAR non sono da confondersi con il regime vincolistico di tutela paesistica ex L.1497/39 e L.431/85, leggi che subordinano la realizzazione degli interventi al preventivo rilascio di una autorizzazione paesistica, e non arrivano quindi a inibire "ope legis", in tutto o in parte, il diritto di edificare come invece avviene per il PPAR e di conseguenza per gli strumenti urbanistici ad esso adeguati.

Trattasi di due regimi "paralleli": in caso di sovrapposizione di tutele vige il disposto dell'art.8 comma V della L.R. 34/92, in base al quale il PPAR condiziona il rilascio della autorizzazione prevista dall'art.7 della Legge 1497/39 ("**... i contenuti del piano paesistico ambientale regionale costituiscono direttive vincolanti per il rilascio della autorizzazione prevista dall'art.7 della Legge 1497/39....**").

2.3 VIGENZA DEL PPAR ED ESENZIONI

Premesso che il dodicesimo comma dell'art. 27 bis del PPAR prescrive l'immediata cogenza del PPAR fino alla approvazione dello strumento urbanistico adeguato e pertanto la sospensione del rilascio delle concessioni edilizie qualora difformi, si fa presente che, **una volta approvato il P.R.G. in adeguamento al P.P.A.R., cesseranno di avere effetto le prescrizioni di base da quest'ultimo stabilite poichè sostituite dalle specifiche normative e perimetrazioni del P.R.G. adeguato; inoltre non potranno più essere applicate le esenzioni di cui all'art.60 del P.P.A.R. se non riproposte in sede di PRG.**

Resta invece comunque ferma la vigenza del PPAR e dei suoi disposti (indirizzi - direttive- prescrizioni di base) per eventuali future varianti, parziali o generali, al PRG adeguato al PPAR .

L'art.60 delle NTA del PPAR opera infatti nei soli riguardi delle prescrizioni di base del Piano Paesistico (e non invece nei riguardi di direttive ed indirizzi) e, non agisce sulle

previsioni del piano regolatore "adeguato" se in esso non totalmente o parzialmente ricompreso.

Si tratta infatti di una norma unicamente finalizzata a gestire la fase transitoria che, iniziata con l'approvazione del P.P.A.R., si concluderà con l'approvazione degli strumenti urbanistici comunali adeguati.

Con l'approvazione dei P.R.G. "adeguati", tutti gli interventi e le opere esentate dall'art.60 rientreranno nel normale regime normativo del nuovo piano regolatore e non saranno quindi realizzabili se da questo non espressamente previste.

Le conseguenze di una tale situazione possono essere facilmente ipotizzate: si pensi alle opere pubbliche ed alle altre opere di pubblica utilità citate dall'art.60 del P.P.A.R..

Ogni Comune, deciderà pertanto se provvedere o meno e come ad integrare le N.T.A. del P.R.G. con il recepimento del citato art.60 del P.P.A.R.

A tale proposito, anche in relazione a quanto già detto, **si ritiene auspicabile che i Comuni, in sede di adeguamento, non effettuino la semplice trascrizione dell'art.60 del P.P.A.R., ma valutino attentamente le categorie di opere realizzabili confrontandole con il "grado di trasformabilità compatibile" del territorio comunale e delle sue varie parti.**

Tale approfondimento è sicuramente possibile e quanto mai necessario nel caso delle opere pubbliche o di interesse pubblico ed in particolare per le infrastrutturazioni.

In tal senso l'individuazione, a livello di PRG di dette opere, non assume solamente il carattere di previsione di investimento e di aumento della dotazione, ma deve diventare anche occasione attraverso cui effettuare la preventiva valutazione delle compatibilità paesistico-ambientali.

Si ritiene che le valutazioni prospettate vadano estese, in linea generale, almeno a tutte le opere di cui all'art.45 del P.P.A.R. realisticamente prevedibili all'interno del territorio comunale...

È di conseguenza auspicabile l'individuazione delle parti del territorio comunale nelle quali la qualità delle risorse paesistico-ambientali e la necessità di tutelarle impongono particolari cautele che possono arrivare anche a condizionare (fino ad inibire) la realizzazione delle suddette opere.

Il P.R.G. assumerebbe pertanto il compito di valutare preventivamente la capacità del territorio di "sostenere" le modificazioni di opere rilevanti e di determinare i livelli di rischio per le risorse ambientali.

2.4 LE VARIANTI PARZIALI

Come già detto **le operazioni di adeguamento dovranno interessare il territorio comunale nella sua interezza** (primo comma dell'art. 27 bis delle NTA del PPAR) perchè diversamente non è possibile garantire quella visione e valutazione complessiva delle questioni paesistico - ambientali e delle scelte territoriali ad esse correlate.

Sono espressamente fatte salve le "varianti di adeguamento parziale" adottate dai Comuni prima del 10 febbraio 1990, così come stabilito dal secondo comma dell'art. 27 bis delle NTA del PPAR.

Non sono quindi consentite, nelle more dell'adeguamento generale, varianti di sorta, se non quelle previste dalla Direttiva Regionale 8/95, più casi particolari quali varianti interessanti aree già urbanizzate o zone vincolate per le quali può essere attestata una sostanziale compatibilità con le finalità delle tutele preposte, nonché quelle espressamente ammesse dal presente P.T.C. per i Comuni

con popolazione inferiore ai 1.500 ab. circa così come precisato al punto 12 delle "Regole e Criteri per la coopianificazione".

Si ricorda comunque, che i Comuni che non hanno effettuato la trasposizione provvisoria delle tutele di PPAR estesa a tutto il territorio comunale, potranno vedersi restituite dalla Provincia le eventuali varianti parziali adottate, in quanto verrebbe a mancare l'inderogabile riferimento generale rispetto al quale effettuare le opportune valutazioni di merito.

Sono comunque ammesse le varianti ex lege 1/78 (di cui alla Circolare regionale n.12 del 31 luglio 1990), previa verifica e relativa procedura di compatibilità paesistico - ambientale di cui all'art. 63 bis delle NTA del PPAR.

2.5 SCHEMA METODOLOGICO PER LA COSTRUZIONE DEI PRG ADEGUATI AL PPAR

Il percorso di seguito illustrato costituisce lo schema logico di riferimento per la redazione dei nuovi PRG adeguati al PPAR dove **il Progetto Urbanistico non può prescindere dalla definizione del Progetto complessivo delle Tutele e delle Salvaguardie.**

In tal senso, schematizzando, riteniamo che la redazione di un PRG, al momento, debba procedere nella sua costruzione tecnico-operativa, secondo i seguenti **"passaggi evolutivi fondamentali"** dei quali evidenziamo il senso ed il significato generale:

1) Trasposizione passiva delle tutele permanenti e provvisorie individuate dal PPAR e individuazione delle aree esenti in base all'art.60 delle NTA in scala 1/10.000 per tutto il territorio comunale e sovrapposizione delle previsioni dello strumento urbanistico generale vigente. Tale operazione oltre a materializzare a scala comunale le previsioni di PPAR serve in particolare ad **evidenziare le interferenze tra le previsioni dello strumento urbanistico vigente e gli ambiti provvisori del Piano Paesistico.**

Con tale semplice operazione si avrà pertanto anche la visione complessiva delle aree di sviluppo urbanistico che il PPAR in prima istanza ha "congelato" rendendole inefficaci per una qualche interferenza con le previsioni dello stesso;

2) Sviluppo delle indagini settoriali e restituzione dei risultati su carte interessanti tutto il territorio comunale in scala almeno 1/10.000.

Tali analisi, sviluppate per i tre sottosistemi territoriali di PPAR, (geologico, botanico-vegetazionale e storico-culturale) devono portare ad una specificazione ed integrazione delle previsioni complessive (prescrizioni, direttive e orientamenti) dello stesso su base comunale.

Per le aree dello strumento urbanistico vigente per le quali "l'interferenza provvisoria" con il PPAR non venisse chiaramente confermata nella sua dimensione e natura, dallo sviluppo delle analisi settoriali, si dovrà procedere ad approfondimenti in scala 1/2.000 al fine di evidenziare senza ombra di dubbio lo stato del rapporto fra i contenuti dei due strumenti programmatici (PPAR e PRG o P. d.F.);

3) Valutazioni interdisciplinari delle analisi settoriali volte ad una prima definizione del **"Progetto complessivo delle tutele"** in adeguamento al PPAR sulla cui base misurare e calibrare la susseguente progettazione urbanistica ed impostare poi il **"Bilancio complessivo di adeguamento"**.

Inoltre è questa la fase in cui verificare la possibilità di individuazione di **"Unità di paesaggio"** da sottoporre a specifiche forme di tutela, intendendo con tale definizione

quei contesti nei quali, ricorrendo con maggior frequenza la presenza di più beni e più categorie dei vari sistemi strutturanti il P.P.A.R., le esigenze di tutela devono assumere una dimensione specifica.

4) Definizione del Progetto Urbanistico all'interno della maglia delle tutele così come sopra individuate e definite.

Di fatto questa fase sarà quella in cui prenderanno forma definitiva sia il **"Progetto delle tutele"**, sia il **"Progetto urbanistico"** in un rapporto di verifica dialettica fra le ragioni dell'uno e le ragioni dell'altro in tutte quelle situazioni in cui **"l'interferenza"** risulti inevitabile.

Tutti quei casi di interferenze per i quali si ritiene che ci siano motivazioni sufficienti per far prevalere una scelta urbanistica opportunamente calibrata su quelle di natura paesistico-ambientale, dovranno essere adeguatamente evidenziati e circostanziatamente motivati negli elaborati definitivi di adeguamento.

A tal proposito è opportuno che detti elaborati siano riassunti in una cartografia di sintesi in scala 1/10.000 e 1/2.000 nella quale oltre a rappresentare tutti gli ambiti messi a regime distinguendoli solo in base alla natura della relativa tutela (integrale, orientata,...) sia rappresentato in entrambe le scale sopraindicate, anche il progetto urbanistico proposto.

2.6 LE FASI OPERATIVE DELL'ADEGUAMENTO

Le fasi operative specificatamente riferite all'adeguamento dei PRG al Piano Paesistico Ambientale Regionale sono in linea generale indicate dall'art.27 bis NTA del PPAR stesso.

Qui di seguito, in coerenza con quanto schematicamente espresso nel paragrafo precedente, relativamente ai "passaggi evolutivi fondamentali" di cui ai punti 1, 2 e 3, proponiamo uno schema di articolazione e successione logica del complesso delle operazioni tecniche da compiere per sostanziare correttamente l'adeguamento di un P.R.G. al P.P.A.R..

In estrema sintesi le fasi operative di adeguamento significative possono essere disaggregate nelle seguenti cinque fasi:

A - Trasposizione provvisoria delle tutele individuate dal PPAR e delle aree esenti.

B - Analisi settoriali e relativa redazione delle carte tematiche

C - Valutazioni

D - Modifica degli ambiti provvisori - Proposta di perimetrazione degli ambiti definitivi

E - Bilancio complessivo

L'obiettivo della intera complessa operazione di "adeguamento" non è semplicisticamente riconducibile alla sola (seppure fondamentale) precisa definizione normativa e dimensionale degli ambiti di tutela (comma terzo: "anche attraverso la verifica correttiva degli ambiti provvisori"), ma **deve essere considerato come effettiva revisione o nuova formulazione in chiave paesistico - ambientale dei contenuti più propriamente urbanistici di ogni PRG**, in modo che la tutela sia ad esso intrinseca e non a posteriori affiancata o meccanicamente sovrapposta.

Quindi, nel procedere per fasi successive (come di seguito illustrato), si dovranno sempre tenere presenti alcuni articoli fondamentali delle NTA del PPAR e precisamente gli artt. 8 -9, 13 - 14 e 18 - 19, riguardanti gli **"obiettivi"** e gli **"indirizzi generali"** relativi ai tre sottosistemi tematici fondamentali del PPAR..

Fase A): Trasposizione provvisoria e aree esenti

Tale prima fase fa riferimento a quanto stabilito dall'art. 61 del PPAR e consiste nel riportare in appositi elaborati:

- le perimetrazioni dei Sottosistemi Territoriali;
- le perimetrazioni dei Sottosistemi Tematici e le individuazioni delle Categorie Costitutive del Paesaggio con i relativi ambiti di tutela.

- le aree esenti ai sensi dell'art. 60

Gli ambiti di tutela delle Categorie Costitutive del paesaggio, andranno a loro volta distinti in:

- **ambiti permanenti di tutela** (e relative prescrizioni) inderogabili, da intendersi cioè come livello minimo, di tutela senza possibili modificazioni, esplicitamente vietate dal comma decimo dell'art.27 bis NTA del PPAR;

- **ambiti provvisori di tutela** assunti direttamente dal PPAR da ridefinire precisandoli in sede di adeguamento.

Contestualmente ad ogni Sottosistema e ad ogni Categoria andranno associati i relativi indirizzi, direttive e prescrizioni di base previsti dal testo normativo del PPAR.

Fase B) Analisi settoriali e carte tematiche

Tale seconda operazione consiste nell'effettuazione delle analisi settoriali per i tre grandi sottosistemi individuati dal PPAR riguardanti:

- il "sottosistema geologico, geomorfologico, idrogeologico";

- il "sottosistema botanico - vegetazionale";

- il "sottosistema storico - culturale".

Tali analisi oltre a definire e precisare meglio lo stato delle categorie costitutive del paesaggio e le loro specifiche esigenze di tutela, dovrà **individuare le parti di territorio soggette a pericolosità geologica, sismica e idrogeologica nonché le aree interessate da spiccati fenomeni di degrado ambientale (zone di recupero ambientale).**

Per gli aspetti metodologici attraverso cui sviluppare dette analisi si rimanda:

- alla circolare regionale 14/90 per il sottosistema geologico, geomorfologico e idrogeologico;

- all'elaborato "Analisi e valutazione delle risorse botanico-vegetazionali negli strumenti di

pianificazione territoriale: riflessioni, indirizzi e procedure" redatto per conto dell'Amministrazione Provinciale dal Dott. Carlo Urbinati (allegato n.3 al presente lavoro);

- alle schede per i beni architettonici extraurbani di cui alla circolare provinciale Prot. n. 20895/92;

- all'elaborato "Conseguenze dell'edificazione sulla risorsa suolo": riflessioni ed appunti (allegato n.2 al presente lavoro);

- alla circolare regionale 15/90 per le problematiche sismiche.

- alla circolare regionale n.1 del 23.01.97 per gli interventi sui fiumi.

Fase C) Valutazioni interdisciplinari

Questo terzo passaggio consiste in un complesso e articolato approfondimento descrittivo e valutativo delle analisi tematiche, che comporta un metodo di lavoro interdisciplinare all'interno del gruppo di progettazione, con particolare riferimento a:

- caratteri, peculiarità ed interrelazioni dei sottosistemi settoriali delle categorie costitutive del territorio;

- eventuale individuazione di "unità di paesaggio" associabili ad insiemi di categorie o beni ritenuti meritevoli di tutela, che complessivamente per particolari aree definiscono forme originali di strutturazione del paesaggio stesso;

- interconnessioni ed interrelazioni fra tessuto urbano e quello extraurbano;

- conseguente prima individuazione, per scarti progressivi, delle aree più suscettibili e naturalmente predisposte a possibili future urbanizzazioni, secondo un procedimento inverso rispetto a quello che partiva dalla individuazione delle aree edificabili per passare successivamente alla loro verifica con il sistema vincolistico vigente.

L'analisi e le prime valutazioni paesistico-ambientali divengono il presupposto concreto per la maturazione e definizione del progetto di infrastrutturazione del territorio. Progressive valutazioni porteranno alla **proposta di individuazione e di perimetrazione definitiva degli ambiti e dei relativi livelli di tutela** comprese anche possibili (riperimetrazione) modifiche e/o integrazioni di quelli provvisori segnalati dal PPAR, a seguito degli "approfondimenti tecnico - scientifici" (vedi comma terzo dell'art. 27 delle NTA del PPAR) effettuati.

Il complesso delle analisi compiute, permetteranno di costituire inoltre validi supporti conoscitivi utilizzabili anche per la verifica progettuale di interventi quali quelli di rilevante trasformazione di cui al titolo V delle N.T.A. del P.P.A.R., nonché quelli soggetti alle procedure relative alla VIA di cui al Decreto 12.04.96.

Fase D): Modifica degli ambiti provvisori - Proposta di perimetrazione e tutele degli ambiti definitivi

Le operazioni che intervengono in fase di "adeguamento" sugli ambiti provvisori di tutela possono essere di tre tipi :

- conferma integrale;
- riduzione (2A parziale - 2B totale);
- ampliamento.

Di conseguenza le prescrizioni di base provvisorie ad essi associate possono essere integralmente recepite, oppure ridotte (in tutto o in parte), oppure rese persino più restrittive ("ampliate") rispetto a quelle imposte dal testo regionale.

La lettura coordinata del comma quinto dell'art. 27 delle NTA del PPAR (aderenza al contesto), del comma sesto (possibile sottoarticolazione degli ambiti in funzione di differenze rilevate o proposte), del comma nono (criteri di valutazione) ed infine del comma undicesimo (bilancio generale quanti - qualitativo) comporta il seguente indispensabile passaggio operativo:

dettagliata elencazione e circostanziata esplicitazione delle motivazioni che sottendono ogni tipo di modifica, in particolare quelle di riduzione (dimensionale e/o normativa) degli ambiti provvisori.

In particolare dovrà essere reso esplicito il confronto tra trasposizione passiva (fase A) e risultati delle indagini tematiche (Fase B), così come il passaggio alle proposte di modifica.

Solo sulla scorta di esaurienti motivazioni corredate da idonei elaborati analitico-descrittivi, possono essere modificati sia gli ambiti di tutela provvisori, sia le prescrizioni di base transitorie; restano comunque fermi gli indirizzi e le direttive di PPAR di cui all'art. 3 lettera "a" e "b".

Le motivazioni relative alle modifiche possono essere di diverso tipo:

- di natura geo - idro- morfologica (p. es. alcuni crinali, in base alle analisi effettuate, possono non risultare della portata stabilita dal PPAR, se non addirittura inesistenti ovvero già compromessi);
- di natura botanico - vegetazionale (p. es. la non sussistenza del bosco in aree qualificate come boscate dal PPAR);

- di natura paesistica (p.es. la percettività del bene segnalato dal PPAR potrebbe risultare ad oggi irrimediabilmente compromessa dall'edificato esistente); e così via, per le diverse categorie costitutive del territorio.

Resta comunque fermo che, in forza del terz'ultimo comma dell'art.27 bis, "**in nessun caso potranno essere variate, sia quanto all'ambito territoriale, sia quanto al contenuto della tutela, le prescrizioni di base permanenti,**" a meno che esse si riferiscano a Beni o Categorie presupposte come tali dal PPAR, ma di fatto non esistenti o nella realtà in condizioni da non giustificare la tutela.

E peraltro evidente che possano anche essere individuati ulteriori beni (e relativi ambiti di tutela) che non risultano segnalati dal PPAR.

All'interno della più generale fase operativa di adeguamento sono consentite e legittimate due opportunità operative per differenziare ed articolare gli ambiti ed i relativi livelli di tutela:

- a) la sottoarticolazione degli ambiti in sotto - ambiti definiti anche "**ambiti complementari**" (art. 27 bis comma sesto) individuabili a seguito di specifiche peculiarità rilevate e/o prescrizioni differenziate proponibili;
- b) la corrispondente graduazione normativa dei livelli di tutela relativi ai diversi ambiti, denominati "**livelli complementari**", "nel rispetto degli obiettivi generali indicati dall'art. 26".

I criteri di verifica per procedere alla proposta delle suddette differenziazioni sono enunciati dal comma nono dell'art. 27 delle NTA del PPAR e implicano valutazioni:

- a) delle condizioni di equilibrio tra insediamento e ambiente : trattasi della verifica della compatibilità tra previsioni (vigenti e/o di progetto) e i valori paesistico - ambientali evidenziati;
- b) dell'esistenza di stati di compromissione territoriale: la verifica delle condizioni di integrità territoriale (sia ambientale, sia, più specificamente, urbanistica) e, all'interno di queste, dei livelli più o meno rilevanti di compromissione;
- c) del valore intrinseco del bene in rapporto alla categoria considerata: una volta individuati i singoli beni, solo all'interno di una valutazione complessiva unitaria si potrà attribuire valore qualitativo ad ognuno di essi. Il valore non è predeterminabile a priori, ma solo a seguito di riflessioni, plurime e articolate, riferibili allo specifico territorio oggetto di studio ed alle caratteristiche qualitative dei beni in esso compresi;

d) dell'articolazione dei sottosistemi territoriali A, B, C, e V: la grande scala, con cui sono stati individuate dal PPAR tali sottosistemi, richiede indispensabili approfondimenti ed "adeguamenti" alla scala di Piano Regolatore con conseguente ridefinizione delle scelte e delle norme a livello di PRG. Si tratta di fatto di verificare l'esistenza sul territorio di zone che per la presenza variegata di "**beni**" e/o "categorie costitutive" fortemente interrelate costituiscono **unità di paesaggio** di diversa natura e rilevanza.

e) dell'appartenenza ad un contesto di tipo urbano o extraurbano: questo criterio di verifica risulta preliminare, anzi quasi "propedeutico" rispetto agli altri, giacché condizionante la stessa identificazione e valutazione qualitativa del bene stesso, sia in quanto tale, sia soprattutto in rapporto, al "luogo" in cui si situa.

Fase E): Bilancio complessivo

L'ultima fase operativa è costituita da una vera e propria "dimostrazione" (da dettagliare e documentare nella relazione illustrativa del Piano - art.16 LR 34/92) che le

operazioni di modifica proposte realizzino "un esito complessivo equivalente" (le tutele del PPAR sono state assunte come standard "minimo") o "migliorativo" degli ambiti e dei contenuti della tutela provvisoria del Piano: in tale seconda ipotesi (auspicabile) il PRG sviluppa pienamente l'intera "potenzialità" insita nel PPAR, assumendone non solo meccanicisticamente i contenuti, ma valorizzandoli concretamente, sia in termini quantitativi (ampliamento dimensionale delle superfici soggette a tutela), sia in termini qualitativi (effettiva compenetrazione della tutela paesistico - ambientale alla normativa urbanistica).

Se infatti ogni "bilancio" è fatto di "pesi", nell'ottica complessiva più volte richiamata, non si potranno non

associare a proposte di "riduzione", parallele proposte "espansive", per quantità che qualità; inoltre lo stralcio di un ambito di tutela a favore di specifiche trasformazioni, non può non essere accompagnato, oltre che dalle dovute motivazioni, anche da contenuti normativi con valenza paesistico-ambientale, relativamente agli eventuali interventi urbanistici proposti.

Di seguito, si allega la scheda tipo da prendere a riferimento per tradurre in dati quantitativi e qualitativi l'operazione di adeguamento relativa alla determinazione del bilancio complessivo degli ambiti e delle tutele.



AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI PESARO E URBINO

SERVIZIO URBANISTICA - BENI AMBIENTALI - CACCIA E PESCA

SCHEDA TIPO PER IL BILANCIO DELLE TUTELE DI P.P.A.R.

AREE SOGGETTE A TUTELA INBASE A LEGGINAZIONALI O REGIONALI

Aree vincolate art. 7 L. 1497/39

Parchi nazionali

Parchi regionali

.....

.....

Superficie Ha _____

Totale Ha _____

AREE SOTTOPOSTE A TUTELA PROVVISORIA DAL P.P.A.R.

SOTTOSISTEMI	CATEGORIE	TUTELA INTEGRALE Sup. Terr.	%	TUTELA ORIENTATA Sup. Terr.	%	TUTELE SPECIFICHE Sup. Terr.	%
Geologico Geomorfologico Idrogeologico	Emerg. geologiche						
	Corsi d'acqua						
	Crinali						
	Versanti						
	Litorali marini						
	Totale						
Botanico Vegetazionale	Aree floristiche						
	Foreste						
	Pascoli						
	Zone umide						
	El. Diff. Paes. Agr.						
	Totale						
Storico Culturale	Paes. Agr. Int. Stor.						
	C./N. storici						
	Edif. e Man. storici						
	Zone archeologiche						
	Luoghi mem. stor.						
	Punti/Strade panor.						
	Totale						
TOTALE GENERALE							

AREE SOTTOPOSTE A TUTELA DAL PRG ADEGUATO AL PPAR

SOTTOSISTEMI	CATEGORIE E RISCHI	TUTELA INTEGRALE Sup.Terr.	%	TUTELA ORIENTATA Sup.Terr.	%	TUTELE SPECIFICHE Sup.Terr.	%
Geologico Geomorfologico Idrogeologico	Emerg. geologiche Corsi d'acqua Crinali Versanti Litorali marini Pericolosità geolog. Pericol. idrogeol. Pericolosità sismica Pericol. geomorfol.						
	Totale						
Botanico Vegetazionale	Aree floristiche Foreste Pascoli Zone umide Elem. diffusi						
	Totale						
Storico Culturale	Paes. Agr. Int. Stor. C./N. storici Ed. e Man. storici Zone archeologiche Luog. mem. storica Punti/Strade panor.						
	Totale						
TOTALE GENERALE							
UNITA' DI PAESAGGIO							

3. CRITERI PER LA REDAZIONE DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI

3.1 INQUADRAMENTO GENERALE

In questi anni recenti è tornato di attualità il dibattito culturale sulle tematiche urbanistiche sia grazie alle novità introdotte da provvedimenti legislativi importanti quali la legge 142/90, sia in virtù dall'opera di sensibilizzazione e stimolo portata avanti con incisività dall'INU nazionale.

Il nuovo Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, come Piano delle regole e delle grandi scelte e la nuova visione del PRG, come Strumento Strutturale di lungo periodo per la tutela del territorio e Strumento Operativo di breve periodo (Piano del Sindaco) per la programmazione urbanistica, sono i capisaldi, su cui, dal punto di vista tecnico-metodologico, si sta sviluppando una stagione di nuova sperimentazione.

In tale contesto riteniamo opportuno per la Regione Marche continuare a sviluppare il suo percorso originale, avviatosi con l'approvazione tempestiva del PPAR e continuato poi con l'approvazione di una delle prime Leggi Regionali varate a livello nazionale per il trasferimento delle funzioni in materia urbanistica alle Province.

Se oltre a ciò consideriamo anche che la realtà marchigiana è contrassegnata da una struttura urbano-insediativa molto diffusa sul territorio con centri di piccolissime e piccole dimensioni, comprendiamo perchè nella nostra Regione, più che all'esigenza di una rifondazione della strumentazione urbanistica, sia opportuna una riflessione su quella esistente, per codificarne metodi, linguaggi e strumenti, in modo da **rendere possibile l'avvio di quei processi di collaborazione e coordinamento sovracomunale dalla cui assenza discendono parte delle difficoltà che segnano la storia dell'Urbanistica moderna italiana.**

Dall'uso intelligente di strumenti quali il PPAR, il presente PTC (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale) e il redigendo PIT (Piano Inquadramento Territoriale Regionale), i nuovi PRG adeguati al PPAR nonché il risorto P.P.A., eventualmente riveduto e corretto, possono costruirsi scenari estremamente interessanti e veramente nuovi per la futura storia dell'urbanistica regionale.

Le riflessioni che seguiranno su temi quali l'uso dello zoning ed i contenuti di alcuni elaborati fondamentali di PRG (elaborati cartografici, relazioni tipo, impianto normativo tipo...) costituiscono lo sforzo di utilizzare al meglio le possibilità offerte dalla legislazione vigente per prefigurare indirizzi ancora attuali e funzionali alla esigenza primaria di codificare linguaggi e metodi comuni, senza di cui continuerà a svilupparsi quella "babele" dietro alla quale si legittima lo stato attuale di assenza dell'Urbanistica come disciplina per lo sviluppo razionale del territorio e l'uso intelligente delle sue risorse.

3.2 VIABILITÀ E ZONING

E' evidente che a oltre venticinque anni di distanza dall'emanazione dei Decreti Ministeriali 1444 e 1404 del 1968, la progettazione urbanistica attraverso lo "zoning", non deve essere più vista nella sua dimensione statica ma, cogliendone l'elasticità intrinseca, raramente sfruttata, va utilizzata come strumento per giungere a soluzioni progettuali articolate e funzionalmente commisurate alle esigenze del contesto in cui si va ad inserire tenendo ben presenti le seguenti considerazioni:

a) la congestione degli agglomerati urbani formati nell'ultimo trentennio sta a dimostrare quanto sia

importante a livello urbanistico la progettazione del sistema della viabilità visto nella sua dimensione sia urbana che territoriale;

b) le nuove espansioni si sono spesso sviluppate in modo casuale ed in genere sono state caratterizzate da una scarsa qualità formale; tutto ciò comunque non per i limiti propri dello "zoning", ma soprattutto per la superficialità tecnica ed il pressapochismo con cui in genere esso è stato usato a livello progettuale;

c) nel corso di questi anni, è cresciuta una nuova sensibilità, connessa alle risorse territoriali, alla loro limitatezza e soprattutto alla loro non riproducibilità, e quindi, alla necessità "programmatica" di tutelarle, pensando e promuovendo scelte urbanistiche razionali e compatibili con i delicati equilibri paesistico-ambientali;

d) la proporzione fra entità dimensionale della città "storica" (in termini di superficie e di volumetria) e quella della città "moderna" si è progressivamente alterata fino a risultare oggi completamente ribaltata rispetto a quella esistente negli anni '60, divenendo vera e propria "sproporzione", qualitativa oltre che dimensionale, sulla quale si dovrà spesso intervenire con significativi progetti di riqualificazione urbana;

e) alla luce di quanto sopra espresso è opportuno predeterminare un corretto e realistico dimensionamento delle scelte complessive di Piano, al fine di sviluppare una progettazione equilibrata e realistica rispetto alle necessità relative, sia ai collegamenti, sia alle diverse espansioni di nuovo sviluppo.

La viabilità?

Presupposto fondamentale per una corretta pianificazione urbanistica, troppo spesso sottovalutato, è quello della definizione a livello territoriale ed urbano di un sistema viario articolato secondo vari livelli gerarchici funzionali alla interconnessione e relazione delle diverse parti di città e di queste con il territorio.

Già il D.I. 1404/68 aveva colto l'importanza di tale assunto; non a caso infatti esso risulta strettamente interrelato al D.M. 1444/68 relativo alla definizione delle "zone omogenee" e degli "standards urbanistici".

Il recente D.L.vo 285/92 (nuovo codice della strada) ribadisce e sostanzia in modo ancora più efficace il principio generale sopra espresso.

In sede di redazione dei PRG si ritiene pertanto che le varie previsioni di sviluppo urbanistico non possano prescindere da una chiara e credibile definizione del sistema strutturale dei collegamenti con particolare riferimento alla viabilità, articolata secondo i livelli funzionali di classificazione codificati per legge.

Saranno quindi ritenute inammissibili previsioni che mettano a regime aree di significative dimensioni sia nel campo delle residenze che delle produzioni o dei servizi senza che in esse sia precisato il disegno degli assi di collegamento portanti interni e del loro sviluppo ed attacco con quelli esistenti e/o di progetto sia a livello urbano che extraurbano, previe le prime opportune valutazioni di fattibilità sia tecnica, sia di impatto ambientale.

Aspetto infatti importante da considerare in sede di definizione dello schema strutturale dei collegamenti di PRG è quello di valutarne gli impatti paesistico-ambientali già in prima istanza, senza rimandare acriticamente tale verifica in sede di progettazione esecutiva secondo le procedure vigenti della VIA.

In sede di adeguamento del PRG al PPAR possono e debbono essere formulate prime verifiche di

compatibilità ambientale sulla base delle analisi sulle risorse ambientali effettuate per l'adeguamento del PRG al PPAR, almeno per quelle infrastrutture di maggior impatto sia per le dimensioni che per la delicatezza dei contesti territoriali interessati.

Lo Zoning

A nostro avviso per la specificità della storia e cultura urbanistica della realtà Marchigiana, più che un superamento dello zoning, come da alcuni auspicato, si rende necessario ed opportuno un nuovo approccio tecnico-metodologico allo stesso.

L'attenta lettura analitica dei contesti urbani e territoriali e della loro morfologia deve sposarsi ad una conseguenziale attenzione nella definizione della disciplina normativa degli interventi.

In tal senso lo "zoning" deve essere usato come vero e proprio strumento di progettazione attraverso il quale oltre a programmare le trasformazioni d'uso del territorio, debbono essere disciplinati gli interventi nel modo più appropriato e consoni alla natura dei contesti interessati ed alla idea di progetto che per essi si intende perseguire.

Alla luce anche di quanto previsto dall'art. 15 punto 4 della L.R. 34/92, lo "zoning" come strumento di progettazione urbanistica permette di conseguire livelli di articolazione ed elasticità tali, che può assumere, a seconda delle diverse opportunità, sia veste di progetto urbanistico compiuto nel dettaglio, sia veste di progetto di indirizzo ed orientamento vincolante solo per quelle soluzioni che si ritiene corretto evitare e quindi impedire.

Si invitano pertanto i Comuni ad analizzare ed evidenziare bene, le diverse specificità dei contesti, al fine di "modulare" le norme sui tessuti in esame, sia "particolareggiando" quelle di piano regolatore, sia introducendo "prescrizioni" commisurate alla specificità delle singole realtà urbanistiche indagate ricercando in via prioritaria di individuare quei contesti per i quali avviare processi di riqualificazione urbana anche con veri e propri interventi di ristrutturazione urbanistica.

Prima di mettere a regime eventuali nuove aree, si dovranno sempre e comunque individuare tutte le opportunità che il tessuto esistente di per sé stesso offre; si dovranno innanzitutto individuare le aree residuali, oppure quelle oggetto di attività dismesse o in via di dismissione, nonché quelle prive di edificato, ma già interne all'area edificata e quindi più suscettibili di essere edificate, o quanto meno da ritenersi prioritarie rispetto ad altre di nuovo impianto.

Questa complessa operazione di ricucitura, di riqualificazione, deve tendere alla definizione di una forma urbana il più possibile compiuta e definita anche nel suo rapporto con il territorio extraurbano circostante.

Molti PRG sono privi di un disegno compiuto e razionale che leghi e relazioni la città di più recente formazione con quella storica e/o quella di nuova formazione e queste al paesaggio circostante.

Le scelte urbanistiche dovranno invece comporre, nel loro insieme e secondo le loro diverse articolazioni, un progetto razionale e funzionale fortemente contrassegnato nel suo sviluppo complessivo da una chiara e percettibile coerenza interna.

Un nuovo approccio allo "zoning", che tende ad utilizzare al meglio le potenzialità in esso ricomprese, non può pertanto prescindere dal perseguire o sviluppare:

a) analisi delle **differenti caratteristiche morfologiche e strutturali presenti nei tessuti urbani** con particolare attenzione non solo ai contesti di valore storico ma anche

alle parti di nuova urbanizzazione ed al rapporto di queste con il paesaggio in generale;

b) **norme di attuazione che comunque e sempre devono essere dettagliate**, calibrando bene in base agli obiettivi che si vogliono conseguire gli indici, le altezze, i distacchi, i rapporti di copertura, di impermeabilizzazione, le tipologie, i materiali, i colori, il verde.....

c) **una forma urbana compiuta e coerente la cui identità ed articolazione funzionale complessiva deve risultare percettibile già a livello di progetto PRG**; in tal senso andranno utilizzate al meglio, almeno per le scelte strategiche o per i cosiddetti "luoghi centrali" le **opportunità progettuali offerte dalla L. 34/92** relativamente alla già citata progettazione urbanistica di dettaglio di cui al comma 4 dell'art. 15;

d) un rapporto di **complementarietà ed integrazione funzionale fra "progetto di adeguamento al PPAR" e "progetto urbanistico"**.

A livello di tecnica di progettazione, si evidenzia che oltre alla procedura classica delle "zone omogenee" di cui al D.M. del 2.4.68, riconfermata in ambito regionale dalla L.R. 34/92 (art. 19 comma 1), si sta affermando, soprattutto quando si opera in contesti urbani complessi, il metodo dello "**Zoning per tessuti strutturati e strutturanti**" che in genere si articolano nei seguenti grandi insiemi:

- tessuti urbani esistenti e di completamento;
- tessuti semiurbani o residuali con presenza di parziali urbanizzazioni;
- aree di trasformazione urbana;
- aree agricole.

Tale metodo, se utilizzato in modo appropriato, può garantire una maggiore semplificazione ed essenzializzazione delle previsioni per tutti quei contesti urbani maturi che sempre più spesso si contraddistinguono per la compresenza di più funzioni fortemente integrate dove la prevalenza dell'una o dell'altra diviene l'elemento significativo di distinzione sia a livello urbanistico che architettonico.

Comunque al di là delle procedure tecnico-metodologiche che ciascun progettista riterrà opportuno percorrere, riteniamo fondamentale perseguire in ogni caso una progettazione urbanistica sufficientemente dettagliata almeno negli aspetti strutturali le diverse previsioni; non sarà più accettata la dimensione progettuale dei "grandi retini o delle grandi campiture mute e di fatto senza norme", dove per il lettore è difficile trovare il "filo di Arianna" di un racconto urbanistico compiuto, che rimane invece solo abbozzato e quindi di fatto inespresso.

Ciò premesso enunciamo di seguito alcuni principi guida che devono contrassegnare la dimensione progettuale degli strumenti urbanistici generali riferita alle specificità proprie dei diversi contesti sopra citati.

1) Relativamente delle **zone e/o contesti di valore storico-architettonico** si deve purtroppo constatare che nei nostri territori esistono ancora piccoli centri o nuclei di particolare valore testimoniale che dagli strumenti urbanistici vigenti sono classificati o come "zone agricole" o ancor peggio, come "zone di completamento".

Riteniamo che le zone, i contesti ed in generale tutti i beni di valore storico-architettonico-testimoniale debbano essere invece chiaramente individuati, analizzati e disciplinati con norme ed usi appropriati al loro livello di qualità.

Si deve inoltre tendere a superare anche la logica angusta che vuol limitare le discipline delle salvaguardie solo alle

emergenze “rilevanti” non prendendo in considerazione fenomeni interessanti quali l’edilizia seriale di borgo, l’edilizia borghese primi del 900, i quartieri a villini con giardino anni ‘30-’40, l’edilizia popolare di pregio...ecc.

La tutela dei beni o dei contesti, dovrà comunque estendersi, così come prescrive il PPAR, anche agli ambiti che li comprendono soprattutto in quei casi dove il rapporto fra bene ed ambiente circostante assume una dimensione simbiotica.

Si ritiene infine indispensabile una attenta regolamentazione delle categorie di intervento tenendo presente a riguardo che la stessa manutenzione straordinaria, poichè consente modifiche e sostituzioni di parti anche strutturali, andrà adeguatamente normata e calibrata caso per caso, onde evitare lo snaturamento degli obbiettivi di recupero del patrimonio architettonico e storico-culturale; la stessa considerazione vale anche per la ristrutturazione che dovrà essere opportunamente calibrata e disciplinata in base alle diverse caratteristiche dei vari contesti considerati.

2) Per le zone e i contesti esistenti di non particolare valore storico-architettonico in genere definiti di completamento perché già saturi o in via di progressiva saturazione, dovranno essere verificate ed individuate tutte le necessità di **riqualificazione urbana ed ambientale che possano comprendere sia semplici interventi di arredo urbano che veri e proprie interventi organici di ristrutturazione urbanistica** per recuperare o riconvertire contesti degradati e/o dismessi. Da non sottovalutare per tali aree, spesso contrassegnate da una accessibilità estremamente difficoltosa, l’importanza ed il ruolo che può esercitare la messa a regime di un **sistema funzionale di piste ciclabili**; la L.R. 34/92 ne prevede l’obbligo di definizione già a livello di PRG dei Comuni con più di diecimila abitanti; riteniamo che tale indirizzo debba riguardare indistintamente tutti i contesti urbani del nostro territorio, non solo come scelta culturale, ma anche per il rilievo urbanistico che spesso anche la più piccola ciclabile può assumere per il proprio centro di riferimento permettendo di superare e penetrare barriere e quindi creare relazioni urbane altrimenti impossibili.

Si pensi per esempio alla miriade dei nostri piccoli centri di fondovalle dove in genere la parte vecchia e storica del centro è separata dalla nuova da un corso d’acqua; in molti casi sarebbe sufficiente una passerella collegata ad una pista ciclabile per mettere in relazione osmotica i due organismi urbani fortemente complementari, ma di fatto in parte estranei perchè separati dalla presenza del fiume.

Particolare attenzione inoltre dovrà essere posta a tutte quelle aree residuali semi urbanizzate per le quali, pur salvaguardando l’intervento edilizio diretto, possono essere obbligatoriamente predisposti planivolumetrici di orientamento di iniziativa pubblica, al fine di garantire un “completamento” razionale e finalizzato.

A tal proposito è da puntualizzare che quello che le analisi urbanistiche devono evidenziare rispetto allo stato di fatto è la distinzione tra la città consolidata (o le parti urbane consolidate se ci si riferisce ai piccoli Comuni) e la città da trasformare (o le aree di trasformazione urbanistica), cioè la differenziazione tra tutto ciò che deve essere tutelato, recuperato o completato (con interventi minimi) e ciò che comporta invece interventi di demolizione completa e completa ricostruzione o vera e propria nuova edificazione di espansione.

3) Le necessità di individuare zone e contesti di nuovo impianto, andranno soddisfatte ricercando localizzazioni limitrofe se non contigue a quelle esistenti già strutturate e dotate dei servizi sia primari che secondari.

Tali operazioni comunque non possono prescindere da una **analisi puntuale e compiuta dello stato di attuazione dello strumento urbanistico vigente**, che evidenzi fra l’altro tutti gli obiettivi conseguiti pienamente, quelli conseguiti solo parzialmente e quelli invece mancati, cercando di conseguenza di capirne i limiti sia quelli di impostazione sia quelli dovuti al mutamento di situazioni socio-economiche non previste,..... o semplicemente al mutare del “bisogno complessivo di urbanistica” espresso dalla comunità locale.

E’ comunque bene ribadire a tal proposito che tutti i **bisogni urbanistici sono legittimi quando questi non contrastano con l’interesse generale di perseguire una organizzazione urbana razionale e rispettosa delle risorse primarie per la vita dell’uomo attraverso un progetto che nel suo sviluppo deve salvaguardare una sua coerenza complessiva rispetto a tali principi fondamentali.**

Ciò torna a confermare la necessità di evitare rigorosamente schemi di progettazione generici, e/o contraddittori e pertanto non compiuti in termini di coerenza delle previsioni complessive.

Dato l’intenso sviluppo che hanno tuttora nel nostro territorio **le aree produttive a prevalente destinazione industriale e/o artigianale** e considerato l’impatto che tali insediamenti in genere hanno sul paesaggio e l’ambiente per dimensioni e tipologie proprie dei manufatti, qualora si rendano indispensabili nuove previsioni, si ritiene obbligatoria la loro localizzazione su terreni pianeggianti o semipianeggianti onde evitare sbancamenti che altrimenti assumerebbero dimensioni non sopportabili sia dal punto di vista paesaggistico che idrogeologico.

Inoltre, sempre per le aree produttive con destinazione industriale ed artigianale si ritiene necessario ammettere la possibilità di inserire la residenza solo per le zone destinate ad artigianato di servizio in ragione di un appartamento max di 120 mq circa.

Sono inoltre da favorire per le aree artigianali in genere le tipologie a schiera per un più razionale uso della superficie territoriale disponibile.

Oltre alle attività produttive classiche dal punto di vista urbanistico (industriali, commerciali, direzionali, turistiche...) esistono un insieme di attività “**speciali**” che in genere o in parte non sono prioritariamente o solamente regolate con regimi autorizzativi o concessori urbanistici; ci si riferisce ad esempio alle **attività estrattive e di frantoio, alle industrie nocive, alle autodemolizioni e deposito di materiali, alle discariche.**

Per tali attività, data la loro specificità, che spesso rende difficile la loro programmazione quindi una loro previsione a priori in sede di PRG, riteniamo ammissibile il ricorso delle procedure di varianti “ad hoc” nel momento stesso in cui si presenta il problema o nel momento in cui la scelta diviene matura e chiara nei suoi contorni; in tal modo sarà possibile anche mettere a regime una scelta localizzativa e normativa urbanistica appropriata, misurata sulla natura ed i caratteri dell’intervento, altrimenti di difficile definizione a priori.

4) Considerazioni particolari necessitano per le **Zone e i contesti destinati ad attrezzature comuni ed i servizi pubblici** giacché rivestono un ruolo fondamentale per una

razionale organizzazione degli aggregati urbani e per un funzionale rapporto di questi con il territorio.

In tali zone o contesti, che nell'accezione delle zone omogenee di cui al D.M. 1444/68 sono qualificate con la lettera F e contribuiscono a garantire gli standards minimi inderogabili, spesso i P.R.G. dei nostri comuni impropriamente prevedono l'inserimento di attività o interventi che pur rivestendo un interesse generale (Alberghi, Banche, Supermercati...), non possono in nessun caso concorrere alla formazione degli standards di Piano.

In tutte quelle zone o contesti destinati a standards, non sono pertanto ammissibili opere o interventi che, anche se di interesse pubblico e generale, sono di fatto funzionali ad attività terziarie o direzionali o produttive o turistico ricettive.

Riflettendo sempre su questo problema, si evidenzia anche che la L.R. 34/92 impone di fatto l'obiettivo di conseguire a livello di PRG un rapporto minimo di standards pari a **21 mq/ab** (art.21 comma 4) che per quei Comuni che ospitano attrezzature per l'istruzione superiore nonché attrezzature sanitarie ed ospedaliere di carattere socracomunale, ai sensi dell'art. 4 punto 5 del D.M. 1444/68, detto rapporto minimo deve assurgere quanto meno al valore di **23,5 mq/ab**.

Date le caratteristiche proprie della totalità dei nostri piccoli centri si propone una riduzione della soglia minima sopra detta a **15 mq/ab in quei Comuni per i quali la popolazione prevista dagli strumenti urbanistici non superi i 5.000 abitanti insediabili calcolati facendo riferimento al rapporto fissato dalle L.R. 34/92 di 120mc/ab**.

Si sottolinea infine che gli interventi e le opere di iniziativa privata di medesima tipologia funzionale propria degli standards (scuole, attrezzature sportive, aree per il tempo libero, ...) possono concorrere alla formazione delle quote di standard attraverso convenzioni che salvaguardino in modo adeguato l'interesse pubblico.

5) **Le zone agricole**, come precisato al punto 2 dell'art. 1 della L.R. n. 13/90, "sono quelle aree destinate esclusivamente all'esercizio dell'attività dirette alla coltivazione dei fondi, alla selvicoltura, all'allevamento del bestiame ed alle altre attività produttive connesse, ivi compreso l'agriturismo".

In tal senso la legge regionale n. 13/90 ha senza dubbio operato un notevole salto di qualità tecnico-culturale nell'ambito della disciplina urbanistica del territorio agricolo.

Ciò risulta tanto più vero se si considera che tale legge interviene come provvedimento complementare all'emanazione del Piano Paesistico Ambientale Regionale, che all'art. 64 comma 1 lettera A prevede, come primo strumento integrativo al P.P.A.R. per il conseguimento degli obiettivi di tutela e valorizzazione da esso sanciti, "Le norme edilizie per il territorio agricolo".

Questi primi 8 anni di applicazione della legge, se da un lato hanno permesso di consolidare modalità di intervento nel territorio agricolo più mature e rigorose che nel passato, dall'altro hanno permesso di evidenziare aspetti poco chiari, carenze e contraddizioni della legge stessa.

Non a caso la Regione stessa sta da tempo lavorando a proposte di modifiche ed integrazioni della L.R. 13/90, su cui però al momento non ci è stata data la possibilità di sviluppare un confronto di merito.

Quindi di seguito ci soffermiamo a focalizzare alcuni punti ed aspetti della normativa vigente che, a nostro avviso,

vanno opportunamente precisati onde facilitare comportamenti operativi più chiari e pertanto più incisivi.

Nello specifico relativamente:

- **Agli insediamenti per industrie nocive**, non si condividono le posizioni di chi sostiene che in assenza di specifiche previsioni degli strumenti urbanistici per gli insediamenti in oggetto, gli interventi relativi possano essere consentiti in modo generalizzato nel complesso delle zone agricole.

Riteniamo invece che i PRG debbano contenere precise previsioni di zonizzazione; qualora rimanga difficile operare a priori scelte localizzative in grado di soddisfare le multiformi esigenze e particolarità del settore, si suggerisce di prevedere in sede di PRG la possibilità di procedere, per tutti quei casi e quelle situazioni difficilmente programmabili, tramite varianti parziali con allegata verifica di compatibilità ambientale che ne dimostri l'ammissibilità.

- **Al censimento di fabbricati rurali** previsto dall'art. 15 della L.R. 13/90, ma la cui effettuazione è stata fondamentalmente disattesa dalla quasi totalità dei Comuni, nonostante il limite temporale di un anno fissato dalla legge.

Al di là del merito delle finalità complessive di detto censimento, ci preme evidenziare in questa sede che "l'elenco degli edifici nelle zone agricole che rivestono valore storico e architettonico" di cui al punto 2) dell'articolo in questione, ci sembra un surrogato incompleto ed imperfetto del "Censimento dei beni architettonici extraurbani" che i Comuni devono effettuare con la redazione del loro P.R.G. in adeguamento al P.P.A.R., ai sensi dell'art. 15 punto 3 e dell'art. 40 ultimo e penultimo comma di quest'ultimo.

Si precisa pertanto che in sede di redazione dei P.R.G., si ritiene fondamentale il solo censimento di cui al P.P.A.R. formulato secondo le schede di minima predisposte dalla Provincia e trasmesse ai Comuni con circolare Prot. n. 20895 del 22.10.1992.

Fatte queste brevi precisazioni sulla Legge Regionale di disciplina degli interventi in zone agricole, ricordiamo che l'obiettivo fondamentale della disciplina urbanistica per tale contesto, deve essere quello di salvaguardarne i caratteri strutturali da utilizzi impropri e/o contrastanti con le sue vocazioni naturali, in quanto **risorsa economica fondamentale e non riproducibile, oltrechè giacimento di cultura e civiltà**.

La pianificazione urbanistica di qualsiasi livello, pur all'interno dei suoi limiti, dovrà porsi sempre di più il compito di prefigurare scelte di organizzazione territoriale che tendano a limitare allo stretto necessario le trasformazioni dei suoli agricoli in suoli urbani, trasformazioni che comunque e sempre dovranno essere effettuate nel modo più razionale possibile (**ad esempio concentrare gli interventi di trasformazione ed evitare la proliferazione spontanea e disordinata degli stessi**), tendendo a salvaguardare le aree più fertili e già adeguatamente infrastrutturate per un loro utilizzo agrario intensivo (**ad esempio aree irrigue**)

La rilevanza e ricchezza delle indagini da compiere in sede di PRG (geologia, idrogeologia, clivometria, risorse botanico-vegetazionali) oltre a permettere la individuazione delle aree soggette ai vari tipi di "rischio" (geologico, idrogeologico, sismico...) devono essere anche finalizzate a **definire gli usi ottimali dei suoli o quanto meno a definire ed impedire gli usi ed i comportamenti impropri dal punto di vista ambientale** (per esempio

divieto di arature profonde su pendenze superiori al 20% o divieto di aratura anche superficiale di terreni contermini alle aree calanchive..).

Tali scenari fanno automaticamente pensare alle potenzialità di intervento, anche a livello urbanistico, di vecchie leggi, ancora fondamentali per un corretto uso del suolo, quali quelle inerenti la **Bonifica** ed il **vincolo idrogeologico** ("l'utilizzazione dei terreni e la eventuale loro trasformazione, la qualità delle colture, il governo dei boschi e dei pascoli sono assoggettati, per effetto del vincolo, alle limitazioni stabilite dalle leggi in materia" - art. 866 C.C.), nonché a leggi importanti più recenti, con

cui ancora l'urbanistica non ha trovato i modi, le forme e gli strumenti adatti per opportunamente relazionarsi, si citano per tutte la **L. 183/89** sull' "uso del suolo" e la **L. 236/88** per la "tutela delle risorse idriche".

N.B. Per una riflessione più compiuta sul problema del rapporto tra territorio agricolo e naturale ed edificazione si rimanda all'allegato -"Conseguenze dell'edificazione sulla risorsa suolo: riflessioni ed appunti".



AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI PESARO E URBINO

SERVIZIO URBANISTICA - BENI AMBIENTALI - CACCIA E PESCA

RIEPILOGO INFORMATIVO STATISTICO ART. 35 COMMA 2 L.R. 34/92

P.R.G. IN ADEGUAMENTO AL P.P.A.R.
(nuovo o variante generale)

VARIANTE PARZIALE

Comune di _____ Sup. terr. ha _____

Adozione Delibera C.C. n° _____ del _____

Approvazione Delibera G.P. n° _____ del _____

RESIDENZA E ATTIVITA'

DESTINAZIONI	Previsioni del PdF o del PRG vigente		Stato di attuazione del PdF o del PRG vigente		Previsioni del PRG in adeg. al PPAR o dello strum. vig. a seguito della var. parz.	
	Sup. terr.le	Mc (o Mq. sul)	Sup. terr.le	Mc (o Mq. sul)	Sup. terr.le	Mc (o Mq. sul)
Prevalentemente Residenziale						
Preval. Industriale e Artigianale						
Prevalentemente Turistica						
Prevalentemente Terziaria						
Impianti nocivi						
Cave						
Frantoi						
Discariche						
TOTALE						

ATTREZZATURE PUBBLICHE DI RILIEVO COMUNALE

DESTINAZIONI	Previsioni del PdF o del PRG vigente		Stato di attuazione del PdF o del PRG vigente		Previsioni del PRG in adeg. al PPAR o dello strum. vig. a seguito della var. parz.	
	Sup. terr.le	Mc (o Mq. sul)	Sup. terr.le	Mc (o Mq. sul)	Sup. terr.le	Mc (o Mq. sul)
Istruzione						
Impianti sportivi						
Sanità						
Attrezzature di interesse comune						
Verde pubblico						
Parcheggi						
TOTALE						

ATTREZZATURE PUBBLICHE DI RILIEVO SOVRACOMUNALE

DESTINAZIONI	Previsioni del PdF o del PRG vigente		Stato di attuazione del PdF o del PRG vigente		Previsioni del PRG in adeg. al PPAR o dello strum. vig. a seguito della var. parz.	
	Sup. terr.le	Mc (o Mq. sul)	Sup. terr.le	Mc (o Mq. sul)	Sup. terr.le	Mc (o Mq. sul)
Istruzione						
Impianti sportivi						
Sanità						
Attrezzature di interesse comune						
Verde pubblico						
Parcheggi						
TOTALE						

ATTREZZATURE PRIVATE USO PUBBLICO CONVENZIONATE

DESTINAZIONI	Previsioni del PdF o del PRG vigente		Stato di attuazione del PdF o del PRG vigente		Previsioni del PRG in adeg. al PPAR o dello strum. vig. a seguito della var. parz.	
	Sup. terr.le	Mc (o Mq. sul)	Sup. terr.le	Mc (o Mq. sul)	Sup. terr.le	Mc (o Mq. sul)
Istruzione						
Impianti sportivi						
Sanità						
Attrezzature di interesse comune						
Verde pubblico						
Parcheggi						
TOTALE						

VIABILITA' DI PREVISIONE DI RILIEVO:

COMUNALE Km. _____
SOVRACOMUNALE Km. _____
PROVINCIALE Km. _____
SOVRAPROVINCIALE Km. _____

3.3 GLI ELABORATI CARTOGRAFICI DI P.R.G.

Prendendo spunto dai contenuti dell'art. 16 della L.R. 34/92, relativo agli elaborati costitutivi e caratterizzanti il PRG, si ritiene opportuno formulare qui di seguito, al fine di conseguire una maggior comprensione del problema, una proposta di articolazione degli stessi (elaborati), secondo uno schema logico che risulti funzionale e coerente con il procedimento metodologico schematicamente illustrato al precedente paragrafo 2.5:

Premesso che gli **elaborati tecnici fondamentali di PRG** si distinguono in:

1 - **Cartografia**

2 - **Relazioni**

3 - **Norme di Attuazione**

In merito alla cartografia si formulano le seguenti considerazioni evidenziando che gli elaborati relativi, nel complesso processo di redazione di un PRG in adeguamento al PPAR, vanno a nostro avviso distinti secondo le diverse operazioni e fasi operative che sono necessarie per giungere alla definizione compiuta e corretta dal progetto finale.

a) Il primo aspetto da precisare è quello relativo alla **cartografia di base**; questa sarà fondamentalmente costituita dalle carte regionali 1/10000 1/2000 disponibili nelle seguenti versioni:

- carta di base derivata	1/10.000
- carta uso del suolo	1/10.000
- carta tecnica	1/2000

Qualora i Comuni intendano prevedere per alcune aree la progettazione di dettaglio di cui all'art. 15 punto 4 della LR 34/92, andrà costruita, possibilmente attraverso rilievi planimetrici, anche una cartografia di base, in scala 1/500, limitatamente alle aree interessate;

b) Una delle prime elaborazioni fondamentali da assolvere in sede di redazione del nuovo PRG è quella relativa alla **trasposizione dei vincoli provvisori di PPAR** sulla carta regionale 1/10000 riferita a tutto il territorio comunale sulla quale andranno riportate le previsioni dello strumento urbanistico vigente (PdF/PRG) in modo da avere una visione simultanea del **sistema dei vincoli provvisori** e del complesso delle **previsioni urbanistiche vigenti** nonchè delle loro eventuali **sovrapposizioni**.

Per l'operazione di restituzione dello strumento urbanistico vigente al 10.000 si propone di accorpate e ricondurre le varie previsioni in esso contenute all'interno dello schema semplificato di **legenda tipo** allegata in appendice al presente paragrafo. Dopo tale operazione andrà effettuata come momento ulteriore di verifica, la trasposizione dei vincoli provvisori sulle basi cartografiche del Piano Urbanistico Vigente in scala 1/2000 in modo da poter valutare con più precisione le interferenze esistenti fra i due Piani (P.P.A.R. e P.d.F. o P.R.G.);

c) Le analisi relative volte a definire le caratteristiche quantitative e qualitative delle risorse paesistico ambientali del territorio comunale secondo i **tre sottosistemi tematici di PPAR**, implicano tutta una serie di elaborazioni cartografiche dalla cui lettura e valutazione interdisciplinare discenderà il progetto delle tutele.

Dette analisi per l'intero territorio comunale saranno rappresentate su carta in scala 1/10.000, mentre per le sole aree di possibile interesse urbanistico dovranno essere effettuate "zoommate" analitiche alla scala 1/2000; il complesso delle cartografie analitiche sopra dette sono di seguito così enunciate:

Cartografie sottosistema geologico-geomorfologico:

- carta geologica e sezioni geologiche
- carta idrogeologica
- carta litotecnica
- carta clivometrica
- carta geomorfologica (con riferimenti specifici alle categorie costitutive di cui agli artt. 28; 29; 30; 31 e 32 del PPAR)
- carta pericolosità geologica (circolare regionale n. 14 del 28.8.1990)
- carta del rischio idrogeologico (circolare regionale n. 14 del 28.8.1990)
- carta della pericolosità sismica (circolare regionale n. 14 e n.15 del 28.8.)

Cartografie sottosistema Botanico-Vegetazionale:

- carta botanico-vegetazionale (con riferimenti specifici alle categorie costitutive di PPAR di cui agli artt. 33; 34; 35; 36; 37) per la cui realizzazione si può fare riferimento anche alla carta regionale uso del suolo in scala 1/10.000 adeguatamente aggiornata

Sottosistema Storico-Culturale:

- carta dei beni storico-culturali extraurbani (con specifici riferimenti alle categorie costitutive di PPAR di cui agli artt. 38; 39; 40 e 41).

Il progetto delle tutele:

- cartografia di sintesi delle tutele:

le valutazioni interdisciplinari relative ai sottosistemi territoriali e la sovrapposizione delle aree e degli ambiti di tutela proposti per ciascuno di essi, porterà a definire oltre a eventuali **unita' di paesaggio** l'ipotesi di **progetto delle tutele di PPAR**.

A livello cartografico l'ipotesi di progetto, sarebbe opportuno che fosse riassunta in una carta in cui siano sintetizzati i vari ambiti di tutela di base previsti, secondo il principio che l'ambito con il livello di tutela più forte prevale sugli altri. Avremo così una carta dove il territorio comunale sarà distinto fra le parti sottoposte ad un qualche livello di tutela (tutela integrale, orientata, specifica ...) e quelle invece libere da tutele.

Per le zone sottoposte a tutela, la carta in questione evidenzierà quindi solo il tipo di tutela più forte presente nell'area considerata; per sapere quanti e quali tipi di tutele sussistono nella zona considerata basterà esaminare l'insieme delle cartografie relative ai diversi sottosistemi territoriali.

d) le analisi relative allo **stato di fatto della infrastrutturazione urbana ed antropica** del territorio e dei contesti urbani e alla definizione delle **ipotesi progettuali urbanistico-territoriali** dovranno essere confortate da cartografie che rappresentino adeguatamente:

- le infrastrutture viarie, ferroviarie ed aeroportuali
- l'edificato
- i servizi a rete (carte fognarie, idrica, metanodotti, elettrodotti...)
- le attrezzature e servizi pubblici e/o di uso pubblico principali (istruzione, sanità, impianti sportivi, strutture religiose, teatri, cinema, discariche ...)
- il verde urbano
- le cave e frantoi
- i vincoli (idrogeologico R.D.L. 3267/23; beni paesistico ambientali L. 1089/39; L. 1497/39; L. 431/85)
- lo stato di attuazione dello strumento urbanistico vigente
- le scelte di PTC e PIT
- le sintesi delle previsioni urbanistiche significative dell'area elementare di riferimento intercomunale
- il progetto urbanistico-territoriale con evidenziate, tramite opportuni riferimenti le eventuali interferenze con il

sistema degli ambiti di tutela del PPAR provvisori e/o definitivi, per le quali si prefigura, sulla base di precise motivazioni, la prevalenza delle ragioni dell'urbanistica su quelle della salvaguardia.

Una considerazione particolare merita la "cartografia" di cui al penultimo punto dell'elenco di cui sopra (sintesi dei Piani Comunali...). Essa si riferisce alla costruzione sintetica delle previsioni **degli strumenti urbanistici vigenti in scala 1/10.000**, secondo la legenda tipo di seguito allegata **dei Comuni ricompresi nell'area elementare di riferimento intercomunale di appartenenza del Comune interessato**.

La sintesi così costruita permetterà di avere un quadro di riferimento complessivo dello stato delle previsioni vigenti nei Comuni contermini in modo tale da poter così opportunamente calibrare le scelte di Piano di tipica rilevanza intercomunale quali la **viabilità, le aree industriali ed i servizi superiori, parchi territoriali ...**

Per favorire la predisposizione in tempi brevi del sopra ricordato mosaico, la Provincia, che in via sperimentale lo ha già redatto per cinque Comuni campione, può svolgere una funzione di coordinamento e impegnarsi a fornire il "modello" approntato a tutti coloro che ne faranno richiesta, nonchè a prestare l'eventuale e/o necessaria assistenza tecnica.

I Comuni potranno utilizzare come supporto, qualora ovviamente lo ritengano opportuno, anche le stazioni degli enti pilota del "Progetto S.I.U.T.", che per l'entroterra coincidono con le Comunità Montane.

Comunque **dall'emanazione dei seguenti indirizzi ciascun Comune in sede di PRG in adeguamento o in sede di variante parziale dovrà allegare come elaborato fondamentale, la sintesi al 10.000 dello strumento urbanistico vigente e di quello adottato secondo le tipologie di rappresentazione codificate dalla legenda allegata.**



AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI PESARO E URBINO

SERVIZIO URBANISTICA - BENI AMBIENTALI - CACCIA E PESCA

SINTESI DELLE PREVISIONI URBANISTICHE COMUNALI VIGENTI

CONFINI COMUNALI

.....

a) INSEDIAMENTI ESISTENTI

- ◆ prevalentemente residenziali
- ◆ prevalentemente industriali o artigianali
- ◆ prevalentemente terziari (direz. - comm.)
- ◆ prevalentemente turistici



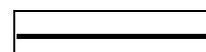
INSEDIAMENTI DI PREVISIONE

- ◆ prevalentemente residenziali
- ◆ prevalentemente industriali o artigianali
- ◆ prevalentemente terziari (direz. - comm.)
- ◆ prevalentemente turistiche



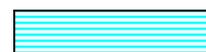
b) SERVIZI ESISTENTI

- ◆ servizi ed attrezzature pubbliche
- ◆ verde pubblico e attrezzature sportive
- ◆ infrastrutture per la mobilità (viabilistiche, previsione, portuali e aeroportuali)



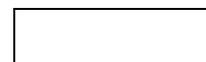
SERVIZI DI PREVISIONE

- ◆ servizi ed attrezzature pubbliche
- ◆ verde pubblico e attrezzature sportive
- ◆ infrastrutture per la mobilità (viabilistiche, previsione, portuali e aeroportuali)



a) ZONE EXTRAURBANE

- ◆ zone agricole



3.4 PROPOSTA DI IMPIANTO DI RELAZIONE GENERALE TIPO PER I P.R.G.

Nell'ambito della presente proposta di indirizzi si ritiene importante suggerire uno schema tipo della Relazione Generale illustrativa dei contenuti analitici e progettuali del PRG.

Ciò al duplice fine sia di omogeneizzare per quanto possibile il procedimento descrittivo dei complessi problemi propri degli strumenti urbanistici generali comunali, sia per fissare un pacchetto minimo di dati ed informazioni che ciascun PRG dovrebbe inderogabilmente riportare secondo impostazioni e logiche prefissate.

Il seguente schema di riferimento evidenzia i punti salienti degli aspetti analitici e di quelli progettuali su cui la relazione illustrativa generale dovrebbe soffermarsi, per rendere esplicite le motivazioni delle scelte formulate e per rendere comprensibili la logica e la coerenza delle stesse anche nel rapporto con i Piani e gli indirizzi redatti a scala provinciale e regionale.

Ovviamente lo schema di riferimento proposto non esclude assolutamente la possibilità di seguire e sviluppare schemi più articolati ed originali; la proposta formulata ha solo il significato di suggerire uno schema di riferimento di minima, onde evitare che vengano trasmessi alla Provincia PRG pressochè privi di un elaborato così fondamentale per la miglior comprensione delle "mille ragioni ed i mille problemi di un Piano".

Oltre alla Relazione Generale illustrativa di cui di seguito si suggerisce l'impostazione descrittiva, evidenziamo che sono comunque da considerarsi elaborati fondamentali di PRG, anche le relazioni relative alle analisi dei tre sottosistemi tematici di PPAR (geologico-geomorfologico, botanico-vegetazionale e storico-culturale) sulle quali in questa sede non si ritiene necessario soffermarsi.

INDICE DI RELAZIONE GENERALE ILLUSTRATIVA TIPO

1 Il rapporto con la pianificazione di area vasta

1.1 I criteri di adeguamento al P.P.A.R.

1.2 Le previsioni dei piani di area vasta sia generali che settoriali

2 L'inquadramento ambientale, socio-economico, territoriale

2.1 L'area elementare di riferimento

2.2 Le caratteristiche paesistico-ambientali

2.3 Le caratteristiche socio-economiche

2.4 L'organizzazione urbana ed infrastrutturale

3 Le caratteristiche e lo stato di attuazione del P.R.G. vigente

4 Le scelte significative del nuovo piano

4.1 L'adeguamento al P.P.A.R.

4.2 Il progetto urbanistico

4.3 Il dimensionamento e le sue motivazioni

5 Il bilancio ambientale

6 Il bilancio delle spese e delle risorse

Come esplicitazione sintetica dei contenuti che dovrebbero caratterizzare ciascuno dei paragrafi sopra indicati, enunciamo quanto segue:

1.1 I criteri di adeguamento al P.P.A.R.

Dovranno essere esplicitati i criteri metodologici seguiti per adeguare il PRG al PPAR, soffermandosi in particolare a descrivere, i passaggi dalla trasposizione provvisoria dei vincoli a quella definitiva attraverso le analisi settoriali codificate (geologico-geomorfologiche, botanico-vegetazionali, storico-culturali) e relazionare su come queste ultime condizionano e determinano il progetto di adeguamento, sia a livello di ambiti che di specifiche norme di tutela. In questo contesto dovrà essere inoltre precisato come si è inteso operare rispetto a quelle scelte di P.P.A.R. che hanno una dimensione ed una ricaduta sovracomunale.

1.2 Le previsioni dei piani di area vasta sia generali che settoriali

Dovranno essere evidenziate tutte le scelte formulate dalla pianificazione di area vasta, aventi una ricaduta sia vincolante che programmatica sul territorio comunale e come queste vengano recepite o reinterpretate a livello del progetto di P.R.G..

2.1 L'area elementare di riferimento

Come premessa all'inquadramento paesistico-ambientale, socio-economico ed infrastrutturale, che nei punti successivi sarà affrontato a livello comunale, dovranno essere descritti in modo sintetico, gli aspetti salienti del territorio di riferimento intercomunale e le scelte urbanistiche di rilevanza sovracomunale (viabilità, aree industriali, servizi ed attrezzature, emergenze paesistico-ambientali ecc.) degli strumenti urbanistici dei comuni appartenenti all'area elementare di riferimento; a tal fine preziosa risulterà essere la sintesi delle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti di cui nel paragrafo precedente viene proposta specifica legenda tipo.

2.2 Le caratteristiche paesistico-ambientali

Ci si dovrà soffermare ad evidenziare in modo sintetico le peculiarità del territorio comunale sotto gli aspetti geologici e geomorfologici, botanico-vegetazionali e storico-culturali, così come dai riscontri delle analisi settoriali effettuate.

2.3 Le caratteristiche socio-economiche

L'analisi socio-economica dovrà essere finalizzata ad individuare ed esporre le caratteristiche strutturali e tendenziali della popolazione e delle attività economiche.

Andrà inoltre relazionato sullo stato e l'evoluzione dell'attività edilizia; a tal proposito potrà costituire valido punto di riferimento l'analisi socio-economica della realtà provinciale effettuata per il PTC dai Proff. Paolo Leon e Riccardo Mazzoni.

2.4 L'organizzazione urbana ed infrastrutturale

Dovrà essere certificato lo stato di fatto relativo alla viabilità, ai servizi a rete, alle attrezzature pubbliche ed ai servizi sociali, nonchè i livelli di funzionalità propri dei contesti urbani esistenti.

3 Le caratteristiche e lo stato di attuazione del P.R.G. vigente

Della strumentazione urbanistica vigente dovranno essere esplicitamente descritti i presupposti che l'hanno ispirata, gli obiettivi conseguiti e non e in ultima istanza, lo stato di attuazione.

4.1 L'adeguamento al P.P.A.R.

Dovrà essere ben evidenziato il rapporto in termini qualitativi e quantitativi, tra vincoli provvisori dettati dal P.P.A.R. e vincoli definitivi proposti dal P.R.G. adeguato.

4.2 Il progetto urbanistico

In via prioritaria dovranno essere evidenziati, qualora sussistano, i punti di interferenza fra ambiti provvisori di tutela di P.P.A.R. e scelte del progetto urbanistico, specificando punto per punto, le motivazioni che hanno portato a far prevalere le ragioni urbanistiche su quelle paesistiche. Successivamente ci si dovrà soffermare a descrivere le scelte urbanistiche progettuali portanti del sistema complessivamente definito, esplicitando tra l'altro, le ragioni del dimensionamento e verificando il rispetto degli standard di legge. Dovranno essere inoltre descritti i principi ispiratori e l'impostazione dell'impianto normativo proposto, evidenziando i livelli di compatibilità e le eventuali integrazioni e modifiche apportate all'impianto normativo tipo formulato dalla Provincia e successivamente illustrato.

4.3 Il dimensionamento e le sue motivazioni

Le previsioni di P.R.G. che determinano il suo dimensionamento quantitativo nei principali settori di intervento (residenza, produttivo secondario, direzionale...) dovranno essere ragionevolmente motivate ed il più possibile coerenti con i trend di sviluppo socio-demografico in atto e quelli dell'attività edilizia propria degli anni precedenti.

Le previsioni del primo P.R.G. in adeguamento al PPAR dovranno essere dimensionate su proiezioni decennali, così come le sue successive varianti Generali.

5 Il bilancio ambientale

Per ciascuno dei sottosistemi tematici individuati dal P.P.A.R. e complessivamente per il territorio comunale, dovrà essere evidenziato il bilancio ambientale derivante dalla visione d'insieme delle singole tutele proposte in sede di adeguamento. Tale bilancio andrà verificato anche quantitativamente, secondo le voci codificate nella scheda di sintesi alla presente allegata e dovrà risultare quanto meno equivalente a quello proprio della trasposizione provvisoria dei vincoli di PPAR (vedasi la scheda tipo allegata in appendice al paragrafo 2.6).

6 Il bilancio delle spese e delle risorse

Per dare una dimensione concreta e realistica ai contenuti programmatici degli strumenti urbanistici generali, ciascun P.R.G., ai sensi dell'art. 15 della L.R. 34/92 dovrà indicare le previsioni di massima delle risorse occorrenti per l'attuazione degli interventi pubblici individuati compresi gli espropri, nonchè le relative possibili fonti finanziarie di riferimento.

Tale opportunità e necessità è stata recentemente sancita dal provvedimento di riforma del sistema finanziario-contabile di cui al D.Lgs n. 77/95, dove fra l'altro all'art. 12 si afferma che la relazione previsionale e programmatica di bilancio dovrà fornire adeguati elementi che dimostrino la coerenza con le previsioni degli strumenti urbanistici.

3.5 PROPOSTA IMPIANTO NORMATIVO TIPO PER I P.R.G.

La proposizione di un impianto normativo tipo per i P.R.G. comunali costituisce uno dei punti più significativi ed importanti nella redazione del presente P.T.C..

Attraverso di esso infatti si sostanziano la gran parte degli indirizzi tecnico-metodologici che fanno assumere al detto Piano il significato ed il ruolo fondamentale di strumento

urbanistico che in primo luogo deve coordinare, sia sotto l'aspetto dei contenuti che dei metodi, l'attività urbanistica dei Comuni.

L'impegno per la definizione di un modello di riferimento tipo per la redazione delle N.T.A. dei PRG, assume al momento una particolare attualità perché, nell'esercizio delle funzioni in materia urbanistica attribuite dalla Regione alle Province, si constata regolarmente che i Comuni nella redazione dei propri strumenti urbanistici fanno fatica a recepire ed introdurre correttamente ed in modo appropriato le novità sostanziali introdotte da strumenti o provvedimenti legislativi recenti quali ad esempio il Piano Paesistico Regionale, la L.R. urbanistica n. 34/92, la L. 142/90, la L.241/90 ecc..

In sostanza, per la Regione Marche, occorre ripensare complessivamente l'impostazione degli impianti normativi degli strumenti urbanistici comunali, alla luce dell'evoluzione culturale e di metodo, al fine di fare evolvere l'impostazione tradizionale ancora spesso limitata solo agli aspetti urbanistici codificati dalla legge n. 765 del 1967 e dai relativi decreti applicativi del 1968.

Oltre a quanto sopra espresso, la definizione di un impianto normativo tipo risulta operazione fondamentale anche per la semplice, ma mai conseguita, omogeneizzazione dei linguaggi di rappresentazione dei vari progetti di PRG attraverso la codifica di legende omogenee di riferimento. Nello specifico lo scheletro dell'impianto tipo proposto si articola per **Titoli e Capi**; successivamente all'adozione del PTC si arriverà a definire anche una stesura tipo per singoli articoli che ovviamente i Comuni potranno adattare, in sede di redazione dei propri PRG, alle specifiche situazioni ed esigenze locali.

Tre sono i principi ispiratori cui ci siamo riferiti per la definizione di detta operazione:

1) Assumere il PPAR e di conseguenza il problema della tutela e la valorizzazione delle risorse paesistiche e ambientali come questione prioritaria e fondante della progettazione urbanistica;

2) concepire l'urbanistica come momento di disciplina, regolamentazione e di rappresentazione di tutte le destinazioni d'uso significative esistenti e programmate, onde poterne verificare costantemente le compatibilità e le sostenibilità relazionali.

3) tendere ad attivare tutte le forme di gestione ed attuazione che ormai il complesso delle leggi e delle norme vigenti hanno messo in campo, in modo da mettere in grado le Amministrazioni Locali di procedere secondo le procedure e gli strumenti che riterranno più opportuni per le varie e diverse situazioni che sostanziano i contenuti e le scelte dei P.R.G.

Ovviamente, come già esplicitato in altre parti del presente documento di indirizzi, non è assolutamente esclusa, ma anzi auspicata la possibilità di perseguire percorsi diversi purchè siano comunque caratterizzati da chiarezza espressiva, facilità di lettura e coerenza logica, sia nell'impostazione che nell'articolazione dei contenuti normativi.

PROPOSTA DI INDICE DI IMPIANTO NORMATIVO TIPO PER TITOLI E CAPI

TITOLO I - PREVISIONI DEL PRG

Capo I Generalità

Capo II Destinazioni d'uso

**TITOLO II - SISTEMA PAESISTICO-AMBIENTALE:
ADEGUAMENTO AL P.P.A.R.**

- Capo I** Sottosistema geologico, geomorfologico e idrogeologico
- Capo II** Sottosistema botanico-vegetazionale
- Capo III** Sottosistema storico-culturale
- Capo IV** Sottosistemi territoriali
- Capo V** Parchi, Riserve e Oasi naturali
- Capo VI** Le aree da risanare, recuperare o riqualificare.

**TITOLO III - SISTEMA URBANISTICO:
I TESSUTI URBANI E URBANIZZABILI**

- Capo I** Le infrastrutture per l'accessibilità urbano-territoriale
- Capo II** Zone pubbliche e di interesse generale (standards di PRG)
- Capo III** -Tessuti esistenti e di completamento
- Capo IV** Aree di trasformazione
- Capo V** Vincoli speciali

TITOLO IV - IL TERRITORIO AGRICOLO

- Capo I** Zone agricole normali
- Capo II** Zone agricole speciali

TITOLO V - ATTUAZIONE DEL P.R.G.

- Capo I** Programmi di attuazione
- Capo II** Modalità di attuazione
- Capo III** Classificazione degli interventi, delle opere e delle attività

TITOLO VI - NORME TRANSITORIE E FINALI

- Capo I** Norme finali
- Capo II** Norme transitorie

Dallo schema di riferimento generale sopra riportato, che successivamente all'approvazione del P.T.C., come già detto potrà essere proposto solo con funzione indicativa, anche nella sua articolazione per "sottocapi" ed "articoli", emergono immediatamente alcune novità sostanziali rispetto agli impianti tradizionali che ancora contrassegnano la quasi generalità degli strumenti urbanistici comunali della nostra realtà provinciale.

Alcune di tali novità possono essere indicate:

1. nell'importanza primaria che viene riconosciuta al complesso normativo relativo al Sistema Paesistico - Ambientale. In particolare esso oltre a disciplinare l'insieme delle aree e dei beni da salvaguardare, tutelare o risanare, recuperare e riqualificare per le loro specifiche caratteristiche, dovranno normare adeguatamente e rigorosamente tutti i contesti soggetti a varie forme di **rischio geologico, rischio geomorfologico, rischio idrogeologico e rischio sismico** come già indicato in altre parti del presente documento nonché nelle schede dell'"Atlante della Matrice Ambientale".

2. nel rilievo che viene riconosciuto ai cosiddetti "vincoli speciali" tanto che ad essi ed alla loro disciplina è dedicato uno specifico Capo. Tali vincoli si riferiscono a strutture ed impianti che in genere sono assoggettati a norme di sicurezza da leggi speciali e settoriali che quasi mai vengono tradotte o reinterpretate anche in norme di rispetto o di tutela per finalità di carattere urbanistico. Ci si riferisce per esempio ad impianti e strutture tipo i metanodotti - gasdotti e acquedotti extraurbani, agli elettrodotti ed alle centrali elettriche, agli impianti di smaltimento e riciclaggio dei rifiuti, nonché a quelli di deposito,

riformimento e distribuzione degli olii minerali, dei prodotti petroliferi, ecc...

L'urbanistica rispetto a tali strutture o impianti deve porsi il problema delle compatibilità relazionali e di conseguenza mettere in atto tutte quelle misure idonee ad evitare improprie interferenze o inopportune vicinanze.

3. nell'articolazione del TITOLO V che pur nella sua schematicità, prefigura una complessità nuova e più articolata sia rispetto alla tradizionale strumentazione attuativa dei P.R.G., sia rispetto alle tradizionali classificazioni degli interventi. Infatti relativamente al primo aspetto riteniamo che i P.R.G. debbano:

– recuperare e sviluppare una "dimensione programmatica attuativa" alla luce sia dei nuovi strumenti introdotti da recenti importanti leggi quali gli "accordi di programma", i "programmi integrati di intervento", i "programmi di recupero urbano", ecc., sia della esigenza sempre più matura di permettere alle amministrazioni locali la possibilità di definire ed attivare azioni programmatiche attuative di legislatura.

– mettere in campo tutte le variegiate modalità attuative che ormai di fatto affiancano a pieno titolo la tradizionale strumentazione attuativa dei Piani urbanistici preventivi, nonché del regime concessorio ed autorizzativo.

Ci si riferisce per esempio ai Piani di Recupero o Riqualificazione Ambientale, ai Piani di Coltivazione delle Attività Estrattive, ai Piani di Sviluppo Aziendale Agricoli..., per continuare con le procedure attuative della Verifica di Impatto Ambientale o della Compatibilità Ambientale e giungere sino alla Conferenza dei Servizi o della Dichiarazione di Inizio di Attività.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, in coerenza con quanto sopra espresso, evidenziamo che i P.R.G. non dovrebbero limitarsi a proporre la classica classificazione degli interventi edilizi (manutenzione ordinaria, straordinaria, ristrutturazione,...), ma dovrebbero proporre una classificazione più generale sia degli interventi che delle opere e delle attività di trasformazione attivabili sul territorio, distinguendole secondo classi di rilevanza (ad es. rilevante, significativa, normale, non significativa trasformazione) e definendo di conseguenza le possibili modalità e procedure d'attuazione più proprie.

3.6 PRIMI CRITERI PER IL DIMENSIONAMENTO DEI P.R.G.

Una pianificazione urbanistica costruita tutta dal lato dell'offerta non rappresenta una risposta adeguata all'insoddisfazione - spesso giustificata - verso il contributo offerto alla pianificazione urbanistica dalle analisi di sfondo economico-sociale e dalle valutazioni dei fabbisogni di tipo tradizionale.

La constatazione della sostanziale perdita di efficacia delle politiche abitative, se da un lato mette in luce come esistano dei livelli di disagio per così dire "frizionali", sostanzialmente non modificabili attraverso i semplici riflessi dello sviluppo economico o urbanistico delle città, dall'altro richiede un rafforzamento piuttosto che l'abbandono degli strumenti disponibili a livello locale per il sostegno, l'orientamento o in alcuni casi il controllo delle tendenze "spontanee" che si verificano sul mercato.

La minore centralità delle politiche abitative può infatti giustificarsi per la maggiore rilevanza che altri aspetti hanno assunto nella pianificazione, ma non con la minore pregnanza del tema.

Anche nella provincia di Pesaro e Urbino comincia ad emergere come la stagnazione demografica e l'evoluzione economica delle città, tendano ad aumentare anziché ridurre la complessità dei problemi che i pianificatori si trovano ad affrontare.

Più in generale la maggiore diversificazione degli stili di vita e dei modelli familiari porta ad un ulteriore segmentazione del mercato a cui - soprattutto nelle aree urbane di maggiori dimensioni - si aggiunge la tradizionale spinta proveniente dall'offerta (nei termini della localizzazione e tempi di trasporto come delle caratteristiche sociali, ambientali o di servizio delle diverse aree).

Il moltiplicarsi delle domande e la progressiva segmentazione del mercato abitativo, devono quindi aumentare anziché ridurre l'importanza da assegnare alla pianificazione urbanistica ad un tema apparentemente consolidato come quello della domanda di spazi per abitazioni.

Le stesse ragioni "politiche" di tale impegno non sono affatto venute meno, considerata l'importanza che le questioni poste continuano ad assumere in termini: **sociali**, per rappresentare uno dei fattori più gravi che caratterizzano i fenomeni di esclusione sociale; **economici**, per le gravi conseguenze in termini distributivi legati all'evoluzione del sistema delle rendite urbane; **ambientali**, per i rischi di spreco del territorio e le gravi esternalità prodotte dal sistema della mobilità urbana.

Un discorso non dissimile può essere fatto per la domanda di spazi per le attività produttive, che anzi risulta ancor meno riconducibile ad un riferimento di tipo standard. In questo caso, non solo infatti è necessario considerare i numerosi elementi che a livello locale possono influenzare lo sviluppo dei diversi settori economici, ma il riferimento territoriale dovrà essere ampliato per tener conto delle tendenze che si manifestano addirittura sul piano nazionale e internazionale.

Nonostante i limiti e la complessità sopra esposti, la pianificazione urbanistica, soprattutto a livello comunale, non può, come detto, prescindere da una precisa conoscenza della realtà interessata, sia dal punto di vista demografico e insediativo che economico e produttivo.

I presenti indirizzi propongono alcuni criteri di riflessione generale da cui i Comuni in sede di redazione dei propri PRG non potranno prescindere per determinare i rispettivi dimensionamenti complessivi, secondo ipotesi credibili ed attendibili sia rispetto alle dinamiche di sviluppo in corso sia alle diverse domande presenti (a tal proposito si propone come allegato l'interessante contributo del **Prof. Paolo Leon e del Prof. Riccardo Mazzoni** redatto per conto dell'Amministrazione Provinciale all'interno dell'incarico generale per "L'inquadramento socio-economico della realtà provinciale").

In estrema sintesi si dovrà pertanto:

a) dimensionare il proprio strumento urbanistico prendendo a riferimento una sua **validità temporale non superiore ai 10 anni**;

b) ipotizzare un dimensionamento complessivo per la **residenza** sulla base di valutazioni relative alla:

- . prevedibile evoluzione della **popolazione residente** in funzione delle sue **dinamiche e caratteristiche strutturali** (struttura per età e relativi livelli di fecondità e mortalità);

- . prevedibile evoluzione dei **nuclei familiari** in relazione all'invecchiamento della popolazione stessa ed allo sviluppo tendenziale del numero medio dei componenti in base ai nuovi stili di vita;

- . prevedibile evoluzione dei **processi di immigrazione ed emigrazione** sulla base delle dinamiche tendenziali in atto;

- . possibilità di soddisfare credibilmente parte del fabbisogno abitativo attraverso il **recupero di patrimonio edilizio esistente** abbandonato e/o sottoutilizzato oppure attraverso interventi di riqualificazione o ristrutturazione urbana implicanti carichi insediativi superiori a quelli preesistenti;

- . prevedibile andamento del mercato immobiliare e quindi della **domanda solvibile**, nonché al **finanziamento plausibile** di edilizia residenziale pubblica;

c) ipotizzare un dimensionamento complessivo per le **attività produttive** coerente:

- . con le **dinamiche occupazionali** in atto (attivi e addetti nei vari settori di attività)

- . con l'**attività edificatoria** per nuovi (e/o ampliamenti) edifici produttivi verificatesi nell'ultimo decennio;

- . con la situazione che contraddistingue lo stato di fatto e di progetto dei Comuni appartenenti all'ambito **dell'unità elementare di riferimento intercomunale** nella quale è ricompreso il singolo comune interessato, facendo comunque riferimento anche alle dinamiche di sviluppo prefigurate e prefigurabili **sia a livello provinciale sia a livello di zone omogenee** dal punto di vista socio-economico così come individuate dalla ricerca Leon-Mazzoni.

- . per il turismo, data la sua specificità, riteniamo che il problema del dimensionamento si risolva puntando essenzialmente da un lato alla riqualificazione complessiva dell'offerta esistente nella fascia costiera, dall'altro allo sviluppo nell'entroterra di una rete di puntuali e qualificate iniziative strettamente legate alle potenzialità proprie delle risorse culturali ed ambientali del nostro territorio.

3.7 LE AREE ELEMENTARI DI RIFERIMENTO

Nell'ambito dei presenti indirizzi generali ed in conformità agli obiettivi del P.T.C., si ritiene opportuno formulare una proposta suddivisione del territorio provinciale in ambiti elementari di riferimento intercomunale **per il coordinamento urbanistico relativamente a quelle scelte che per dimensione e natura non si esauriscono all'interno del singolo territorio comunale** (ad esempio la viabilità intercomunale, le aree produttive, i centri direzionali, i supermercati, i servizi sociali e gli impianti sportivi significativi...) **e che nello stesso tempo non assurgono a dimensione di rilievo provinciale.**

Tale proposta di suddivisione del territorio provinciale in ambiti intercomunali prevede l'aggregazione dei Comuni in 22 unità minime di riferimento così come di seguito evidenziato.

A tale definizione si è giunti attraverso una analisi territoriale dei caratteri morfologici (bacini e microbacini idrografici), dell'assetto amministrativo (Comune, Comunità Montana, Associazione Intercomunale, Distretto scolastico, Distretto sanitario ed altre aggregazioni intercomunali per la gestione dei servizi) nonché dell'organizzazione funzionale e socio-economica dei vari ambiti territoriali (viabilità aree produttive, ruoli funzionali dell'armatura urbana, consistenza demografica...)

Tale proposta di suddivisione del territorio provinciale, ha, come già detto, una funzione essenzialmente strumentale che si pone come obiettivo principale la verifica e possibilmente l'autocoordinamento dei processi di pianificazione urbanistica comunali, nella fase di definizione soprattutto per quelle scelte (viabilità

intercomunale, aree produttive, servizi pubblici o di uso pubblico significativi....) che non possono esaurirsi all'interno di ambiti comunali, di ridotte o ridottissime dimensioni.

Nella proposta formulata vengono individuate, come unità minime, anche alcune realtà intercomunali che risultano mantenere una modesta consistenza demografica; ciò si è reso necessario per la specificità della collocazione geografica di tali ambiti territoriali; ci è sembrato corretto infatti riconoscere una certa autonomia funzionale sovracomunale a tali contesti nonostante le loro non adeguate economie di scala e nonostante le significative relazioni che li legano comunque ad altre aree elementari più forti.

Si è scelto altresì di non aggregare ad altri Comuni i territori di Pesaro e Fano pur sapendo chiaramente che con le aree elementari con essi confinanti debba svilupparsi un indispensabile confronto in merito alle rispettive scelte di sviluppo urbanistico, data la forte interrelazione che dette città hanno ormai con il loro immediato entroterra.

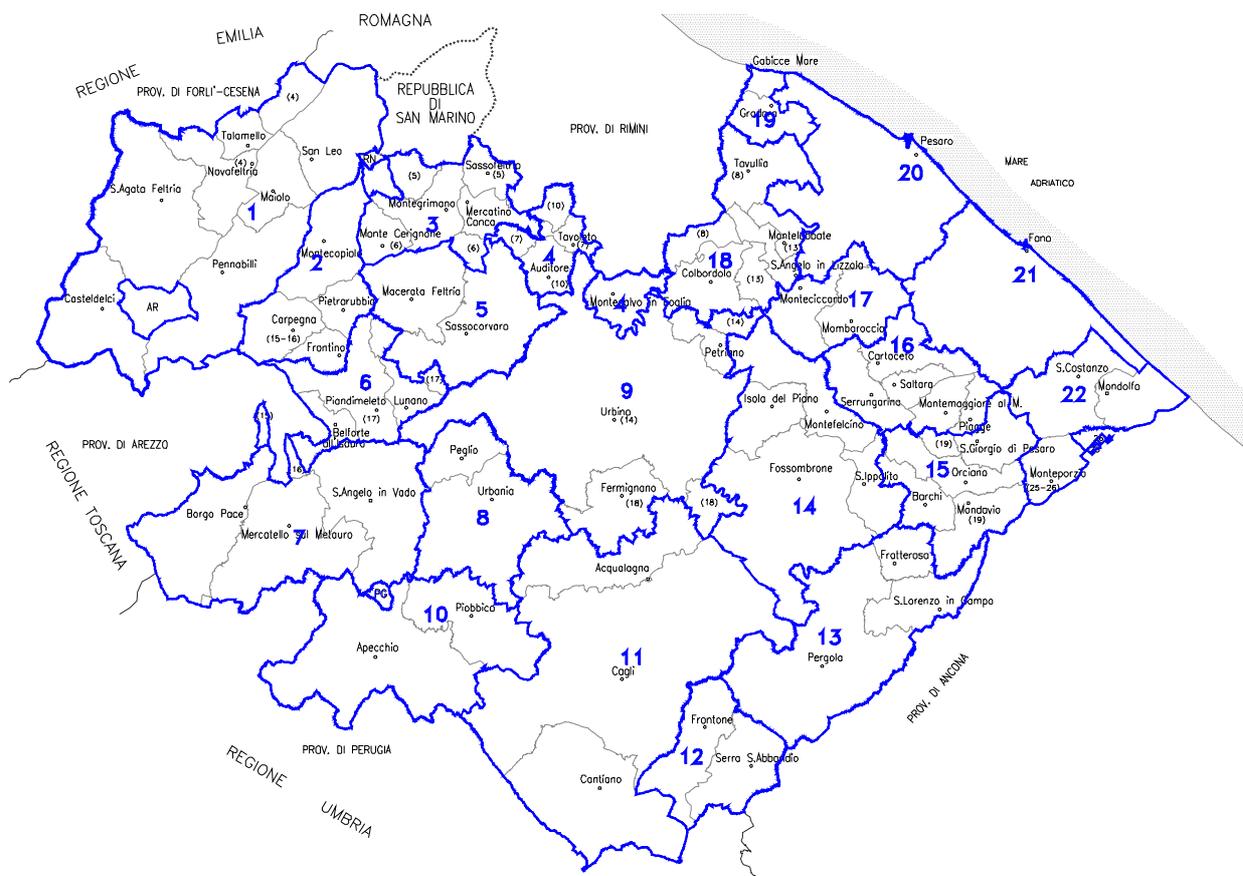
Inoltre alcuni territori comunali che potremmo definire “cerniera”, pur risultando ricompresi in un'area elementare, sono strettamente interrelati anche con altre aree elementari confinanti e pertanto, per questi casi, la verifica ed il confronto preventivo sopraccennato dovrà svilupparsi su più fronti onde valorizzare a pieno questo loro specifico ruolo.

La suddivisione del territorio della Provincia in “**unità minime (o elementari) di riferimento intercomunali**” costituisce una delle scelte più significative del PTC. **Con essa di fatto si tende a stimolare e incentivare alcune semplici ed informali procedure operative volte ad avviare il confronto fra i Comuni su problemi urbanistici di comune interesse.**

Tale ipotesi di lavoro oltre che corretta dal punto di vista tecnico-funzionale, ci sembra anche estremamente attuale perché perfettamente in sintonia con quei principi di “**sussidiarietà**”, “**cooperazione**” e “**copianificazione**” che ormai si stanno imponendo nella nuova cultura amministrativa, con ricadute significative anche sulle problematiche dell'Urbanistica e della Pianificazione in generale, come del resto stanno a dimostrare le diverse ipotesi di riforma urbanistica da più parti sollecitate e proposte.

In tale ottica le Unità Elementari intercomunali proposte diventano una buona occasione per esaltare da un lato l'autonomia reale dei Comuni valorizzandone le capacità di governo e dall'altro per favorire una sana dialettica sempre più sganciata dal “particolare” degli individualismi istituzionali.

Per facilitare e sostanziare il confronto sulle scelte di tipo sovracomunale degli strumenti urbanistici generali di Comuni appartenenti alla stessa area elementare o comunque confinanti sarà necessario prevedere la pubblicazione dei soli elaborati progettuali dei P.R.G. nei Comuni appartenenti alla stessa area elementare o comunque confinanti e nell'eventuale Comunità Montana di appartenenza.



UNITA' ELEMENTARI MINIME	
1	Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria, Talamello
2	Carpegna, Frontino, Montecopiolo, Pietrarubbia
3	Mercatino Conca, Montecerignone, Montegrimano, Sassofeltrio
4	Auditore, Montecalvo in Foglia, Tavoleto
5	Macerata Feltria, Sassocorvaro
6	Belforte all'Isauro, Lunano, Piandimeleto
7	Borgo Pace, Mercatello sul Metauro, Sant'Angelo in Vado
8	Peglio, Urbania
9	Fermignano, Petriano, Urbino
10	Apecchio, Piobbico
11	Acqualagna, Cagli, Cantiano
12	Frontone, Serra Sant'Abbondio
13	Fratte Rosa, Pergola, San Lorenzo in Campo
14	Fossombrone, Isola del Piano, Montefelcino, Sant'Ippolito
15	Barchi, Mondavio, Orciano, San Giorgio di P.
16	Cartoceto, Montemaggiore al Metauro, Piagge, Saltara, Serrungarina
17	Mombaroccio, Monteciccardo
18	Colbordolo, Montelabbate, Sant'Angelo in Lizzola, Tavullia
19	Gabicce Mare, Gradara
20	Pesaro
21	Fano
22	Mondolfo, Monteporzio, San Costanzo

4. INDIRIZZI PER LA DISCIPLINA DEGLI INTERVENTI DI TRASFORMAZIONE DEL TERRITORIO

Al fine di contribuire a definire a livello di PRG norme, regole e comportamenti sempre più coerenti ed appropriati rispetto al problema del rapporto fra trasformazioni urbanistiche ed edilizie e il territorio che li ricomprende, riportiamo qui di seguito alcune riflessioni di carattere tecnico-operativo, maturate dai nostri uffici in questi primi anni di gestione delle funzioni delegate e/o attribuiteci dalla Regione in materia urbanistica.

Le indicazioni proposte costituiscono un contributo per la definizione di norme generali da ridefinire a livello dei P.R.G. adattandole ovviamente alla specificità delle varie situazioni.

4.1 GLI INTERVENTI NELLE ZONE AGRICOLE

4.1.1 Le nuove costruzioni

In generale in tutto il territorio comunale ed in particolare nelle zone paesisticamente vincolate i progetti di nuovi interventi dovrebbero essere preceduti da un attento esame della morfologia del luogo e dei caratteri architettonici degli edifici esistenti che costituiscono elementi consolidati del paesaggio.

Le nuove costruzioni dovranno porsi in rapporto di aderenza ed assonanza con le forme strutturali del paesaggio, con l'andamento del terreno e le caratteristiche tipologiche ed architettoniche degli edifici storici (aventi destinazioni d'uso identiche o similari), presenti in zona.

Volume e composizione architettonica dei costruendi manufatti dovranno quindi assecondare la morfologia dei suoli evitando di porsi in contrasto con questa.

In zone di rilevante valore paesaggistico dovrà essere valutata anche la assonanza dell'opera rispetto alle dimensioni degli edifici e alle caratteristiche degli elementi del paesaggio circostante; in tal senso **si suggeriscono** le seguenti indicazioni operative per la progettazione:

- **Volumi:** nelle abitazioni sono di norma da preferire volumi semplici, definiti, privi di sporgenze o rientranze ingiustificate, con coperture a falde inclinate rivestite in laterizio, senza scale esterne o terrazzi a sbalzo in cemento armato.

Le eventuali scale esterne dovrebbero essere di norma in muratura con disegno lineare, addossate alle pareti ed integrate nel corpo del fabbricato, secondo gli schemi dell'edilizia tradizionale marchigiana.

La possibilità di realizzare logge e porticati dovrebbe essere subordinata alla valutazione positiva da parte della C.E.C. che dovrà valutarne la congruità con l'edificio in cui sono inseriti e con le caratteristiche dell'edilizia rurale del luogo.

- **Ubicazione:** i nuovi manufatti, di qualsiasi tipo, dovrebbero di norma essere localizzati in posizioni ed a quote di limitata percezione visiva che comportino il minimo di interferenza con visuali di particolare pregio paesistico e con gli elementi architettonico-ambientali di maggior valore.

In tal senso, così come prescrive il PPAR, dovranno essere evitati interventi edilizi nei crinali specificatamente tutelati.

- **Inserimento sul lotto e mitigazione dell'impatto visuale:** il raccordo del manufatto con il terreno adiacente, ove necessario, potrà avvenire con riporti di terreno e/o compensazioni, curando che la condizione di rilascio di

eventuali sbancamenti e scarpate sia armonizzata con l'andamento orografico del terreno circostante.

In nessun caso le pendenze massime ammissibili delle pareti di rilascio delle scarpate dovrebbero essere superiori a 30 gradi.

Eventuali muri di contenimento o di sostegno potranno essere realizzati in pietrame, oppure se in cemento adeguatamente rivestiti (mattoni/pietra) o tinteggiati, non dovrebbero avere comunque un'altezza libera superiore a 2 metri; dovrà inoltre essere realizzata un'ideale schermatura a valle con elementi arborei ed arbustivi.

L'impatto visivo dell'opera potrà essere ridotto per mezzo di siepi, arbusti e/o piante di alto fusto da prevedersi puntualmente nel progetto edilizio.

Per il consolidamento superficiale dei suoli, le gradonature e le opere di contenimento del terreno, le opere di difesa spondale, quando le condizioni statiche e l'assetto dei luoghi lo consentono, è auspicabile fare ricorso ad alcune tecniche dell'ingegneria naturalistica ormai affermatesi come:

- rivestimenti vegetativi con stuoie biodegradabili, con stuoie in materiale sintetico, con rete metallica, e loro combinazioni;
- gradonate vive con talee e/o piantine di latifoglie radicate;
- cordonate, graticciate e viminate vive con talee;
- grate e palizzate in legname con talee e/o piantine radicate;
- fascinate, rulli e traverse vive per interventi di difesa spondale;
- terre armate e terre rinforzate verdi.

4.1.2 Interventi di ampliamento, ristrutturazione, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo.

Nel caso di ampliamenti e/o ristrutturazioni di volumi esistenti, questi dovranno tendere ad essere fisicamente e formalmente congruenti con l'aspetto del fabbricato preesistente che comunque dovrà rimanere l'elemento preminente del complesso; si dovranno quindi evitare tanto ampliamenti che assumano il carattere della superfetazione quanto ampliamenti che sovrastino la volumetria esistente.

Sono in ogni caso da limitare balconi di nuova formazione e da escludere portoni e serramenti con materiali incongrui (plastica o metallo), intonaci plastici, tinteggiature con colorazioni scelte nella gamma dei colori freddi e segnatamente di colore bianco come pure i basamenti e le zoccolature di materiali diversi da quelli originari del resto delle pareti esterne.

Sono altresì da evitare modifiche delle coperture mediante inserimento di shed ed abbaini di dimensioni e tipo non tradizionali, le tettoie in plastica o in derivati chimici.

Solo nei casi in cui non si alterino le caratteristiche originarie e non si nascondano elementi architettonici di pregio di edifici e manufatti aventi valore storico architettonico, o comunque rappresentino esempi significativi delle tipologie edilizie rurali tipiche della Regione Marche (v.di Circolare Regionale n. 6 del 12/08/92), ovvero, nelle costruzioni più recenti, a condizione che non si verifichino contrasti con le tipologie tradizionali del luogo, potranno essere proposte logge e/o porticati esterni ispirati a modelli tradizionali e realizzati con materiali propri della tradizione costruttiva rurale; anche in questo caso, come per le nuove costruzioni, la possibilità di realizzare logge e porticati potrebbe essere subordinata alla valutazione positiva da parte della C.E.C.

che dovrà valutarne la congruità con l'edificio in cui sono inseriti e con le caratteristiche dell'edilizia rurale del luogo. Nel caso gli interventi riguardino edifici aventi valore storico architettonico, o comunque rappresentino esempi significativi delle tipologie edilizie rurali tipiche della Regione Marche, le categorie di intervento ammissibili saranno, di norma, la manutenzione straordinaria, il restauro e il risanamento conservativo. Qualora gli strumenti urbanistici vigenti ammettano la ristrutturazione e/o l'ampliamento, oltre agli accorgimenti generali sopra ricordati dovrebbero inoltre essere osservate le seguenti indicazioni:

- mantenimento della struttura tipologica e dell'assetto plano-volumetrico originario;
- mantenimento e/o ripristino dei fronti esterni con particolare riferimento alle bucatore (portali e finestre) che rivestono carattere di identificazione storico-tipologico.

Anche questi tipi di intervento, dovrebbero essere agganciati ad opere di rinverdimento tramite messa a dimora di arbusti e piante di alto fusto nell'area di pertinenza qualora non adeguatamente presenti.

4.1.3 Colore e finiture degli edifici extra -urbani

- **Colori:** in tutto il territorio in generale ed in particolare nelle zone paesisticamente vincolate è opportuno ispirarsi al colore delle terre, delle rocce o degli edifici antichi presenti sul posto evitando tanto cromatismi esasperati e stridenti quanto il ricorso al colore bianco che in genere è estraneo alla tradizione costruttiva del territorio rurale marchigiano.

Le tinte base, prodotte con colori naturali composti da terre a base di calce con aggiunta di pigmenti vegetali o minerali, potrebbero oscillare in genere dal giallo, giallo-ocra, dei mattoni albasì al rosa, rosso, grigio-rosso, dei mattoni ferrioli e loro miscugli.

L'uso del grigio nelle sue sfumature più calde è consigliabile in contesti ove prevalgono pareti rocciose di tale colore, o risulta dominante la presenza di edifici in pietra a faccia vista.

Lungo la fascia costiera nelle parti ove è dominante la presenza del mare, dell'arenile, non nelle zone quindi ove la campagna giunge fino a pochi metri dalla battigia, la gamma delle tinte che possono essere utilmente impiegate si allarga ai colori pastello derivati dall'azzurro, dal verde, dal grigio e loro miscugli (acquamarina, indaco etc.).

A titolo esemplificativo, come supporto di base, in calce alla presente si allega una tavolozza delle principali tinte suggerite come riferimento.

- **Finiture:** sono da privilegiare :

- struttura muraria a vista, anche con mattoni a macchina preferibilmente di provenienza da fornaci marchigiane, malta dei giunti a raso, oppure finitura ad intonaco frattizzato con esclusione della colletta, tinteggiatura a calce;
- manti di copertura in laterizio di colorazione naturale (coppi e tegole tipo "olandesi" o "portoghesi");
- grondaie, pluviali e discendenti in rame o in lamiera o p.v.c. verniciati;
- cornicioni (da mantenere comunque entro dimensioni contenute) in pietra o legno, in cotto o in muratura intonacata, da preferirsi quindi agli elementi e mensole prefabbricate in cemento;
- serramenti e portoni in legno, nella sua colorazione naturale o verniciato, (in sub-ordine in metallo verniciato a caldo) nei modelli tradizionali (scuroni o persiane) con esclusione degli avvolgibili in genere, degli infissi in alluminio anodizzato a vista; i portoni in metallo e vetro ed

i portelloni in lamiera per garage ed annessi, dovrebbero essere tinteggiati con colorazioni in armonia con il resto della struttura;

- parapetti in muratura o in ferro di disegno semplice, escluso, di norma, il cemento armato a vista, gli elementi prefabbricati, i tipi misti metallo-vetro e simili;

Sono in genere da escludere:

- elementi tipici e materiali di uso corrente nella edilizia urbana (alluminio anodizzato, lastre in policarbonato, pensiline ed elementi prefabbricati in c.a., intonaci plastici etc.);
- gli intonaci al plastico, i trattamenti "a buccia d'arancia", "graffiato" a "spruzzo";
- i rivestimenti ceramici o in listelli di laterizio ;
- i balconi esterni a sbalzo, in quanto incongrui rispetto alla tradizione costruttiva in zona agricola.

4.1.4 Costruzioni accessorie

I manufatti accessori alla conduzione agricola dei fondi (depositi, magazzini, locali per attrezzi, etc.) dovrebbero tenere conto delle caratteristiche costruttive e volumetriche tipiche delle varie aree (in pratica dovrebbero essere usati materiali, colori e finiture analoghi a quelli del fabbricato principale al quale dovranno essere rapportate) e andranno localizzati nelle posizioni più opportune rispetto alle visuali principali e si dovranno quindi evitare collocazioni casuali rispetto al contesto insediativo ed al quadro ambientale locale.

In linea di massima dovrà essere evitata la costruzione di nuovi edifici lontano dai fabbricati esistenti, mentre va perseguita una edificazione accorpata.

4.1.5 Serre

Una particolare disciplina dovrà riguardare le serre che possono costituire per il paesaggio un elemento estetico decisamente negativo ove non situate in posizioni basse e riparate; la loro ubicazione dovrà quindi essere adeguata alle caratteristiche del suolo, evitando di posizionarle in luoghi ove siano necessari sbancamenti o in prossimità di dossi e crinali.

I materiali utilizzati dovranno essere tali da riflettere il meno possibile la luce solare e, possibilmente, leggermente colorati in verde nei limiti consentiti dalla necessità dell'illuminazione interna.

I percorsi interni principali e secondari, gli spazi di manovra ed in generale tutte le aree marginali, di risulta o scarsamente utilizzate nell'attività produttiva dovranno essere oggetto di piantumazioni stabili, arboree ed arbustive, preferibilmente con l'inserimento di essenze appartenenti alla vegetazione spontanea .

Tutt'intorno ad esse, anche in modo discontinuo, ad una distanza tale da non produrre zone d'ombra nocive alle coltivazioni protette, è opportuno che vengano sistemati filari di alberi o di siepi di altezza adeguata.

4.1.6 Recinzioni

Le recinzioni dovranno ispirarsi nel disegno e nella tipologia ai modelli tradizionali più in uso nella zona evitando tipi od elementi prefabbricati con caratteristiche prettamente urbane. In zona agricola le recinzioni dovrebbero essere ammesse solo se realizzate in rete metallica plastificata verde, in legno o in muratura tradizionale tipica dei luoghi. Alle recinzioni in muratura di altezza inferiore al metro dovrà essere sempre associata la messa a dimora di siepi sempre verdi e/o di essenze arboree d'alto fusto autoctone .

4.1.7 Elementi del paesaggio agrario

Strade bianche, fossi, filari ed alberate, recinzioni, edicole e tabernacoli, fonti, lavatoi ecc., sono considerati

elementi strutturanti il territorio rurale, dovranno pertanto essere studiate ed impartite apposite prescrizioni relativamente alle quali qui di seguito si forniscono alcune indicazioni:

- **strade rurali bianche:** qualora non sia possibile mantenerle nelle caratteristiche originarie si deve prevedere l'uso del conglomerato bituminoso, eseguito con mescole ed inerti che ne garantiscono una tonalità di adeguata integrazione ambientale.

- **fossi e corsi d'acqua:** dovrà essere curato il mantenimento dell'ampiezza e dell'andamento degli alvei senza opere di colmata;

- **filari e alberate lungo le strade comunali ed i corsi d'acqua:** dovrebbe esserne curato il mantenimento e l'incremento secondo specifici programmi di intervento che prevedano anche la sostituzione di quelle piante che si fossero seccate.

Nel caso di piantumazioni di nuovo impianto lungo le strade, la fascia alberata dovrà essere collocata alle distanze dal confine stradale previste dal nuovo Codice della Strada .

In particolare è opportuno prevedere che i filari arborei lungo i confini di proprietà ed i percorsi di accesso agli insediamenti isolati vengano salvaguardati e potenziati ;

- **siepi:** le siepi, insieme ai cespugliati ed alle macchie di campo, oltre ad essere utili (proteggono dagli smottamenti su terrazzi e ciglioni, frenano l'erosione, costituiscono luogo di rifugio per molte specie animali), svolgono anche una importante funzione di decoro e quelle esistenti sono opportunamente protette da specifica legge regionale (L.R. n. 7/85).

E' opportuno comunque, principalmente sui terreni in pendenza, che venga incrementata la realizzazione di siepi miste lungo i confini, lungo i percorsi ed a separazione di colture diverse, in particolare sostituendo o avvicinando alle recinzioni metalliche esistenti siepi vive.

- **muri in pietra:** altro elemento caratteristico del paesaggio rurale, specie nelle zone di montagna, è costituito da muri di limitazione e/o di contenimento in pietra non squadrata posti lungo terrazzamenti, confini di proprietà e strade vicinali. Occorre cercare di salvaguardarne il carattere imponendone la manutenzione con materiali e tecniche tradizionali. Qualora fosse tecnicamente inevitabile il ricorso al cemento armato questo dovrà essere rivestito con la stessa pietra tipica dei luoghi.

- **edicole, fonti, lavatoi, croci, grotte:** dovranno essere censiti e conservati come luoghi legati alle tradizioni popolari e come tali costituiscono elementi significativi del territorio. Detti manufatti dovranno pertanto essere soggetti solo ad interventi di restauro conservativo mentre l'ambito immediatamente circostante, per un raggio adeguato, dovrebbe essere sottoposto ad un regime tutela integrale. Eventuali recinzioni delle proprietà dovranno preservarne gli usi civili e quindi l'accesso.

Quando ci si trovi in presenza di interventi in aziende agricole speciali (colture biologiche, agriturismi inclusi nel paesaggio agrario storico) nel riordino fondiario si dovrebbe cercare di mantenere qualche esempio delle tipiche coltivazioni tradizionali. Si dovrà tendere ad evitare il livellamento di terrazzi in terra o in muratura, specie a gradoni successivi con colture arboree, i ciglioni antifrana con sostegni erbosi, le scoline etc..

4.1.8 Serbatoi di gas per uso domestico.

Fatte salve le norme tecniche vigenti che ne regolano l'installazione ed il corretto funzionamento, nella messa in

opera di serbatoi di gas per uso domestico, (sottoposta nelle zone tutelate paesisticamente, a regime di autorizzazione edilizia comunale, con le modalità di cui all'art. 8 e 9 del D.L. 24 Settembre 1996 n. 495), si dovrà privilegiare in primo luogo, il ricorso al tipo interrato (detto "Tubero"), in subordine, la scelta di siti poco visibili e soluzioni progettuali di schermatura vegetale e mimetizzazione tramite tinteggiatura del manufatto con colori intonati all'ambiente.

4.2 INTERVENTI NEI TESSUTI CONSOLIDATI O DA TRASFORMARE

4.2.1 Norme comuni agli interventi nelle zone urbane.

Nelle zone di nuova urbanizzazione, siano esse destinate alla residenza, all'uso produttivo o a servizi generali, in sede di progettazione e/o approvazione dei relativi piani urbanistici, dovranno essere previste specifiche norme concernenti le percentuali massime ammissibili di impermeabilizzazione dei suoli, le superfici da destinare a verde, il tipo e la quantità di essenze vegetali da mettere a dimora, l'arredo urbano.

In particolare sarebbe opportuno che nei casi di realizzazione di nuove aree di espansione o trasformazione, si prevedesse la costruzione di cisterne condominiali di raccolta di acqua piovana per surrogare da usi impropri le scarse risorse idropotabili disponibili, ovvero si prevedesse di separare la fornitura di acqua per usi igienici da quella per usi alimentari.

A titolo indicativo, nei seguenti paragrafi, **si suggeriscono** alcuni parametri numerici, suddivisi secondo il tipo di zona, che dovrebbero poi essere adattati alle varie situazioni locali .

4.2.2 Zone urbane residenziali di completamento

Nelle aree urbanizzate le nuove costruzioni singole dovrebbero di norma adeguarsi al tessuto edilizio circostante, per quanto riguarda le altezze, le tipologie edilizie, gli assi di orientamento e gli allineamenti.

Volume e composizione architettonica dei costruendi manufatti dovranno assecondare la morfologia dei suoli evitando di porsi in contrasto con questa (in luoghi caratterizzati dalla prevalenza di superfici e piani orizzontali si eviteranno forme a sviluppo prevalentemente verticale, in luoghi orograficamente "mossi", sono da evitare corpi di fabbrica monolitici, con ampie superfici continue, a favore di soluzioni che prevedono volumi articolati, gradonati etc).

All'infuori dei centri abitati costieri e delle nuove conurbazioni fondovalive, e salvo situazioni particolari oggetto di progettazione comprensiva di previsioni planovolumetriche, in tutti gli altri centri abitati sono in genere da escludersi le coperture piane.

Dovrà essere valutata con estrema attenzione da parte della C.E.C. l'opportunità dell'impiego di materiali diversi in superfici ristrette (più materiali o colori usati nella stessa facciata o nella stessa porzione di fabbricato) come pure l'uso di lasciare singoli elementi di cemento a faccia vista (ad esempio travi, cordoli, cornicioni).

Va preferita l'adozione di forme architettoniche e materiali tipici della zona per quanto riguarda le murature, i serramenti, gli infissi, i colori ed i tipi di intonaci e paramenti esterni.

Nei terreni in pendenza è importante minimizzare gli scavi ed i riporti.

La pubblicità commerciale dovrà essere vietata nei luoghi e sui manufatti tutelati e limitata nel loro immediato intorno.

Parte integrante di ogni progetto edilizio deve comunque essere sia il rilevamento puntuale della vegetazione esistente sia la previsione dettagliata delle sistemazioni degli spazi aperti, delle recinzioni e del verde che dovrebbe comunque essere sempre presente secondo quantità adeguate alle aree di pertinenza.

Come principali criteri ispiratori di queste sistemazioni si possono indicare i seguenti **suggerimenti**:

- nei parchi e giardini privati dovranno essere limitati tutti gli interventi che comportano una eccessiva impermeabilizzazione del suolo (in genere nelle superfici libere di pertinenza non dovrebbe essere superato un indice di impermeabilizzazione pari al 50%);
- dovranno essere preferite le recinzioni integrate da siepi vive;
- nelle parti del lotto o nei lotti privi di idonee alberature dovranno essere poste a dimora, all'atto della costruzione ed in forma definitiva, nuove alberature di alto fusto, nella misura ad esempio di una pianta ogni 150 metri quadrati di superficie di lotto non coperta (sarebbe opportuno aggiungere anche delle specie arbustive nella misura di 2 gruppi ogni 150 metri di superficie di lotto non coperta).
- le essenze arboree ed arbustive dovranno essere scelte tra le specie autoctone tradizionali per almeno l'80%;
- dovrà essere perseguita la progressiva sostituzione delle conifere e delle latifoglie esotiche esistenti, quando queste siano prevalenti.

Per quanto concerne arredo urbano e colorazione dei manufatti è opportuno che i Comuni si dotino di un apposito piano.

4.2.3 Zone urbane residenziali di espansione

Nelle nuove lottizzazioni residenziali, per evitare un eccessivo consumo di suolo, le volumetrie dovrebbero essere tendenzialmente accorpate, preferendo, qualora compatibili con i principi insediativi del luogo, tipologie edilizie a schiera o in linea, preferibilmente con andamento parallelo alle curve di livello.

E' opportuno che venga richiesto di orientare la linea di colmo del tetto (in genere disposta parallelamente al lato più lungo) secondo la direzione prevalente nei fabbricati circostanti o secondo l'andamento delle curve di livello, come pure è preferibile che i nuovi fabbricati risultino allineati ed orientati secondo precisi assi di riferimento a seconda della morfologia e delle componenti paesaggistiche del luogo.

Di regola le strade di lottizzazione dovranno essere contenute al massimo come sviluppo e come dimensioni. Sono da preferire schemi con una sola strada principale ad anello o a pettine stabilendo una chiara e leggibile gerarchia funzionale.

E' importante che l'arredo urbano (alberature, recinzioni, pavimentazioni, illuminazione, etc.) sia progettato e realizzato contestualmente agli edifici impiegando essenze e materiali tipici di ciascuna zona ed evitando l'inserimento di elementi estranei ai diversi contesti locali.

Si sottolinea in particolare l'importanza del verde, sia pubblico che privato, (alberi, siepi, aiuole), sia per valorizzare gli edifici ed armonizzarli nel paesaggio, sia per motivi di carattere igienico-sanitario.

Indice di Impermeabilizzazione: In generale per aumentare il percolamento profondo, dovunque non è indispensabile, andranno evitate le opere di pavimentazione

con materiali impermeabili e quanto meno essere eseguite con coperture filtranti.

E' opportuno comunque che i piani particolareggiati di attuazione delle nuove zone di espansione prevedano un indice massimo di impermeabilizzazione delle superfici fondiarie libere, rapportato alla natura dei terreni e delle falde.

Tale indice è ipotizzabile intorno al 50% dell'area di intervento .

Verde privato di pertinenza degli edifici: Per quanto riguarda l'impianto del verde all'interno dei singoli lotti edificabili valgono gli stessi suggerimenti illustrati per le aree edificabili in zona di completamento:

- nei parchi e giardini privati dovranno essere limitati tutti gli interventi che comportano una eccessiva impermeabilizzazione del suolo;
- dovranno essere preferite le recinzioni integrate da siepi vive;
- nelle parti del lotto o nei lotti privi di idonee alberature dovranno essere poste a dimora, all'atto della costruzione ed in forma definitiva, nuove alberature di alto fusto.

Verde pubblico di zona e di viabilità: In sede di predisposizione dei piani attuativi il verde pubblico dovrà essere sottoposto ad apposita progettazione e computato come opera di urbanizzazione e come tale oggetto di precisi riferimenti convenzionali riguardanti tempi e modi di esecuzione, idonee garanzie anche fideiussorie riguardanti l'attecchimento delle essenze vegetali.

Particolare importanza ai fini paesistico e ambientali assume la messa a dimora di piante di alto fusto autoctone lungo almeno uno dei lati della viabilità di lottizzazione realizzata.

Tali piante come del resto tutte quelle prescritte nelle varie situazioni da norme o regolamenti dovrebbero avere un diametro min. di cm 10 impalcate ad un'altezza di almeno mt. 1,50 dal suolo.

Parcheggi: La superficie dei parcheggi dovrà in genere essere semipermeabile (a titolo indicativo quando questi superino la superficie di 1500 mq dovrà essere permeabile una quota non inferiore al 40% della loro superficie totale). Il loro margine deve essere segnato con impianti vegetazionali (siepi, o filari di piante di alto fusto).

Nei parcheggi a piazza l'alberatura dovrà essere sempre presente, avere un impianto regolare, i percorsi pedonali dovranno distinguersi dagli spazi di sosta.

Le specie arboree da utilizzare nei parcheggi di norma devono rispondere alle seguenti caratteristiche:

- specie caducifoglie con elevata capacità di ombreggiamento durante il periodo estivo possibilità di soleggiamento del suolo durante il periodo invernale;
- specie con apparato radicale contenuto e profondo;
- specie caratterizzate dalla assenza di fruttificazione ed esudati.

Si ritiene idonea la quantità di 1 pianta ogni 25 metri quadrati di superficie così come indicato anche al 5° comma dell'art. 62 del Regolamento n 23 del 14.9.89 (Regolamento EdilizioTipo).

4.2.4 Zone urbane produttive

Nelle zone destinate ad insediamenti produttivi, considerato il tipo di impatto che questi hanno sul paesaggio, sembra opportuno che vengano adottati ulteriori accorgimenti concernenti le aree libere, in particolare, in aggiunta alle dotazioni di verde pubblico previste dagli standard ministeriali, così come integrate dall'art. 21 della L.R. 5 Agosto 1992 n.34 e sue successive modifiche, dovranno

essere previste e disciplinate dagli strumenti urbanistici attuativi altre superfici ancorché private da adibire a verde:

- al margine delle aree produttive, se necessario anche all'interno dei lotti quando questi assumono dimensioni considerevoli, dovrà essere prevista la creazione di una barriera discontinua di verde, visiva e frangirumore, per separare e connettere gli insediamenti con l'ambiente circostante;

- la profondità di detta cortina verde, differenziata in funzione del carattere delle aree separate, potrà oscillare da un minimo di 5/10 metri (sufficiente all'impianto di un solo filare di alberi di alto fusto) a 25 metri ed oltre necessari per consentire la messa a dimora di due filari di piante con arbusti al piede.

Verde pubblico di zona e di viabilità: Si ritiene che possano valere i medesimi suggerimenti indicate per il verde nelle aree residenziali, con la specificazione che nelle aree produttive il verde di viabilità dovrebbe essere previsto per entrambi i lati almeno per gli assi principali.

Verde privato di pertinenza dei singoli opifici: Richiamata la opportunità di mitigare l'impatto visivo degli insediamenti produttivi, specie se prossimi a zone paesisticamente sensibili o addirittura ricadenti in aree vincolate ai sensi della L.1497/39, in sede di redazione del P.R.G. devono essere impartite precise prescrizioni riguardanti le superfici verdi all'interno dei lotti, i colori ed i materiali da impiegare nelle finiture dei manufatti, lo studio degli elementi di arredo urbano.

A titolo indicativo per quanto concerne l'impianto vegetazionale si possono suggerire i seguenti parametri:

- all'interno di ogni lotto, quando la sua dimensione lo consenta, nella porzione di superficie non impermeabilizzata, dovranno essere messe a dimora almeno 10 piante d'alto fusto di essenze vegetali autoctone ogni 500 metri quadrati di superficie nel lotto;

- lungo i confini laterali dei singoli lotti, dovrà essere impiantata una siepe di arbusti sempreverdi impalcati a 30 cm circa da terra con una distanza interfilare di 70 cm. circa.

Finiture e colorazione: I manufatti se intonacati dovranno essere tinteggiati con i colori delle terre e delle pietre naturali, escludendo quindi il bianco ed i colori freddi in genere; se invece soggetti ad altro tipo di trattamento superficiale dovranno essere impiegate graniglie o altri materiali sempre del colore delle terre e delle rocce locali. A titolo esemplificativo, come supporto di base, in calce alla presente si allega una tavolozza delle principali tinte da utilizzare.

Indice di impermeabilizzazione: Tenuto conto delle considerevoli dimensioni delle superfici che sono interessate da questo tipo di insediamenti, la opportunità di contenere la impermeabilizzazione dei suoli assume maggiore importanza.

I piani particolareggiati di attuazione delle nuove zone di espansione dovranno quindi prevedere un indice massimo di impermeabilizzazione delle superfici fondiarie libere, rapportato alla natura dei terreni e delle falde.

Nelle zone produttive detto indice non dovrebbe essere superiore al 75% della superficie fondiaria libera, in dette aree può essere consentito il ricorso a pavimentazioni di tipo permeabile

(betonelle autobloccanti e simili).

4.3 VIABILITA'

La progettazione di nuovi assi stradali, che costituiscono opera di rilevante trasformazione del territorio ai sensi e per gli effetti dell'art. 45 delle NTA-PPAR, merita una trattazione specifica, comprensiva di indicazioni concernenti interventi di ingegneria naturalistica, corridoi ecologici etc., e sarà oggetto di successivo specifico approfondimento.

Si coglie tuttavia l'occasione per ricordare il contenuto della Circolare Regionale n. 3 del 10 marzo 1981 concernente:

1) Progettazione del verde nelle nuove strade (scelta e tipologia dell'impianto del verde stradale, aree o piazzole da realizzare ai lati delle strade, scarpate da cespugliare),

2) Manutenzione del verde stradale esistente (documentazioni e procedure per abbattimento di alberature, progetto di risistemazione a verde),

3) Potature e manutenzione delle alberature stradali (modalità di esecuzione per piante protette e piante non protette, ripulitura scarpate).

Si sottolinea comunque l'esigenza che nei capitolati d'appalto delle opere viarie siano sempre previsti i costi inerenti agli interventi per la realizzazione dell' "arredo verde" così come da progetto.

A conclusione di queste schematiche riflessioni ci preme evidenziare che vengano comunque introdotte a livello di strumenti urbanistici norme che non consentano di dichiarare gli interventi autorizzati o concessi, ultimati, ai sensi dell'art. 45 del R.E.T. regionale, sino a quando le sistemazioni esterne di arredo e finitura previste dal progetto approvato non siano state ultimate.

In particolare per il verde si suggerisce ai Comuni di cautelarsi stabilendo un termine per l'ultimazione delle opere di piantumazione, nonché idonee garanzie per l'attecchimento delle essenze vegetali messe a dimora.

