



Regione Lombardia

Direzione Generale Territorio e Urbanistica

Unità Organizzativa Pianificazione territoriale e urbana

MODALITÀ PER LA PIANIFICAZIONE COMUNALE
(L.R. 12/2005 ART.7)

Il presente Documento è stato redatto dalla Direzione Generale Territorio e Urbanistica sotto la direzione generale dell'ing. Mario Nova e la responsabilità organizzativa dell' arch. Gian Angelo Bravo.

Redazione del documento

Coordinamento generale:

ing. Alberto De Luigi, arch. Walter Callini

Contributi disciplinari

D.G.Territorio e Urbanistica

arch. Stefano Barosi, arch. Luisa Pedrazzini, ing. Riccardo Ramozzi, arch. Diego Terruzzi, ing. Valeria Chinaglia, arch. Mario Covelli, dott. Silvio De Andrea, arch. Piero Garbelli, arch. Nadia Lanese, arch. Antonio Lampugnani, arch. Giovanni Morini, arch. Francesca Patriarca, arch. Antonella Pivotto, arch. Anna Rossi, dott. Umberto Sala, arch. Alberto Tagliabue

D.G. Agricoltura

dott.Stefano Agostoni, arch.Barbara Capozzi

D.G. Casa e Opere Pubbliche

dott.Anna Cozzi

arch.Paolo Rigamonti, arch. Umberto Vascelli Vallara

Attività editoriale

sig. ra Anna De Luca, sig. ra Carla Penuti, sig. ra Lorenza Presenzi, sig. ra Angela Tavano

INDICE

PREMESSE.....	3
Capitolo 1 Il nuovo quadro della pianificazione comunale.....	5
1.1 Indirizzi generali della legge riguardo la pianificazione comunale.....	5
1.2 Rapporti tra PGT e livelli di pianificazione territoriale.....	6
1.3 Il PGT: un unico piano articolato in tre atti.....	8
1.3.1 Rapporti tra Documento di Piano, Piano dei Servizi, Piano delle Regole: pluralità degli atti, autonomia degli strumenti, unicità del processo di pianificazione.....	8
1.3.2 PGT e paesaggio.....	10
1.4 Adeguamento dei piani comunali.....	11
1.4.1 Modalità.....	11
1.4.2 Tempi.....	11
1.5 Validità dei piani comunali.....	11
Capitolo 2 Il Documento di Piano.....	13
2.1 I contenuti.....	13
2.1.1 Il quadro conoscitivo e orientativo.....	13
2.1.2 Lo scenario strategico di Piano.....	15
2.1.3 Le determinazioni di Piano.....	16
2.1.4 La Tavola delle Previsioni di Piano.....	21
2.2 La Valutazione Ambientale nel processo di formazione del Documento di Piano.....	22
Capitolo 3 Il Piano dei Servizi.....	25
3.1 Contenuti conoscitivi e normativi.....	25
3.2 Determinazione del numero di utenti dei servizi.....	27
3.3 Programmazione economica, operatività e flessibilità.....	27
3.4 La mappatura delle previsioni del Piano dei Servizi.....	29
Capitolo 4 Il Piano delle Regole.....	30
4.1 Recepimento dei contenuti prescrittivi sovraordinati.....	30
4.2 Individuazione degli ambiti e delle aree da assoggettare a specifica disciplina.....	31
4.3 Contenuti normativi.....	32
4.4.1 Il tessuto urbano consolidato.....	32
4.4.2 Le aree destinate all'attività agricola.....	34
4.4.3 Le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche.....	35
4.4.4 Le aree non soggette a trasformazione urbanistica.....	36
4.4 La rappresentazione cartografica del Piano delle Regole.....	37
4.5 La qualità del progetto.....	37
Allegato A: Contenuti paesaggistici del PGT	

PREMESSE

La consapevolezza che i moderni sistemi urbani sono caratterizzati da un complesso sistema di interdipendenza tra attori pubblici e privati e da una sovrapposizione di funzioni ed organizzazioni spaziali in cui il soggetto pubblico non è più il solo interlocutore di riferimento nella definizione delle trasformazioni territoriali, ha reso necessario un rinnovato sistema di pianificazione territoriale per la ricerca di condizioni di sviluppo compatibili con le risorse disponibili, “nel rispetto dell’ordinamento statale e comunitario, nonché delle peculiarità storiche, culturali, naturalistiche e paesaggistiche che connotano la Lombardia” (Art. 1 l.r. 12/05).

Il controllo, la gestione ed il coordinamento di obiettivi e finalità, spesso espressione di interessi sociali differenti, complessi, frammentati e frequentemente in competizione nell’utilizzo delle risorse, non può essere più condotto con un atteggiamento autoritativo, ma attraverso un modello alternativo basato su un alto livello di collaborazione interistituzionale, una forte condivisione degli obiettivi comuni e una modalità di approccio culturalmente condivisa.

La legge regionale 11 marzo 2005, n. 12, legge per il Governo del Territorio stabilisce, all’art. 7, che la Giunta Regionale definisca le modalità per la pianificazione comunale in coerenza con altri due adempimenti che devono essere predisposti con identica tempistica (entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge): tali adempimenti riguardano da un lato la modalità di concertazione e partecipazione degli Enti Locali e di eventuali soggetti specializzati nello sviluppo del SIT, nonché le modalità di trasmissione dei dati (art. 3 della legge), dall’altro gli indirizzi generali per la valutazione ambientale dei piani, in considerazione della natura, della forma e del contenuto degli stessi (art. 4 della legge).

Il presente documento ha pertanto la finalità di:

- ✓ evidenziare le principali caratteristiche del nuovo quadro della pianificazione comunale sancito dalla legge;
- ✓ chiarire i reciproci rapporti che dovranno instaurarsi tra gli atti costituenti il Piano di Governo del Territorio;
- ✓ approfondire le caratteristiche ed i contenuti dei tre atti costituenti il Piano di Governo del Territorio: Documento di Piano, Piano dei Servizi, Piano delle Regole;
- ✓ delineare un percorso, anche procedurale, per la formazione del Documento di Piano evidenziando in particolare le connessioni esistenti tra processo di pianificazione e processo di valutazione di sostenibilità ambientale;
- ✓ definire il percorso di individuazione degli obiettivi di qualità nonché di verifica delle coerenze paesaggistiche delle previsioni di trasformazione e sviluppo.

Il presente documento riguarda tutti i Comuni della Regione Lombardia, fatte salve le disposizioni che, successivamente e con le finalità di soddisfare esigenze di semplificazione ed essenzialità, la Giunta Regionale emanerà, relativamente ai contenuti obbligatori dei Piani di Governo del Territorio, per i Comuni con popolazione inferiore a quindicimila abitanti.

Le modalità definite nel presente documento si configurano come indicazioni generali che lasciano spazio a specificità applicative, sulla base delle peculiarità territoriali dei singoli Comuni.

Il presente documento potrà essere integrato alla luce delle esperienze e delle problematiche che emergeranno nella fase di prima realizzazione dei PGT, anche con atti dirigenziali inerenti specificazioni o modifiche dei contenuti tecnici degli atti di piano.

SIGLE UTILIZZATE NEL DOCUMENTO

Ai fini di una maggior snellezza espositiva nel presente documento vengono utilizzate alcune sigle che si riportano di seguito per esteso:

ANAS	Azienda Nazionale Autonoma delle Strade Statali
DGR	Delibera di Giunta Regionale
DM	Decreto Ministeriale
FNM	Ferrovie Nord Milano
IGM	Istituto Geografico Militare
LR	Legge Regionale
PAI	Piano Stralcio per l'Assetto idrogeologico del bacino del fiume Po
PGT	Piano di Governo del Territorio
PTCP	Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale
PTPR	Piano Territoriale Paesistico Regionale
PTR	Piano Territoriale Regionale
RFI	Rete ferroviaria italiana
SIC	Siti di Importanza Comunitaria
SIT	Sistema Informativo Territoriale
VAS	Valutazione Ambientale Strategica
ZPS	Zone di Protezione Speciale

CAPITOLO 1 Il nuovo quadro della pianificazione comunale

1.1 Indirizzi generali della legge riguardo la pianificazione comunale

Si possono preliminarmente evidenziare alcuni indirizzi generali che il dettato legislativo introduce riguardo il nuovo quadro di pianificazione comunale:

- **l'univocità delle strategie** attraverso l'articolazione di un piano che, nelle sue tre componenti, intende essere strumento di regia delle politiche e azioni settoriali ed avere natura strategica ed, insieme, operativa;
- **il piano come processo** in continua evoluzione, che deve generare un percorso circolare e continuo di perfezionamento ed arricchimento dello stesso, anche attraverso l'allestimento di un programma di monitoraggio (per la sua attuazione e gestione) che renda possibile l'adeguamento del piano al mutare delle situazioni e delle condizioni socio-economiche e territoriali;
- **il piano come programma** legato ad un arco temporale stabilito ed alla definizione delle risorse necessarie alla sua attuazione;
- **la sostenibilità socio-economica ed ambientale delle scelte** che deve essere perseguita attraverso un processo di interrelazione continua e trasversale tra le valutazioni paesaggistiche ed ambientali ed il percorso di definizione ed aggiornamento delle strategie di pianificazione;
- **la condivisione**
 - a. delle conoscenze, attraverso la creazione di un sistema di conoscenze multidisciplinari del territorio integrate nel Sistema Informativo Territoriale quale fonte principale e condivisa delle analisi ed elaborazioni a supporto della gestione del territorio;
 - b. delle strategie, attraverso la strutturazione sistematica ed organizzata di momenti partecipativi e la raccolta di proposte di tutti i soggetti che interagiscono sul territorio;
 - c. del processo realizzativo, attraverso un'informazione completa e trasparente che permetta al cittadino comune, come ai diversi attori sociali di svolgere un ruolo costruttivo e di dare un contributo propositivo prima, e di interrogare il piano nei suoi propositi e di verificarlo negli effetti prodotti successivamente;
- **la responsabilità**
 - a. di concorrere alla costruzione della "visione" e degli scenari di sviluppo territoriali di scala più ampia;
 - b. di realizzare azioni per attuare obiettivi e strategie comuni sia nel contesto territoriale locale sia in quello di maggior scala;
 - c. di proporre strategie differenti da quelle elaborate a scala maggiore, all'interno di un nuovo contesto di collaborazioni interistituzionali, non più gerarchico ma dialettico, nel quale alla Regione spetta emanare atti di indirizzo e di orientamento della programmazione e pianificazione territoriale locale, e nel quale la Provincia si propone come il soggetto istituzionale di riferimento per la governance dei sistemi locali;

- **la legittimazione dei meccanismi perequativi e compensativi, finanziari ed ambientali, nonché di incentivazione urbanistica** quali strumenti utili al raggiungimento di più elevati livelli di condivisione sociale delle scelte, di sostenibilità economica ed ambientale degli interventi nonché di opportunità di attuazione di azioni di riqualificazione e valorizzazione paesaggistica della città e del territorio e di miglioramento della qualità dei luoghi dell'abitare.

1.2 Rapporti tra PGT e livelli di pianificazione territoriale

Il percorso di circolarità introdotto dalla legge prevede che le scelte del Documento di Piano possano modificare le scelte della pianificazione provinciale e, analogamente, la pianificazione provinciale possa mutare la programmazione regionale.

In particolare il PGT, in fase di acquisizione del parere di compatibilità col PTCP, può proporre modifiche e integrazioni al PTCP stesso.

Il PGT, inoltre, nella definizione del quadro conoscitivo, può proporre delle variazioni alla programmazione regionale.

Le interrelazioni tra PTR, PTCP e PGT sono favorite da un certo parallelismo nelle fasi di costruzione degli strumenti stessi, i cui punti fondamentali sono:

- la definizione del quadro conoscitivo;
- l'individuazione degli obiettivi di sviluppo socio-economico;
- l'approccio per sistemi (insediativi, infrastrutturale, ambientale, paesaggistico, ecc.);
- la determinazione degli elementi di qualità (criteri di sostenibilità delle scelte di sviluppo, valutazione della sensibilità paesaggistica dei luoghi, compensazione ambientale);
- la difesa e la valorizzazione del suolo.

In particolare tra le tematiche del Documento di Piano, che nel loro insieme compongono lo scenario territoriale di riferimento comunale, e quelle che compongono il PTCP si individuano una serie di correlazioni.

Il quadro conoscitivo del Documento di Piano, che deve indagare analiticamente all'interno dei sistemi insediativi e ambientali tutte le componenti connesse alla sensibilità dei luoghi e degli usi del suolo che ne vincolano la trasformabilità, costituisce indispensabile base informativa per il PTCP nell'aggiornare o predisporre il proprio quadro conoscitivo.

Strettamente connessa al quadro conoscitivo è la definizione degli obiettivi di sviluppo socio-economico, sia per il Comune che per la Provincia, tenendo conto che la programmazione di quest'ultima si esprime anche attraverso la pianificazione di settore.

Nella determinazione delle politiche di intervento per i vari settori funzionali, le scelte da operare nel PGT devono raccordarsi agli elementi qualitativi di scala provinciale, tenendo conto dei contenuti minimi sui temi di interesse sovracomunale che il PTCP, a' sensi dell'art. 15 comma 2, lett. c) della legge, deve definire, lasciando alla scala comunale la determinazione di scelte più specifiche.

Pertanto una prima serie di tematiche, per cui il PGT deve ricordare le sue politiche a quelle del PTCP, si individua negli aspetti di rilevanza sovralocale:

- a) la localizzazione delle strutture ad interesse sovracomunale (a titolo esemplificativo si possono elencare: poli di sviluppo di rilevanza sovralocale o regionale: residenziali, produttivi, commerciali, ricreativi, sportivi; servizi sanitari, servizi per l'istruzione, poli universitari, tecnologici, culturali, fieristici, centri congressi);
- b) l'attuazione della rete ecologica come definita nel PTCP;
- c) l'attuazione dei criteri per l'inserimento ambientale e paesaggistico delle infrastrutture per la mobilità di rilevanza provinciale e regionale e dei corridoi tecnologici ove realizzare le infrastrutture a rete di interesse sovracomunale individuate dal PTCP;
- d) l'attuazione e l'articolazione degli indirizzi di tutela paesaggistica definiti dal PTCP;
- e) l'attuazione dei criteri definiti dal PTCP per l'individuazione delle aree agricole;
- f) l'attuazione e l'articolazione dei contenuti di difesa del suolo del PTCP e del PAI;

Una seconda serie di tematiche afferisce ad aspetti più legati alle dinamiche locali ed è costituita da:

- a) la quantificazione dello sviluppo comunale, che deve essere indirizzata alla minimizzazione del consumo di suolo ed orientata preferibilmente ad azioni di riqualificazione urbanistica, paesistica, ambientale, nonché trovare giustificazione nelle condizioni di sostenibilità ambientale definite da indicatori di livello comunale comparabili con quelli a livello provinciale;
- b) la compensazione/perequazione comunale che dovrà comunque coerenzarsi con le eventuali misure di compensazione studiate dal PTCP a scala territoriale.

Una terza serie di tematiche riguarda gli aspetti prescrittivi del PTCP e del PTR.

Le politiche comunali devono misurarsi con le previsioni ad efficacia prevalente del PTR in materia di infrastrutture di rilevanza regionale, di poli di rilevanza regionale, di zone di salvaguardia ambientale; inoltre devono recepire le previsioni cogenti del PTCP, in materia di localizzazione delle infrastrutture viarie definite a scala provinciale, difesa del suolo, paesaggio, ambiti agricoli, servizi di interesse sovracomunale per i comuni riconosciuti nel PTCP come "poli attrattori".

In riferimento alle infrastrutture di livello provinciale e regionale contenute in strumenti di programmazione o pianificazione, i PGT devono recepirne le salvaguardie urbanistiche, in forma adeguata per assicurare l'attuazione di tali previsioni.

Se alle salvaguardie corrisponde un regime originariamente descritto nella normativa del PTCP, che prevede misure compensative di mitigazione dell'impatto ambientale e di miglior inserimento paesaggistico del tracciato, i PGT possono sviluppare un ulteriore grado di approfondimento ed articolazione della previsione.

Per la parte inerente la difesa del territorio, il PTCP concorre, ai sensi dell'art. 56 della legge, alla definizione del quadro conoscitivo del territorio regionale, ne definisce l'assetto idrogeologico, in coerenza con le direttive regionali e dell'Autorità di Bacino, censisce ed identifica cartograficamente le aree soggette a tutela o classificate a rischio idrogeologico e sismico. Pertanto la sua consultazione e lo sviluppo critico del suo contenuto vengono ritenuti indispensabili nella redazione della componente geologica del PGT.

Il PGT deve inoltre considerare e recepire le indicazioni di cui all'art.18, comma 2, lett. d) laddove siano definite le relative competenze provinciali.

In riferimento alla tematica del paesaggio, resta valido l'impianto normativo definito dai criteri relativi ai contenuti di natura paesistico-ambientale del PTCP di cui alla DGR 6/47670 del dicembre 1999. Nelle more dell'approvazione del PTR con contenuti ed efficacia di Piano Territoriale Paesaggistico, di cui agli artt. 19 e 76 della L.R. 12/2005, i PTCP potranno definire i diversi gradi di cogenza delle proprie prescrizioni cui il PGT deve adeguarsi sulla base dei suddetti criteri ed in coerenza con le norme e gli indirizzi del Piano Territoriale Paesistico Regionale vigente. Al PGT spetta declinare e dare attuazione alle prescrizioni e indicazioni del PTCP nonché integrarle ai fini della tutela e della valorizzazione dei caratteri propri del paesaggio locale urbano ed extraurbano, della riqualificazione dei paesaggi urbani degradati e delle aree periurbane, della valorizzazione del sistema del verde.

In riferimento alla tematica delle aree agricole, sulla base dell'identificazione degli ambiti agricoli, definita nel PTCP secondo indirizzi regionali che dovranno essere emanati, i comuni procedono alla delimitazione delle zone agricole.

In particolare per quanto riguarda il tema dei "poli attrattori" il PTCP deve individuare quei centri che costituiscono un elemento di forte gravitazione di persone non residenti per motivi diversificati (studio, lavoro, fruizione dei servizi, turismo, esistenza di centri commerciali), analizzandone il ruolo rispetto all'armatura urbana in cui si collocano e all'influenza che generano, individuando altresì le modalità, qualora si presentasse la necessità, per un'eventuale riequilibrio territoriale complessivo (attraverso la diversificazione delle modalità di trasporto/mobilità, piuttosto che l'individuazione di servizi aggiuntivi) ovvero confermandone il ruolo.

I comuni, cui sarà riconosciuto questa funzione, devono esplicitare le azioni da attuare per dotarsi di servizi pubblici aggiuntivi e di interesse sovracomunale, nonché individuare ed attuare tutte le politiche necessarie a gestire i flussi di gravitazione generati.

1.3 Il PGT: un unico Piano articolato in tre atti

1.3.1 *Rapporti tra Documento di Piano, Piano dei Servizi e Piano delle Regole: pluralità degli atti, autonomia degli strumenti, unicità del processo di pianificazione*

La legge regionale per il governo del territorio stabilisce che il PGT deve prendere in considerazione e definire l'assetto dell'intero territorio comunale.

Il PGT è uno strumento complesso, articolato in più atti, dotati ciascuno di propria autonomia tematica ma concepiti all'interno di un unico e coordinato processo di pianificazione.

L'articolazione del PGT identifica il Documento di Piano come strumento che esplicita strategie, obiettivi ed azioni attraverso cui perseguire un quadro complessivo di sviluppo socio-economico ed infrastrutturale, considerando le risorse ambientali, paesaggistiche e culturali a disposizione come elementi essenziali e da valorizzare.

Esso quindi:

- definisce uno scenario territoriale condiviso dalla comunità, la quale, anche attraverso i suoi attori locali pubblici e privati, diviene essa stessa attuatrice;
- determina conseguentemente adeguate politiche di intervento per le varie funzioni;

- verifica la sostenibilità ambientale e la coerenza paesaggistica delle previsioni di sviluppo;
- dimostra la compatibilità delle politiche di intervento individuate relazionandole al quadro delle risorse economiche attivabili.

Gli aspetti regolamentativi e gli elementi di qualità della città e del territorio sono affidati al Piano delle Regole, l'armonizzazione tra insediamenti funzionali ed il sistema dei servizi e delle attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale viene affidata al Piano dei Servizi.

Questi ultimi due strumenti pur congegnati in modo da avere autonomia di elaborazione, previsione ed attuazione, devono interagire, tra loro e con il Documento di Piano, assicurando reciproche coerenze e sinergie, ma soprattutto debbono definire le azioni per la realizzazione delle strategie e degli obiettivi prefigurati nel Documento di Piano, all'interno dell'unicità del processo di pianificazione.

Sia il Piano dei Servizi che il Piano delle Regole devono garantire coerenza con gli obiettivi strategici e quantitativi di sviluppo complessivo del PGT contenuti nel Documento di Piano e, nello stesso tempo, gli indirizzi specifici contenuti in essi trovano fondamento e si configurano come sviluppi delle direttive ed indicazioni che il Documento di Piano detta nell'ambito della definizione delle politiche funzionali (residenza, edilizia residenziale pubblica, attività produttive primarie, secondarie, terziarie, distribuzione commerciale), di qualità del territorio e di tutela dell'ambiente.

In quest'ottica le previsioni contenute nel Documento di Piano, in quanto espressioni della strategia complessiva di sviluppo delineata dal PGT, non producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli.

La conformazione dei suoli avviene infatti attraverso il Piano dei Servizi, il Piano delle Regole, i piani attuativi, ed i Programmi Integrati di Intervento.

In considerazione della complessa articolazione degli atti che compongono il PGT e della loro interazione reciproca, è auspicabile che le Province, che per legge debbono esprimere un parere di compatibilità con il proprio Piano Territoriale di Coordinamento esclusivamente sul Documento di Piano, partecipino attivamente anche nelle fasi di elaborazione del Piano dei Servizi e del Piano delle Regole.

Accanto alla chiarezza nell'identificazione degli obiettivi generali di sviluppo, miglioramento e conservazione (dichiarati nel Documento di Piano e perseguiti in tutte e tre le componenti del PGT) un altro aspetto fondamentale del PGT é rappresentato dal nuovo significato che nel processo di pianificazione assume la costruzione del **quadro conoscitivo**.

Nella logica in cui lo sviluppo sostenibile caratterizza il governo del territorio anche l'approccio alla conoscenza del territorio deve mutare: le analisi delle realtà territoriali, anche alla scala comunale, devono assumere connotati di tipo sistemico, fornendo una lettura storicizzata dei processi trasformativi, arricchendo il significato degli strumenti di pianificazione e modificandone le modalità di rappresentazione.

Il quadro conoscitivo assume valore di studio approfondito del territorio in esame condotto attraverso una lettura sistemica dei suoi caratteri (geografici, geomorfologici, idraulici, biologici, paesistici, storico-culturali, economici, sociali, ecc.), funzionale alla messa a punto di strategie adeguate alle esigenze ed alle diverse realtà.

Un approccio, pertanto, necessariamente interdisciplinare, fondato sulla valutazione delle risorse, delle opportunità e dei fattori di criticità che caratterizzano il territorio per cogliere le interazioni tra i vari sistemi ed i fattori che lo connotano sulla base dei quali dovranno definirsi obiettivi e contenuti del piano; in questo senso l'integrazione della procedura di

VAS, nell'ambito della formazione del Documento di Piano, rappresenta un elemento innovativo fondamentale.

Il quadro conoscitivo acquisisce nuova importanza anche alla luce delle esigenze di partecipazione alla costruzione del PGT: le Amministrazioni ed i soggetti impegnati nelle azioni pianificatorie debbono infatti poter contare su (e contestualmente misurarsi con) un patrimonio conoscitivo costituito da un sistema di analisi continuamente aggiornato, condiviso, e finalizzato alla costruzione di una sintesi valutativa dello stato del territorio e delle principali relazioni e dinamiche che ne caratterizzano il rapporto con il contesto di riferimento. Una condizione che può senz'altro facilitare, in prospettiva, l'individuazione di obiettivi e priorità di azione condivisi e favorire, nell'ambito della dimensione regionale, logiche di maggior integrazione tra i diversi livelli della pianificazione territoriale.

Al quadro conoscitivo, elemento costitutivo del Documento di Piano, devono far riferimento le considerazioni sviluppate e le azioni individuate sia nel Piano delle Regole che nel Piano dei Servizi e, pertanto, il quadro conoscitivo deve contenere anche gli elementi di riferimento utili alle indagini specifiche afferenti le tematiche proprie del Piano dei Servizi e del Piano delle Regole.

1.3.2 PGT e paesaggio

Gli articoli 76 e 77 della legge regionale 12/2005 esprimono compiti e opportunità paesaggistiche del livello comunale in riferimento alla tutela e valorizzazione del paesaggio. L'art 102 prevede che fino all'approvazione del PTR, con contenuti ed efficacia di piano territoriale paesaggistico previsto dagli articoli 19 e 76, conserva validità ed efficacia il Piano Territoriale Paesistico Regionale vigente.

La pianificazione comunale deve quindi, in tal senso, rispondere innanzitutto ai criteri di coerenza e integrazione del Piano del paesaggio, come definito dalla Parte I delle norme del PTPR, per sua definizione in costante affinamento ed ora in aggiornamento per legge. Rispetto alla coerenza, il PGT deve quindi confrontarsi con i diversi atti che compongono il Piano del paesaggio e in particolare con le indicazioni paesaggistiche del PTCP qualora vigente.

In riferimento ai criteri di integrazione, si apre per il PGT il compito di dettagliare il quadro conoscitivo, quello normativo e quello programmatico indicati all'art. 2 delle suddette norme del PTPR.

Il quadro conoscitivo si propone come quadro unitario, in continuo aggiornamento e costituisce dal punto di vista paesaggistico uno strumento strategico di monitoraggio sullo stato del paesaggio.

Quello normativo e quello programmatico, che si sostanziano ed integrano nelle previsioni, indicazioni e prescrizioni del PGT, trovano invece una differente declinazione in riferimento al ruolo dei tre atti che vanno a comporre il Piano.

Al Documento di Piano viene assegnato il compito precipuo di individuazione delle strategie paesaggistiche da attivare sull'intero territorio comunale, tenendo conto delle peculiarità del territorio comunale ma anche in funzione dei processi di sviluppo da governare, e la conseguente definizione dei principali obiettivi di qualità paesaggistica da perseguire, delle azioni da promuovere e degli strumenti più idonei per metterle in atto. Per gli ambiti di trasformazione soggetti a pianificazione attuativa si apre inoltre il capitolo degli indirizzi paesaggistici fondamentali riferiti, sia agli elementi del paesaggio da tutelare, che ai caratteri fondamentali dei nuovi paesaggi da costruire, in particolare in riferimento alle relazioni col contesto allargato da privilegiare e alla coerenza con le strategie paesaggistiche comunali individuate.

Al Piano delle Regole spetta il compito di declinare gli obiettivi paesaggistici in indicazioni specifiche, sia in riferimento al paesaggio urbano che a quello extraurbano; riveste in tal senso un ruolo fondamentale ai fini della gestione delle trasformazioni anche minute e all'attenta contestualizzazione degli interventi. E' importante ricordare che proprio all'interno del Piano delle Regole, come dei Piani attuativi, può trovare spazio "quella disciplina paesistica di estremo dettaglio, contenente prescrizioni direttamente incidenti sulla progettazione edilizia" che fa sì che, per determinate e chiaramente individuate parti del territorio, i progetti che si attengono a tali prescrizioni non siano sottoposti ad esame paesistico (art. 29, commi 12 e 13 delle norme del PTPR).

Al Piano dei Servizi spetta il compito di contribuire, in sinergia con il Piano delle Regole e il Documento di Piano, al miglioramento del paesaggio in riferimento alla qualificazione della cosiddetta "città pubblica", al sistema delle aree verdi e degli spazi di pubblica fruizione, tramite i propri atti programmatori e azioni progettuali.

Per la declinazione più articolata e la definizione dei criteri operativi per l'attuazione delle indicazioni qui accennate, si rimanda allo specifico Allegato sui Contenuti paesaggistici del PGT.

1.4 Adeguamento dei piani comunali

1.4.1 Modalità

Al fine di agevolare la predisposizione dei PGT la legge sottolinea la possibilità da parte dei Comuni di avvalersi, tramite opportuni convenzionamenti, delle strutture provinciali ovvero delle Comunità Montane, per i Comuni montani; nonché di costituire Consorzi o stipulare convenzioni tra più Comuni aventi per fine la pianificazione complessiva e coordinata dei rispettivi territori.

Queste possibilità possono essere particolarmente interessanti per i piccoli Comuni, a maggior ragione se coinvolti da fenomeni o trasformazioni di scala sovracomunale; in questi casi risulta infatti appropriato un approccio unitario, da parte di più Comuni, allo studio del territorio ed alla conoscenza dei fenomeni, preliminarmente all'elaborazione delle strategie da esplicitare ed articolare poi nel Documento di Piano di ciascun Comune

1.4.2 Tempi

La legge regionale impone il termine di un anno a partire dall'entrata in vigore della legge stessa, entro il quale i Comuni debbono deliberare l'avvio del procedimento di adeguamento dei propri strumenti di pianificazione, procedendo, pertanto, all'approvazione di tutti gli atti costituenti il Piano di Governo del Territorio.

Sono indicati, come uniche eccezioni, i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per i quali l'obbligo di adeguamento decorre dalla data di entrata in vigore della Deliberazione di Giunta Regionale sui criteri volti ad individuare i contenuti obbligatori dei PGT, afferenti le realtà comunali appartenenti a tale soglia demografica; nonché i Comuni il cui strumento urbanistico risulti approvato anteriormente all'entrata in vigore dell' ex l.r. 51/75, per i quali il termine per l'avvio del procedimento di adeguamento viene ridotto a sei mesi.

1.5 Validità dei piani comunali

La legge stabilisce in cinque anni la validità del Documento di Piano, al termine dei quali il Comune deve provvedere all'approvazione di un nuovo Documento, mentre non

contempla termini di validità nei riguardi del Piano dei Servizi né del Piano delle Regole; dalla lettura combinata delle disposizioni contenute negli artt. 13 (Approvazione degli atti costituenti il Piano di Governo del Territorio) e 26 (Adeguamento dei piani) risulta necessario che, in prima applicazione della Legge, i Comuni approvino i PGT mediante l'esperimento di un'unica procedura riguardante complessivamente il Documento di Piano, il Piano dei Servizi ed il Piano delle Regole, in quanto nella loro complementarietà essi individuano le strategie e le azioni conseguenti per il loro perseguimento. Successivamente si potrà operare modificando singolarmente sia il Piano dei Servizi sia il Piano delle Regole, avendo cura di valutare che tali modifiche non apportino elementi di contraddizione rispetto alle strategie delineate nel Documento di Piano, in caso contrario dovrà essere espletata contemporanea procedura di variante al Documento di Piano.

Capitolo 2 Il Documento di Piano

La caratteristica fondamentale del Documento di Piano è quella di possedere contemporaneamente una dimensione strategica, che si traduce nella definizione di una visione complessiva del territorio comunale e del suo sviluppo, ed una più direttamente operativa, contraddistinta dalla determinazione degli obiettivi specifici da attivare per le diverse destinazioni funzionali e dall'individuazione degli ambiti soggetti a trasformazione.

Il Documento di Piano, pur riferendosi ad un arco temporale definito (validità quinquennale assegnata dalla Legge), che risponde ad un'esigenza di flessibilità legata alla necessità di fornire risposte tempestive al rapido evolversi delle dinamiche territoriali, proprio per l'essenza dello stesso deve contenere una visione strategica rivolta ad un orizzonte temporale di più ampio respiro.

2.1 I contenuti

2.1.1 Il quadro conoscitivo e orientativo

La variabilità delle condizioni territoriali e quindi dei contenuti dei vari PGT rendono difficile, almeno in una fase di prima applicazione della nuova legge, una puntuale definizione degli studi ed analisi e del relativo livello di dettaglio.

Le indicazioni generali fornite di seguito hanno pertanto valore indicativo.

Il processo di redazione del Piano si avvale degli strumenti forniti dal Sistema Informativo Territoriale Integrato, nonché delle modalità organizzative specificate nel documento "Atti di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 3 della l.r. 12/05".

Esso deve innanzitutto definire:

- **il quadro ricognitivo e programmatico di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del Comune (art. 8 comma 1 lettera a)** considerando:
 - l'indagine sul sistema socio-economico locale (es. analisi delle caratteristiche del sistema produttivo/commerciale, delle caratteristiche della popolazione attiva, del quadro occupazionale, dello sviluppo economico in atto, della lettura dei trend evolutivi);
 - l'indagine sul sistema socio-economico (es. analisi delle dinamiche e caratteristiche della popolazione, delle forme di organizzazione sociale, delle specificità culturali e tradizionali, degli stili di vita della popolazione, del sistema dei servizi);
 - le indicazioni degli atti di programmazione emanati da Enti sovracomunali (Comunità Montane, Province, Regione), di altri soggetti che hanno influenza diretta sulla pianificazione (es. RFI, FNM, ANAS, ecc), nonché strumenti di programmazione settoriale (Piani di Emergenza comunali o intercomunali ai sensi della l.r. 16/2004, ecc.);
 - i vincoli amministrativi definiti dalla legislazione vigente quali: i vincoli militari, il vincolo idrogeologico, le fasce di rispetto degli elettrodotti, dei depuratori, dei pozzi di captazione di acqua destinata al consumo umano, dei cimiteri, delle aziende a rischio di incidente rilevante, ...;
 - la raccolta di istanze e proposte provenienti dai cittadini, singoli od in forma associata;

- **il quadro conoscitivo del territorio comunale come risultante delle trasformazioni avvenute (art.8 comma 1 lettera b).**

Il quadro conoscitivo si propone come quadro unitario e organizzato delle informazioni territoriali, strumento utile per un approccio integrato al territorio stesso.

Le informazioni e la loro organizzazione devono quindi essere tali da agevolare le diverse chiavi di lettura che necessariamente il PGT deve incrociare al fine di comprendere:

- assetto e dinamiche di funzionamento dei sistemi insediativi;
- organizzazione e tendenze evolutive delle attività economiche;
- caratteri e problematiche ambientali emergenti;
- caratterizzazioni e vulnerabilità paesaggistiche del territorio;
- assetto idrogeologico e relative classi di rischio;
- valore agroforestale del territorio.

In quest'ottica, l'elenco delle tematiche indicate dalla legge diviene, all'interno di un processo di elaborazione in cui si auspica il coinvolgimento ed il coordinamento con le Province ed i Comuni contermini, il riferimento per:

- inquadrare la realtà comunale nel contesto territoriale di appartenenza nonché rispetto ai sistemi territoriali finitimi in riferimento all'assetto insediativo e infrastrutturale, alle dinamiche socio-economiche, ai sistemi ambientali, rurali e paesaggistici, alla configurazione ed all'assetto idro-geologico del territorio, tenendo conto delle indicazioni provenienti dalla pianificazione sovraordinata;
- indagare le peculiarità e i processi propri del livello locale in riferimento ai diversi aspetti indicati, secondo le diverse chiavi di lettura e nelle loro interazioni con lo scenario di scala più ampia.

E' bene sottolineare che nel nuovo approccio richiesto dalla legge la tematica ambientale, rurale e quella paesaggistica si pongono in termini non settoriali ma trasversali, incrociando i diversi livelli e temi di indagine. Si segnala in tal senso che risulta necessario:

- tener conto delle indicazioni contenute nell'Allegato A al presente documento e privilegiare un approccio organico nella lettura del territorio finalizzata alla costruzione della carta condivisa del paesaggio e quindi della carta della sensibilità paesaggistica dei luoghi, descritte nel suddetto Allegato A;
- tener conto dei criteri emanati, ai sensi dell'art. 4 della l.r. 12/05, in riferimento alla VAS;
- applicare i "Criteri ed indirizzi per la definizione della componente geologica, idrogeologica e sismica del Piano di Governo del Territorio, in attuazione dell'art. 57 della l.r. 12/2005".

Il quadro conoscitivo deve quindi indagare i diversi sistemi funzionali alla luce delle considerazioni sopraesposte.

Sistema delle infrastrutture e della mobilità.

E' importante che le indagini sul sistema della mobilità, analizzando le problematiche relative al sistema territoriale e a quello urbano, affrontino e analizzino il sistema infrastrutturale nel suo complesso e nelle sue diverse componenti e valenze: nei suoi rapporti con il sistema economico e dei servizi ma anche con attenzione alla rete minore, al significato storico-culturale e/o paesaggistico di alcuni tracciati, alle potenzialità di sviluppo di forme di mobilità ambientalmente sostenibile. Si deve

valutare inoltre il sistema della mobilità del territorio analizzato rispetto al sistema dei "poli attrattori" e della intermodalità individuati dal PTCP.

Sistema urbano

Le indagini sull'assetto urbano e insediativo devono approfondire sia gli aspetti funzionali che morfologici e tipologici che caratterizzano il territorio ed il paesaggio urbano, nonché i processi socio-economici e culturali, i piani e i progetti che ne hanno generato gli attuali usi, la configurazione e le relazioni con il territorio. Si devono in tal senso mettere in rilievo: le diverse fasi di sviluppo del sistema urbano, la stratificazione delle regole insediative, le trasformazioni dei sistemi funzionali, l'evoluzione dell'assetto morfologico e tipologico del tessuto urbano ed edilizio (il paesaggio dentro la città), il sistema dei servizi e l'evoluzione del rapporto tra "forma" urbana e "forma" del territorio (paesaggio urbano e paesaggio extraurbano).

Sistema agricolo

L'indagine sul territorio agricolo, in termini integrati e sintetici, dovrà individuare la dinamica evolutiva di usi e funzionamento produttivo, assetto attuale e processi di costruzione del paesaggio rurale, consistenza e caratteri storico tradizionali del patrimonio edilizio, struttura idrografica e sistemi ambientali, situazioni di criticità ambientale o di marginalità rurale, elementi intrusivi o di frammentazione ambientale e paesaggistica. E' particolarmente importante mettere a fuoco i processi socio-economici e culturali nonché tutte le politiche sovraordinate che potrebbero influire sulla gestione multifunzionale del territorio rurale e la valorizzazione paesaggistica e ambientale dello stesso.

Tali indagini devono essere condotte coerentemente ai contenuti dei criteri di cui all'art. 15 comma 4 della legge.

Aree e beni di particolare rilevanza

La legge pone l'accento sulla necessità che il quadro conoscitivo compia una ricognizione puntuale di tutti i beni immobili e le aree che rivestono particolare interesse e rilevanza sotto il profilo archeologico, storico-monumentale, naturalistico e paesaggistico e delle situazioni di specifica vulnerabilità o rischio.

- **l'assetto geologico, idrogeologico e sismico (art.8, comma 1, lettera c).** Il Documento di Piano deve contenere inoltre la definizione dell'assetto geologico, idrogeologico e sismico comunale, sulla base di criteri ed indirizzi emanati dalla Giunta Regionale a' sensi dell'art.57, comma 1 lettera a).

Le elaborazioni necessarie per definire il quadro conoscitivo e orientativo costituiscono il presupposto per arrivare a delineare un'interpretazione della realtà territoriale locale (lo scenario di riferimento) che deve mettere in luce:

- le dinamiche in atto
- le criticità (socio-economiche, ambientali, paesaggistiche e territoriali)
- le potenzialità del territorio
- le opportunità che si intendono sviluppare.

2.1.2 Lo scenario strategico di Piano

Il quadro conoscitivo e orientativo costituisce pertanto il riferimento per:

- **l'individuazione degli obiettivi di sviluppo, miglioramento e conservazione a valenza strategica per la politica territoriale del Comune (art. 8, comma 2, lettera a).**

La legge indica chiaramente una condizione da rispettare ed un'esigenza da soddisfare: gli obiettivi strategici comunali devono risultare coerenti con eventuali previsioni ad efficacia prevalente di livello sovracomunale; gli obiettivi strategici comunali devono essere ambientalmente sostenibili e, nel caso, si devono esplicitare i "limiti" e le "condizioni" attraverso cui si possono dichiarare tali. Funzionale alla dimostrazione di sostenibilità la legge ha previsto, nell'ambito della formazione del Documento di Piano, l'utilizzo dello strumento della Valutazione Ambientale Strategica che ha il compito precipuo di valutare la congruità, dal punto di vista della sostenibilità ambientale, delle scelte operate rispetto agli obiettivi dichiarati, oltreché evidenziare le possibili sinergie con altri atti di pianificazione e programmazione, valutare le alternative individuate, gli impatti potenziali generati, le eventuali misure di mitigazione / compensazione ritenute necessarie e le coerenze paesaggistiche. Rispetto a quest'ultimo aspetto la Carta delle sensibilità paesaggistiche, costruita con le modalità specificate nell'Allegato A, costituisce il riferimento per l'individuazione delle criticità e potenzialità locali del paesaggio nonché per l'individuazione delle opportunità di valorizzazione dello stesso in relazione alle previsioni di sviluppo e al governo delle dinamiche in atto.

2.1.3 Le determinazioni di Piano

Lo scenario strategico costituisce il riferimento per le fasi successive di elaborazione del Documento di Piano e per arrivare alla definizione della proposta di pianificazione che deve evidenziare:

- **la determinazione degli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT (art.8, comma 2, lettera b).**

La legge individua a proposito della definizione di questi obiettivi un percorso, che deve trovare adeguata documentazione negli elaborati del Documento di Piano, contraddistinto da una particolare attenzione a valenze di tipo qualitativo come la riqualificazione del territorio, l'utilizzazione ottimale delle risorse territoriali a disposizione e la conseguente minimizzazione di consumo di suolo libero. Risulta pertanto discriminante, nell'individuazione degli obiettivi quantitativi di sviluppo, verificare la possibilità di interessare:

- parti di città o di territorio urbano caratterizzate da dismissioni in atto;
- parti di città o di territorio caratterizzate da abbandono o degrado urbanistico e/o paesaggistico;
- parti di città o di territorio urbano caratterizzate da sottoutilizzo insediativo;

considerando queste situazioni non come esternalità negative di processi di trasformazione sempre più rapidi ed irreversibili ma come importanti risorse territoriali da sfruttare e valorizzare, in una logica di costruzione di politiche virtuose di riuso del territorio, verificandone quindi le potenzialità latenti o residue, preliminarmente alla presa in considerazione dell'occupazione di nuove aree non urbanizzate.

Inoltre la definizione ed il dimensionamento degli obiettivi di sviluppo, coerentemente con la logica di utilizzazione ottimale delle risorse territoriali, deve avvenire in stretta relazione con la definizione dell'assetto viabilistico e della mobilità, nonché con la distribuzione attuale sul territorio del sistema dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, valutato anche alla scala sovracomunale, eventualmente prevedendone un opportuno potenziamento e/o miglioramento di utilizzo, per ricercare la miglior

razionalizzazione complessiva degli insediamenti e la realizzazione di effetti sinergici tra le diverse politiche settoriali;

- **la determinazione delle politiche di intervento per i diversi sistemi funzionali (art. 8, comma 2, lettera c).**

Il Documento di Piano deve formulare, in coerenza con gli obiettivi a valenza strategica prefissati e con le politiche per la mobilità, specifiche politiche di intervento e linee di azione per la residenza (includendo anche il settore dell'edilizia residenziale pubblica) e per le attività produttive primarie, secondarie e terziarie, con particolare attenzione alle politiche da attivare per il settore della distribuzione commerciale.

Appare importante sottolineare che qualora le scelte di pianificazione comportino la possibilità di realizzare interventi a rilevanza sovracomunale, questi ultimi debbano trovare negli elaborati del Documento di Piano adeguata evidenziazione attraverso la specifica individuazione cartografica di riferimento, la descrizione particolareggiata delle destinazioni funzionali previste, la dimostrazione della sostenibilità ambientale – paesaggistica e dell'adeguata dotazione infrastrutturale a supporto dell'intervento previsto.

Per interventi a rilevanza sovracomunale si devono intendere le previsioni che hanno ricadute ed impatti territoriali non circoscrivibili al solo territorio comunale, ovvero che sono identificati come tali dal Documento di Piano stesso, ovvero che afferiscono interessi di rango provinciale o sovracomunale così come definiti nei PTCP provinciali, ovvero che rappresentano attuazione di previsioni contenute in strumenti di pianificazione regionale.

Appare in ogni caso fondamentale sottolineare il ruolo di forte responsabilità attribuito dalla legge ai Comuni nella definizione delle proprie scelte di pianificazione, che costituisce il necessario presupposto per una corretta applicazione dei concetti di sussidiarietà e di autodeterminazione pure richiamati dalla legge medesima.

Le eventuali previsioni di insediamento di attività economiche generatrici di importanti interventi di trasformazione territoriale (nuovi poli produttivi, terziari, direzionali, commerciali o comunque destinati a funzioni insediative) devono pertanto:

- derivare in modo stretto da valutazioni effettuate a scala sovralocale al fine di verificarne la congruità e la sostenibilità;
- essere valutate preventivamente per le ricadute e per gli impatti generati sia a scala locale che sovracomunale e sotto tutti gli aspetti (infrastrutturale, ambientale, paesaggistico, di dotazione di servizi) nonché, qualora ritenuto opportuno, attraverso puntuali studi di prefattibilità (lo strumento per attuare queste verifiche è costituito dalla VAS che accompagna il Documento di Piano);
- essere strettamente relazionate ed adeguate al ruolo ed all'importanza che la specifica realtà comunale, in cui si vengono a collocare, riveste rispetto ai diversi livelli di gerarchia urbana riconoscibili nel contesto territoriale di riferimento.

Specificatamente per la grande distribuzione commerciale, la pianificazione comunale, in sintonia con quanto si sta definendo per la revisione degli indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale correlati al Programma

Regionale Triennale del Commercio, così come prevede la l.r. 14/1999, deve porre particolare attenzione alla localizzazione delle grandi strutture di vendita.

Si individua un primo orientamento nel disincentivare la localizzazione di nuove grandi strutture di vendita nei piccoli Comuni; in ogni caso le previsioni di nuove localizzazioni devono tener conto di quanto indicato sia nel PTCP che nel Piano Provinciale di Settore del Commercio, in ordine ad eventuali priorità di insediamento, agli ambiti idonei per condizioni di alta accessibilità e politiche di controllo degli impatti. I Comuni devono comunque garantire, ai fini dell'inserimento di tali previsioni nel proprio piano, l'effettuazione di congrue valutazioni preliminari di compatibilità urbanistica, territoriale e infrastrutturale (flussi di traffico, accessibilità ai vari settori urbani, criticità della rete, indotto derivante dall'ipotesi di intervento), dei nuovi insediamenti;

- **la dimostrazione della compatibilità delle politiche di intervento individuate con le risorse economiche attivabili dall'Amministrazione Comunale (art. 8, comma 2, lettera d).**

Viene sottolineata l'importanza della dimensione temporale e l'aspetto della sostenibilità finanziaria delle previsioni di pianificazione: il Documento di Piano deve assicurare una stretta relazione e coerenza tra le politiche di intervento e le linee di azione prefigurate da un lato ed il quadro delle risorse economiche dall'altro. Ciò implica che gli interventi previsti debbano essere connotati anche rispetto ad una scala di priorità dell'Amministrazione da costruirsi tenendo conto delle risorse economiche a disposizione o comunque attivabili, anche attraverso il diretto coinvolgimento di risorse private alla realizzazione delle previsioni di sviluppo territoriale e mediante l'utilizzo degli atti di programmazione negoziata;

- **l'individuazione degli ambiti di trasformazione (art. 8, comma 2, lettera e).**

Gli ambiti territoriali coinvolti negli interventi di trasformazione devono essere adeguatamente individuati cartograficamente nella tavola delle Previsioni di Piano, allo scopo di garantire la possibilità di valutare le aree interessate in riferimento al contesto territoriale con cui si relazionano.

In riferimento agli ambiti di trasformazione il Documento di Piano deve :

- determinare le connotazioni fondamentali di ogni intervento (i limiti quantitativi massimi, le vocazioni funzionali da privilegiare, l'impostazione generale di progetto dal punto di vista morfo-tipologico, le eventuali specifiche esigenze di dotazioni infrastrutturali e di servizi).
- connettere direttamente l'azione di sviluppo prevista alla più adeguata tipologia di strumento attuativo cui ricorrere in fase realizzativa, con l'eventuale eccezione degli interventi pubblici e di quelli di interesse pubblico o generale;
- dettagliare puntuali criteri di intervento per assicurare l'ottenimento, in fase realizzativa, di corretto inserimento ambientale e paesaggistico ed elevata qualità progettuale;
- definire i criteri di intervento per ogni ambito di trasformazione in riferimento al rispetto ed all'ottemperanza di specifici vincoli ovvero alla tutela di aspetti ambientali, paesaggistici, storico monumentali, ecologici, geologici, idrogeologici e sismici, qualora la documentazione conoscitiva segnali situazioni di diretta interferenza o comunque le analisi di contesto evidenzino la necessità di sviluppare particolari attenzioni;

- **determinare le modalità di recepimento delle eventuali previsioni prevalenti contenute nei piani di livello sovracomunale (art. 8, comma 2, lettera f).**

Il Documento di Piano, attraverso la composizione del quadro ricognitivo e programmatico deve evidenziare puntualmente l'esistenza di previsioni contenute in atti di pianificazione e programmazione di Enti sovracomunali aventi carattere di prevalenza ed interessanti direttamente o indirettamente il territorio comunale. Conseguentemente, applicando il principio della "maggior definizione", devono essere precisate territorialmente le indicazioni sovracomunali, anche nella logica della co-pianificazione ed esplicitati i meccanismi di recepimento ritenuti più opportuni, assicurando in tal modo la coerenza nelle azioni di governo del territorio degli Enti alle diverse scale. E' altrettanto importante tuttavia sottolineare come, in ossequio ai criteri di collaborazione e partecipazione tra gli Enti al governo del territorio, esercitato attraverso una pluralità di piani, differenziati ma coordinati tra loro, il Documento di Piano possa anche, nell'ambito della definizione delle proprie strategie di sviluppo locale, ed attraverso le procedure previste dalla legge regionale, proporre le modificazioni ai piani di livello sovracomunale ritenute necessarie ovvero proporre specifiche indicazioni per l'inserimento di particolari obiettivi di interesse comunale ma caratterizzati da aspetti o ricadute territoriali di rilevanza più vasta;

- **definire eventuali criteri di compensazione, di perequazione e di incentivazione (art. 8, comma 2, lettera g).**

La perequazione urbanistica, qualificabile come strumento di gestione del piano, è incentrata su un'equa ed uniforme distribuzione di diritti edificatori indipendentemente dalla localizzazione delle aree per attrezzature pubbliche e dei relativi obblighi nei confronti del Comune.

All'istituto della perequazione è collegata la trasferibilità o commercializzazione dei diritti edificatori tra proprietari all'interno del comparto, nonché tra comparti ove le previsioni del piano prevedono incrementi di edificabilità in grado di accogliere ulteriori quote, ovvero forme di compensazione tra i fabbisogni dei vari comparti.

La scelta di avvalersi della perequazione è rimessa alla determinazione dell'Ente Locale ed è pertanto un'opzione facoltativa e non obbligatoria.

Tale possibilità di opzione è da attribuirsi alla ancora scarsa disponibilità di esperienze compiute, oltre che alla indubbia complessità progettuale e gestionale.

Trattandosi inoltre di una tecnica che deve essere messa a punto in ogni singolo contesto, a partire dalle criticità e dagli obiettivi di piano, la scelta del metodo più idoneo non può che essere aperta a più soluzioni.

Il legislatore, all'art. 11 della legge, ha individuato due modelli di riferimento, che lasciano comunque grande spazio ad una vasta gamma di soluzioni soprattutto di tipo intermedio.

La legge individua una perequazione a carattere circoscritto riguardante gli ambiti interessati da piani attuativi e da atti di programmazione negoziata a valenza territoriale (art.11, comma 1) ed una forma più generalizzata (art.11, comma 2): in ambedue i casi la definizione dei criteri per orientarne l'applicazione deve avvenire in sede di Documento di Piano.

Nella fattispecie della perequazione circoscritta è la pianificazione attuativa, sulla base dei criteri definiti nel Documento di Piano coerentemente con gli obiettivi quantitativi di sviluppo fissati, ad attribuire i diritti edificatori ripartendoli tra tutti i proprietari insieme agli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione. La ripartizione dei diritti edificatori avviene con l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale su tutta l'estensione del comparto.

L'indice di edificabilità oggetto di attribuzione ha carattere effettivo in quanto permette di realizzare la volumetria complessiva prevista dal piano attuativo.

Sarà poi lo stesso piano attuativo che determinerà le aree sulle quali deve essere concentrata l'edificazione e quelle da cedere gratuitamente al Comune o da asservire per realizzare i servizi e le infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche.

Nella fattispecie della perequazione generalizzata, fermo restando che la definizione dei criteri di applicazione è da elaborarsi nel Documento di Piano, è affidato specificamente al Piano delle Regole il compito di attuarla, attribuendo, a tutte le aree ricomprese nel territorio comunale un identico indice di edificabilità territoriale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, determinate dal Piano delle Regole medesimo.

L'indice di edificabilità, in questo secondo caso, è virtuale in quanto inferiore a quello minimo fondiario effettivo e può essere differenziato per parti del territorio comunale in relazione alle diverse tipologie di interventi previsti.

Risultano evidenti i vantaggi che l'utilizzo della perequazione urbanistica offre in termini di concreta attuazione di interventi di riqualificazione o ricomposizione paesaggistica dei tessuti urbani degradati e delle aree di frangia, di realizzazione di corridoi verdi di connessione tra città e territorio rurale, di salvaguardia di visuali significative e valorizzazione di emergenze paesaggistiche, di coerente completamento del sistema del verde e degli spazi pubblici; ma soprattutto consente l'indifferenza localizzativi degli interventi e dei servizi e facilita l'acquisizione delle aree.

Il Documento di Piano recepisce e specifica anche i criteri di perequazione territoriale derivanti da accordi o da atti di livello sovracomunale.

L'istituto della compensazione urbanistica risponde anch'esso ad una finalità perequativa. Il Documento di Piano può elaborare i criteri di applicazione dell'istituto in questione tenendo conto che l'art. 11 comma 3 della legge focalizza la propria attenzione sull'applicabilità della compensazione alla fattispecie di aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale non disciplinate da piani e da atti di programmazione.

In luogo della corresponsione dell'indennità di esproprio, l'Amministrazione può attribuire, a fronte della cessione gratuita dell'area, aree pubbliche in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili private ricomprese in piani attuativi ovvero in diretta esecuzione del PGT. Come ulteriore alternativa, il proprietario può realizzare direttamente gli interventi di interesse pubblico o generale mediante accreditamento o stipula di convenzione con il Comune per la gestione del servizio e, in questo senso, la possibilità acquista valore integrativo delle disposizioni contenute nell'art. 9 comma 12 della legge.

L'istituto della compensazione può diventare una risorsa preziosa nei processi di riqualificazione, anche di aree storiche, in quanto consente la delocalizzazione di volumi in aree con minori problematiche di tipo morfologico ed ambientale.

Il Documento di Piano può infine definire criteri per l'applicazione dell'istituto dell'incentivazione consistente nel riconoscimento di "bonus" urbanistici, ossia di maggiori diritti edificatori, a fronte del conseguimento di benefici pubblici aggiuntivi rispetto a quelli ordinariamente ricollegati ai programmi di intervento (ad esempio maggiori dotazioni quali-quantitative di attrezzature e spazi pubblici o significativi miglioramenti della qualità ambientale, interventi di riqualificazione paesaggistica e di rimozione di manufatti paesaggisticamente intrusivi od ostruttivi). I criteri da definirsi devono precisare le modalità di articolazione del riconoscimento dell'incentivazione, considerato che è fissato un tetto massimo del quindici per cento per l'incrementabilità

della volumetria ammessa ed è prevista la differenziazione degli indici premiali in relazione agli obiettivi conseguibili. La disciplina dell'incentivazione è applicabile agli interventi ricompresi in piani attuativi comunque denominati ma aventi per finalità precipua la riqualificazione urbana; può essere infine valutata l'ulteriore possibilità di estendere la disciplina dell'incentivazione urbanistica per promuovere interventi di edilizia bio-climatica ed il risparmio energetico, sommando gli incrementi dei diritti edificatori alla riduzione degli oneri di urbanizzazione, prevista dall'art.44 comma 18 della legge per analoghe finalità.

2.1.4 La Tavola delle Previsioni di Piano

Anche al fine di dare impulso al sistema delle conoscenze in modo circolare e consentire l'interscambio informativo tra le varie banche dati che costituiscono il Sistema Informativo Territoriale è necessario che il Documento di Piano venga corredato, oltre che dal quadro conoscitivo descritto al paragrafo 2.1.1, anche da una Tavola grafica, in scala 1:10.000 (Tavola delle Previsioni di Piano), che, senza assumere valore conformativo dei suoli, rappresenti almeno:

- a) il perimetro del territorio comunale;
- b) gli ambiti di trasformazione;
- c) gli ambiti del tessuto urbano consolidato, con evidenziazione essenziale dei nuclei di antica formazione e delle zone a prevalente caratterizzazione monofunzionale produttiva e commerciale;
- d) le aree adibite a servizi ed impianti tecnologici;
- e) le aree destinate all'agricoltura;
- f) le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche;
- g) le aree non soggette a trasformazione urbanistica;
- h) i vincoli e le classiche fattibilità geologica, idrogeologica e sismica delle azioni di piano;
- i) le aree a rischio di compromissione o degrado e a rischio di incidente rilevante;
- l) le previsioni sovracomunali (infrastrutture per la mobilità e la comunicazione, salvaguardia ambientale, corridoi tecnologici, ...);
- m) la visualizzazione sintetica e funzionale delle principali azioni strategiche previste dal piano.

Le individuazioni di cui ai precedenti punti a) e l) devono essere desunte direttamente dalle banche dati del SIT Integrato.

Le individuazioni di cui ai precedenti punti c), e), f), g), h), i) devono derivare direttamente dalle Tavole del Piano delle Regole che producono effetti giuridici.

Le individuazioni di cui al precedente punto d) devono derivare direttamente dalle Tavole del Piano dei Servizi che producono effetti giuridici.

Benché la norma legislativa faccia esplicito riferimento soltanto alla rappresentazione degli ambiti di trasformazione, l'inserimento nella Tavola delle Previsioni di Piano di ulteriori elementi, con le modalità indicate, consente alla tavola stessa di svolgere anche una funzione di tipo strumentale di fondamentale importanza per il collegamento e l'interfaccia tra basi informative a scale diverse.

Per assicurare l'efficacia della suddetta funzione è vincolante l'uso della scala 1:10.000.

Tale scelta non costituisce impedimento, ove necessario o richiesto, alla produzione di elaborati di maggior dettaglio integrativi.

A tal fine le nuove potenzialità ed opportunità derivanti dall'obbligo, previsto dall'art. 3 della l.r. 12/05, della redazione degli elaborati di piano in forma digitale, possono

suggerire nuove possibilità di rappresentazione e di interconnessione tra elaborati cartografici e documentazione descrittiva o prescrittiva collegata.

Deve in ogni caso essere assicurato l'automatico aggiornamento della Tavola delle Previsioni di Piano in seguito all'approvazione di modificazioni al Piano dei Servizi o al Piano delle Regole.

2.2 La Valutazione Ambientale nel processo di formazione del Documento di Piano

L'art. 4 comma 2 della legge per il governo del territorio precisa che il Documento di Piano, in quanto atto che elabora gli obiettivi strategici e le politiche di sviluppo del territorio comunale, deve essere sottoposto a Valutazione Ambientale, di cui alla Direttiva 2001/42/CEE, con la finalità di promuovere lo sviluppo sostenibile ed assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente, tenendo conto anche della caratterizzazione paesaggistica dei luoghi.

L'applicazione della Valutazione Ambientale al Documento di Piano costituisce una novità introdotta dall'art. 4 della legge regionale.

La predisposizione del PGT richiede un significativo cambiamento nell'approccio culturale e nell'uso delle tecniche disciplinari di elaborazione dei piani, in quanto il processo di valutazione della sostenibilità deve integrarsi nel processo pianificatorio fin dal suo inizio, diventarne parte integrante, rappresentarne un decisivo fattore di governance e di legittimazione delle scelte.

Il percorso di formazione del Documento di Piano si articola nelle seguenti fasi:

- **fase di avvio del procedimento**
- **fase di impostazione**
- **fase di elaborazione**
- **fase di adozione ed approvazione**
- **fase di attuazione e gestione.**

Relativamente alla **fase di avvio del procedimento si prevede** che, prima del conferimento dell'incarico per la redazione degli atti del PGT, lo sviluppo di azioni di comunicazione, di pubblicizzazione e di sollecitazione della partecipazione attiva della cittadinanza, al fine di incentivare la collaborazione di chiunque abbia interesse, anche per la tutela degli interessi diffusi, a presentare suggerimenti e proposte.

La circostanza che la legge regionale espliciti la possibilità che l'Ente Comunale possa avvalersi di ulteriori canali e forme di pubblicizzazione, al di là dell'avviso di avvio del procedimento da pubblicarsi su un quotidiano o periodico a diffusione locale nonché attraverso le canoniche forme di comunicazione alla cittadinanza, testimonia dell'attenzione che deve essere prestata, da subito, agli aspetti di trasparenza delle procedure ed all'aspetto dell'informazione finalizzata all'ottenimento di una partecipazione concreta e propositiva dei cittadini.

Il Comune deve inoltre individuare, sin dalle prime fasi di formazione degli atti di PGT, i soggetti e le Autorità con competenza in materia ambientale, ovvero tutte quelle Associazioni ed Istituzioni varie che, a giudizio dell'Amministrazione procedente, siano titolari di interessi potenzialmente coinvolti nella redazione degli atti di PGT, interpellandole attraverso l'espletamento di momenti consultivi al fine di acquisire specifici apporti collaborativi.

E' importante evidenziare i precisi nessi esistenti tra comunicazione, informazione e partecipazione quali cardini del percorso di Valutazione Ambientale che accompagna la formazione del Documento di Piano e, insieme, condizioni perché il percorso di valutazione stesso produca effetti significativi: il contributo derivante dalla partecipazione deve, pertanto, divenire parte integrante del percorso di Valutazione Ambientale e fattore di legittimazione delle scelte di piano.

Nella **fase di impostazione** del Documento di Piano il processo di Valutazione Ambientale contribuisce sostanzialmente all'elaborazione del quadro ricognitivo e conoscitivo, attraverso la raccolta delle proposte e delle istanze provenienti dalle consultazioni e dalla partecipazione diretta di attori e cittadini nonché assicurando, da subito, l'integrazione della dimensione ambientale al quadro di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del Comune, attraverso le analisi preliminari di sostenibilità agli orientamenti pianificatori che il Documento di Piano va assumendo.

La **fase di elaborazione** del Documento di Piano è quella in cui vengono definite le strategie e gli obiettivi generali di sviluppo, gli obiettivi specifici con le politiche di intervento per le diverse funzioni insediative nonché individuati gli ambiti di trasformazione.

Anche in questa fase si deve sviluppare un legame continuo e sinergico tra scelte di pianificazione e processo di Valutazione Ambientale.

In particolare la Valutazione Ambientale deve assicurare che obiettivi, politiche ed azioni vengano declinati mediante l'individuazione ed il confronto tra ragionevoli alternative al fine di determinare la stima degli effetti ambientali di ciascuna di esse e selezionare le scelte da operare.

La Valutazione Ambientale deve inoltre garantire anche attraverso analisi ambientali di dettaglio, la coerenza interna delle relazioni tra obiettivi dichiarati, politiche di intervento individuate ed azioni da perseguire per attuare tali politiche e raggiungere gli obiettivi prefissati; nonché la coerenza esterna di obiettivi, politiche ed azioni con il quadro programmatico di scala più vasta e quello conoscitivo del territorio comunale.

Nella **fase di elaborazione** del Documento di Piano, come ulteriore risultato dell'approccio integrato tra processo di pianificazione e valutazione ambientale, deve essere progettato il sistema di monitoraggio: elemento fondamentale di valutazione, nel tempo, degli effetti sul territorio derivanti dall'attuazione delle politiche e delle azioni esplicitate dal Documento di Piano.

La grande differenziazione esistente tra i Comuni nell'ambito regionale, le peculiarità del territorio, il livello di disponibilità e di elaborazione dei dati esistenti, le dimensioni ed il grado di complessità degli obiettivi di sviluppo prefissati nel Documento di Piano, sono altrettanti fattori che influenzano la creazione del sistema di monitoraggio che, pertanto, può assumere forma e consistenza diversificate, adeguate alle varie circostanze. In ogni caso il connotato importante che comunque deve caratterizzarne la costruzione è la possibilità, attraverso l'individuazione di indicatori chiari e significativi, di poter operare misurazioni e verifiche concrete degli effetti e delle ricadute che produce sul territorio l'attuazione del piano, nonché dell'effettiva capacità delle azioni di piano intraprese di conseguire gli obiettivi desiderati.

La definizione del Documento di Piano viene accompagnata dal "Rapporto Ambientale", elaborato in sintonia con quanto previsto nell'Allegato I della Direttiva 2001/42/CE, in cui sono individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano potrebbe

avere sull'ambiente nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano.

Il "Rapporto Ambientale" in particolare deve descrivere gli indicatori ambientali di riferimento ed il sistema di monitoraggio previsto.

Contiene inoltre la "Sintesi non tecnica", che, attraverso l'uso di un linguaggio chiaro e comprensibile, deve permettere a tutti i cittadini di avere un quadro informativo completo e trasparente delle scelte pianificatorie operate e del percorso seguito per arrivare alla definizione del Documento di Piano.

Preliminarmente all'avvio della **fase di adozione ed approvazione** del PGT, deve essere effettuato un momento valutativo del percorso compiuto in cui sia il Documento di Piano che il Rapporto Ambientale sono oggetto di analisi e valutazione da parte degli attori individuati nelle fasi iniziali, al fine di ricercare il più elevato livello di condivisione sugli obiettivi generali e di sostenibilità e sulle scelte contenute nel Documento di Piano e nel Rapporto Ambientale.

Lo svolgimento di questa attività consultiva porta alla redazione della "Dichiarazione di Sintesi" documento che, oltre a contenere il richiamo agli obiettivi strategici, agli effetti attesi ed alla loro tempistica di attuazione nell'arco temporale di validità del Documento di Piano ed i contenuti salienti del Rapporto Ambientale, dà conto dei risultati derivanti dalla partecipazione dei cittadini, degli Enti competenti e dalle consultazioni effettuate, motivando le scelte compiute anche in relazione al recepimento (o mancato recepimento) delle proposte avanzate e/o delle criticità segnalate.

Dall'atto di approvazione definitiva del PGT da parte del Consiglio Comunale ha inizio la **fase di attuazione e gestione**, caratterizzata dall'attività di monitoraggio, che si presenta (con i connessi processi di valutazione e partecipazione) come uno dei tratti più innovativi rispetto alla prassi di pianificazione consolidata.

L'attività di monitoraggio ha il duplice compito di:

- fornire le informazioni necessarie per valutare gli effetti delle azioni messe in campo dallo strumento di governo del territorio, consentendo di verificare se sono effettivamente in grado di conseguire gli obiettivi individuati;
- fornire elementi di valutazione circa eventuali effetti ambientali negativi prodotti dalle azioni di PGT e permettere, di conseguenza, di individuare misure correttive che eventualmente dovessero rendersi necessarie.

Il sistema di monitoraggio deve essere organizzato al fine di soddisfare le seguenti esigenze in termini di trasparenza e completezza dei dati:

- dichiarare gli indicatori selezionati;
- precisare la struttura di monitoraggio adottata (fonte dei dati, metodologie prescelte, periodicità di acquisizione dei dati);
- rendere facilmente accessibile e consultabile la lettura e l'interpretazione dei dati;
- evidenziare gli effetti positivi o negativi sul territorio dell'attuazione di quanto previsto nel PGT.

Il Consiglio Regionale provvederà ad approvare gli "Indirizzi generali per la Valutazione Ambientale di piani e programmi" secondo quanto previsto dall'art. 4 della l.r. 12/05, per la definizione delle procedure attuative della Direttiva 2001/42/CE.

Capitolo 3 Il Piano dei Servizi

Con la legge regionale 12/05, il Piano dei Servizi strumento già noto ai Comuni in quanto introdotto nella legislazione urbanistica regionale nel 2001, acquista valore di atto autonomo, a riconoscimento della centralità delle politiche ed azioni di governo inerenti le aree e le strutture pubbliche e di interesse pubblico o generale e della dotazione ed offerta di servizi.

Il Piano dei Servizi rappresenta uno strumento fondamentale per il raggiungimento di requisiti di vivibilità e di qualità urbana che il governo del territorio locale deve perseguire.

Il concetto di servizio pubblico e di interesse pubblico o generale viene esteso a comprendere tutti i servizi e le attrezzature; il Piano deve quindi assumere a proprio oggetto ognuna e tutte le categorie di servizi, in quanto concorrenti a delineare la qualità degli spazi urbani e la capacità di attrazione dei diversi aggregati urbani, secondo un disegno di razionale distribuzione sul territorio, basandosi su fattori di qualità, fruibilità ed accessibilità del servizio.

Il sistema dei servizi diventa inoltre elemento centrale nell'organizzazione e nella configurazione della struttura territoriale, potendosi conferire al sistema dei luoghi e degli edifici di uso collettivo una funzione di sostegno e connessione tra le diverse parti del territorio riconoscibili storicamente e/o per intenzionalità programmatica.

Novità assoluta è la possibilità di inserimento nel Piano dei Servizi delle aree per l'edilizia residenziale pubblica, nonché l'obbligo di integrare il Piano dei Servizi con le disposizioni del piano urbano generale dei servizi nel sottosuolo di cui all'art. 38 della l.r. 12 dicembre 2003, n. 26.

3.1 Contenuti conoscitivi e normativi

Il Piano dei Servizi concorre al perseguimento degli obiettivi dichiarati nel Documento di Piano per realizzare un coerente disegno di pianificazione sotto l'aspetto della corretta dotazione di aree per attrezzature pubbliche nonché per assicurare, attraverso il sistema dei servizi l'integrazione tra le diverse componenti del tessuto edificato e garantire un'adeguata ed omogenea accessibilità ai diversi servizi a tutta la popolazione comunale. In questo senso il Piano dei Servizi determina importanti ricadute in termini di disegno del territorio, in quanto struttura portante del sistema urbano e, in particolare, dello spazio pubblico della città.

Il Piano dei Servizi, basandosi sul quadro conoscitivo e orientativo del territorio comunale definito dal Documento di Piano e sulla scorta di eventuali ulteriori e specifiche indagini sulla situazione locale deve in particolare:

- **inquadrare il Comune nel contesto territoriale che rappresenta l'ambito di riferimento per la fruizione dei servizi**, al fine di valutare, rispetto al suddetto ambito, la presenza di un livello minimo di servizi, anche in funzione dell'individuazione delle priorità d'intervento da affrontare, eventualmente, in forma associata tra i Comuni. La necessità di riferirsi ad un ambito territoriale allargato risulta di immediata evidenza, qualora un Comune, per soglia dimensionale, non

risulti autonomo nella programmazione e gestione di tutti i servizi di base per la popolazione. Tale inquadramento deve fare riferimento anche ai servizi di carattere sovracomunale previsti per i Comuni con caratteristiche di “polo attrattore”, individuati nell’ambito dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale;

- **formulare l’inventario dei servizi presenti nel territorio**, al fine dell’elaborazione di un progetto complessivo di servizi che abbia come presupposto la conoscenza approfondita dei servizi esistenti sul territorio; per una corretta e completa ricognizione dell’offerta è opportuno considerare il servizio offerto quale “sommatoria” di due diverse componenti: l’attrezzatura e l’attività. Questa distinzione permette di prendere in considerazione tutte le funzioni di servizio effettivamente disponibili nel territorio del Comune, ivi comprese quelle che non si identificano con un’area o una struttura edilizia;
- **determinare lo stato dei bisogni e della domanda di servizi**: la metodologia di identificazione dei bisogni è analoga a quella di marketing, comunemente utilizzata in ambito commerciale per sondare le clientele e le loro attese. Questa identificazione–sondaggio dei bisogni deve tener conto della specificità del territorio e delle caratteristiche della popolazione che vi abita; l’azione di programmazione deve essere guidata dalla capacità di adattare i servizi alle esigenze specifiche;
- **confrontare l’offerta e la domanda di servizi per definire una diagnosi dello stato dei servizi ed individuare eventuali carenze**: il confronto consente di effettuare un bilancio analitico della situazione dei servizi presenti nel territorio, e deve, dunque, permettere in primo luogo di verificare se la fruibilità è assicurata per tutti, tanto in termini di prestazioni che di qualità e di accessibilità, al fine di identificare e circoscrivere le insufficienze e le necessità di miglioramento organizzativo;
- **determinare il progetto e le priorità di azione**: il confronto tra offerta e domanda di servizi permette di creare soluzioni, anche originali, adatte al territorio e di identificare le priorità d’intervento, tanto economiche che sociali. Il confronto permette inoltre di identificare, un certo numero di segmenti di servizio che pur non facendo parte dei servizi di base in senso stretto, sono prioritari per la popolazione di un territorio in rapporto alle sue specificità.

Il Piano dei Servizi definisce, pertanto, le necessità di sviluppo e integrazione dei servizi esistenti e le modalità di intervento, sia in riferimento alla realtà comunale consolidata, che alle previsioni di sviluppo e riqualificazione del proprio territorio, assicurando in ogni caso una dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale pari a 18 mq. per abitante.

Nel caso della pianificazione attuativa e negoziata, in riferimento al parametro quantitativo minimo da assicurare, è prevista la possibilità di monetizzazione (di cui all’art. 46, comma 1, lett. a), funzionale alla logica che il Piano dei Servizi individui localizzazione e tipologia delle attrezzature e dei servizi effettivamente utili alla comunità locale.

Il Piano dei Servizi si deve rapportare quindi con il più generale progetto di sviluppo della comunità locale, in modo da selezionare le priorità d’intervento in relazione al fatto che i servizi rappresentano premesse o fattori complementari, appunto, dello sviluppo prefigurato.

Il sistema delle aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale deve essere concepito e sviluppato a supporto delle diverse funzioni insediate o previste, secondo un disegno di razionale distribuzione sul territorio e in particolare il sistema del “verde” deve essere affrontato e valutato sotto molteplici aspetti non solo correlati alla disponibilità di spazi di fruizione della popolazione, ma anche al ruolo fondamentale che i corridoi ecologici e gli spazi verdi di connessione tra ambiente edificato e rurale rivestono nella determinazione della qualità degli insediamenti e del paesaggio. A tale riguardo le aree agricole possono diventare un elemento fondamentale nella realizzazione del Piano dei Servizi, grazie alla recente riforma della Comunità Europea che ha separato sussidi e produzione.

3.2 Determinazione del numero di utenti dei servizi

Il Piano dei Servizi in riferimento alla corretta quantificazione dell’offerta deve contenere la determinazione del numero degli utenti dei servizi medesimi.

A questo proposito si deve fare riferimento ad una popolazione reale, cioè alla popolazione stabilmente residente nell’ambito del Comune, cui si deve aggiungere la popolazione di nuovo insediamento prefigurata dagli obiettivi di sviluppo quantitativo contenuti nel Documento di Piano.

La modalità di quantificazione delle nuove previsioni viene determinata sulla base di modelli insediativi che possono variare dovendo far riferimento alle specificità dell’ambito locale.

Una terza componente della popolazione, cui fare riferimento nella determinazione del numero degli utenti dei servizi, è quella della popolazione gravitante per motivi di lavoro, studio, turismo ed eventuale utenza di servizi sovracomunali.

I Comuni con caratteristiche di “polo attrattore”, individuati nell’ambito dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, devono, infatti, prevedere servizi pubblici aggiuntivi per la popolazione e servizi di carattere sovracomunale.

Analogamente servizi pubblici aggiuntivi devono essere previsti per i Comuni caratterizzati da rilevanti flussi turistici.

Il Piano deve indicare inoltre i servizi da assicurare negli ambiti di trasformazione in relazione all’insediamento di strutture di distribuzione commerciale, terziarie, produttive e di servizi caratterizzati da rilevante affluenza di utenti (ospedali, strutture per lo sport e spettacolo, istituti di istruzione superiore ed universitaria, ecc.).

La legge non fornisce alcun tipo di riferimento per la valutazione quantitativa e qualitativa di tali servizi, che deve essere, pertanto, oggetto di specifica determinazione, caso per caso, con riferimento alla tipologia dei singoli interventi, all’utenza indotta ed alla localizzazione territoriale, nel rispetto delle eventuali normative di settore.

3.3 Programmazione economica, operatività e flessibilità

Il Piano dei Servizi si caratterizza anche per una dimensione programmatoria: si configura infatti come atto che coordina ed orienta plurimi centri di spesa in funzione di finalità ed

obiettivi predeterminati e deve esplicitare la sostenibilità dei costi degli interventi individuati.

Il Piano dei Servizi deve esplicitare la sostenibilità economico – finanziaria delle sue previsioni in relazione alle varie modalità di intervento ed alle programmazioni in corso, con particolare riferimento al programma triennale dei lavori pubblici.

Il fatto che la legge regionale ponga in evidenza la necessità di una stretta correlazione tra programmazione e sostenibilità finanziaria degli interventi mette in particolare rilievo la funzione di governo del piano, che deve saper coordinare e finalizzare tutte le forze e le risorse della società, pubbliche e private, su progetti concertati e sostenibili.

Il Piano dei Servizi rappresenta, in quest'ottica, il punto di partenza e di arrivo dell'azione dei diversi soggetti che operano nel campo dei servizi alla popolazione ed alle imprese e, in quanto tale, costituisce il punto di equilibrio tra domanda ed offerta di servizi, attraverso il concorso di tutti i soggetti (pubblici, privati, no profit, terzo settore) chiamati a contribuire alla sua realizzazione.

La definizione preventiva del quadro degli obiettivi e delle esigenze facilita la gestione di un confronto concorrenziale fra promotori, così come la valutazione dell'offerta di un singolo promotore da parte dell'Amministrazione Pubblica.

E' garanzia, inoltre, di trasparenza delle operazioni, in quanto fornisce certezze al promotore derivanti dalla conoscenza di obiettivi ed esigenze generali o di specifiche parti di città, utili alla concezione dei progetti d'intervento.

Il Piano dei Servizi deve porre adeguata attenzione anche agli aspetti operativi comunicando le aspettative che la cittadinanza, attraverso la sua rappresentanza amministrativa, proietta in un futuro a breve e medio termine, per un miglioramento della qualità della vita e della struttura dei servizi della comunità locale.

La fase operativa rappresenta il momento in cui l'Amministrazione dopo aver identificato i bisogni da soddisfare con attrezzature o in altre forme, sceglie a quali bisogni rispondere in modo diretto, nell'ambito delle proprie disponibilità e capacità di bilancio, o attraverso meccanismi di tipo perequativo – compensativi e di incentivazione, e quelli per i quali consentire l'intervento dell'operatività privata, tramite formule di convenzionamento, accreditamento o semplicemente di vincolo funzionale.

Alla convinzione che alla crescita della domanda si debba far fronte attraverso un potenziamento quantitativo dell'offerta, realizzando un adeguato stock di nuove attrezzature, si deve sostituire l'idea che il potenziamento dell'offerta possa essere perseguito attraverso una migliore gestione delle attrezzature esistenti, privilegiando gli aspetti organizzativi e funzionali (standard prestazionali) rispetto a quelli fisici ed edilizi (standard quantitativi).

Di conseguenza gli interventi prioritari dovrebbero riguardare, in prevalenza, la ristrutturazione e la migliore organizzazione dei servizi esistenti, puntando in particolar modo a mettere a sistema una serie di attrezzature e di prestazioni erogate, che sono state fino ad oggi gestite in modo settoriale e/o contraddittorio, secondo gli obiettivi delle specifiche istituzioni di gestione.

Ad una prima identificazione delle criticità presenti e dei requisiti di localizzazione e dimensionamento degli interventi di riassetto dovrebbe seguire una valutazione del rapporto tra servizi ed organizzazione urbana, dai quali dipende un corretto inquadramento urbanistico delle problematiche evidenziate.

Il Piano dei Servizi infine è da intendere come documento flessibile, sia rispetto ai servizi da erogare (e quindi alla domanda), sia rispetto ai tempi in cui erogarli (e quindi alle risorse necessarie e disponibili). Questo non facilita la programmazione e la gestione del Piano, ma costituisce la condizione base da cui partire per evitare che il piano si esaurisca

in un'elencazione di azioni ed attività specifiche da realizzare in tempi rigidamente previsti, che sicuramente non potrà essere attuato in tale forma. E' necessario quindi integrare le diverse fonti possibili in una previsione "mappata", almeno per quanto riguarda i servizi localizzabili e le reti individuabili sul territorio, per quanto riguarda i servizi spaziali, e nell'individuare i diversi scenari temporali di realizzazione in relazione alla trama di rapporti che l'Amministrazione Comunale può indirizzare e coordinare.

A tal fine l'ausilio di un sistema informativo che colleghi il bilancio del Piano dei Servizi con le previsioni di sviluppo del territorio può essere un utile sostegno anche all'attività di monitoraggio e per la conseguente rimodulazione del Piano dei Servizi.

La dimensione programmatoria e dinamica del Piano dei Servizi facilita comunque il rinvio a specifici piani di settore dell'approfondimento di molteplici aspetti quali: la mobilità, l'uso del sottosuolo, l'edilizia residenziale pubblica, l'edilizia scolastica,

3.1 La mappatura delle previsioni del Piano dei Servizi

La collocazione spaziale dei servizi e le relative interrelazioni con il tessuto urbano devono essere rappresentate ad una scala non inferiore a 1:10.000 e con riferimento all'intero territorio comunale.

In particolare devono essere evidenziati:

- a) le aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale;
- b) le eventuali aree destinate all'edilizia residenziale pubblica;
- c) le dotazioni a verde;
- d) i corridoi ecologici;
- e) il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato.

Rappresentazioni di maggior dettaglio, indicativamente alla scala 1:2.000, si rendono necessarie soprattutto negli ambiti urbani. Tali rappresentazioni devono in ogni caso risultare congruenti con le planimetrie del Piano delle Regole e con la Tavola delle Previsioni di Piano.

Gli elaborati che producono effetti conformativi sul regime giuridico dei suoli devono essere individuati in modo chiaro ed inequivocabile:

Il Piano dei Servizi richiede anche una normativa di disciplina attuativa.

Capitolo 4 Il Piano delle Regole

Il Piano delle Regole si connota come lo strumento di controllo della qualità urbana e territoriale.

Esso considera e disciplina, cartograficamente e con norme, l'intero territorio comunale, fatta eccezione per le aree comprese negli ambiti di trasformazione di espansione individuati dal Documento di Piano, che si attuano tramite piani attuativi, secondo criteri, anche insediativi e morfologici, dettati direttamente dal Documento di Piano stesso.

Il Piano delle Regole, concorre al perseguimento degli obiettivi dichiarati nel Documento di Piano per un coerente disegno di pianificazione sotto l'aspetto insediativo, tipologico e morfologico e per un miglioramento della qualità paesaggistica delle diverse parti del territorio urbano ed extraurbano; inoltre in coordinamento con il Piano dei Servizi, disciplina - sotto l'aspetto insediativo, tipologico e morfologico - anche le aree e gli edifici destinati a servizi (edifici e aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, aree a verde, corridoi ecologici e sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato, eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica), al fine di assicurare l'integrazione tra le diverse componenti del tessuto edificato e di questo con il territorio rurale.

Il Piano delle Regole riguarda, dunque, sia le parti del territorio urbanizzato, dove il tessuto urbano si è assestato e necessita pertanto di interventi conservativi, integrativi o sostitutivi, tra cui quelli di nuova edificazione nei lotti interclusi e nelle aree di completamento, sia, sotto molteplici aspetti, le parti del territorio non urbanizzate e non urbanizzabili perché destinate all'agricoltura o perché non suscettibili di trasformazione urbanistica.

Spetta, inoltre, al Piano delle Regole, qualora il comune intenda applicare la perequazione urbanistica in una forma non strettamente circoscritta all'interno dei singoli ambiti di trasformazione, il compito di normare la sua applicazione, sulla base dei criteri definiti dal Documento di Piano, in tutte le aree del territorio comunale individuate, con le limitazioni poste dal secondo comma dell'art. 11.

Il Piano delle Regole individua anche le parti del territorio comunale nonché le tipologie di edifici o di intervento escluse dall'applicazione delle disposizioni inerenti il recupero abitativo dei sottotetti esistenti, ai sensi dell'art. 65 della l.r. 12/2005 e successive modifiche.

Il Piano delle Regole recepisce e disciplina gli ambiti di trasformazione, ad avvenuto completamento dei lavori attuativi.

4.1 Recepimento dei contenuti prescrittivi sovraordinati

Il Piano delle Regole, basandosi sul quadro conoscitivo del territorio comunale definito dal Documento di Piano e sulla scorta di eventuali ulteriori indagini conoscitive, su una base cartografica alla scala indicativa 1:2000, e in ogni caso non inferiore a 1:10.000, individua e recepisce innanzitutto:

- a) le previsioni sovraordinate, prevalenti e vincolanti, contenute nel Piano Territoriale Regionale, nei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali, nei piani di settore sovraordinati;
- b) gli immobili assoggettati a tutela in base alla normativa statale e regionale con particolare riferimento:
 - agli immobili definiti come beni culturali da tutelare ai sensi degli articoli 10 e 11 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 2 (Codice Urbani), nonché agli immobili assoggettati a prescrizioni di tutela indiretta ai sensi dell'art. 45 dello stesso decreto legislativo;
 - agli immobili e alle aree definiti come beni paesaggistici da tutelare dallo stesso decreto legislativo consistenti in:
 - immobili e aree di notevole interesse pubblico, di cui all'art. 136
 - aree tutelate per legge, di cui all'articolo 142
 - immobili e aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici di cui all'art. 143
 - alle aree regionali protette ai sensi della L.R. n. 86/83
- c) i Siti di Interesse Comunitario (SIC) ai sensi della Direttiva 92/43/CE (allegato A della DGR 8 agosto 2003, n. 7/14106) nonché le Zone di Protezione Speciale (ZPS) ai sensi della Direttiva 79/409/CE individuate con DGR 18 aprile 2005, n. 7/21233. In caso di presenza di SIC e ZPS nel territorio comunale deve essere predisposto specifico studio di incidenza;
- d) le aree e gli edifici a rischio di incidente rilevante ai sensi del D.M. 9 maggio 2001 e DGR 6 febbraio 2004, n. 7/16320;
- e) i vincoli in materia geologica, idrogeologica e sismica derivanti dalla normativa nazionale, dalla pianificazione di bacino e dalle prescrizioni regionali e provinciali, così come specificato nel documento della Giunta Regionale "Criteri ed indirizzi per la definizione della componente geologica, idrogeologica e sismica del Piano di Governo del Territorio, in attuazione dell'art. 57 della L.R. 12/2005";
- f) tutti gli altri vincoli sovraordinati che gravano sul territorio.

4.2 Individuazione degli ambiti e delle aree da assoggettare a specifica disciplina

In secondo luogo il Piano delle Regole, sempre facendo riferimento al quadro conoscitivo del territorio comunale definito nel Documento di Piano e su una base cartografica di dettaglio alla scala indicativa 1:2000, deve individuare:

- 1) gli ambiti del tessuto urbano consolidato, costituito dall'insieme delle parti di territorio su cui è già avvenuta l'edificazione o la trasformazione dei suoli, comprendendo in esso le aree libere intercluse o di completamento.
In particolare identifica:
 - a) i nuclei di antica formazione ed i beni ambientali e storico-artistico-monumentali

- b) le caratteristiche fisico – morfologiche che connotano l'esistente, ossia i caratteri distintivi inerenti la forma, la tipologia, la natura e la caratterizzazione funzionale.
- 2) Le aree destinate all'esercizio dell'attività agricola, secondo i criteri e le modalità dettati dal piano territoriale di coordinamento provinciale.
 - 3) Le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche ritenute meritevoli di valorizzazione a livello locale, secondo le modalità indicate nell'Allegato al presente documento.
 - 4) Le aree non soggette ad interventi di trasformazione urbanistica, descritte al successivo paragrafo 4.3.4.
 - 5) I vincoli e le classi di fattibilità, delle azioni di piano secondo i "Criteri ed indirizzi per la definizione della componente geologica, idrogeologica e sismica del Piano di Governo del Territorio, in attuazione dell'art. 57 della l.r. 12/2005", ad integrazione e maggior dettaglio rispetto alle indicazioni sovraordinate.
 - 6) Le aree e gli edifici a rischio di compromissione o degrado, che richiedono una particolare attenzione manutentiva ed una disciplina degli interventi di recupero e valorizzazione.

L'individuazione delle aree 1) 2) 3) e 4) deve essere effettuata col criterio della prevalenza delle funzioni in esse esercitate, senza con questo dimenticare o disconoscere l'importanza di altre funzioni in esse presenti anche in forma non marginale. L'interrelazione tra funzioni diventa spesso garanzia di qualità, come ad esempio la presenza dell'attività agroforestale in aree a prevalente funzione ecosistemica.

Le aree individuate ai precedenti punti 5) e 6) sono sovrapponibili tra loro ed a quelle dei precedenti punti 1) 2) 3) e 4).

Le sovrapposizioni determinano progressive limitazioni delle potenzialità edificatorie ammissibili e possono comportare l'inedificabilità assoluta.

Le aree del punto 3) possono sovrapporsi alle aree 1) e 2) determinando livelli di particolare attenzione alle modalità attuative degli interventi programmati.

4.3 Contenuti normativi

4.3.1 Il Tessuto urbano consolidato

In riferimento agli ambiti del tessuto urbano il Piano delle regole fa riferimento ad alcuni temi strategici del Piano di Governo del Territorio, quali il riuso ed il contenimento delle aree di espansione, la riqualificazione urbana e il risanamento dei centri storici, il ruolo dell'ambiente e del paesaggio come strumenti di valorizzazione del territorio. Il Piano delle Regole è lo strumento che deve governare la forma urbana garantendone la qualità in relazione alle proprie peculiarità, assicurando l'ottimale integrazione tra le diverse componenti del tessuto edificato.

Il Piano deve fornire le regole prestazionali, i requisiti e i riferimenti per la progettazione in grado di garantire sia le forme di tutela dei centri storici, sia l'omogeneità del tessuto

consolidato, sia la qualità della città futura indirizzando i connotati funzionali, morfologici e tipologici dei progetti.

Facendo riferimento al sistema conoscitivo del Documento di Piano e, più specificatamente, all'individuazione dei seguenti elementi:

- struttura e forma urbana;
- rapporti tra forma della città e forma del territorio (morfologia territoriale, idrografia superficiale, paesaggio agrario) da salvaguardare, valorizzare o riqualificare;
- aree di ridefinizione o recupero paesaggistico;
- aree interstiziali e aree libere da completare;
- tipologie insediative (isolate, a schiera, a corte ecc);
- spazi a verde o liberi da edificazione;
- spazi pubblici e gerarchia di strade, piazze, viali;

il Piano delle Regole deve disciplinare gli interventi di nuova costruzione, ristrutturazione e sostituzione attraverso parametri di tipo quantitativo, morfologico, funzionale, prestazionale. Tali parametri possono essere definiti per singolo lotto per ambiti più ampi, individuati per prevalenti caratteristiche tipologiche o funzionali.

Attraverso i suddetti elementi il Piano delle Regole:

- disciplina l'assetto morfologico per parti di tessuto urbano che risultano omogenei per caratteristiche funzionali, insediative, ambientali e di paesaggio urbano;
- definisce norme differenziate in relazione alla diversità degli edifici e dei luoghi (posizionamento dell'edificio nel lotto, del rapporto tra costruito e spazi liberi);
- definisce parametri quantitativi in termini di volume o superficie lorda di pavimento espressi in indici o in valori assoluti; il rapporto di copertura e le altezze massime e minime che possono essere espresse in assoluto o in rapporto ad altre grandezze, quali la larghezza della strada, la distanza da altri edifici, il soleggiamento, ecc.;
- specifica le destinazioni d'uso non ammissibili;
- specifica gli allineamenti e gli orientamenti degli edifici per dare continuità alle strade e agli spazi pubblici;
- fornisce prescrizioni atte a consentire la continuità degli spazi a verde e le modalità di integrazione paesaggistica;
- prescrive i parametri qualitativo-prestazionali riguardanti in particolare materiali, tecnologie, elementi costruttivi, ecc., per assicurare la qualità degli interventi in rapporto alla efficienza energetica, alla riduzione dell'inquinamento, al risparmio di risorse naturali, al miglior inserimento nel contesto.

In particolare con riferimento ai nuclei di antica formazione il Piano delle Regole disciplina gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente in rapporto alle caratteristiche generali del contesto e alle specifiche caratteristiche storiche e funzionali dei singoli edifici e spazi inedificati, al loro valore architettonico e documentario, al loro stato di conservazione e di compromissione e ai criteri assunti per la loro valorizzazione.

Il Piano delle Regole, secondo quanto previsto dall'art. 10, comma 2, deve, più specificatamente:

- riconoscere la valenza storica di un insediamento (IGM prima levatura e catasti storici);
- definire la forma insediativa alle varie soglie storiche;
- individuare le tipologie insediative (isolate, a schiera, a corte ecc.);

- individuare gli spazi a verde, o liberi da edificazione ed i criteri di loro utilizzo e progettazione ai fini della salvaguardia e valorizzazione paesaggistica degli insediamenti storici;
- riconoscere gli spazi pubblici e la gerarchia di strade, piazze, viali;
- individuare tutti i beni storici e monumentali;
- analizzare lo stato di conservazione e la destinazione d'uso degli edifici;
- definire le modalità di intervento per isolato o per singoli edifici (restauro, manutenzione, ristrutturazione);
- definire, per gli spazi ineditati, le scelte e le modalità di utilizzo;
- definire, per gli interventi innovativi, integrativi e sostitutivi (nuove costruzioni, ampliamenti, ristrutturazioni con demolizione e ricostruzione), da realizzare all'interno dei centri di antica formazione, il nuovo assetto planivolumetrico indicando i parametri funzionali e dimensionali.

All'interno degli ambiti del tessuto urbano consolidato il Piano delle Regole norma anche tutte le aree ricomprese in ambiti di trasformazione di riqualificazione, fino ad avvenuta approvazione del relativo piano attuativo.

4.3.2. Le aree destinate all'attività agricola

In riferimento alle aree destinate all'agricoltura il Piano delle Regole deve assicurare un coerente disegno pianificatorio anche sotto l'aspetto più generale della sostenibilità complessiva della programmazione territoriale comunale.

Il Piano delle Regole nell'individuazione delle aree destinate all'agricoltura deve coerenza con gli ambiti destinati all'attività agricola, così come definiti nei PTCP nonché tener conto dei criteri e delle modalità esplicitati nei PTCP medesimi e funzionali a tale individuazione.

L'efficacia dei contenuti dei PTCP in materia ha infatti, ai sensi dell'art. 18, comma 2, lett. c) della l.r. 12/05, carattere prevalente sulla pianificazione comunale, fermo restando la possibilità da parte del Comune di apportare, in sede di redazione del Piano delle Regole, rettifiche, precisazioni e miglioramenti all'individuazione degli ambiti agricoli effettuata in sede di PTCP, qualora derivanti da oggettivi riscontri emergenti da indagini più specifiche condotte alla scala comunale.

In tale eventualità anche il Piano delle Regole deve essere trasmesso alla Provincia, analogamente al Documento di Piano e contemporaneamente al deposito in Segreteria Comunale degli atti relativi.

La prevalenza della determinazione provinciale rappresenta la chiara volontà del legislatore di salvaguardare e valorizzare i suoli a più elevata produttività agricola, senza con questo voler disconoscere l'importanza delle attività agricole, anche non marginali, esercitate in altri ambiti.

Data l'importanza e la delicatezza delle questioni afferenti la disciplina delle aree agricole, anche alla luce delle recenti innovazioni introdotte dalle politiche di sostegno comunitarie, la tematica sarà oggetto di un ulteriore livello di approfondimento da svilupparsi in un successivo documento esplicativo.

In sede di prima applicazione le aree agricole, sono individuate, d'intesa con la Provincia, considerando il valore agroforestale dei suoli e i caratteri fisiografici, paesaggistici ed ambientali che connotano il territorio.

In ogni caso l'individuazione delle aree agricole deve essere orientata a:

- Preservare ad aree agricole prioritariamente i suoli a più elevato valore agroforestale.
- Favorire la contiguità e la continuità intercomunale dei sistemi agroforestali, anche in relazione alla costituzione o al mantenimento della rete dei corridoi ecologici provinciali e alla esigenza di contrastare fenomeni di conurbazione e saldatura tra urbanizzati esistenti.
- Evitare processi di ulteriore frammentazione dello spazio rurale e, in particolare, del sistema poderale delle aziende agricole, prestando attenzione al disegno delle infrastrutture stradali di competenza comunale e sovracomunale.
- Concorrere ad incrementare la compattezza complessiva del tessuto urbano soprattutto nei comuni caratterizzati da una significativa dispersione delle superfici urbanizzate.
- Privilegiare interventi di estensione dell'edificato che si connaturino come un progetto di riqualificazione delle forme di integrazione tra costruito e campagna e ad un incremento complessivo della compattezza dei sistemi urbani.
- Individuare specifiche strategie per la destinazione d'uso e la valorizzazione delle aree intercluse nell'urbanizzato e per le aree di frangia.
- Salvaguardare le fasce di rispetto dei fontanili e delle aste fluviali relative ai corsi d'acqua minori (DGR 21.12.01 n. 7/7582), nonché le aree già soggette a destinazione d'uso agroforestale in forza di altre norme o provvedimenti.

Gli interventi ammissibili nelle aree agricole sono individuati negli artt. 59 e 60 con effetti immediatamente prevalenti sulle norme e sulle previsioni del PGT, dei regolamenti edilizi e di igiene comunali.

Il Piano delle Regole determina invece norme autonome, ai sensi dell'art. 62, per:

- per gli interventi di manutenzione straordinaria, restauro, risanamento conservativo, ristrutturazione ed ampliamento degli edifici esistenti;
- le modifiche interne e la realizzazione di volumi tecnici, nel rispetto delle limitazioni poste dal comma 2 dell'art. 62, a salvaguardia dei contratti o dei rapporti di affitto rustico in essere;
- gli edifici esistenti non più adibiti ad usi agricoli dettandone la normativa d'uso e di intervento;
- il recepimento dei contenuti dei piani di assestamento e di indirizzo forestale (L.R. 27/2004 – Tutela e valorizzazione delle superfici, del paesaggio e dell'economia forestale) e dei piani di bonifica (L.R. 7/2003 – Norme in materia di bonifica e irrigazione).

4.3.3 Le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche

In riferimento a queste aree il Piano delle Regole recepisce le prescrizioni paesaggistiche cogenti e immediatamente prevalenti e si conforma agli indirizzi, agli obiettivi di qualità paesaggistica e ai parametri dettati dalla pianificazione sovraordinata e dal Documento di

Piano. Il Piano delle Regole può, inoltre, introdurre ulteriori previsioni conformative di maggiore definizione e dettare ulteriori regole di salvaguardia e valorizzazione che, alla luce delle caratteristiche specifiche del territorio, risultino utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori individuati, sia in riferimento a specifici ambiti, urbani od extraurbani, che a particolari sistemi od elementi caratterizzanti il paesaggio locale, piuttosto che rivolte all'attenta ricomposizione paesaggistica di specifiche aree. L'Allegato al presente documento definisce modalità di valutazione dei valori e della qualità del paesaggio.

Per le aree in oggetto l'attività agricola, sia pur regolamentata, deve diventare strumento essenziale di conservazione e di valorizzazione ambientale e paesaggistica, nonché di difesa dal dissesto idrogeologico e dal degrado del territorio.

4.3.4 Le aree non soggette a trasformazione urbanistica

Per "aree non soggette a trasformazione urbanistica" si intendono tutte quelle parti del territorio comunale esterne al tessuto urbano consolidato ed alle aree destinate all'agricoltura, che, per ragioni oggettive e/o per scelta di piano, sono sottratte a qualunque forma di utilizzazione che comporti uno scostamento urbanisticamente significativo rispetto allo stato di fatto.

Si deve quindi intendere che rientrino in questa definizione:

- a) tutte quelle aree che, in base ad oggettive condizioni di fatto, siano inidonee agli usi urbanistici, quali quelle preordinate alla coltivazione delle sostanze minerarie di cava o gravate da usi civici;
- b) le aree che per ragioni geologiche, morfologiche, di acclività e simili sono tecnicamente non idonee ad essere urbanizzate;
- c) le aree soggette a rischio geologico ed idraulico elevato e molto elevato;
- d) le aree opportunamente localizzate in prossimità dei beni storico-culturali e paesaggistici che caratterizzano l'immagine consolidata dei luoghi al fine di salvaguardarli da incongrue sovrapposizioni che ne comprometterebbero l'identità e per migliorarne la fruizione visiva;
- e) tutte le altre aree non funzionali ad un'attività agricola produttiva e di scarso valore paesaggistico, ambientale ed ecosistemico, spesso caratterizzate da un elevato livello di naturalità che richiede comunque un impegno manutentivo anche significativo per evitare fenomeni di dissesto idrogeologico e di progressivo degrado ambientale e paesaggistico.

Le aree non soggette a trasformazione urbanistica non devono essere considerate residuali o di scarso interesse in quanto alla loro corretta gestione è legata la sicurezza e la vivibilità del territorio comunale. La non trasformabilità urbanistica non deve pertanto tradursi in assenza di interventi di valorizzazione ambientale e paesaggistica, privilegiando in tali aree la localizzazione di misure compensative.

Nelle aree non soggette a trasformazione urbanistica il Piano delle Regole individua gli edifici esistenti, dettandone la disciplina d'uso e di intervento. In tali aree sono comunque ammessi, previa valutazione di possibili alternative, interventi per servizi pubblici, o di uso generale (rifugi) prevedendo eventuali mitigazioni e compensazioni agroforestali e ambientali.

4.4 La rappresentazione cartografica del Piano delle Regole

La cartografia che accompagna il Piano delle Regole deve rispondere a due esigenze:

- consentire una visione d'insieme, estesa all'intero territorio comunale, dei contenuti di piano
- assicurare la possibilità di rappresentazioni di dettaglio di ambiti particolari, quali quelli urbani.

La difficile conciliabilità di tali esigenze in un'unica scala di rappresentazione comporta, nella gran parte delle realtà locali, la necessità di utilizzare supporti topografici e catastali di diverso dettaglio.

Ogni Piano delle Regole deve pertanto prevedere una ripartizione dei suoi contenuti, definiti ai paragrafi 4.1 e 4.2, sulla base delle peculiarità e delle esigenze specifiche, cercando di privilegiare l'acquisizione dei dati originali alle scale 1:10.000, 1:2000 o 1:500 per agevolare l'integrazione nel sistema informativo territoriale.

La predisposizione degli elaborati in forma digitale moltiplica comunque le potenzialità di rappresentazione alle diverse scale e di interconnessione degli elaborati a base topografica e catastale con la documentazione normativa attuativa collegata. Offre anche il vantaggio di agevolare l'integrazione e la congruenza tra i contenuti delle diverse scale, finalità che deve essere perseguita con la massima precisione in considerazione degli effetti giuridici di conformazione dei suoli che il Piano delle Regole produce.

Il valore giuridico degli elaborati in forma digitale è disciplinato dal "Codice dell'Amministrazione Digitale" (Decreto Legislativo n. 82/2005), e in particolare dall'art. 22.

Gli elaborati che producono effetti giuridici devono in ogni caso essere individuati in modo chiaro ed inequivocabile.

4.5 Qualità del progetto

E' indubitabile che oggi si avverta sempre più forte l'esigenza di una nuova cultura capace di produrre buoni progetti, fattibili amministrativamente e largamente condivisi sul territorio.

Il Piano delle Regole ha il compito di promuovere la qualità e la specificità dei contesti, e salvaguardare l'insieme di valori che rappresenta la connotazione e l'essenza stessa del territorio e la condizione per la permanenza della sua identità. La corretta applicazione del percorso di esame paesistico dei progetti (Parte IV del PTPR e successiva DGR 11045 del novembre 2002) può fornire un contributo importante in tal senso. Il Piano delle Regole deve fornire ulteriori elementi di indirizzo che, in coerenza con la carta della sensibilità paesaggistica e gli obiettivi di qualità paesaggistica indicati dal Documento di Piano, permettano una forte coerenza paesaggistica nella impostazione e gestione dei progetti di intervento.

In situazioni particolari, il Piano delle Regole può anche dettagliare la disciplina paesaggistica ed edilizia ad un livello idoneo a rendere non più necessarie il "giudizio paesistico" per i progetti che si siano attenuti a tali prescrizioni di dettaglio.

Va sottolineato che non solo i contesti storici ma anche quelli che rispecchiano le articolazioni e le complessità della società contemporanea devono essere materia di progetto e di attenzione paesaggistica.

E' necessario che la discrezionalità insita in ogni progetto possa relazionarsi con regole di valutazione del contesto condivise e di costruzione metodologica delle scelte trasparenti.

Il progetto quindi deve sviluppare più specificamente i temi dell'interpretazione del contesto, delle condizioni del suo mutamento, dell'idea di spazio prefigurata nonché della sostenibilità delle soluzioni proposte e della coerenza paesaggistica delle stesse.

Da questo punto di vista il Piano delle Regole deve configurarsi anche come utile strumento di valutazione della qualità architettonica ed urbanistica del costruire.

ALLEGATO A

CONTENUTI PAESAGGISTICI DEL PGT

PREMESSE

La tutela del paesaggio: evoluzione del quadro di riferimento

Nel corso del tempo i concetti di paesaggio e di tutela hanno registrato una evoluzione indubbiamente significativa agli effetti delle pratiche di gestione da parte delle amministrazioni pubbliche. Il termine "paesaggio" ha conosciuto un progressivo arricchimento di significato: alla fine degli anni '30 designava ambiti "eccezionali" individuati secondo un'accezione elitaria fortemente selettiva, successivamente si è confrontato con la componente ambientale e con la percezione culturale, per tenere poi conto anche della percezione condivisa e riconosciuta dai cittadini, fino a coincidere con la qualità di tutto il territorio nei suoi molteplici aspetti.

Anche l'esercizio della tutela ha ampliato il suo campo d'azione integrando l'azione di controllo degli interventi per limitare gli effetti negativi di de-qualificazione del paesaggio con l'opera di ri-qualificazione basata sulla promozione di interventi di elevata qualità progettuale, particolarmente opportuni per costruire nuovi paesaggi nei territori degradati, in attuazione del principio di tutela attiva, molto interessante ma anche molto difficoltoso, in quanto diffuso convincimento che la qualità paesistica costituisce un bene collettivo non solo culturale, ma anche economico.

Tutelare il paesaggio riguarda comunque il governo delle sue trasformazioni dovute all'intervento dell'uomo o agli eventi naturali, ivi compreso il progressivo decadimento delle componenti antropiche e biotiche del territorio (edifici, opere d'arte delle infrastrutture, ecc. ma anche alpeggi, forme di appoderamento e loro delimitazioni ecc.) causato dal trascorrere del tempo e dall'abbandono degli usi e delle pratiche che le avevano determinate, che richiede interventi programmati di manutenzione per evitare la perdita degli elementi qualificanti del paesaggio. Ogni iniziativa di politica paesistico/territoriale deve pertanto confrontarsi con la finalità di fornire strumenti utili al governo delle trasformazioni.

E' infatti competenza delle Amministrazioni comunali governare responsabilmente le trasformazioni locali del paesaggio, inteso nella sua accezione più ampia di bene collettivo che travalica visioni puntuali o localistiche.

La legislazione nazionale con il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, approvato come Decreto Legislativo n. 42 il 22 gennaio 2004 ed entrato in vigore il 1° maggio 2004, non fornisce indicazioni dirette circa la struttura dei Piani territoriali e dei Piani urbanistici comunali.

Al piano urbanistico comunale viene tuttavia attribuito un particolare valore conclusivo del processo di costruzione del complessivo sistema di tutela del Codice, assunto anche dalla l.r. 12/2005; infatti, l'attivazione di alcune delle più importanti innovazioni, come la possibilità di escludere dall'obbligo di rilascio dell'autorizzazione paesistica specifici ambiti assoggettati a tutela, è condizionata dalla disponibilità di piani urbanistici locali elaborati in conformità e a maggior definizione del Piano Paesaggistico regionale, adeguato ai requisiti definiti dal Codice, in modo da avere un quadro di riferimento sufficientemente dettagliato per orientare adeguatamente i singoli progetti di trasformazione territoriale.

Per l'adeguamento al Codice dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali e dei Piani urbanistici comunali risulta pertanto indispensabile transitare dal Piano Paesaggistico (regionale) come elemento di mediazione.

Questa condizione in Lombardia si confronta con un quadro di riferimento in evoluzione che dallo stato attuale di vigenza del Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR), approvato nel 2001, prevede, ai sensi della l.r. 12/2005 (art. 19), la futura redazione di un Piano Territoriale Regionale (P.T.R.) con natura di Piano Paesaggistico.

Il PTPR, al quale è stata riconosciuta la vigenza dall'art. 102 della l.r. 12/2005, rappresenta allo stato attuale il riferimento per la componente paesaggistica di Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali e dei Piani urbanistici comunali.

Il P.T.P.R attuale non si discosta però nei suoi principi dal modello prefigurato dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. I presenti criteri ne assumono le indicazioni, attualizzandole rispetto al nuovo quadro normativo, e permettono quindi di assicurare validità nel tempo ai piani di nuova generazione che vi si conformino, fatti salvi eventuali successivi aggiustamenti derivanti da aggiornamento di specifiche indicazioni del livello sovra-ordinato.

Il Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR), approvato dal Consiglio regionale il 6 marzo 2001, riunisce gerarchicamente in un compendio denominato "**Piano del paesaggio lombardo**" il sistema organico degli strumenti di tutela paesistica, costituendosi quindi come luogo di coordinamento di tutte le iniziative concorrenti all'attuazione della politica regionale di gestione del paesaggio. Ne fanno parte, oltre allo stesso Piano Territoriale Paesistico Regionale, i Piani Territoriali di Coordinamento delle province e dei Parchi regionali, le disposizioni regionali che concorrono alla qualificazione paesaggistica dei progetti, quali: i criteri di gestione che corredano i provvedimenti dei vincoli paesaggistici, gli indirizzi destinati agli Enti locali titolari per le competenze autorizzative negli ambiti assoggettati a tutela di legge, le "Linee guida per l'esame paesistico dei progetti" per promuovere la qualità progettuale in tutto il territorio.

Tutti questi piani e indirizzi trovano negli strumenti urbanistici comunali il momento organizzativo e dispositivo guida conclusivo e nell'autorità comunale l'organo che orienta e controlla le concrete trasformazioni paesaggistiche del territorio, con le autorizzazioni in ambiti assoggettati a tutela di legge e l'esame paesistico dei progetti nel resto del territorio. Questo ruolo pragmatico determinante del piano urbanistico comunale nel quadro strategico complessivo di tutela del paesaggio si ritrova anche nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, dove al Piano Paesaggistico (P.P.) è dato di innovare le procedure autorizzative e di ridurne l'applicazione per buona parte del sistema dei vincoli solo quando si disponga anche di uno strumento urbanistico comunale che traduca la pianificazione regionale ad una scala di maggior dettaglio e quindi di più diretto rapporto con le reali trasformazioni paesaggistiche del territorio.

Si configura in tal modo un complesso sistema regionale di tutela paesaggistica che ha al suo centro il Comune e il suo Piano di Governo del Territorio (PGT) rappresentabile dallo schema riportato più sotto.

La disponibilità attuale di un sistema di riferimenti paesistici congruenti in quanto derivati dalla comune matrice del Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR), costituisce

un'opportunità che non può essere sottovalutata nel definire i contenuti di natura paesistica dei nuovi Piani di Governo del Territorio.

Il paesaggio come opportunità di corretta valorizzazione del territorio e attenta gestione dello sviluppo nei tre atti: Documento di Piano, Piano delle Regole e Piano dei Servizi

Nel sistema del Piano del Paesaggio Lombardo, il PGT rappresenta il livello generale più vicino al territorio e alla concretezza delle pratiche di governo. Esso è quindi investito di grandi e decisive responsabilità in ordine alla tutela del paesaggio.

Il Codice dei Beni Culturali, nella scia della Convenzione Europea del Paesaggio, ha declinato il concetto di tutela secondo tre accezioni: tutela in quanto conservazione e manutenzione dell'esistente e dei suoi valori riconosciuti, tutela in quanto attenta gestione paesaggistica e più elevata qualità degli interventi di trasformazione, tutela in quanto recupero delle situazioni di degrado.

Il compito di tutela affidato al PGT è esteso a tutti e tre questi significati.

Ne consegue che il paesaggio, se sul piano delle analisi può essere considerato un tema tra i molti che il piano deve trattare, è invece presente verticalmente nelle determinazioni del piano, siano esse scelte localizzative, indicazioni progettuali, disposizioni normative, programmi di intervento o altro. Nulla di ciò che il piano produce è estraneo alla dimensione paesistica. Ciò sancisce la reciproca centralità del paesaggio nel piano e del piano nelle vicende del paesaggio.

La LR 12/2005 definisce la struttura del PGT, articolandolo in tre atti distinti: Documento di Piano (DP), piano dei servizi (PS), piano delle regole (PR), i cui compiti e contenuti sono indicati rispettivamente dagli articoli 8, 9 e 10 della legge.

Nel testo della legge sono presenti diversi riferimenti al ruolo del PGT nei confronti del paesaggio, schematicamente riportati nella tabella che segue. In generale, le indicazioni della legge di seguito sommariamente richiamate, sono da intendersi come *contenuti obbligatori*, nel senso che vi devono essere elaborati i cui contenuti siano riferibili ai temi che queste evocano; non esauriscono però ovviamente il ruolo del PGT nei confronti del paesaggio nel suo complesso e nella sua complessità.

Atto del PGT	Richiami al paesaggio	Oggetto
Documento di Piano - art. 8	Comma 1, b) - quadro conoscitivo	<ul style="list-style-type: none"> - grandi sistemi territoriali - beni di interesse paesaggistico o storico-monumentale e le relative aree di rispetto - struttura del paesaggio agrario - assetto tipologico del tessuto urbano - ogni altra emergenza del territorio che vincoli la trasformabilità del suolo e del sottosuolo.
	Comma 2, e) - ambiti di trasformazione	<ul style="list-style-type: none"> - criteri di intervento, preordinati alla tutela ambientale, paesaggistica e storico-monumentale, ecologica, geologica, idrogeologica e sismica, laddove in tali ambiti siano comprese aree qualificate a tali fini nella documentazione conoscitiva
Piano dei servizi - art. 9	Non presente	Sebbene il tema del paesaggio non sia esplicitamente richiamato nell'art. 9 della legge, è tuttavia evidente che alcuni contenuti del PS hanno una valenza paesaggistica rilevante per quanto riguarda il disegno della città pubblica e del verde.
Piano delle regole - art. 10	Comma 1 - in generale (intero territorio)	<ul style="list-style-type: none"> - b) indica gli immobili assoggettati a tutela in base alla normativa statale e regionale; - e), 2 - individua le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche;
	Comma 2 - entro gli ambiti del tessuto urbano consolidato	<ul style="list-style-type: none"> - individua i nuclei di antica formazione - identifica i beni ambientali e storico-artistico-monumentali: <ul style="list-style-type: none"> - oggetto di tutela ai sensi del Codice - per i quali si intende formulare proposta motivata di vincolo
	Comma 3 - entro gli ambiti del tessuto urbano consolidato	<ul style="list-style-type: none"> - identifica i seguenti parametri da rispettare negli interventi di nuova edificazione o sostituzione: <ul style="list-style-type: none"> g) interventi di integrazione paesaggistica, per ambiti compresi in zone soggette a vincolo paesaggistico d.lgs. 42/2004 h) requisiti qualitativi degli interventi previsti, ivi compresi quelli di efficienza energetica
	Comma 4, b) - per le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche	<ul style="list-style-type: none"> - detta ulteriori regole di salvaguardia e di valorizzazione in attuazione dei criteri di adeguamento e degli obiettivi stabiliti dal piano territoriale regionale, dal piano territoriale paesistico regionale e dal piano territoriale di coordinamento provinciale

IL QUADRO CONOSCITIVO, UN RIFERIMENTO COMUNE

La fase ricognitiva (art 8 comma 1 lettera b)

Una completa conoscenza dei luoghi, come afferma il PTPR, è il presupposto ineludibile per una attenta tutela e gestione paesaggistica degli stessi.

Il quadro conoscitivo assume dal punto di vista del paesaggio un ruolo fondamentale nella definizione e nell'aggiornamento delle scelte di pianificazione ma costituisce anche lo strumento quotidiano per la gestione dei progetti di trasformazione e il monitoraggio.

La conoscenza paesaggistica attraversa le diverse componenti del territorio, naturali e antropiche, considerandone le specificità proprie e le relazioni che le legano tra loro in modo caratteristico ed unico dal punto di vista fisico-strutturale, storico-culturale, visivo, percettivo-simbolico.

Il quadro conoscitivo deve permettere sia di inquadrare la realtà locale nel contesto più ampio, i sistemi paesaggistici non seguono le suddivisioni amministrative del territorio, sia di indagare le specificità proprie dei luoghi e il valore ad essi assegnato dalle popolazioni locali. L'approccio locale permette inoltre di declinare in modo dettagliato lo stato di conservazione delle diverse componenti di un sistema paesaggistico nella loro concretezza e attualità, mettendone consapevolmente in evidenza punti di forza e punti di debolezza.

Il quadro conoscitivo del paesaggio è per sua definizione unico e in continua evoluzione e aggiornamento, i tre atti del PGT fanno riferimento ad esso per verificare le scelte di piano o definire meglio l'impostazione della disciplina degli interventi, ne integrano nel tempo, secondo le necessità emergenti, i contenuti e lo assumono quale riferimento per la gestione del piano e degli interventi sul territorio.

L'approccio integrato e complessivo al paesaggio, che ormai si sta affermando ai diversi livelli, richiede che vengano presi in considerazione i diversi aspetti che connotano un paesaggio dal punto di vista della sua costruzione storica, della funzionalità ecologica, della coerenza morfologica e della percezione sociale. I temi e gli aspetti di indagine indicati alla lettera b) del comma 1 dell'art. 8 della l.r. 12/2005 non sono quindi da considerarsi esaustivi di una lettura delle valenze e componenti paesaggistiche del territorio comunale. Sono piuttosto un rimarcare l'importanza di inquadrare la situazione paesaggistica comunale attraverso la lettura dei grandi sistemi territoriali piuttosto che del sistema delle infrastrutture e della mobilità e del territorio rurale come attraverso l'evidenziazione dell'importanza di specifici siti o elementi.

Per assicurarne la congruenza con la pianificazione sovraordinata attualmente disponibile e, conseguentemente, l'uniformità con gli analoghi impianti conoscitivi dei comuni contermini, si considera utile, ove possibile, far riferimento innanzitutto a fonti di dati (archivi regionali, provinciali e statali) e soprattutto di metodo (PTPR e conseguenti norme, indirizzi, linee guida e piani sovracomunali) valide a livello regionale e sovralocale. Il richiamo a questo criterio di congruenza tra i piani dei differenti comuni corrisponde alla necessità di garantire continuità ai paesaggi i cui confini non possono essere rigorosamente definiti ma che comunque investono ambiti territoriali che oltrepassano i singoli confini amministrativi comunali.

La carta condivisa del paesaggio e dei suoi processi di costruzione

Le informazioni raccolte e gli elementi significativi rilevati possono essere riportati in un unico elaborato, indicato come **Carta del paesaggio**, il cui compito è raccogliere in forma organica tutte le indicazioni, acquisite nella fase ricognitiva, attinenti alla qualità e alle condizioni del paesaggio nelle sue diverse componenti. Ciò anche - e soprattutto - allo scopo di passare da una rappresentazione del paesaggio come mero “repertorio di beni” a una lettura che metta adeguatamente in evidenza le relazioni tra i beni stessi, e in particolare quelle relazioni di continuità e di contiguità spaziale e visiva che costituiscono lo specifico della dimensione paesaggistica in quanto distinta dalle dimensioni storica, naturalistica, geomorfologica ecc.

Per **carta del paesaggio** non si intende qui un singolo elaborato cartografico, ma un apparato descrittivo e rappresentativo, che può essere composto da una o più carte, da testi discorsivi e da elenchi o repertori, tali comunque da comunicare efficacemente la struttura del paesaggio locale e la presenza in esso di emergenze e di criticità, in termini comprensibili alla generalità dei cittadini e non solo agli addetti ai lavori.

Tali elaborazioni dovranno non soltanto sostenere le fasi di valutazione e di formulazione di norme e indirizzi ma anche stimolare e alimentare la partecipazione dei cittadini alla formazione del piano.

Le elaborazioni devono riuscire nel loro complesso a rispondere ad alcune domande fondamentali che permettano di verificare all'interno della realtà comunale, auspicabilmente in un confronto allargato, se vi sia consapevolezza e condivisione sul “paesaggio” che c'è, vale a dire come si caratterizza e quali siano gli aspetti o elementi riconosciuti come più qualificanti.

Le domande in neretto che seguono evidenziano le questioni principali da affrontare. Le domande che seguono ognuna di esse propongono una sorta di check-list utile a verificare se si siano considerati tutti gli aspetti principali da indagare per dare una risposta completa alla questione affrontata.

a) Quali sono i caratteri culturali e naturali del paesaggio comunale? (individuazione degli elementi e caratteri costitutivi)

- In quale contesto paesaggistico si colloca il comune? quali sono i caratteri e l'articolazione dei paesaggi che il PTPR, il PTCP e gli studi e la letteratura esistente restituiscono?
- A quali scale è opportuno condurre l'attività conoscitiva? Quali sono gli strumenti cartografici appropriati di cui è possibile disporre?
- Quali sono gli elementi strutturali, naturali e culturali, del paesaggio comunale? In particolare:
 - Quali sono gli elementi geomorfologici rilevanti (rilievi, scarpate, terrazzi fluviali, crinali, geositi ed emergenze geomorfologiche)?
 - Qual'è il sistema idrico che lo caratterizza ?
 - Quali sono gli elementi della struttura naturale dei luoghi (macchie, matrici, corridoi ecologici) ?
 - Quali sono le linee e le reti infrastrutturali? (d'acqua, di terra, aeree, ecc.)
 - Quali sono gli elementi costruiti (elementi ed emergenze storico-architettoniche, tessuti edificati, infrastrutture, impianti tecnologici, filari e macchie arboree ecc.) ?
- Quali sono gli usi attuali del suolo ?
- Quali sono i caratteri generali della popolazione interessata, abitanti e fruitori?

b) Come si è formato e trasformato nel tempo il paesaggio comunale? (lettura diacronica)

- Quali sono state le dinamiche storiche e le fasi salienti di trasformazione, naturali e antropiche, che hanno portato all'attuale assetto?
- Ci sono state continuità e/o discontinuità nei processi storici? Quali sono le diverse logiche progettuali che hanno guidato la formazione dei luoghi e che permangono ancora oggi leggibili, in tutto o in parte, nello stato attuale ?
- Quali sistemi culturali di organizzazione e/o costruzione ("sistemi di paesaggio") si sono formati storicamente (ad es. centuriazione, bonifiche, insediamenti di villa, mezzadria, sistemi produttivi dei mulini, sistemi religiosi, sistemi difensivi, quartieri urbani, borghi esterni alle mura, ecc.) ?
- Ci sono stati particolari eventi e processi naturali o artificiali che hanno determinato trasformazioni significative nell'ambito considerato: (ad es. calamità naturali, disastri ambientali, degrado ambientale, guerra/battaglie, crisi economiche, variazioni demografiche, mutamenti produttivi, mutamenti socio-culturali ecc.) ?

c) Quale è la percezione sociale del paesaggio comunale? (Ricognizione sulle attribuzioni di significato da parte delle popolazioni)

- Quali luoghi/oggetti sono carichi di significati (simbolici, culturali, di identità, ecc.) per l'immaginario collettivo (locale e generale, storico e contemporaneo), e per le popolazioni locali, anche se privi di specifici manufatti?

La fase valutativa: giudizio di rilevanza e di integrità

Nel percorso di costruzione del piano, tra la fase ricognitiva e quella dispositiva o programmatica, è necessariamente presente un momento di interpretazione e valutazione, cioè di esplicitazione dei valori e delle qualità del paesaggio riconosciuti. Si tratta in sostanza di arrivare ad una descrizione sintetica ed interpretativa che ponga in evidenza i caratteri paesaggistici qualificanti e rilevanti, i punti di forza e quelli di debolezza della struttura paesaggistica comunale.

È opportuno che tale percorso di interpretazione e valutazione sia reso esplicito, in ossequio ai principi di trasparenza delle attività che conducono alla formazione degli strumenti e di partecipazione diffusa dei cittadini e delle loro associazioni, enunciati dal comma 5 dell'art. 2 della Legge regionale 12/2005.

Nelle pagine che seguono si danno alcune indicazioni per integrare tale operazione nel percorso di costruzione del piano.

All'art. 143 (Piano Paesaggistico) il Codice dispone quanto segue:

1. In base alle caratteristiche naturali e storiche ed in relazione al livello di rilevanza e integrità dei valori paesaggistici, il piano ripartisce il territorio in ambiti omogenei, da quelli di elevato pregio paesaggistico fino a quelli significativamente compromessi o degradati.

Dove il concetto di ambito non esclude ma comprende una lettura per aree, sistemi ed elementi del paesaggio, e l'aggettivo omogeneo fa riferimento alla "caratterizzazione tipologica" determinata dalla prevalenza di alcune categorie di elementi territoriali in riferimento alle articolazioni morfologiche del paesaggio stesso alle diverse scale.

2. *In funzione dei diversi livelli di valore paesaggistico riconosciuti, il piano attribuisce a ciascun ambito corrispondenti obiettivi di qualità paesaggistica.*

Ovviamente in coerenza con le indicazioni contenute nei PTCP e nel PTPR.

È evidente che parlare di livelli di valore paesaggistico implica richiedere l'espressione di un giudizio di qualità. Al riguardo, si possono fare due osservazioni.

1) Operando al livello comunale, è necessario assumere due distinti "sistemi di riferimento": territoriale, ancorato al quadro regionale e all'ambito paesaggistico nel quale il comune è inserito; locale, cioè interno ai confini comunali. Il primo serve a definire il "ruolo paesistico" del comune (o di sue parti) agli occhi del mondo esterno. Il secondo serve a definire la mappa dei valori paesistici quali sono percepiti localmente. Quindi, alla scala locale ci saranno sempre dei punti di (relativa) eccellenza paesistica anche in un territorio complessivamente deteriorato, e punti di (relativo) degrado anche in ambiti di paesaggio complessivamente pregiato.

2) Può non avere molto senso comparare tra loro beni o aspetti del paesaggio che appartengono a categorie diverse, se non per la loro capacità di identificare un luogo, un territorio, ecc.. È invece essenziale disporre degli elementi di conoscenza e di giudizio che possono migliorare il grado di consapevolezza e di trasparenza delle scelte di piano che mettono in gioco, pervenendo a mettere in evidenza alcune categorie operativamente essenziali, che possono essere connesse all'individuazione di ambiti come di sistemi o singoli elementi:

- oggetti, luoghi, visuali che più contribuiscono a definire l'identità del territorio alla scala sovralocale e locale e devono quindi essere oggetto di attenta tutela;
- i luoghi del degrado e della rifunzionalizzazione necessaria;
- per differenza, il paesaggio cosiddetto "quotidiano", che a sua volta è opportuno articolare almeno in due categorie (ma spesso in un numero maggiore):
- gli ambiti che denotano una banalizzazione linguistica che ne fa paesaggi non necessariamente "degradati", ma scarsamente caratterizzati e quindi disponibili alla trasformazione, coincidenti di norma con quelli maggiormente coinvolti nelle trasformazioni recenti,
- le parti del territorio che, pur non avendo un ruolo saliente nella definizione dell'identità locale, costituiscono un tessuto connettivo che si propone complessivamente come risorsa da tutelare e valorizzare.

Il giudizio di rilevanza

La rilevanza è il primo dei due criteri di giudizio indicati dal Codice.

Rilevanza può essere sinonimo di importanza e anche, trattando di paesaggio, di bellezza (o del suo contrario) di significato, di identità. La rilevanza paesistica può essere intesa in senso positivo o anche negativo: è rilevante il lago, e la villa settecentesca sulla sponda del lago, ma anche il grande condominio accanto alla villa.

I criteri e i parametri attraverso i quali è possibile giungere a un giudizio di rilevanza sono vari e molteplici, seguono infatti le diverse chiavi di lettura del paesaggio nella sua accezione estetico-percettiva, storico-culturale ed ecologico-ambientale.

In riferimento a questo ultimo aspetto, il giudizio può basarsi su metodiche più strutturate e consolidate che negli altri. La letteratura in materia di landscape evaluation è pressoché interamente dedicata alla dimensione ecologica del paesaggio.

Venendo all'accezione attuale di paesaggio, che dà altrettanta rilevanza al profilo estetico-percettivo e storico-culturale, le considerazioni sulle quali può basarsi il giudizio di rilevanza paesistica sono riconducibili essenzialmente a tre filoni:

- giuridico-amministrativo
- tecnico-disciplinare
- sociale-partecipativo.

Non si tratta di approcci tra loro alternativi, ma di passi successivi di un percorso, tutti ugualmente necessari.

L'approccio giuridico-amministrativo

In questo caso, il giudizio si baserà essenzialmente sui provvedimenti di tutela che interessano il territorio, quindi sulla ricognizione (critica e non meramente ricettiva) dei vincoli disposti sia con decreto, sia con legge. È questo un criterio dal quale difficilmente si può prescindere, ma insufficiente, in quanto tende piuttosto a confermare decisioni prese in precedenza che ad assumerne di nuove.

Il riferimento standard per la ricognizione dei vincoli ex articoli 136 e 142 del Codice è il SIBA (Sistema Informativo Beni Ambientali – Regione Lombardia).

L'approccio tecnico-disciplinare

Dal punto di vista tecnico-disciplinare, si deve dare atto che non esistono protocolli universalmente accettati per valutare la rilevanza paesistica di un territorio, né criteri di giudizio universalmente condivisi. Ciò non significa che si cada inevitabilmente nell'arbitrarietà del gusto individuale immotivato e immotivabile. Si possono infatti indicare criteri, utilizzabili per attribuire un valore in modo argomentato, che si stanno sedimentando nella prassi corrente.

In tal senso in Lombardia, si può fare riferimento, oltre che al PTPR e alle indicazioni contenute nei PTCP delle singole province, almeno a due pubblicazioni ufficiali della Regione:

- le linee guida per l'esame paesistico dei progetti (BURL – 2° supplemento straordinario al n. 47 del 21 novembre 2002)
- i criteri relativi ai contenuti di natura paesistico-ambientale dei PTCP (BURL 3° supplemento straordinario al n. 25 del 23 giugno 2000).

Nelle **Linee guida per l'esame paesistico dei progetti**, al capitolo 3, sono indicati tre criteri per la valutazione della sensibilità paesistica dei luoghi:

- morfologico-strutturale
- vedutistico
- simbolico.

Per ciascuno di tali criteri, si propongono due livelli di lettura: sovralocale e locale, che corrispondono ai due "criteri di riferimento" (territoriale e locale) indicati in precedenza.

Sebbene la finalità del documento citato sia la valutazione della "sensibilità paesistica" dei siti in funzione dell'esame paesistico dei progetti, le indicazioni che contiene sono utilmente applicabili anche al problema che qui interessa, garantendo coerenza e continuità tra fase di impostazione e fase di gestione del PGT. Il metodo proposto non è ovviamente da intendersi come meccanismo automatico e banale di "azzonamento" paesistico, ma piuttosto come lettura organica dell'intero territorio dal punto di vista delle relazioni e dei diversi sistemi ed elementi di paesaggio che lo connotano localmente e rispetto al contesto più ampio.

Nei **Criteri relativi ai contenuti di natura paesistico-ambientale dei PTCP**, il capitolo 4.2.2 è dedicato al tema della attribuzione di rilevanza paesistica, a partire dalle segnalazioni contenute nelle "carte delle rilevanze naturalistiche e paesaggistiche", che fanno parte rispettivamente delle Carte Geoambientali (per la montagna) e delle Basi Ambientali della Pianura (per la pianura). Nella tabella che accompagna il testo sono individuati, indicativamente, i criteri che possono essere adottati nel determinare la rilevanza paesistica delle diverse categorie di elementi contenute nella legenda della carta delle rilevanze, anche tramite l'ausilio di altri documenti ed elaborati cartografici e descrittivi. Queste indicazioni sono pertinenti al livello provinciale più che a quello comunale, ma sono ugualmente utilizzabili come traccia per il percorso valutativo.

L'approccio sociale-partecipativo

Come noto, la Convenzione europea attribuisce molta importanza alla percezione sociale del paesaggio. Sul piano operativo, ciò comporta di introdurre tra i criteri di valutazione anche la dimensione percettiva e simbolica che le diverse componenti del paesaggio assumono per le popolazioni direttamente interessate, sia al livello locale, sia entro un ambito più vasto. La consapevolezza di come il paesaggio venga percepito, permette agli esperti e agli amministratori di individuarne aspetti di forza o di debolezza non sempre evidenti ad una lettura tecnico-disciplinare; costituisce inoltre un'utile base per avviare il confronto tra i diversi soggetti territoriali.

Al riguardo si possono adottare due approcci diversi: costruire una "mappa delle memorie e dei significati simbolici" attraverso percorsi di ascolto delle comunità locali appositamente istruiti; oppure proporre la mappa delle attribuzioni di valore, già elaborata sulla base delle operazioni illustrate in precedenza, alla verifica dei residenti, nell'occasione delle normali consultazioni in fase di redazione del piano.

Il primo procedimento richiede una maggiore capacità di interlocuzione strutturata da parte dei redattori del piano, ed è più facilmente praticabile nel caso di piccoli comuni (ben al di sotto della soglia dei 15mila abitanti). Il secondo è più agevolmente praticabile, ma più

soggetto al rischio di non intercettare nel loro complesso i sentimenti della comunità nei confronti del proprio patrimonio paesaggistico.

In ogni caso, quale che sia il procedimento seguito, è essenziale che la carta dei valori paesaggistici giunga a rispecchiare i sentimenti prevalenti della comunità, soprattutto là dove sono in gioco decisioni in relazione sia alle trasformazioni previste dal piano, sia all'impegno di conservazione, che possono comportare oneri aggiuntivi o particolari limitazioni progettuali.

Il giudizio di integrità

L'integrità è il secondo dei criteri di giudizio indicati dal Codice.

Se il concetto di integrità può essere di relativamente facile definizione per un paesaggio "vergine" (la foresta primaria o il pack polare o il deserto), non altrettanto può dirsi per i nostri paesaggi fortemente antropizzati. Non vale per un paesaggio la nozione di integrità che si applica a un oggetto (quadro o mobile) che si intende integro quando vi sono presenti tutti e soli gli elementi originari. Già nel caso di un edificio questo criterio è meno univoco, e per un paesaggio naturalmente ancora meno.

In termini generali, si può definire l'integrità come *una condizione del territorio riferibile alle permanenze*. In termini più specifici, la si può definire come quella condizione nella quale tutti gli elementi che compongono un paesaggio ci appaiono legati gli uni agli altri da rapporti di affinità e di coesione, ovvero riconducibili a una medesima identità, intesa in duplice modo: come chiara *leggibilità del rapporto tra fattori naturali e opere dell'uomo*, e come *coerenza linguistica e organicità spaziale* di queste ultime. È questa una condizione tipica del passato, che si è andata spesso perdendo nelle epoche più recenti. E' quella specificità dell'organizzazione fisica del territorio, in termini materici e morfologici, evidente anche alla percezione visiva e simbolico-culturale, che viene anche definita come "architettura dei luoghi" in specifici e riconoscibili contesti locali e come "sistemi di paesaggio", nell'orizzonte più ampio, in riferimento ad organizzazioni spaziali, ma non solo, frutto di una logica e di una volontà progettuale unitaria.

La nozione di integrità, così intesa, può essere declinata secondo diverse accezioni:

- territoriale
- insediativa
- del paesaggio agrario
- naturalistico-ambientale.

Per **integrità territoriale** intendiamo il livello generale delle densità e delle dinamiche insediative, sulla base del quale è possibile suddividere il territorio regionale in **grandi ambiti**: frange metropolitane, area agricola a bassa densità ecc.

Per **integrità insediativa** intendiamo l'inverso del grado di compromissione del quadro insediativo e infrastrutturale storico (ante 1945), rilevabile - in prima approssimazione - dal confronto tra le tavolette IGMI 1950 circa e la CTR aggiornata. Comporta, rispetto alla precedente, un'individuazione di ambiti di maggior dettaglio. (Un aspetto particolare e

rilevante è quello dell'integrità patrimoniale delle grandi proprietà pubbliche e/o di diritto pubblico, riscontrabile prevalentemente alla scala locale su base catastale.)

L'integrità del **paesaggio agrario** è data dal grado di conservazione dei caratteri tradizionali a fronte dei processi di banalizzazione e industrializzazione produttiva da un lato e di abbandono dall'altro. Informazioni utili possono essere, per esempio, desunte dal DUSAF e da altre informazioni disponibili presso ERSAF e Assessorato Agricoltura.

L'integrità **naturalistico-ambientale** è riferibile distintamente alle aree naturali e ai sistemi naturalistici e al reticolo idrografico. Indicazioni in merito possono essere desunte in parte da: piani dei parchi, cartografia forestale, DUSAF ecc.

Per quanto riguarda il giudizio di *integrità*, le indicazioni possono essere sviluppate e dettagliate, considerando in particolare diverse forme di integrità che attengono a diversi livelli di apprezzamento e di fruizione dei beni:

- integrità di singoli manufatti o elementi fisionomici (puntuali, lineari, areali) del paesaggio
- integrità di "insiemi" costituiti da più elementi tra loro connessi o interagenti, quali complessi monumentali, tessuti urbani, sistemi difensivi, vaste sistemazioni agrarie ecc.
- integrità dell'intorno e del contesto dei beni di cui ai punti precedenti, funzionale alla loro visibilità e leggibilità
- integrità "sistemica" di elementi non fisicamente contigui, ma legati tra loro da relazioni funzionali o di affinità tipologica e linguistica
- integrità di interi ambiti territoriali e/o percorsi caratterizzati da identità e coerenza d'immagine e di valori, che come tali si presentano come "paesaggi avvolgenti" da tutelare nella loro complessità.

La doppia lettura delle qualità del paesaggio in termini di rilevanza e integrità permette di condurre in modo argomentato il passaggio alla fase di lettura interpretativa del paesaggio comunale, che può esser guidato dalle seguenti domande.

d) Quali sono i caratteri attuali dell' "architettura dei luoghi" e quale è la "funzionalità ecologica" ? (Descrizione interpretativa)

- Qual è l'organizzazione morfologica e funzionale degli spazi, edificati e non edificati, costruiti e naturali?
- Quali sono i "sistemi del paesaggio", sia storici che recenti, che si sono più o meno conservati? quale l'intreccio, la sovrapposizione, l'integrazione eventualmente esistenti fra di essi (palinsesto)?
- Quali sono i caratteri percettivi – visivi dei luoghi?
- Quali sono altri caratteri percettivi rilevanti?
- Quali sono i materiali, i colori, le tecniche costruttive storiche prevalenti degli elementi costitutivi dei luoghi? Quali quelli recenti?
- Ci sono aree o beni (culturali, paesaggistici, archeologici ...) assoggettati a tutela ai sensi del D. Lgs 42/2004?
- Che ruolo giocano gli elementi della natura nella definizione dei caratteri dell'architettura dei luoghi?
- Quali sono le direttrici di connettività principale per lo spostamento delle specie ?

- Ci sono specie o habitat di interesse comunitario o locale?
 - Quali sono gli ecosistemi ?
- e) Quali sono i punti/aree forti e punti/aree deboli dell'architettura dei luoghi e della funzionalità ecologica ? (Qualificazione)**
- Quali sono gli elementi fondamentali che strutturano il paesaggio naturale e culturale?
 - Quali sono i sistemi di relazioni che strutturano il paesaggio culturale e naturale?
 - Quali sono in questi sistemi gli elementi forti e resistenti e quali deboli e/o deteriorati, in modo reversibile o irreversibile ?
 - Quali sono gli elementi e gli ambiti di maggiore sensibilità paesaggistica dal punto di vista naturale, storico-culturale, percettivo?
 - Quali sono gli elementi e gli ambiti di maggiore criticità paesaggistica dal punto di vista naturale, storico-culturale, percettivo?

La carta della sensibilità paesaggistica dei luoghi e il monitoraggio dello stato del paesaggio

Sulla scorta dei passaggi ricognitivi e interpretativi sopradescritti, è possibile passare alla definizione della cosiddetta carta della "sensibilità paesistica" dei luoghi, che individuerà nel territorio comunale gli ambiti, gli elementi e i sistemi a maggiore o minore sensibilità/vulnerabilità dal punto di vista paesaggistico.

Per coerenza con l'applicazione del PTPR e delle correlate Linee guida per l'esame paesistico dei progetti, è bene che la classificazione segua i cinque livelli di sensibilità già indicati:

sensibilità molto bassa
 sensibilità bassa
 sensibilità media
 sensibilità elevata
 sensibilità molto elevata.

Questa carta costituisce la sintesi del percorso di lettura/valutazione del paesaggio che c'è; viene aggiornata e integrata nel tempo, può essere maggiormente dettagliata in fase attuativa del piano e come tale permette di compiere un monitoraggio periodico sullo stato del paesaggio e sull'efficacia delle politiche attivate, sia in riferimento alla tutela e valorizzazione dei caratteri e valori paesistici esistenti, sia rispetto alla riqualificazione degli ambiti degradati e alla gestione delle trasformazioni innovative del paesaggio.

IL DOCUMENTO DI PIANO

Il lavoro conoscitivo compiuto riguarda, come detto, il “paesaggio che c’è”. Un piano deve però governare i processi in corso, rispondere alle domande di trasformazione emergenti e adeguarsi alle previsioni sovra-ordinate, esprimendo una sua chiara proposta sul “paesaggio verso il quale si va”.

Questo significa innanzitutto indagare cosa implichi dar corso alle trasformazioni in essere, già previste e programmate, o prevedibili, in riferimento alla sensibilità paesistica dei luoghi sopra indagata.

Dal confronto tra il paesaggio che c’è (quadro conoscitivo) e quello che potrebbe esserci (quadro programmatico) possono essere individuate le criticità, i rischi ma anche le potenzialità e opportunità paesistiche che si offrono per lo sviluppo locale.

Appare quindi utile mettere bene a fuoco i seguenti aspetti prima di definire nel dettaglio gli obiettivi di qualità paesaggistica del PGT.

Questa operazione è propria del Documento di Piano in quanto conduce ad esplicitare poi in modo trasparente la strategia paesistica assunta sia in riferimento alla tutela delle emergenze e caratterizzazioni paesaggistiche locali sia in riferimento alla gestione delle trasformazioni che interesseranno il territorio comunale nonché alla risposta a specifiche domande e tendenze trasformative. Questo genere di valutazioni si trova poi a dialogare con quelle relative alle diverse componenti ambientali all’interno delle procedura di VAS.

Un primo importante passaggio concettuale è quindi rappresentato dalla valutazione delle possibili ricadute paesaggistiche delle previsioni e tendenze evolutive in corso e delle domande di trasformazione emerse dal territorio. Anche in questo caso può essere utile seguire una check-list di domande utile a compiere una verifica a tutto campo.

a) Come incidono (qualitativamente e quantitativamente) sulle forme e sui significati di paesaggio comunale le tendenze evolutive e le domande di trasformazione?

- Quali sono le cause di origine culturale e/o naturale che intervengono maggiormente sui processi di trasformazione fisica del paesaggio ?
- Come si connota il sistema socioeconomico urbano ed extraurbano?

b) Quali sono le politiche, i piani e i progetti di trasformazione e innovazione in atto e/o programmate che hanno o possono avere incidenza sulle forme e sui significati di paesaggio ?

- Esistono correlazioni, coerenze/incoerenze o incongruenze, tra i diversi livelli e settori di programmazione, pianificazione e progettazione? Quali aree tematiche e/o ambiti territoriali sono comuni alle diverse politiche di settore? Quali le sinergie e i contrasti?
- Quali sono le risorse economiche e finanziarie di cui è possibile prevedere di poter disporre per interventi di riqualificazione paesaggistica e da chi provengono?

c) Quali sono le domande di trasformazione emergenti?

- Esistono domande di trasformazione espresse/recepite/considerate negli strumenti di programmazione, pianificazione e progettazione in essere?
- Esistono altre domande di trasformazione pressanti o crescenti?

d) Quali sono i probabili/possibili scenari evolutivi tenendo conto delle tendenze in atto ?

- Quali sono i soggetti coinvolti nelle decisioni e nella definizione degli interventi ipotizzati/ipotizzabili?

- Quali sono le variabili endogene ed esogene che entrano in gioco, per la costruzione di possibili scenari evolutivi?

e) *Esistono realizzazioni e processi attuativi virtuosi, in corso sul territorio comunale (ma non solo)?*

- Quali azioni e/o interventi, iniziative possono costituire occasioni, nonché elementi sinergici e/o di integrazione, nel processo di trasformazione?

Chiariti gli aspetti sopraindicati è possibile passare ad una consapevole evidenziazione dei rischi, delle potenzialità e delle opportunità paesaggistiche che si prospettano allo sviluppo locale.

a) *Qual è lo "scenario paesistico" del territorio comunale?*

- Quali sono i fattori principali attuali di pressione sul paesaggio (fattori di disturbo, degrado, alterazione, discontinuità, ecc., che incidono negativamente sui caratteri dei luoghi) ? Quali sono quelli prevedibili ?
- Quali sono le principali criticità/vulnerabilità attuali, ovvero quale è il rapporto tra i livelli di pressione dei diversi fattori e le sensibilità/vulnerabilità del sistema paesaggistico e dei singoli luoghi?
- Il quadro attuale o futuro delle pressioni può presentare delle opportunità paesaggistiche? Quali?
- Esistono e quali sono le condizioni favorevoli al recupero, riqualificazione e valorizzazione paesaggistica? Esiste la possibilità di attivare processi integrati di progettazione?

Gli obiettivi generali di tutela possono a questo punto essere consapevolmente articolati in specifici obiettivi di qualità paesaggistica precisando per i diversi sistemi e parti del territorio le finalità e gli strumenti operativi per il loro raggiungimento in funzione del problema da affrontare: la conservazione o il mantenimento dei caratteri paesaggistici più qualificanti, la gestione della trasformazione, l'avvio di processi di riqualificazione paesistica e rifunzionalizzazione.

Là dove, per esempio, si rilevi la tendenza alla dismissione e successivo recupero e rifunzionalizzazione di specifiche tipologie edilizie tradizionali, il DP metterà in evidenza tra i propri obiettivi la necessità di una disciplina dettagliata degli interventi finalizzata a garantire la tutela dei caratteri precipi dell'edilizia tradizionale delle relazioni di questa con il contesto.

Per contro, in ambiti dove sono già note previsioni sovra-ordinate o di settore che comporteranno rilevanti trasformazioni dell'assetto paesaggistico, il Documento di Piano, sulla scorta delle verifiche sopradescritte, sarà in grado non solo di definire le cautele necessarie ma anche gli indirizzi pre-progettuali che guideranno i piani attuativi e/o la progettazione degli interventi (la conservazione di specifici elementi, la realizzazione di connessioni e sistemi verdi, la tutela o valorizzazione di particolari relazioni visuali etc.) nonché di prevedere le operazioni gestite a livello comunale che si pongono in sinergia con quelle in capo ad altri soggetti per contribuire alla complessiva e organica ridefinizione paesistica di questi ambiti.

Sulla base di queste considerazioni il Documento di piano definisce la strategia paesaggistica comunale declinando gli obiettivi generali di tutela in specifici obiettivi di qualità paesaggistica, conseguenti determinazioni riferite ai compiti del Piano delle Regole, del Piano dei Servizi e dei Piani attuativi relativi agli ambiti di trasformazione, definendo:

- descrizione e finalità della tutela dei sistemi e degli ambiti della conservazione
- descrizione e finalità della tutela dei sistemi e degli ambiti del mantenimento
- individuazione, descrizione e definizione delle priorità e degli indirizzi paesaggistici degli ambiti di trasformazione
- individuazione, descrizione, definizione delle priorità e degli indirizzi paesaggistici degli ambiti del degrado da riqualificare/recuperare

PIANO DELLE REGOLE

Il piano delle regole individua aree, ambiti e immobili che caratterizzano a diverso titolo lo “**stato dei luoghi**”, articolati secondo categorie distinte, ma non reciprocamente esclusive, per le quali il PGT formula regole volte a disciplinare o ad escludere gli interventi.

Il rapporto tra il “**quadro conoscitivo**” e il Piano delle Regole è fortemente legato alle specificità territoriali locali, tenendo conto delle priorità di tutela e degli obiettivi di qualità paesaggistica declinati dal Documento di Piano, anche in ottemperanza alle disposizioni e agli indirizzi del PTPR e del PTCP. Nel Piano delle Regole il tema guida quindi è fortemente connesso all’assetto attuale del paesaggio per il quale occorre farsi carico di formulare regole che definiscano livelli e modalità di intervento là dove si ritengano ammissibili, o di stabilire particolari cautele, estese fino al divieto di trasformazione, per ambiti caratterizzati da peculiarità naturalistica o storico/culturale o da rischio di eventi calamitosi.

Il livello di dettaglio della disciplina, organizzata in norme e criteri, varierà in funzione del grado e dei fattori di sensibilità paesaggistica e dei processi d’uso e delle domande di trasformazione che rischiano di compromettere l’identità dei luoghi. Aspetti già indagati nella definizione del quadro conoscitivo e del Documento di Piano, che possono però trovare nel Piano delle Regole ulteriore approfondimento.

Le specificità territoriali elencate nel primo comma dell’art. 10 della l.r. 12/05 devono quindi essere puntualmente identificate, perimetrare e deve essere assegnato loro un valore riconosciuto, localmente o per appartenenza a sistemi di interesse sovra-locale (sistema dei vincoli, piani regionali, provinciali o di parco, ...). La disciplina di dettaglio seguirà le indicazioni dei commi successivi dell’art. 10, che di seguito si articolano sommariamente.

Il tessuto urbano consolidato

- Immobili assoggettati a tutela: descrizione e norme di tutela (art. 10 commi 1 e 2)
- Immobili per i quali si propone l’assoggettamento a tutela (art. 10 comma 2)
- Centri e nuclei di antica formazione: descrizione e norme di tutela (art 10 commi 2 e 3)per interventi sul patrimonio edilizio esistente, nuove costruzioni o sostituzioni, verde, spazi aperti e sistema degli spazi pubblici
- tessuti consolidati più recenti: descrizione, norme e criteri di intervento sulla base dei caratteri fisico-morfologici riconosciuti e caratterizzanti di cui al quadro conoscitivo (art. 10 commi 2 e 3), edificato esistente e nuove costruzioni, spazi aperti e sistema degli spazi pubblici
- interventi di integrazione paesaggistica

Le aree destinate all’agricoltura (art. 10 commi 1 e 4)

- criteri di intervento: edilizia rurale esistente e nuove costruzioni
- altri elementi del paesaggio agrario da tutelare (boschi, idrografia superficiale, percorsi, opere di bonifica ...) descrizione e criteri di intervento

Le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologico (art. 10 commi 1 e 4)

- ambiti di interesse geo-morfologico: descrizione, norme e criteri di intervento
- ambiti di interesse naturalistico: descrizione, norme e criteri di intervento
- ambiti, elementi e sistemi del paesaggio agrario tradizionale: descrizione, norme e criteri di intervento
- ambiti di valorizzazione o riqualificazione paesaggistica e ambientale: descrizione, norme e criteri di intervento
- elementi emergenti e particolari sistemi paesaggistici di caratterizzazione locale: descrizione, norme e criteri di intervento.

Le aree non soggette a trasformazione (art. 10 commi 1 e 4)

- descrizione e criteri paesaggistici di intervento

PIANO DEI SERVIZI

Il Piano dei Servizi contribuisce alla attuazione della strategia paesaggistica definita dal Documento di Piano in coerenza con la disciplina e i criteri definiti dal Piano delle Regole.

I livelli sui quali incide maggiormente sono la costruzione del sistema del verde di connessione tra città e territorio rurale, la costruzione di corridoi ecologici, la definizione formale e funzionale di spazi ed edifici pubblici.

Il carattere proprio di strumento operativo di programmazione può incidere fortemente sulla tutela e qualificazione paesaggistica del territorio comunale, sia in riferimento al diretto controllo dei processi progettuali da parte dell'Amministrazione comunale, sia in riferimento alle verifiche di fattibilità economica e temporale degli interventi. Appare evidente che la coerenza e sinergia tra priorità di intervento del Piano dei Servizi, programmazione delle trasformazioni e priorità paesaggistiche individuate dal Documento di Piano può rendere assolutamente concreta ed efficace l'attuazione della strategia paesaggistica definita dall'Amministrazione in riferimento al raggiungimento di specifici obiettivi di qualità.

Il ruolo propositivo e progettuale dell'Amministrazione diviene in tal senso fondamentale e la variabile tempo assume un'importanza rilevante al fine della completa realizzazione degli interventi di qualificazione paesistica individuati dal Documento di Piano.