ANCONA 29 • 05 • 1997

SUPPLEMENTO N. 20
al B.U. n. 32 del 29 Maggio 1997

ANNO XXVIII • N.20

REPUBBLICA ITALIANA

BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE MARCHE

Le edizioni ordinarie del bollettino della Regione
sono suddivise in tre parti così distinte:

PARTE PRIMA - ATTI DELLA REGIONE

SEZIONE I

- *Leggi*
- *Regolamenti*
- *Direttive*
- *Circolari*

SEZIONE II

- *Deliberazioni del consiglio regionale*
- *Deliberazioni dell'ufficio di presidenza del consiglio regionale*
- *Deliberazioni della giunta regionale*
- *Decreti e ordinanze del presidente della giunta regionale*
- *Decreti di competenza dei dirigenti regionali*
- *Varie*

PARTE SECONDA - ATTI DELLO STATO E DEGLI ORGANI GIURISDIZIONALI

SEZIONE I

- *Leggi statali che, a norma dell'art. 123 della Costituzione, approvano norme statuarie per la regione*

SEZIONE II

- *Sentenze e ordinanze della corte costituzionale relative a leggi regionali o statali coinvolgenti la regione in conflitti di attribuzione o riguardanti la legittimità costituzionale di leggi regionali*
- *Atti con cui vengono sollevate questioni di legittimità costituzionale di leggi regionali*

SEZIONE III

- *Atti di organi statali o comunitari la cui pubblicazione, ritenuta di particolare interesse per la Regione, sia disposta dal presidente della giunta regionale*
- *Varie*

PARTE TERZA - ATTI DI TERZI

SEZIONE I

- *Statuti*

SEZIONE II

- *Avvisi di concorso*

SEZIONE III

- *Avvisi di gara*

SEZIONE IV

- *Varie*

SPEDIZIONE IN ABBONAMENTO POSTALE COMMA 34 ART. 2 LEGGE 549/95 - FILIALE DI ANCONA

Il Bollettino della Regione Marche si pubblica in Ancona e di norma esce una volta alla settimana, il **giovedì.**
La Direzione e la Redazione sono presso la Regione Marche
Segreteria della Giunta e AA.GG. - Via Gentile da Fabriano - Ancona - Tel. (071) 8061

SOMMARIO

INDICE SISTEMATICO _____ *pag.* 5

PARTE PRIMA - ATTI DELLA REGIONE

SEZIONE II ◆ *Deliberazioni della Giunta Regionale* _____ " 7

INDICE SISTEMATICO

PARTE PRIMA
ATTI DELLA REGIONE

SEZIONE II

DELIBERAZIONI DELLA GIUNTA REGIONALE

SERVIZIO URBANISTICA E CARTOGRAFIA

Deliberazione della G.R. n. 1287 ME/URB del 19/05/1997.
"L.R. 5 agosto 1992, n. 34 - (Norme in materia Urbanistica, Paesaggistica e di assetto del Territorio) - Piano paesistico ambientale Regionale - Delibera C.R. n. 197 del 3 novembre 1989. Documento di orientamenti agli enti locali in materia di pianificazione urbanistica - Linee guida per la redazione degli strumenti urbanistici generali comunali e per il loro adeguamento al P.P.A.R." pag. 7

PARTE PRIMA - ATTI DELLA REGIONE

SEZIONE II

DELIBERAZIONI DELLA GIUNTA REGIONALE

SERVIZIO URBANISTICA E CARTOGRAFIA

Deliberazione della G.R. n. 1287 ME/URB del 19/05/1997.

"L.R. 5 agosto 1992, n. 34 - (Norme in materia Urbanistica, Paesaggistica e di assetto del Territorio) - Piano paesistico ambientale Regionale - Delibera C.R. n. 197 del 3 novembre 1989.
Documento di orientamenti agli enti locali in materia di pianificazione urbanistica - Linee guida per la redazione degli strumenti urbanistici generali comunali e per il loro adeguamento al P.P.A.R."

LA GIUNTA REGIONALE

VISTO il documento istruttorio riportato in calce alla presente deliberazione, predisposto dal Servizio Urbanistica e Cartografia, che propone, in questa prima fase, di emanare un atto esplicativo della materia, quale contributo agli Enti Locali, motivato anzitutto dalla opportunità e dalla necessità di garantire sostanziale omogeneità di comportamenti nelle diverse realtà provinciali, (seppure nel rispetto delle singole peculiarità), nonché dalla esigenza di un indispensabile coordinamento regionale (a sette anni dalla entrata in vigore del PPAR ed a cinque anni dal trasferimento di competenze in materia urbanistica alle Province);

RITENUTO, per i motivi riportati nel predetto documento istruttorio (da cui risulta che l'atto é già stato adottato con delibera G.R. n. 920 del 14 aprile 1997 ma per mero errore materiale non risultano stampate alcune parti) e che vengono condivisi, deliberare in merito annullando il precedente atto;

VISTO il parere favorevole, di cui all'art. 4, comma 4, della Legge Regionale 17 gennaio 1992, in ordine alla regolarità tecnica e sotto il profilo di legittimità rilasciato dal Dirigente del Servizio Urbanistica e Cartografia e considerato che dalla presente deliberazione non deriva, né può comunque derivare un impegno di spesa a carico della Regione, come risulta dalla conforme attestazione sottoscritta dal Dirigente stesso in calce al presente atto;

VISTO l'art. 25/10 dello Statuto della Regione;

Con la votazione, resa in forma palese, riportata a pagina 1;

DELIBERA

DI APPROVARE il testo integrale del documento concernente: "L.R. 5 agosto 1992, n. 34 - Piano Paesistico Ambientale Regionale - Delibera C.R. n. 197 del 3 novembre 1989 - Documento di orientamenti agli Enti Locali in materia di pianificazione urbanistica - Linee guida per la redazione degli strumenti urbanistici generali comunali e per il loro adeguamento al P.P.A.R.", riguardanti la Legge regionale 34/92 (articoli 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 26, 27, 28, 29, 39) ed il Piano Paesistico Ambientale Regionale (articoli 24, 25, 26, 27, 27 bis, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 60); (All. A parte integrante);

DI INVITARE le quattro Amministrazioni Provinciali a recepire formalmente il presente documento tramite specifico atto, apportandovi le modifiche e/o integrazioni rapportate alle specificità di ogni realtà territoriale, fermo restando in ogni caso il rispetto dei principi contenuti nel presente atto; i tempi che la Regione reputa ragionevoli ed ottimali sono previsti in sei mesi a far data dal giorno di pubblicazione del presente documento sul B.U.R. ; si invitano altresì le Province ad impegnare i propri settori tecnici per una adeguata divulgazione rispetto alla quale la Regione offre fin da ora la massima disponibilità;

DI IMPEGNARE il Servizio Urbanistica e Cartografia e l'Assessorato all'Urbanistica nelle attività inerenti l'informazione e la diffusione del presente documento, in particolare tramite:
- la sua pubblicazione sulla rivista mensile "MARCHE" ed in un numero speciale del B.U.R.;
- l'organizzazione di giornate di studio da tenere presso la sede della Giunta regionale e presso ogni Provincia per la discussione del documento, delle tematiche dell'adeguamento e della formazione dei PRG, in cui siano coinvolti gli Enti locali (in particolare modo i tecnici), le associazioni Anci, Upi ed Uncem, gli istituti universitari, le categorie professionali interessate;
- l'organizzazione di altre eventuali attività divulgative che si renderanno necessarie, con particolare riferimento alle attività di monitoraggio previste;

DI IMPEGNARE inoltre il suddetto Servizio e l'Assessorato:

- a garantire idoneo "monitoraggio" sul documento mediante verifiche periodiche presso le Province ed i Comuni (allargando il tavolo tecnico anche ad Anci ed Uncem), verifiche che consentano di acquisire:
- il grado di condivisione e di recepimento dei contenuti;
- le tematiche che necessitano di ulteriori approfondimenti;
- le richieste di eventuali modifiche e/o integrazioni di rilevanza generale;
- eccetera.
- a predisporre successivamente sulla base delle risultanze complessive delle operazioni di informazione e divulgazione del monitoraggio e degli adeguamenti provinciali, una proposta di "atto di indirizzo e coordinamento", che costituisca l'adempimento, partecipato e condiviso, ai disposti dell'art. 2 comma quarto, dell'art. 73 comma primo della L.R. 34/92 e dell'art.

64 lettera b) delle NTA del PPAR;

DI DEMANDARE a successivi atti esecutivi la valutazione delle spese necessarie alla divulgazione del documento ed il conseguente impegno finanziario.
Il presente atto é soggetto a controllo ai sensi dell'art. 1 ltt. b del decreto legislativo n. 40 del 13/2/1993;

E

Con la seguente votazione resa in forma palese:
- presenti n.
- voti favorevoli n.
- voti contrari n.
- astenuti n.

DELIBERA

DI DICHIARARE l'atto immediatamente eseguibile ai sensi dell'articolo 49 della legge 13 febbraio 1953 n. 62.

DOCUMENTO ISTRUTTORIO

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Si richiamano di seguito le norme connesse alla presente proposta di deliberazione:
- la Legge 08/06/1990, n. 142 e s. m.;
- la L.R. 05/08/1992, n. 34 e s. m.;
- la Del. C.R. n. 197 del 03/11/1989 (PPAR) ed, in particolare, l'art. 64 lettera b) delle NTA del PPAR che prevede, quale disciplina complementare del piano la redazione di "Indirizzi e criteri per la revisione degli strumenti urbanistici comunali" da riferire a quelli generali (PRG) il cui adeguamento risulta obbligatorio (si chiarisce che tale documento costituisce uno dei presupposti che, insieme alle successive elaborazioni provinciali, confluiranno poi in una successiva direttiva regionale, quale adempimento specifico).

MOTIVAZIONI

L'obiettivo fondamentale che sottende tale documento è quello di favorire l'approfondimento delle tematiche connesse alla pianificazione urbanistica in adeguamento al Piano Paesistico Regionale Ambientale, purtroppo ancora non sempre tale da rispondere compiutamente alle sollecitazioni, agli indirizzi, alle direttive ed alle prescrizioni formulate dal PPAR. Il documento ponendosi come "contributo" regionale, non assume valenza di direttiva vincolante, ma vuole diventare, nel tempo e nella applicazione concreta, un riferimento sia per gli operatori coinvolti nel complesso iter procedurale di ogni piano regolatore (tecnici ed amministratori; pubblici e privati), sia per i cittadini.
Un secondo, ma altrettanto prioritario obiettivo, è quello di rendere più espliciti e condivisi i contenuti del PPAR, a quasi dieci anni dalla sua adozioni (13 luglio 1987), a sette dalla sua entrata in vigore (10 febbraio 1990) ed a quasi cinque dalla attribuzione di competenze in materia urbanistica alle Province (7 agosto 1992).
Si ritiene indispensabile che sui temi della pianificazione paesistico-ambientale si crei nel tempo nella Regione Marche un 'linguaggio comune', quale espressione concreta di un 'approccio" al territorio altrettanto 'comune', (connesso alla 'sostenibilità dello sviluppo' ed ai suoi esiti territoriali), che sia sempre più partecipato e condiviso.
Il Sevizio ritiene a riguardo che si renda sempre più necessaria una azione di coordinamento da parte della Regione in materia urbanistica, da svolgersi attraverso metodi e strumenti di partecipazione dialettica ed elaborazioni congiunte, il più possibile condivise, al fine di garantire un sempre migliore rapporto tra gli Enti interessati e tra questi e gli operatori di settore.

ITER E STRUMENTO DI FORMAZIONE

Il Servizio Urbanistica regionale aveva già da tempo prodotto una prima stesura di indirizzi inerenti la pianificazione generale comunale in riferimento ai contenuti innovativi introdotti dl PPAR.
La stagione legislativa aperta dalla Legge 142/90 ha avuto la sua attuazione regionale in campo urbanistico nella fondamentale legge regionale 5/8/1992, n. 34 (Norme in materia Urbanistica, Paesaggistica di assetto del territorio) con la quale sono stata attribuite alle Province le funzioni in materia urbanistica fino allora di competenza regionale.
Pertanto, alla luce di quanto sopra, si è ritenuto che il documento regionale originario andasse completamente rielaborato, risultando in parte già obsoleto rispetto alla novità delle attribuzioni.
A riguardo, si è ritenuto non solo opportuno ma anzi indispensabile, costituire una sede tecnica di lavoro in cui rivedere il materiale prodotto, ripensarne il palinsesto, riarticolarne i contenuti, sulla base delle esigenze delle Province che, nel frattempo, hanno maturato professionalità ed esperienza.
Pertanto, con nota dell'Assessore all'Urbanistica regionale (prot. n. 2345 del 15/07/1996), è stato istituito un "tavolo tecnico permanente di lavoro Regione-Province", cui veniva dato come primo impegno la revisione critica, partecipata ed il più possibile congiunta, della bozza regionale, ritenendo fondamentale il coinvolgimento delle Province ed il reciproco confronto.
Tale sede dovrebbe diventare nel tempo uno dei luoghi privilegiati di confronto permanente, di aggiornamento e di dialogo sui temi di maggiore rilevanza in campo urbanistico, tavolo "...di cui la Regione si fa promotrice, rispondendo al suo ruolo istituzionale ed alle esigenze di coordinamento da più parti rilevate". Ad avviso del Servizio proponente, nel prosieguo dei lavori, esso andrebbe allargato anche a rappresentanze dell'Anci e dell'Uncem, per una conoscenza più diretta delle questioni che interessano il livello comunale e la sfera applicativo - gestionale.
A partire dal luglio 1996 ad oggi si sono svolti oltre dieci incontri (documentati da relativa verbalizzazione) cui hanno partecipato funzionari regionali e provinciali, insieme ad un rappresentante dell'Upi, confrontandosi reciprocamente su contenuti, strumenti, metodi, in uno spirito di piena collaborazione.

CONTENUTI SINTETICI

Il documento è stato pensato ed articolato in quattro grandi titoli (più un quinto costituito dagli "Allegati").

1) L'EVOLUZIONE DEL FARE URBANISTICA

Tale capitolo costituisce l'inquadramento complessivo, tecnico-disciplinare e culturale, in cui sono state poi collocate le riflessioni più specifiche sull'adeguamento.
Esso è composto da più capitoli che affrontano, non certo con la pretesa di essere esaustivi, le principali questioni che attraversano l'odierno dibattito urbanistico e su cui saranno necessari approfondimenti, anche normativi.

2) CONTENUTI DEL PRG IN RAPPORTO AL PPAR

In questa parte si entra ne vivo delle questioni molteplici ed articolate, connesse all'insieme delle operazioni che compongono l'adeguamento al PPAR dello strumento urbanistico generale comunale.
Il Servizio, a riguardo, in uno spirito di collaborazione con gli Enti Locali, propone (senza che abbia valore vincolante, ma solo esemplificativo) una "ipotesi di percorso metodologico tipo" che, gradualmente, consente di percorrere i progressivi passaggi che compongono la complessa elaborazione del PRG nell'ottica della pianificazione paesistico-ambientale.
In tale titolo si può trovare anche un "glossario" (nato da una specifica richiesta delle Province) che fa chiarezza sul significato di alcuni dei termini più usati (ma anche spesso abusati) nelle operazioni di adeguamento.
Esso non é statico, ma potrà nel tempo arricchirsi progressivamente di altri vocaboli", via via che si giungerà ad ulteriori formulazioni, sempre più certe e condivise.
All'interno del glossario sono state inserite anche "le specifiche "riferite alle singole" categorie costitutive del paesaggio "individuate dal PPAR, fornite di chiarimenti ed approfondimenti disciplinari.

3) LO ZONING

Il titolo entra nel merito dei contenuti delle singole zonizzazioni (individuate dal DM 1444/1968 e dall'Art. 19 della LR 34/92), nell'intento di superare quell'approccio semplicistico all'uso dei suoli (separatezza delle funzioni; monofunzionalità di destinazione; "urbanistica dei retini"...) i cui esiti sono ancora purtroppo ben visibili sul territorio.
Per ogni zona vengono esposti criteri, suggerimenti e, al contempo, proposte riflessioni critiche.

4) CRITERI PER IL DIMENSIONAMENTO DEI PIANI

In questo titolo si propone una serie di prime riflessioni connesse alla "questione centrale" del "dimensionamento" dei piani regolatori.
Trattasi di "principi - guida" che potranno trovare poi giusta collocazione sia negli strumenti di programmazione - pianificazione regionale, sia in ogni P.T.C. provinciale (ai sensi dell'art. 12 comma primo lettera f) della LR 34/92).

5) ALLEGATI

Gli allegati concernono due grandi "contenitori" :
- quello della "documentazione" (distinta a sua volta in "amministrativa", "tecnico - amministrativa" - pareri da acquisire - e "tecnica", tra cui una proposta di "relazione tipo" che esplicita sinteticamente i requisiti minimi che devono caratterizzare tale elaborato ai fini della piena comprensione di ogni Prg);
- quello della "procedura" (il procedimento di formazione degli strumenti di pianificazione).
Entrambi attingono a materiale fornito dalle stesse Province.

INFORMAZIONE - DIVULGAZIONE

Si ritiene che il ruolo regionale non possa concludersi semplicemente con la pubblicazione sul B.U.R. del presente documento. Si ritiene invece che lo stesso costituisca un primo significativo momento di quel dialogo interistituzionale, sui temi della pianificazione, di cui la Regione vuole farsi promotrice e garante.
Pertanto, si propone di divulgare i contenuti del presente atto, tramite la attivazione di una serie di seminari e di corsi di formazione da svolgersi sul territorio marchigiano, presso le sedi provinciali, presso le Comunità montane (aggregatrici di più Comuni), presso gli enti parco, eccetera. Tali momenti di informazione e formazione saranno rivolti sia ai tecnici provinciali e comunali, sia ai professionisti, agli Ordini professionali, per innescare un serie dibattito sulla pianificazione urbanistica marchigiana, tanto più utile e sentito a dieci anni dalla adozione del PPAR, quale indispensabile verifica.
Vista l'importanza che le tematiche del documento rivestono nella formazione degli strumenti urbanistici comunali, nonché nella loro approvazione e gestione, si ritiene inoltre fondamentale una sua adeguata pubblicizzazione sia tramite il mensile regionale "Marche" (edito dalla Giunta) che impegni un numero a riguardo, sia tramite un numero speciale del B.U.R..

MONITORAGGIO

Proprio a riguardo, si ritiene che il presente documento di indirizzi non possa ritenersi rigido ed immodificabile, ma vada appositamente assoggettato ad una sorta di "monitoraggio", rispetto al quale risulterà centrale il ruolo delle Province. In uno spirito di reciproca collaborazione si propongono verifiche periodiche (a sei mesi, ad un anno) sulla validità del documento, sul suo grado di recepimento e condivisione, sulla sua applicabilità, sulle riflessioni che, ai vari livelli istituzionali e nei diversi operatori coinvolti potrà suscitare.
Tali verifiche, di cui la Regione si fa promotrice impegnando il Servizio Urbanistica e Cartografia, avverranno mediante scambi congiunti di informazioni, sia in sede di tavolo tecnico (da allargare anche ad Anci ed Uncem), sia attivando appositi momenti di incontro - dibattito (conferenza delle Autonomie; seminari tecnici; forum dell'urbanistica marchigiana; conferenza dei comitati; ecc).

ESITI

Proprio all'interno della logica non direttiva che attra-

versa l'intero documento, si propone di invitare le Province a recepirlo formalmente tramite uno specifico "atto", che consenta loro di apportarvi le modifiche e/o integrazioni che ritengano mirate alla specificità della propria realtà territoriale. E' evidente che resta in ogni caso fermo il rispetto dei "principi" contenuti nel documento regionale, in modo tale che sussistano relativi rapporti di coerenza.
Si propongono ragionevolmente sei mesi di tempo per il recepimento - adeguamento provinciale.
Il presente documento, stante il carattere di novità e la rilevanza delle attribuzioni di funzioni urbanistiche alle Province, intende porsi come strumento interlocutorio nei confronti degli Enti locali.
A riguardo si propone che, solo a seguito delle complessive risultanze delle operazioni di informazione - divulgazione, di monitoraggio e di adeguamento provinciale, la Regione possa emanare un successivo "atto di indirizzo e coordinamento" che adempia ai disposti dell'art. 2 comma quarto, dell'art. 73 comma primo della LR 34/92 e dell'art. 64 lettera B) delle NTA del PPAR, quale punto di arrivo di un processo di partecipazione sulle tematiche della pianificazione urbanistica, concertato e condiviso con gli Enti locali.

CONCLUSIONI

L'atto é già stato adottato con delibera G.R. n. 920 del 14 aprile 1997 ma, per mero errore materiale non risultano stampate alcune parti. Pertanto, si propone alla Giunta Regionale di annullare il precedente atto e di deliberare il documento di orientamenti nella sua interezza, dichiarandolo, per motivi di urgenza, immediatamente esecutivo.

IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO
(Dr. Arch. Silvia Catalino)

PARERE DEL DIRIGENTE DEL SERVIZIO

Il sottoscritto, considerata la motivazione espressa nell'atto in questione esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica e sotto il profilo di legittimità della presente deliberazione.
Il presente atto é soggetto a controllo ai sensi dell'articolo 1 comma 1 lettera b) del decreto legislativo 13 febbraio 1993, n. 40.
Si attesta inoltre che dalla presente deliberazione non deriva, né può comunque derivare un impegno di spesa a carico della regione.

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO
URBANISTICA E CARTOGRAFIA
(Dr. Arch. Silvia Catalino)

La presente deliberazione si compone in n. pagine, di cui n. pagine di allegati che formano parte integrante della stessa.

IL SEGRETARIO DELLA
GIUNTA REGIONALE
(Dott. Mario Conti)

All. A parte integrante

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

Indice

PREMESSA

1. L'EVOLUZIONE DEL "FARE" URBANISTICA

1.0 PREMESSA
1.1 LA RIQUALIFICAZIONE URBANA
1.2 L'ECOPIANO
1.3 NUOVI MECCANISMI DI GESTIONE
1.4 LA PIANIFICAZIONE CONDIVISA O "COPIANIFICAZIONE"

2. CONTENUTI DEL PRG IN RAPPORTO AL PPAR

2.1 INQUADRAMENTO GENERALE
2.2 NATURA DEI VINCOLI
2.3 VIGENZA DEL PPAR
2.4 AMBITO DI APPLICAZIONE
2.5 LE FASI OPERATIVE DI ADEGUAMENTO
2.6 IPOTESI DI PERCORSO METODOLOGICO TIPO PER L'ADEGUAMENTO DEI P.R.G. AL P.P.A.R.
2.7 IL GLOSSARIO DEI TERMINI
2.8 LE CATEGORIE COSTITUTIVE DEL PAESAGGIO

3. LO ZONING

4. CRITERI PER IL DIMENSIONAMENTO DEI PIANI

5. ALLEGATI

5.0 ELABORATI DI PRG
5.1 DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA
5.2 DOCUMENTAZIONE TECNICO-AMMINISTRATIVA (PARERI)
5.3 DOCUMENTAZIONE TECNICA
5.3.A Proposta di Relazione Tipo
5.3.B Elaborati Cartografici

5.4 IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEGLI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE

PREMESSA

Il presente documento nasce dal proficuo lavoro svolto in sede di "tavolo tecnico permanente Regione - Province" istituito con nota dall'Assessore Regionale all'Urbanistica (n. 2345 del 15/07/1996) cui hanno partecipato dirigenti e funzionari regionali e provinciali, in uno spirito di collaborazione e di proficua dialettica, che ha visto comunque prevalere elementi di condivisione, rispetto a quelli di differenziazione.
Il documento non assume valore vincolante, essendo pensato, in questa prima fase, come contributo della Regione agli Enti Locali in materia urbanistica, le cui funzioni amministrative sono state trasferite alle Province dalla Legge Regionale 5/8/1992, n. 34, attuativa dei disposti della L 142/90 profondamente innovativa dell'ordinamento delle Autonomie Locali.
Pertanto, esso potrà essere opportunamente "adeguato" dalle Province, sulla base della esperienza fino ad ora maturata, delle questioni più rilevanti che emergono nel "fare" quotidiano e nei rapporti con i Comuni, delle specifiche peculiarità di ogni realtà provinciale: potranno cioé essere sottolineate (ed ulteriormente sviluppate) alcune tematiche rispetto ad altre ed anche modificate alcune parti, accentuando con motivate differenziazioni quello che ogni Provincia riterrà più mirato alla propria identità ed a quella del territorio provinciale, nel rispetto, ovviamente, dei principi contenuti nel presente testo per la necessaria coerenza che la complessità delle questioni sollevate richiede.
A riguardo, il documento regionale vuole assumere valenza di riferimento e di orientamento dei comportamenti, quale espressione concreta del ruolo di coordinamento che la legge espressamente riconosce alla Regione e che la stessa intende svolgere, finalizzato a promuovere, in collaborazione con gli Enti Locali, una effettiva pianificazione integrata del territorio, di cui il Piano Regolatore Generale Comunale rappresenta uno degli strumenti cardine, a più diretto contatto con il cittadino.
Solo successivamente, a seguito di idonee forme di divulgazione, degli adeguamenti provinciali e delle previste verifiche che la Regione attiverà con le stesse e con i Comuni, si ritiene di poter giungere a produrre un "atto di indirizzo e coordinamento", quale punto di arrivo di un percorso insieme compiuto.

1. L'EVOLUZIONE DEL "FARE" URBANISTICA

1.0 PREMESSA

Nei seguenti paragrafi si é ritenuto opportuno puntualizzare l'attenzione su alcuni dei temi più significativi dell'attuale dibattito sulla pianificazione territoriale, temi sollevati sia da strumenti urbanistici che presentano elementi di indubbia novità rispetto ad una redazione che potremmo definire "classica", sia dalla stessa produzione legislativa, talvolta anticipatrice della prassi stessa.
Si é ritenuto importante inserire tali spunti per spostare lo sguardo su questioni che non potranno non portare nel tempo a modifiche dei consueti comportamenti amministrativi, insieme a sostanziali revisioni del corpus normativo afferente l'urbanistica.

1.1 L'ECOPIANO

Il termine "ecopiano" é stato per lo più utilizzato in rapporto a PRG appartenenti all'ultima generazione urbanistica che inseriscono nelle norme anche parametri di natura più prettamente ecologica, quali ad esempio "l'indice di (im)permeabilizzazione dei terreni urbanizzati", e "l'indice di piantumazione" (finalizzato non solo a garantire una dotazione di verde esteticamente appagante in termini di decoro urbano, ma soprattutto a consentire, col loro apparato radicale un progressivo consolidamento del terreno).
Si ritiene, pur considerando positive, anzi auspicabili, tali innovazioni normative, che "ecopiano" possa ritenersi attivamente quel piano che:
- possieda una connotazione peculiarmente "fisica" del territorio oggetto di pianificazione, nel senso che assuma le sue molteplici caratteristiche "fisiche" (geologiche, geomorfologiche, botanico - vegetazionali, pedologiche, clivometriche, colturali ecc.) come supporto della stessa "forma di piano";
- ponga, di conseguenza, estrema attenzione all'esito delle scelte di piano espresso in termini di "consumo di suolo", considerato per troppo tempo una sorta di "variabile indipendente", quasi irrilevante (una corretta lettura disciplinare del territorio non può non comportare una sempre maggiore attenzione all' "uso del suolo" non ancora utilizzato a fini antropici (sia insediativi che non), stante l'alto livello di "scarto" dei ruoli ad essi afferibili per il notevole stato di degrado, fisico-appunto, della "risorsa suolo");
- concepisca il proprio progetto alla luce dei principi ecologici presenti nella più recente produzione normativa (dalla L. 349/86 alla L. 183/89 ecc.) che fanno riferimento alla "ecosostenibilità" dello sviluppo, ossia ad una compatibilità tra l'esercizio sul territorio dell'insieme delle attività antropiche e le risorse fisiche che costituiscono la struttura portante del territorio stesso, tale da non comprometterle definitivamente nel tempo ed irrimediabilmente nello spazio.

1.2. LA RIQUALIFICAZIONE URBANA

La più recente produzione normativa, tra l'altro in parte legata ad una legislazione di natura eminentemente finanziaria e non prettamente urbanistica, ha introdotto una serie di nuovi strumenti il cui principale contributo (al di là dei giudizi di merito sulla loro efficacia, trovandoci in una fase ancora sperimentale) é stato quello di indirizzare l'attenzione (ed i finanziamenti) sul recupero del patrimonio edilizio esistente (in particolare su quello di edilizia pubblica) e sulla "riqualificazione urbana" come insieme sistematico di opere finalizzato al recupero funzionale, edilizio, urbanistico (ed anche sociale) di parti di città in condizioni di degrado, da attuare mediante il "concorso di più operatori pubblici e privati".
I riferimenti normativi sono i seguenti:
- artt. 2 e 16 L. 179/92
- art. 11 L. 493/93
- D.M.LL.PP. 1/12/94 e successiva Direttiva CER (su G.U. n. 290 del 13/12/94)

La novità essenziale é costituita dai diversi obiettivi di "integrazione" che devono qualificare gli specifici strumenti, di plurima natura:
- funzionale (integrazione di diverse destinazioni d'uso residenziali, terziarie, collettive, ecc.);
- patrimoniale (il patrimonio edilizio da recuperare può essere pubblico e/o privato);

- finanziaria (le risorse da investire possono essere pubbliche e private);
- urbanistica (gli interventi devono essere tali da recuperare "parti di città" in modo da garantire una integrazione dei rapporti fra loro ed il resto della città, sia in termini infrastrutturali che di servizi).

La L.R. 34/92 consente l'opportunità di inserire, già in sede di Piano Regolatore Generale, una previsione disegnata di parti di città, assumendo per esse il PRG contenuti di "strumento attuativo". Le zone di cui sopra sembrano le più "vocate" a tale tipo di utilizzo.
Il quarto comma dell'art. 15 della L.R. 34/92 introduce infatti un "modus operandi" completamente innovativo, che ha il suo riferimento "culturale" nelle esperienze dell'ultima generazione urbanistica.
Già in sede di strumentazione urbanistica generale é possibile inserire, contestualmente a questa, anche proposte di definizione urbanistica particolareggiata (sia di iniziativa pubblica che privata) per tutte le zone del territorio comunale, "anche per quelle di espansione" (quindi, sia residenziali che produttive, che per servizi), a condizione che tali zone siano "dotate di progettazione urbanistica di dettaglio, almeno in scala 1:500".
Non trattasi in realtà di una anticipazione della strumentazione attuativa, bensì sempre di PRG (strumento generale), ma di PRG dettagliato, di una formulazione di dettaglio del PRG.
A seguito della approvazione del PRG su tali zone si potrà poi procedere anche la rilascio di singole concessioni, consentendo interventi edilizi diretti. Verrebbero così eliminati i tempi della procedura dello strumento attuativo: pubblicazione, deposito, osservazioni, controdeduzioni, approvazione definitiva, facendoli coincidere con quelli della analoga procedura di PRG.
E' evidente che, a parte la attribuzione di contenuti disciplinari alla citata "progettazione urbanistica di dettaglio" (di seguito precisati), in caso di intervento di iniziativa privata andrà contestualmente prodotta una proposta di convenzione, come parte integrante degli elaborati, da ratificare (o rimettere a punto) a seguito della approvazione del PRG: questo per garantire la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria a carico del privato, onde evitare la legittimazione nel tempo di quartieri "dimezzati" o comunque realizzati in assenza di una chiara disciplina del rapporto pubblico - privato, oltre al rispetto delle norme statali di cui alla L. 765/67.
Come accennato il sopracitato comma, nella sua formulazione, potrà trovare una valida attuazione in zone di recupero (inerenti quindi aree già edificate ed urbanizzate, ma degradate), in cui più semplice si configura l'applicazione dell'immediato rilascio di concessioni per interventi diretti, che verrebbero così a collocarsi all'interno di un disegno coerente (non solo "formale", ma connesso ad impegni reciproci del partner pubblico e di quello privato), tale perché pensato all'interno del disegno complessivo del PRG. E' importante inserire e valutare tali strumenti all'interno del piano generale, per superare il vizio spesso diffuso di vederli come derogatori rispetto allo stesso.
Quanto alla "progettazione urbanistica di dettaglio" si ritiene che questa debba consentire una chiara lettura dell'assetto planovolumetrico e tipologico finale della zona oggetto di intervento, non solo in termini distributivi (differenziazione degli spazi in rapporto alle diverse destinazioni d'uso, pubbliche e non e alle loro specifiche articolazioni spaziali), ma anche in termini formali, ossia di preventivo controllo della futura configurazione della "struttura urbana" finale.
Pertanto essa dovrà contenere almeno quanto di seguito:
- specificazione dei tipi edilizi;
- loro caratteristiche;
- sezioni stradali;
- esecutivi delle opere di urbanizzazione;
- tipologie degli elementi di arredo urbano;
- progettazione degli spazi "vuoti" in rapporto ai volumi previsti;
- rapporto con orografia del terreno e relative verifiche planoaltimetriche;
- rapporto con l'edificato esistente e con il contesto paesistico.

Si richiama pertanto la Direttiva n. 5 del 14 marzo 1991 (BUR 31 bis del 27 marzo 1991), in particolare l'Allegato "D" (Atti tecnici) che, seppure riferito alla strumentazione attuativa interessante zone paesaggisticamente vincolate, individua la documentazione necessaria per la definizione ed il controllo della progettazione urbanistica di dettaglio.
Questo vale a maggior ragione nel caso in cui tale zone siano interessate da ambiti provvisori di tutela di categorie costitutive del paesaggio individuate dal PPAR e quindi siano vere e proprie zone proposte dal Comune "in adeguamento" (si veda la parallela lettura dell'art. 27 bis delle NTA del PPAR), per le quali il disegno dettagliato si configura anche come verifica e controllo dell'inserimento dell'intervento nel contesto paesistico.
La possibilità di utilizzare a livello di PRG tale situazione operativa può risultare opportuna anche nei casi di zone interessate da ambiti provvisori di tutela del PPAR sulle quali il Comune, in sede di adeguamento, ritiene ammissibile, secondo precisate motivazioni, interventi urbanistico - edilizi. In tal caso, il disegno dettagliato diventa occasione di verifica e controllo dell'inserimento degli interventi previsti nel contesto paesistico-ambientale.

1.3 NUOVI MECCANISMI DI GESTIONE

L'art. 27 della L. 8/6/1990 n. 142 ha introdotto un nuovo istituto: "l'accordo di programma".
Si ritiene che esso possa trovare valida applicazione in campo urbanistico, tenendo conto dei seguenti criteri:
- sia prevalente l'interesse pubblico dell'intervento tramite la partecipazione degli enti pubblici allo stesso;
- venga utilizzato per interventi rilevanti che richiedono il concorso delle diverse istituzioni ed enti operanti sul territorio, necessitando una visione coordinata delle questioni;
- ne venga fatto un uso equilibrato, senza abusarne utilizzandolo quale strumento alternativo rispetto a quello della "variante";
- siano comunque rispettati i meccanismi garantisti propri del diritto urbanistico (la variante urbanistica oggetto di accordo va regolarmente pubblicata per consentire le eventuali osservazioni, che dovranno essere esaminate in sede di accordo e non certo successivamente a questo).

E' auspicabile la emanazione di un atto regolamentare specifico che disciplini l'utilizzo urbanistico di tale istituto.

1.4 LA PIANIFICAZIONE CONDIVISA O "COPIANIFICAZIONE"

Il termine "copianificazione", ricorre sempre più spesso nei dibattiti, nei documenti di indirizzo nel quotidiano agire degli operatori di urbanistica. E' un buon segnale che, peraltro, mette in luce l'obsolescenza del modello, tuttora previsto dalla vigente normativa, della pianificazione a cascata e dei relativi controlli a valle.
"Copianificazione" non significa assenza di controlli, ma nuove forme di controllo (si tratterà necessariamente di una fase sperimentale) che presuppongono:
- modalità diverse di relazione fra gli enti ed, a loro volta, fra enti ed utenza (in cui vanno ricompresi gli stessi progettisti dei piani) basate sulla collaborazione;
- partecipazione progressiva alla impostazione del "progetto di piano" che consenta all'apparato tecnico pubblico di "condividere", in una logica di dialogante processualità, la complessa produzione del piano;
- riqualificazione e potenziamento delle professionalità tecniche presenti nella P.A., spesso sottodimensionate o sottoutilizzate o male utilizzate, al fine di individuarle quali validi interlocutori degli operatori del settore;
- messa a punto di sistemi informativi territoriali che consentano ad istituzioni ed enti di dialogare "in tempo reale", scambiandosi dati e consentendo un effettivo "feed-back" della propria attività;
- produzione di strumentazione sovra-ordinata (di livello regionale e provinciale) che consenta di individuare il "sistema delle coerenze", quale riferimento inequivocabile di confronto;
- in via transitoria, in attesa della strumentazione sovraordinata, messa a punto di protocolli di intesa, accordi istituzionali, sulle scelte definite "strategiche" per un determinato territorio;
- revisione del corpus normativo in materia urbanistica (o ad essa afferente) al fine di elaborare "testi unici" (quanto meno a livello regionale) che diano certezza del diritto e tutti gli operatori coinvolti, in primis al cittadino;
- istituzionalizzazione di strumenti permanenti di confronto tecnico tra i vari Enti locali (Regione, Province, Comuni) che consentano una visione collegiale delle problematiche più urgenti e più comuni, al fine di garantire omogeneità nei comportanti e nei metodi.

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

2. CONTENUTI DEL PRG IN RAPPORTO AL PPAR

2.1. INQUADRAMENTO GENERALE

L'adeguamento del PRG al Piano Paesistico Ambientale Regionale non può che essere considerato come una operazione unitaria che individua contemporaneamente la tutela del paesaggio e le scelte urbanistiche.
Non sono pertanto ammissibili adeguamenti intesi come elaborazioni separate e disgiunte da quelle inerenti la pianificazione urbanistica e tanto meno come verifica successiva alla stesura preliminare del PRG.
I contenuti, gli indirizzi e le prescrizioni di base del PPAR devono guidare le previsioni urbanistiche, sia intese come individuazione di nuove aree che come regolamentazione e ridefinizione dell'esistente.
La tutela del territorio e delle sue risorse deve fare parte integrante della normativa di piano, in modo da realizzare un nuovo assetto in aderenza alle finalità del rispetto paesaggistico e ambientale del territorio comunale interessato.
Viene così affermata la inderogabile necessità di studiare il territorio (per decidere poi l'utilizzo delle sue risorse in termini di scelte urbanistiche) secondo un'ottica ampia ed interdisciplinare, che consenta di superare definitivamente l'angusto e ricorrente istituto delle progressive varianti parziali (peraltro concepito dalla 1150/42 quale "eccezione" e non quale "norma", come poi purtroppo é divenuto nella prassi quotidiana).
La logica della complessità ed interdisciplinarietà diventa al tempo stesso metodo e contenuto del PRG, tanto più se relazionata all'obbligatorio adeguamento dello stesso al PPAR, stabilito dall'art. 59 delle NTA del Piano.
La salvaguardia delle risorse segnalate dal PPAR (piano delle "tutele" e non solo piano dei "vincoli") deve diventare parte integrante delle scelte di PRG e non una sua "appendice": deve costituirne cioé la struttura portante, in un insieme complesso di relazioni fra ricognizioni, valutazioni differenziate delle risorse da salvaguardare, normative corrispondenti e scelte localizzative conseguenti, elementi che devono interagire secondo rapporti di reciproca congruità.
Il PPAR costituisce l'occasione per leggere e pianificare il territorio comunale partendo anzitutto dalla sua conoscenza quale supporto fisico non indifferenziato, ma anzi costituito da parti diverse, ognuna contraddistinta da specificità, la cui individuazione diviene l'obiettivo fondante del Piano.
Pertanto, **si dovrà progressivamente passare dalla logica della potenziale edificabilità di ogni territorio alla ricerca prioritaria del dominio del paesaggio e alla perimetrazione delle sue "specificità territoriali", fino ad individuare, al loro interno, aree particolarmente sensibili che, per motivazioni di natura fisica (geologica, geomorfologica, idrologica, ecc.) sono da inibire (totalmente o parzialmente) alla edificazione, oppure sulle quali la stessa dovrà avvenire secondo precise limitazioni che il Piano dovrà regolamentare, oppure infine, sulle quali possono essere possibili solo usi diversi da quello edilizio, compatibili con limitazioni intrinseche al territorio stesso.**
In particolare, la complessa operazione dell'adeguamento dei PRG al PPAR diventa l'occasione per il ricono-

scimento delle risorse esistenti e quindi per la salvaguardia del supporto fisico di ogni territorio comunale.

2.2 NATURA DEI VINCOLI

Va preliminarmente chiarito che, onde evitare confusioni di sorta, **i vincoli di ogni PRG adeguato al PPAR sono vincoli di rispetto paesistico** (nelle loro possibili differenti graduazioni normative), **sia che siano stati semplicemente perimetrati come "ambiti definitivi di tutela", sia che invece siano stati "trasformati" in vere e proprie zone e sottozone urbanistiche.**
Pertanto, qualora alcuni ambiti (o zone di tutela) venissero totalmente o parzialmente interessati da destinazioni pubbliche identificandoli come zone "F" (e/o loro eventuali sottozone) di cui al DM 2/4/1968 n. 1444, per interventi comunque conformi ai contenuti delle tutele, la decadenza dopo cinque anni del vincolo urbanistico (ai sensi della sentenza della Corte Costituzione n. 5/1980) avrà efficacia ai soli fini della espropriabilità delle aree, ma non per la decadenza delle norme di tutela paesistica vigenti sulle stesse.
Va inoltre chiarito che questo tipo di tutela non é da confondere con il regime vincolistico di tutela paesistica ex L 1497/39 e L 431/85, leggi che subordinano la realizzazione degli interventi al preventivo rilascio di una autorizzazione paesistica, mentre non arrivano a inibire "ope legis", in tutto o in parte, il diritto di edificare come invece avviene per il PPAR e quindi per gli strumenti urbanistici ad esso adeguati.
Trattasi di due regimi "paralleli": in caso di sovrapposizione delle tutele vige il disposto dell'art. 8 comma quinto della LR 34/92, in base al quale il PPAR condiziona il rilascio della autorizzazione prevista dall'art. 7 della Legge 1497/39 ("... i contenuti del piano paesistico ambientale regionale costituiscono direttive vincolanti per il rilascio della autorizzazione prevista dall'art. 7 della Legge 1497/39...").

2.3. VIGENZA DEL PPAR

Premesso che il dodicesimo comma dell'art. 27 bis del PPAR prescrive l'immediata e permanente cogenza del PPAR fino alla approvazione dello strumento urbanistico adeguato e pertanto la sospensione del rilascio delle concessioni edilizie qualora difformi rispetto al PPAR, si fa presente ai Comuni che, una volta approvato il P.R.G. adeguato al P.P.A.R., cesseranno di avere effetto le prescrizioni di base transitorie da quest'ultimo stabilite (sostituite dalle specifiche normative e perimetrazioni del P.R.G. adeguato) e non potranno più essere legittimamente applicate le esenzioni previste dall'art. 60 del P.P.A.R., se non espressamente richiamate dalle NTA del PRG (quali, ad esempio, per interventi particolari, quali elettrodotti, impianti a rete, ecc).
Resta invece ferma la vigenza del PPAR e dei suoi disposti (indirizzi - direttive - prescrizioni di base) per eventuali future varianti, parziali o generali, al PRG adeguato al PPAR oppure per la redazione di nuovi PRG.
L'art. 60 delle NTA del PPAR opera infatti nei soli riguardi delle prescrizioni di base (transitorie e permanenti) del Piano Paesistico (e non invece nei riguardi di direttive ed indirizzi) e, salvo la sua trascrizione totale o parziale nelle norme del P.R.G., non agisce sulle previsioni del piano regolatore "adeguato".
Si tratta infatti di una norma unicamente finalizzata a gestire la fase transitoria che, iniziata con l'approvazione del P.P.A.R., si concluderà con l'approvazione degli strumenti urbanistici comunali.
Con l'approvazione dei P.R.G. "adeguati" tutti gli interventi e le opere esentate dall'art. 60 rientreranno nel normale regime normativo del nuovo piano regolatore e non saranno quindi realizzabili se da questo non espressamente previste.
Le conseguenze di una tale situazione possono essere facilmente ipotizzate: si pensi alle opere pubbliche ed alle altre opere di pubblica utilità citate dall'art. 60 del P.P.A.R.
Ogni Comune, nella sua autonoma potestà, deciderà pertanto se provvedere o meno ad integrare le N.T.A. del P.R.G. con il recepimento (parziale) del citato art. 60 del P.P.A.R., tenendo presente che **non possono essere consentite esenzioni meno restrittive di quelle previste all'interno degli undici punti dell'art. 60**, mentre possono sempre contemplarsi norme più restrittive secondo quanto previsto dall'art. 3 del piano paesistico.
In ogni caso le esenzioni non dovranno comunque essere tali da vanificare i contenuti normativi del P.R.G. adeguato.
Si evidenzia che alcune delle esenzioni previste dal P.P.A.R. rappresentano lo specifico oggetto delle determinazioni di un P.R.G. in materia urbanistica: un piano regolatore che fornisca in questi casi delle esenzioni, piuttosto che delle normative, sarebbe sicuramente singolare.
In particolare si ricorda che le esenzioni previste ai punti 1a), 1b) e 1d) - sempre dell'art. 60 - costituiscono una chiara indicazione per la fase di "trasposizione passiva delle tutele" del P.P.A.R. e per individuare lo "stato di fatto e diritto" delle varie aree: non possono però costituire la normativa con la quale il P.R.G. le regolamenterà.
Un discorso analogo va fatto per i punti 1c-5-6-10: anche in questo caso dovrà essere la normativa di P.R.G. a stabilire quali interventi possono essere realizzati e con quali modalità.
A tale proposito ed anche in relazione a quanto già detto, **si ritiene auspicabile che i Comuni non effettuino la semplice trascrizione dell'art. 60 del P.P.A.R., ma valutino attentamente le categorie di opere realizzabili confrontandole con il "grado di trasformabilità compatibile" del territorio comunale e delle sue varie parti.**
Tale approfondimento é sicuramente possibile e quanto mai necessario nel caso delle opere pubbliche o di interesse pubblico ed in particolare per le infrastrutturazioni.
Del resto già la legge 1150/42, ma ancor più chiaramente la legge regionale 34/92, assegnano ai P.R.G. il compito di individuare la rete delle principali vie di comunicazione e la localizzazione delle attrezzature pubbliche e di interesse pubblico (art. 15, LR 34/92) di valenza comunale: tale individuazione, nella odierna cultura della pianificazione, non assume solamente il carattere di previsione di investimento e di aumento della dotazione, ma diventa il mezzo attraverso cui effettuare la preventiva valutazione delle compatibilità urbanistiche, economiche ed ambientali delle infrastrutture e più in generale delle opere pubbliche.
Si ritiene pertanto che lo stesso tipo di valutazioni prospettate a proposito della viabilità vadano estese, in linea generale, a tutte le opere pubbliche o infrastrutturali di interesse comunale realisticamente prevedibili all'interno del territorio comunale e ricomprese nell'elenco dell'art. 45 del P.P.A.R..
In questi casi é auspicabile l'individuazione di eventuali "corridoi preferenziali" per la localizzazione delle infrastrutturazioni impiantistiche e tecnologiche, nonché delle eventuali, relative fasce di rispetto.
E' altresì auspicabile l'individuazione delle parti del territorio comunale nelle quali la qualità delle risorse paesistico-ambientali e la necessità di tutelarle impongono particolari cautele che possono arrivare anche a condizionare (fino ad inibire) la realizzazione delle suddette opere.
Il P.R.G. assumerebbe pertanto il compito di valutare preventivamente la capacità del territorio di "sostenere" la modificazione, di determinare i livelli di rischio per le risorse ambientali segnalate dal P.P.A.R. e le soglie di accettabilità per tutti gli interventi potenzialmente in grado di indurre rilevanti modificazioni del territorio.
Ogni Comune, nell'esercizio della sua autonoma potestà decisionale, valutando attentamente le problematiche paesistico - ambientali connesse con le previsioni di realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture, può quindi più correttamente recepire i contenuti dell'art. 60 trasformandoli in elementi di progettualità e di valutazione finalizzati all'individuazione di specifiche norme ed indirizzi del P.R.G. adeguato.

2.4. AMBITO DI APPLICAZIONE

Come già **detto le operazioni di adeguamento dovranno interessare il territorio comunale nella sua interezza** (secondo quanto stabilito dal primo comma dell'art. 27 bis delle NTA del PPAR) perché diversamente non é possibile garantire quella visione e valutazione complessiva delle questioni paesistico - ambientali e delle scelte territoriali ad essa inscindibilmente correlate.
Sono espressamente fatte salve le "varianti di adeguamento parziale" adottate dai Comuni prima del 10 febbraio 1990, così come stabilito dal secondo comma dell'art. 27 bis delle NTA del PPAR.
Non sono quindi consentite, nelle more dell'adeguamento generale, varianti di sorta, se non secondo quanto previsto *dalla Direttiva Regionale 8/95 (e da sue eventuali successive modifiche e/o integrazioni)*.
Si ricorda che i Comuni che non hanno effettuato la trasposizione provvisoria delle tutele estesa a tutto il territorio comunale (fase operativa A di cui al successivo par. 2.5), potranno vedersi restituite dalla Provincia le eventuali varianti parziali adottate, in quanto verrebbe a mancare l'inderogabile riferimento generale rispetto al quale effettuare le opportune valutazioni di merito.
Sono ammesse le varianti ex lege 1/78 (di cui alla Circolare regionale n. 12 del 31 luglio 1990), previa verifica e relativa procedura di compatibilità paesistico - ambientale di cui all'art. 63 bis delle NTA del PPAR.

2.5. LE FASI OPERATIVE DELL'ADEGUAMENTO

Le fasi operative dell'adeguamento dei PRG al Piano Paesistico Ambientale Regionale sono individuate dall'art. 27 bis NTA del PPAR stesso.
Si veda anche l'illustrazione del "Procedimento metodologico tipo", ulteriormente esplicativo dei contenuti qui di seguito trattati.
Le fasi operative possono essere sinteticamente disaggregate nei seguenti cinque passaggi:
- **A** Trasposizione passiva delle tutele individuate dal PPAR
- **B** Analisi settoriali e relativa redazione delle carte tematiche
- **C** Valutazioni
- **D** Modifica degli ambiti provvisori - Proposta di perimetrazione degli ambiti definitivi
- **E** Proposta di adeguamento generale di piano
- **F** Bilancio complessivo

L'obiettivo della intera complessa operazione di "**adeguamento**" non é semplicisticamente riconducibile alla sola (seppure fondamente) precisa definizione normativa e dimensionale degli ambiti di tutela (comma terzo: "anche attraverso la verifica correttiva degli ambiti provvisori"), ma **deve essere considerato come effettiva revisione o nuova formulazione in chiave paesistico - ambientale dei contenuti più propriamente urbanistici di ogni PRG**, in modo che la tutela sia a questo intrinseca e non a posteriore affiancata o meccanicamente sovrapposta.
Quindi, nel procedere per fasi successive (come di seguito illustrato), si dovranno sempre tenere presenti alcuni articoli fondamentali delle NTA del PPAR e precisamente gli artt. 8 - 9, 13 -14 e 18 - 19, riguardanti gli "obiettivi" e gli "indirizzi generali" di tutela relativi ai tre sottosistemi tematici secondo cui il Piano regionale legge strutturalmente il territorio.

FASE A)

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

- le perimetrazioni dei Sottosistemi Territoriali;
- le perimetrazioni dei Sottosistemi Tematici e le individuazioni delle Categorie Costitutive del Paesaggio con i relativi ambiti di tutela.
- le aree esenti ai sensi dell'art. 60.

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

- ambiti permanenti di tutela (e relative prescrizioni) inderogabili, da intendersi sia come delimitazione territoriale sia come livello minimo di tutela da assumere senza possibili modificazioni, esplicitamente vietate dal comma decimo dell'art. 27 bis NTA del PPAR;
- ambiti provvisori di tutela assunti direttamente dal PPAR, da ridefinire, precisandoli in sede di proposta di adeguamento.

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

FASE B) ANALISI SETTORIALI E REDAZIONE DELLE CARTE TEMATICHE

Tale seconda operazione consiste nell'effettuazione delle analisi settoriali secondo i tre grandi sottosistemi individuati dal PPAR riguardanti prioritariamente il supporto fisico (**sottosistema geologico, geomorfologico, idrogeologico**) e poi il "volume soprastante", nella sua doppia articolazione di volume "naturale" (**sottosistema botanico - vegetazionale**) e di volume "artificiale" o antropico (**sottosistema storico - culturale**).
Tale seconda operazione risulta fondamentale per il confronto successivo con le motivate proposte di modifica.

FASE C) VALUTAZIONI

Questo terzo passaggio consiste in un complesso e articolato approfondimento descrittivo e valutativo delle analisi contenute nelle carte tematiche; che comporta una logica e un metodo interdisciplinare di lavoro all'interno del gruppo di progettazione (si veda l'ipotesi di "Procedimento metodologico tipo"), con particolare riferimento a:

- carattere, peculiarità ed interrelazioni delle singole "strutture" (o categorie costitutive) del "sistema" paesaggio;
- eventuale individuazione di "unità di paesaggio" (non necessariamente coincidenti in pieno con gli ambiti del PPAR) associabili ad insiemi di categorie ritenute meritevoli di tutela che, complessivamente, definiscono forme diverse della strutturazione del paesaggio stesso (si veda a riguardo la voce ad esse relativa nel capitolo ad esse dedicato nel capitolo "Glossario dei termini", in cui viene diffusamente illustrato il concetto di "unità di paesaggio";
- caratteri, peculiarità ed interrelazioni del tessuto urbano e di quello extraurbano;
- **conseguente prima individuazione, per scarti progressivi, delle aree più suscettibili e naturalmente predisposte a possibili future urbanizzazioni, secondo un procedimento inverso rispetto a quello che partiva dalle aree edificabili per passare successivamente al confronto con il sistema vincolistico vigente (l'analisi e le prime valutazioni paesistico - ambientali divengono il presupposto concreto delle scelte urbanistico - territoriali).**

Progressive valutazioni porteranno alla proposta di perimetrazione definitiva degli ambiti, comprese anche possibili (riperimetrazioni) modifiche e/o integrazioni di quelli provvisori segnalati dal PPAR, a seguito dei dovuti "approfondimenti tecnico - scientifici" effettuati (vedi comma terzo dell'art. 27 bis delle NTA del PPAR).
A titolo di esempio si sottopone all'attenzione la seguente casistica:

- possibile ricartografazione delle emergenze geologiche e geomorfologiche - art. 9 lettera "d" - e di quelle botanico - vegetazionali - art. 14 comma secondo;

- puntuale individuazione di tutte le altre categorie costitutive del paesaggio e prima definizione dimensionale dei relativi ambiti di tutela che solo in questa sede può essere fatta, a causa di possibili imprecisioni o anche di omissioni dello stesso PPAR, dovute alla differenza di scala tra i due livelli di pianificazione, di cui quello sottordinato non può che risultare meglio "aderente" alla realtà territoriale indagata da tutelare;

- introduzione di ulteriori "beni" individuati come tali dal PRG e contestuale loro inserimento entro le categorie costitutive del paesaggio con conseguente "attribuzione" di ambito.

- ripensamento (documentatamente motivato) delle attribuzioni dei livelli di tutela operate dal PPAR a seguito di idonee ed approfondite verifiche.

Tale operazione, se correttamente effettuata, porterà a costituire validi supporti conoscitivi utilizzabili anche per lo studio di quegli interventi che, pur non rientrando nella capacità previsionale dei P.R.G., potranno interessare nel tempo il territorio comunale e le sue risorse paesistico-ambientali.
In tale quadro assume particolare importanza la necessità che il P.R.G. comunichi e renda conoscibili tutti gli elementi di analisi ed interpretazione acquisiti, creando una "banca dati" informatizzata anche delle risorse paesistico ambientali utilizzabile, ad esempio, per le operazioni di verifica della compatibilità ambientale prevista dal titolo V delle N.T.A. del P.P.A.R., nonché per le procedure relative alla V.I.A. per gli interventi di cui al Decreto 12/04/1996.

FASE D) MODIFICA DEGLI AMBITI PROVVISORI - PROPOSTA DI PERIMETRAZIONE DEGLI AMBITI DEFINITIVI

Le operazioni di modifica o "adeguamento" degli ambiti provvisori di tutela possono essere di tre tipi:

1) conferma integrale;
2) riduzione (2a parziale - 2B totale);
3) ampliamento.

Analogamente le prescrizioni di base provvisorie ad essi associate possono essere integralmente recepite, oppure ridotte, (in tutto o in parte), oppure rese persino più restrittive ("ampliate") rispetto a quelle imposte dal testo regionale, coerentemente ai comportamenti individuati dall'art. 26 ("Livelli di tutela").

La lettura coordinata del comma quinto dell'art. 27 delle NTA del PPAR (aderenza al contesto), del comma sesto (possibile sottoarticolazione degli ambiti in funzione di differenze rilevate o proposte), del comma nono (criteri di valutazione) ed infine del comma undicesimo (bilancio generale quanti-qualitativo) comporta il seguente indispensabile passaggio operativo:
dettagliata elencazione e circostanziata esplicitazione delle motivazioni che sottendono ogni tipo di modifica, in particolare quella di riduzione (dimensionale e/o normativa) degli ambiti provvisori.
In particolare dovrà essere reso esplicito il confronto tra trasposizione passiva (fase A) e risultati delle indagini tematiche (Fase B), così come il passaggio alle proposte di modifica.
Rimane fermo che, solo sulla scorta di esaurienti motivazioni corredate da idonei elaborati analitico - descrittivi (grafici, fotografici, ecc.), possono essere modificati sia gli ambiti di tutela provvisori sia le prescrizioni di base transitorie. Restano comunque fermi gli indirizzi e le direttive di PPAR di cui all'art. 3 lettera a) e b).

Tali motivazioni possono essere di diverso tipo:
- di natura geo-idro-morfologica (p.es. alcuni crinali - una volta verificati in situ - possono non risultare della portate stabilita dal PPAR);
- di natura sismica;
- di natura botanico - vegetazionale;
- di natura urbanistica (p.es. é più proponibile una urbanizzazione limitrofa ad aree già urbanizzate (magari anche degradate) che un'altra in zone ancora scarsamente urbanizzate, se non addirittura totalmente libere;
- di natura paesistica (p.es. la percettività del bene segnalato dal PPAR potrebbe risultare ad oggi irrimediabilmente compromessa dall'edificato esistente);

e così via, secondo documentate valutazioni da parte del Comune.

E' appena il caso di sottolineare la necessità di evitare il più possibile gli episodi di riduzione degli ambiti provvisori, riduzioni che l'Ente preposto all'esame dello strumento urbanistico (Provincia) esaminerà con estrema attenzione, tenendo presente che la "derogabilità" é proponibile solo per le prescrizioni di base transitorie, ma che restano sempre fermi gli indirizzi e le direttive del PPAR (art. 3 delle NTA lettere "a" e "b").

All'interno della più generale fase operativa di modifica sono consentite due opportunità operative:

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

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

a) delle condizioni di equilibrio tra insediamento e ambiente: trattasi della verifica della compatibilità tra previsioni insediative (vigenti e/o di progetto) e tutela dei valori paesistico - ambientali evidenziati;

b) della esistenza di stati di compromissione territoriale: la verifica delle condizioni di integrità territoriale (sia ambientale, sia, più specificatamente, urbanistica) e, all'interno di queste, dei livelli (più o meno rilevanti) di compromissione;

c) del valore intrinseco del bene in rapporto alla categoria considerata: una volta individuati i singoli beni, solo all'interno di una valutazione complessiva e unitaria si potrà attribuire valore qualitativo ad ognuno di essi sulla base di una griglia qualitativa. Va chiaramente detto che questa non é predeterminabile a priori, ma solo a seguito di riflessioni, plurime e articolate, riferibili allo specifico territorio oggetto di studio, tenendo presente che il valore (indice di qualità paesistico - ambientale) non può essere "assoluto" (o "assolutizzabile") ma "relativo" ad ogni specifico contesto territoriale, alle sue caratteristiche, alle sue problematiche, alle dinamiche in esso rilevate;

d) della localizzazione all'interno di un sottosistema territoriale A, B, C, e V: il taglio di grande scala, con cui sono stati individuate dal PPAR queste "zone" in base alla loro maggiore o minore rilevanza paesistica, richiede indispensabili approfondimenti ed "adeguamenti" alla scala di piano regolatore con conseguente ridefinizione all'interno delle norme di PRG. A titolo di esempio, potrebbero essere sovrapposte ad alcune zone del territorio ulteriori delimitazioni relative ad "unità di paesaggio" aventi particolare rilevanza, non necessariamente coincidenti con le vaste aree di PPAR (che attengono appunto una "scala regionale" di valutazione);

e) dell'appartenenza ad un contesto di tipo urbano o extraurbano: questo criterio di verifica per ogni bene risulta preliminare, anzi quasi "propedeutico" rispetto agli altri, poiché le necessarie valutazioni sui caratteri identificativi dei due tipi di contesto, necessariamente condizioneranno la stessa identificazione e valutazione qualitativa del bene, sia in quanto tale, sia in rapporto, appunto, al "luogo" in cui esso si situa (si veda anche la trattazione inerente le "zone omogenee").

FASE E) PROPOSTA DI ADEGUAMENTO GENERALE DI PIANO

Tale fase viene inserita, con intento ulteriormente esplicativo, per rendere ancor più evidente che le operazioni di adeguamento non possono essere considerate come "elenco" di interventi puntuali di modifica, ma devono comporre un disegno generale, complessivo e compiuto, costituito dalla tavola costituente la proposta di adeguamento o progetto delle tutele (ambiti definitivi e relativi contenuti di tutela).

FASE F) BILANCIO COMPLESSIVO

L'ultima fase operativa é costituita da una vera e propria "dimostrazione" (da dettagliare e documentare nella relazione illustrativa del Piano - art. 16 LR 34/92) che le operazioni proposte dal Comune realizzano "un esito complessivo equivalente" (le tutele del PPAR sono state assunte come standard "minimo") "o migliorativo degli

ambiti e dei contenuti della tutela provvisoria del Piano": in tale seconda ipotesi (auspicabile) il PRG sviluppi pienamente l'intera "potenzialità" insita nel PPAR, assumendone non solo meccanicisticamente i contenuti, ma valorizzandoli concretamente, sia in termini quantitativi (ampliamento dimensionale delle superfici soggette a tutela), sia in termini qualitativi (effettiva compenetrazione della tutela paesistico - ambientale alla normativa urbanistica).

Se ogni bilancio é fatto di pesi, nell'ottica complessiva più volte richiamata, non si potranno non associare a proposte di riduzione parallele proposte "positive", siano esse quantitative (zone in cui gli ambiti vengono "ampliati" rispetto a quelli di PPAR), siano esse qualitative. Inoltre lo stralcio di un ambito non può non essere accompagnato, oltre che dalle dovute motivazioni urbanistico - territoriali e paesistico - ambientali, anche da contenuti normativi a valenza paesistico - ambientale che lo compensino il più possibile, attinenti l'eventuale urbanizzazione proposta, quali:
- i parametri urbanistico - edilizi;
- le distanze dal bene cartograficamente individuato;
- il tipo di destinazione di zona;
- l'intensità e la qualità della urbanizzazione;
- tipologie, materiali, finiture etc.;

onde garantire un effettivo "controllo" quali - quantitativo, fin dalla scala di PRG, della operazione di adeguamento.

Quanto alla esplicitazione dei dati quantitativi del bilancio si suggerisce l'utilizzo della scheda a suo tempo inviata ai Comuni ("Riepilogo informativo statistico - art. 35 comma secondo LR 34/92 - Adeguamento al PPAR), da redigere in riferimento al PRG adottato, comprensiva della segnalazione delle eventuali modifiche conseguenti al successivo possibile accoglimento di osservazioni da parte del Consiglio Comunale (controdeduzioni).

2.6 IPOTESI DI PERCORSO METODOLOGICO TIPO PER L'ADEGUAMENTO DEI P.R.G. AL P.P.A.R.

Il percorso qui illustrato (che specifica ed integra i contenuti del paragrafo 2.5) vuole **semplicemente fornire una guida metodologica di riferimento** nella redazione della indagini (fase B) da svolgere, connesse propedeuticamente alle successive valutazioni preprogettuali (fase C) relative ad ogni sottosistema analizzato, valutazioni che poi necessariamente confluiranno nella sintesi finale (proposta di adeguamento o progetto delle tutele - si veda la planimetria di cui al punto "c" degli elaborati elencati nella "cartografia tecnica di progetto"), frutto dell'indispensabile confronto interdisciplinare (fase D).
Esso viene inserito quale contributo, senza alcuna valenza vincolante, quale ulteriore esplicitazione dell'articolato procedimento (logico ed operativo) che può essere seguito.
Esso risulta così articolato:

A FASE PRELIMINARE: Trasposizione passiva delle tutela individuate dal PPAR

B PRIMA FASE ("Analisi"): Lettura analitica a scala territoriale (scala almeno 1:10000/almeno 1:2000)

C SECONDA FASE ("Indagini di progetto"): Lettura ricognitiva e valutativa a scala urbana (almeno 1:10000/almeno 1:2000)

D TERZA FASE ("Interdisciplinarietà e progetto"): Formulazione delle proposte progettuali a seguito di verifiche e valutazioni interdisciplinari (almeno 1:10000/almeno 1:2000)
Sarebbe opportuno che la cartografia denominata "di sintesi" fosse realizzata in una unica tavola (sempreché sia materialmente possibile) e non distinta in tre elaborati relativi ai tre sottosistemi tematici, in maniera tale da consentire il confronto immediato tra valutazioni tematiche e previsioni urbanistiche.
In alternativa si richiede che, redatte le "conclusioni" relative ai tre sottosistemi tematici, esse confluiscano in tre tavole costituenti le "carte di sintesi delle valutazioni", riferite ai sottosistemi indagati, cui verranno contestualmente sovrapposte le scelte urbanistiche.
Nelle pagine che seguono vengono dettagliate le fasi sopra enunciate che trovano la loro sostanziazione normativa nell'art. 16 della L.R. 34/92.

INDAGINI RELATIVE AL PATRIMONIO GEOLOGICO - GEOMORFOLOGICO - IDROGEOLOGICO

(Sottosistema geologico-geomorfologico-idrogeologico)

Si veda anche la parallela trattazione di cui agli articoli 28, 29, 30, 31, 32 delle NTA del PPAR.
(Si richiamano anche, a riguardo, la Circ. Reg. n. 14 del 28/08/1990 e la n. 17 del 18/09/1009 (BUR n. 120 del 24/09/1990).

FASE PRELIMINARE

- Trasposizione passiva delle tutele individuate dal PPAR

PRIMA FASE

- su tutto il territorio comunale (comprese le aree urbane non esenti)
- in scala non inferiore a 1:10000

ANALISI DELLO STATO DI FATTO	ELABORATI
- Raccolta ed analisi dati	Archiviazione e bibliografia
- Rilevamento geologico	Carta geologica e sezioni geologiche
- Rilevamento geomorfologico	Carta geomorfologia
- Rilevamento clivometrico	Carta clivometrica
- Rilevamento idrogeologico	Schema idrogeologico
- Pericolosità geologiche	Carta delle pericolosità geologiche e della vulnerabilità.

Questa prima fase potrà avere il suo momento di sintesi in una "Relazione illustrativa generale dello stato di fatto" relativamente alle componenti indagate (categorie costitutive del paesaggio di cui agli articoli 28, 29, 30, 31, 32) e all'intero territorio con descrizione delle problematiche geologiche-geomorfologiche.

SECONDA FASE

- per i centri abitati e le zone "da urbanizzare" o suscettibili di interventi antropici
- scala non inferiore a 1:2000

INDAGINI "DI PROGETTO"	ELABORATI
- Rilievi geomorfologici di dettaglio	Carta geomorfologica
- Caratteristiche lito-tecniche dei terreni	Carta litotecnica
- Valutazione delle pericolosità geologiche	Carta della pericolosità e della vulnerabilità
- Valutazione delle zone a maggiore pericolosità sismica locale	Carta delle zone maggiore pericolosità sismica locale

Questa seconda fase si potrà concludere con una "Relazione generale delle ipotesi progettuali" inerenti il primo sottosistema tematico, base conoscitiva e propositiva per il successivo confronto attivo con le altre discipline che stanno a loro volta studiando il territorio.

TERZA FASE

VALUTAZIONI INTERDISCIPLINARI	ELABORATI
- Valutazioni della congruità delle scelte urbanistiche (zone suscettibili di nuova urbanizzazione) in rapporto alle molteplici informazioni desunte dalle due fasi precedenti urbanistico-territoriale)	Cartografia di sintesi (riporto della carta delle pericolosità geologiche sulla prima planimetria del progetto
- Perimetrazione degli ambiti (e sottoambiti) di tutela	Indagini geognostiche (qualora necessarie) finalizzate ad accertare le caratteristiche geologiche e litologiche delle aree

Questa terza fase trova compimento nel momento progettuale vero e proprio costituitO da:
- Relazione finale (comprensiva anche della illustrazione dei successivi passaggi metodologici e contenutistici che, nella più volte richiamata logica interdisciplinare, hanno portato alla scelta di alcune aree e allo scarto di altre);

- Perimentazione degli ambiti definitivi di tutela delle singole categorie e delle zone (e sottozone) urbanistiche;

- Partecipazione alla redazione della Normativa Tecnica di Attuazione del PRG mediante contributi diretti da parte delle diverse professionalità costituenti il gruppo di lavoro, tenendo presenti le caratteristiche geologiche, geomorfologiche, idrogeologiche e le normative inerenti la tutela delle acque e dei suoli.

INDAGINI RELATIVE AL PATRIMONIO BOTANICO-VEGETAZIONALE

(Sottosistema botanico-vegetazionale)
Si veda anche la parallela trattazione relativa alle "categorie del patrimonio botanico-vegetazionale" di cui agli articoli 33, 34, 35, 36, 37 delle NTA del PPAR.

FASE PRELIMINARE

- Trasposizione passiva delle tutele individuate dal PPAR

PRIMA FASE

- su tutto il territorio comunale (comprese le aree urbane non esenti)
- in scala non inferiore a 1:10000

ANALISI DELLO STATO DI FATTO	ELABORATI
- Raccolta ed analisi dati esistenti	Archiviazione e Bibliografia
- Rilevamento botanico-vegetazionale (comprensivo della individuazione delle categorie costitutive del patrimonio botanico-vegetazionale di cui ai citati articoli delle NTA del PPAR)	Carta dell'uso reale del suolo (Ufficio Cartografico della Regione Marche) aggiornata secondo le variazioni verificatesi Carta della copertura vegetale del suolo (in tale carta possono essere riportate le aree floristiche, le foreste demaniali e i boschi, i pascoli, le zone umide, "differenziando", rispetto ai boschi, le aree soggette a imboschimento (in atto o previsto), i vivai. Carta degli elementi diffusi del paesaggio agrario, distinti in alberature e siepi stradali e poderali, querce isolate o a gruppi, vegetazione ripariale, macchie e boschi residui.

Questa prima fase potrà avere il suo momento di sintesi in una "relazione generale illustrativa dello stato di fatto" relativamente alle componenti indagate (categorie costitutive del paesaggio di cui agli articoli 33, 34, 35, 36, 37).

SECONDA FASE

- sul territorio extraurbano: in scala inferiore a 1:10000
- per i centri abitati e le zone "da urbanizzare" o suscettibili di interventi antropici: in scala non inferiore a 1:2000

INDAGINI "DI PROGETTO"	ELABORATI
- Rilievi botanico-vegetazionali di dettaglio	Carta del verde "urbano" (questa dovrà censire - localizzazioni - dimensioni e valutare - qualità e stato di degrado - delle aree verdi presenti all'interno delle aree urbane e ai loro immediati margini) Carta delle aree da assoggettare a restauro, recupero e/o valorizzazione ambientale, delle eventuali potenzialità di espansione delle categorie botanico vegetazionali

Questa seconda fase potrà concludersi con una "relazione generale delle ipotesi progettuali" inerenti il secondo sottosistema tematico, base conoscitiva e propositiva per il successivo confronto attivo con le altre discipline che stanno a loro volta studiando il territorio.

TERZA FASE

VALUTAZIONI INTERDISCIPLINARI	ELABORATI
- Valutazioni della congruità delle scelte urbanistiche (zone suscettibili di nuova urbanizzazione) con le molteplici informazioni desunte dalle due fasi precedenti. - Perimetrazione degli ambiti (e sottoambiti) di tutela	Cartografia di sintesi (riporto della carta delle aree da valorizzare di cui sopra) sulla planimetria del progetto urbanistico-territoriale

Analogamente a quanto già detto in riferimento al patrimonio geologico-geomorfologico, questa terza fase confluirà nella sintesi progettuale interdisciplinare e quindi nella relativa cartografia e normativa di piano regolatore.
E' proprio all'interno di quest'ultima che andranno inseriti contenuti prescrittivi di natura forestale relativamente alla tutela del patrimonio botanico-vegetazionale esistente e a quello da ricostituire o da costituire ex-novo.

INDAGINI RELATIVE AL PATRIMONIO STORICO-CULTURALE
(Sottosistema storico-culturale)
Si veda anche la parallela trattazione relativa agli articoli 38, 39, 40, 41, 42, 43 delle NTA del PPAR.

FASE PRELIMINARE

- Trasposizione passiva delle tutele individuate dal PPAR

PRIMA FASE

- su tutto il territorio comunale (urbano ed extraurbano) comprese le aree urbane non esenti
- in scala non inferiore a 1:10000 (preferibilmente 1:5000 o 1:4000)

ANALISI DELLO STATO DI FATTO	ELABORATI
- Raccolta ed analisi dati esistenti	Archiviazione e e Bibliografia
- Rilevamento dei beni	Carta dei beni storico-culturali *

* In tale carta andranno censiti:
- i beni soggetti a vincoli 1089/39 e 1497/39;
- i beni elencati per ogni Comune nell'allegato 2 del PPAR;
- i beni (non ricadenti nelle due precedenti categorie) ritenuti meritevoli di tutela;
- le case coloniche di interesse storico-architettonico di cui all'art. 15 della L.R. 13/90.

Questa prima fase potrà avere il suo momento di sintesi in una "Relazione illustrativa generale dello stato di fatto" relativamente alle componenti indagate (categorie costitutive del paesaggio di cui agli articoli 38, 39, 40, 41, 42, 43).

SECONDA FASE

- su tutto il territorio comunale (urbano ed extraurbano)
- in scala non inferiore a 1:2000 (preferibilmente in scala 1:1000 o di maggior dettaglio)

INDAGINI "DI PROGETTO"	ELABORATI
- Rilievi di dettaglio urbanistico architettonico relativi ai beni ed ad un loro intorno significativo zioni d'uso - categorie di intervento - trattamento superficiale degli spazi scoperti ecc).	Planimetrie relative ai tessuti storico aggregati (individuazione fisica - destina- Schede documentarie analitiche dei singoli manufatti storici (urbani ed extraurbani) e di un loro intorno, comprensive di proposte inerenti la perimetrazione dei relativi ambiti di tutela

Questa seconda fase si potrà concludere con una "Relazione generale delle ipotesi progettuali", base conoscitiva e propositiva per il successivo confronto attivo con le altre discipline.

TERZA FASE

VALUTAZIONI INTERDISCIPLINARI	ELABORATI
- Valutazioni della congruità delle scelte urbanistiche (siano esse relative alle nuove aree sia alla specifica normativa d'uso e d'intervento dei beni storico-culturali) in rapporto alle molteplici informazioni desunte dalle due fasi precedenti.	Cartografia di sintesi (sovrapposizione delle previsioni urbanistiche alla planimetria 1:5000 e alle schede relative ai singoli beni)

Questa terza fase conclude nel momento progettuale vero e proprio costituito da:

- Relazione finale (comprensiva anche della illustrazione dei successivi passaggi metodologici e contenutistici all'interno del confronto interdisciplinare);
- Perimetrazione definitiva degli ambiti di tutela ed in particolare delle unità di paesaggio;

- Partecipazione alla redazione della Normativa Tecnica di Attuazione del Piano mediante contributi diretti da parte delle diverse professionalità costituenti il gruppo di lavoro.

2.7. IL "GLOSSARIO" DEI TERMINI

Il "glossario" dei termini

Si é ritenuto importante inserire in questo documento un "glossario" al fine di chiarire i contenuti (condivisi e condivisibili) di alcuni termini ricorrenti nel fare urbanistica, con particolare riferimento a quelli che più frequentemente si usano nell'adeguamento dei PRG al PPAR marchigiano.
Per quel che concerne le sedici "categorie costitutive del paesaggio" con l'intenzione di migliorare l'esplicitazione dei contenuti del dettato normativo ad esse inerenti, si é preferito dedicare loro un apposito paragrafo (il 2.8).
L'auspicio è di comporre nel tempo (lo stesso glossario potrà via via essere ulteriormente arricchito), se non ancora "un linguaggio" vero e proprio, almeno un "vocabolario" di termini, di paradigmi comuni ai diversi operatori.

Le "voci" del glossario

- Prescrizioni di base
- Livelli di tutela
- Aree esenti
- Operazione/i di adeguamento
- Forma urbana
- Ambito territoriale di tutela
- Perimetrazione definitiva dell'ambito
- Caratteri visuali
- Unità di paesaggio
- Bilancio
- Categorie costitutive del paesaggio (vedi par. 2.8)

"Prescrizioni di base"

Trattasi delle disposizioni del Piano Paesistico Ambientale Regionale aventi potestà immediatamente vincolante nei confronti di qualsiasi soggetto pubblico e privato, tali cioè da inibire l'esercizio di diritti soggettivi per sovraordinarietà della norma regionale (art. 3 comma primo lett. c delle NTA del PPAR). Esse sono inoltre "... prevalenti nei confronti di tutti gli strumenti di pianificazione e programmazione vigenti ...".
Si richiamano a riguardo i contenuti dell'art. 62 delle NTA del PPAR, da cui si evince che un intervento, seppure urbanisticamente conforme rispetto alla strumentazione comunale vigente, ricadente all'interno di ambiti di tutela che comporti divieti, ma non esente rispetto al PPAR, non può essere approvato e/o autorizzato dall'autorità competente. Si ricorda che le prescrizioni di base si distinguono in:
- transitorie (cioè modificabili v. voce "operazione/i di adeguamento")
- permanenti (cioè inderogabili).

"Livelli di tutela"

Per livello di tutela si intende la forma di salvaguardia dei beni individuati dal PPAR che il piano stesso attribuisce loro.
L'art. 26 della NTA del PPAR distingue con chiarezza due livelli di tutela:
- tutela orientata
- tutela integrale
I livelli sopra ricordati, modulano, in maniera articolata, il grado di trasformabilità (per usi antropici) delle risorse fisico-paesaggistiche interessate.
Per alcune categorie costitutive del paesaggio vengono dettate norme particolari (diverse dalla tutela integrale o orientata) che articolano ulteriormente i livelli di tutela adattandoli alle specifiche realtà prese in considerazione.
Per altre categorie, peraltro, il PPAR non esplicita il relativo ambito di tutela, ma detta comunque norme. Si riportano di seguito le relative considerazioni.
- CRINALI (ART. 30) In fase di trasposizione dei vincoli individuati dal PPAR si dovrà necessariamente distinguere il 'crinale" propriamente detto da quelli che si configurano solo come "spartiacque" (si richiama la planimetria esplicativa inserita nella circolare regionale n. 4 del 24/04/1988)
- VERSANTI (art. 34). L'individuazione in sede di trasposizione "passiva" dei versanti con pendenza maggiore del 30% di fatto coincide con le risultanze della relativa fase analitica (non essendo stati i versanti individuati dagli elaborati del PPAR)
- ELEMENTI DIFFUSI DEL PAESAGGIO AGRARIO (art. 37) - Tali elementi (anch'essi non individuati degli elaborati del PPAR) verranno segnalati in sede di trasposizione passiva (coincidente anche questo caso con gli esiti della fase analitica). Successivamente agli stessi potranno essere associati i relativi ambiti di tutela.

"Aree Esenti"

Si intendono per aree esenti quelle aree su cui non operano le prescrizioni di base, sia transitorie che permanenti, poiché esse ricadono in uno dei ventuno casi (suddivisi in undici punti) previsti espressamente dall'art. 60 delle NTA del PPAR ("Esenzioni").
Al di fuori delle fattispecie ivi previste non sono configurabili esenzioni di sorta. Di ogni area esente il Comune dovrà fornire documentata motivazione al fine di consentire agli Uffici Provinciali congrua verifica.
Si richiama, in riferimento all'esenzione di cui al punto

1a) dell'art. 60, quanto stabilito dal comma quinto dell'art. 27 delle stesse NTA per la definizione e la delimitazione delle cosiddette "aree urbanizzate".

"Operazione/i di Adeguamento"

Si intende per "operazione di adeguamento" quella operazione, avente duplice riscontro (normativo e cartografico), finalizzata alla eventuale modifica delle prescrizioni di base provvisorie e degli ambiti di tutela anch'essi provvisori, definiti tali perché possono essere motivatamente modificati dai Comuni nella loro proposta. Il risultato che si ottiene configura quello che, una volta approvato, sarà l'ambito "definitivo" di tutela. L'esito delle operazioni può essere di quattro tipi (tra loro alternativi):
- conferma pedissequa delle prescrizioni e dell'ambito (secondo il contenuto ed i parametri fissati dal PPAR);
- riduzione (totale o parziale) delle prescrizioni e dell'ambito;
- ampliamento delle prescrizioni e dell'ambito
- nuova introduzione di elementi ritenuti meritevoli di tutela.

Si richiama l'impossibilità di modifiche di sorta alle prescrizioni di base ed agli ambiti di tutela "permanenti (art. 3 comma terzo - art. 27 bis comma decimo delle NTA del PPAR).

"Forma Urbana"

Si intende per "forma urbana" la configurazione fisica della città alla data di redazione (adozione) del PRG, comprensiva del tessuto storico e di quello di più recente realizzazione. In essa non sono compresi solo i fatti edilizi, ma anche le loro connessioni spaziali, viabilistiche, gerarchiche che, nel loro insieme, compongono comunque (talvolta anche disorganicamente) l'"insediamento".
E' pertanto auspicabile una lettura storico-documentaria (spesso ignorata) della evoluzione della forma urbana nella sua interezza (dalla "città storica" agli ultimi insediamenti), articolata nelle diverse componenti:
- urbanistiche: cronologia e cronografia delle modifiche susseguitesi; rapporti tra forma storica e forme recenti; polarità o emarginazione di alcune parti rispetto ad altre; rapporto viabilità-insediamenti; ecc.;
- tipologiche: lettura del processo edilizio ed individuazione dei diversi tessuti presenti nella città e negli eventuali nuclei o frazioni esistenti;
- morfologiche: lettura del modo - o dei modi - in cui la forma urbana nel suo complesso si è modificata in rapporto ai fattori fisico-ambientali-storici che l'hanno condizionata;
- architettoniche: lettura, anche se a grande scala, dei "fenomeni" urbanistico-edilizi di valore non esclusivamente architettonico-monumentale, ma anche storico-documentario, sia in quanto tali, sia, in particolare, per la loro specifica valenza in rapporto al contesto di indagine.
La lettura incrociata dei suddetti quattro livelli analitici costituisce il presupposto indispensabile per la conseguente progettazione del "disegno della città".

Si suggerisce, quale criterio metodologico, di strutturare la lettura del sistema insediativo in due "sezioni":
- lettura del territorio urbano:
- lettura del territorio extraurbano.
Questa impostazione può consentire una successiva migliore comprensione dei rapporti esistenti tra i due "tipi" di territorio, quindi dei loro diversi modi di "strutturazione", con particolare attenzione alle "aree di passaggio" dell'uno all'altro, dette anche "aree di margine", molto spesso sottovalutate se non del tutto ignorate.
E' in particolare auspicabile il confronto tra la cartografia dello stato attuale e quella dei catasti storici (dal napoleonico in poi), al fine di conoscere e valutare le trasformazioni urbane e dell'uso dei suoli.

"Ambito Territoriale di Tutela"

L'Ambito provvisorio di tutela indicato dal PPAR costruito a ridosso delle categorie costitutive del paesaggio, è l'area minima all'interno della quale risolvere le problematiche di tutela ed attivare i processi di valorizzazione necessari. E' opportuno quindi estendere l'analisi paesistico-ambientale a porzioni di territorio circostanti il bene, più vaste e/o complementari di quelle indicate in via provvisoria dal PPAR allo scopo di definire correttamente il perimetro degli ambiti definitivi di tutela del bene che devono garantire, tramite la modifica correttiva degli ambiti provvisori:
- la tutela del bene considerato (1);
- l'equilibrato assetto paesistico - ambientale del contesto territoriale (2);
- le migliori condizioni di fruizione del bene (3).
L'identificazione dell'ambito deve essere effettuato in base alla individuazione, descrizione, valutazione dei caratteri propri dell'ambito ed ivi presenti:
1) geologici, geo - morfologici, idrogeologici;
2) botanico - vegetazionali;
3) storico - culturali;
4) insediativi.

1 La tutela del bene è la conservazione del bene e la sua appropriata utilizzazione.
2 Un equilibrio assetto significa la salvaguardia/ripristino dell'equilibrio formale e funzionale dei luoghi.
3 Della fruizione fanno parte anche la visibilità del bene da distanze significative insieme alla sua appropriata utilizzazione.

"Perimetrazione definitiva dell'ambito di tutela"

La perimetrazione definitiva dell'ambito deve motivarsi sulla sua aderenza agli elementi che costituiscono la morfologia del luogo, sia naturali (crinali, versanti, corsi d'acqua, vegetazione) che antropici (insediamenti edilizi, emergenze architettoniche, fattori culturali, fattori visuali).
La perimetrazione dell'ambito definitivo è un atto eminentemente progettuale. Là dove la situazione di contesto è compromessa da una disseminazione disordinata di elementi naturali ed antropici la definizione del perimetro può essere progettata (Es.: Abbazie extraurbane di contesti periurbani).

Per scegliere l'obiettivo/i di tutela permanente di un assetto paesistico ambientale (compresa l'unità di paesaggio inglobante un centro storico) è necessario considerare tutto il sistema di indicazioni che il PPAR ha predisposto e partire dalle indicazioni dell'art. 21, in base al quale gli strumenti di pianificazione territoriali nonché la gestione del territorio dovranno tenere conto dell'appartenenza delle singole categorie alle aree ABCV graduando, in rapporto ad esse, l'attuazione degli indirizzi e delle direttive relative ai sottosistemi tematici.
Questo processo di individuazione deve essere più esteso e più approfondito a seconda della collocazione delle risorse nei sottosistemi ABCV.

"Caratteri Visuali"

La definizione dell'ambito relativo al bene presuppone l'individuazione (determinazione) dei caratteri visuali mediante la definizione dello specifico bacino spaziale di percezione ad esso relativo (bene + ambito).
La relazione tra il bene e il suo bacino percettivo è di reciprocità stabile tra elementi diversi. Ciascuno contribuisce, con uno specifico apporto, al valore dell'insieme.
La normativa di tutela definitiva di cui all'art. 26 ed art. 3, è riferita allo specifico ambito di pertinenza del bene estensibile anche al bacino di percezione visuale.
Il richiamo al "bacino spaziale di percezione" (comma 5°, art. 27/bis) determina però la necessità di una tutela unitaria e complementare dei caratteri e delle modalità di intervento sugli elementi naturali ed insediativi presenti sul territorio ricadente nel bacino di percezione.

"Unità di Paesaggio"

Per unità di paesaggio si intende un insieme di elementi che, per caratteristiche fisiche, tipicità, storicità e relazioni reciproche configurano una composizione definita da caratteri di unitarietà e specificità territoriale.
E' auspicabile che la sequenza ordinata delle analisi delle risorse paesistico - ambientali del territorio comunale, con la costruzione dei relativi ambiti di tutela, si concluda con una tavola di sintesi, preferibilmente in scala 1:10000, definibile: "Tavola delle unità di paesaggio".
Con questi elaborati si individuano aree territoriali di dimensione variabile, in cui convergono in maniera organica alcune delle categorie costitutive del paesaggio, individuate dal P.P.A.R., ed i rispettivi ambiti spaziali di pertinenza, prevalendo per questi ultimi gli aspetti percettivi o quelli "ecologici".
Si tratta di ricomporre e ritrovare sul territorio l'unitarietà, la prossimità o la contiguità di situazioni singolarmente pregevoli, dopo averle individuate e come "selezionate" una ad una nelle indagini per sottosistema tematico.
A titolo puramente esemplificativo si possono citare i seguenti casi di aree particolarmente ricche di valori paesistico-ambientali, da unificare in "unità di paesaggio" di area vasta:
a) area archeologica, case coloniche sparse, elementi diffusi del paesaggio agrario, corso d'acqua e vegetazione associata;
b) litorale marino non edificato, versante appartenente ad una emergenza geomorfologica, centro storico sovrastante;
c) centro storico di poggio, boschi e pascoli circostanti, edificio monumentale extraurbano.

In questi, ed in molti casi assimilabili, può essere opportuno non limitarsi alla osservanza soltanto formale del procedimento tecnico di adeguamento urbanistico al P.P.A.R.; è invece auspicabile procedere verso un livello superiore dell'analisi qualitativa del territorio, riconoscendone le parti sotto il profilo della concentrazione dei "valori", determinati dalle persistenti risorse paesistico-ambientali.
Da un punto di vista tecnico-operativo, una volta censiti ed individuati gli oggetti fisici del paesaggio ed i rispettivi ambiti di pertinenza visuale e/o fisico-ambientale, le più vaste unità di paesaggio, qui considerate, possono risultare o dalla semplice perimetrazione unitaria dei singoli ambiti o, meglio e più correttamente, da una specifica elaborazione, che individui un'area-sistema, avente valenza complessiva diversa da quella valutabile come somma delle parti che la costituiscono.
Si ritorna cioè al tema eminente dell'architettura del paesaggio, relativo alla lettura delle relazioni tra gli elementi di pregio e/o detrattori di una certa area territoriale; tema reso qui più complesso da considerazioni di ordine 'ecologico', meno immediate di quelle, ma necessarie poi a definire sia gli ambiti che i livelli definitivi ed articolati di tutela e/o di trasformazione compatibile.
Il P.P.A.R. è infatti piano "paesistico-ambientale"; propone cioè l'obiettivo di un assetto territoriale e di ulteriori trasformazioni antropiche, sostenibili e compatibili, in quanto conservino l'identità storica, garantiscano la qualità dell'ambiente ed il suo uso sociale, assicurino la salvaguardia delle risorse del territorio (vedi art. 1 delle N.T.A.).
La costruzione delle "unità di paesaggio" travalica quindi i confini dei singoli sottosistemi tematici e può essere articolata in classi di diversa importanza sotto il profilo normativo in rapporto al valore delle singole categorie di beni che ne fanno parte, o al valore " di sistema", che risulta dalle reciproche interconnessioni paesaggistiche e/o ambientali.
La tipizzazione delle "unità di paesaggio" e soprattutto la qualità delle prescrizioni normative e/o dei suggerimenti progettuali per gli interventi ritenuti compatibili, è inoltre funzione del grado di approfondimento delle indagini svolte sulle singole categorie costitutive del paesaggio, fino a poter ipotizzare zone di diversa tutela all'interno stesso di una vasta area territoriale individuata come unità integrata di valore paesaggistico-ambientale.
Le normative, che dovranno governare le trasformazioni ammesse in tali aree, possono inoltre riferirsi sia all'intera unità di paesaggio, considerata ed osservata dall'esterno come realtà unitaria, sia alle relazioni estetico-visuali e/o fisico-ambientali, che intercorrono tra le componenti interne della stessa.
In entrambi i casi, almeno per gli aspetti paesaggistici assumeranno notevole importanza la documentazione di tipo fotografico ed ogni altro supporto analitico e progettuale, tendente a verificare le condizioni e gli ef-

fetti planovolumetrici delle eventuali trasformazioni compatibili.
Inoltre saranno indicati su apposita cartografia i tratti stradali, anche di categoria minore, ed i siti, prevalentemente pubblici, dai quali è possibile godere la vista panoramica di pozioni significative o dell'intera area, nonché gli eventuali riferimenti e rinvii ad una specifica documentazione tecnico-illustrativa riguardante soprattutto gli aspetti più propriamente ecologici.
Lo studio-individuazione, la perimetrazione e la eventuale articolazione interna della disciplina di tutela delle "unità di paesaggio" sono infine utilizzabili anche ai fini della costruzione del "bilancio di natura qualitativa e quantitativa", così come richiesto al penultimo comma dell'art. 27 bis del P.P.A.R., dovendosi ritenere che, se correttamente identificate, tali aree sufficientemente vaste del territorio comunale dovrebbero sostituirsi ad una parte degli ambiti di tutela provvisoria preesistenti, permettendone quindi il confronto.

"Bilancio"

"Il processo di pianificazione descritto deve concludersi con un bilancio di natura qualitativa e quantitativa dimostrante un esito complessivamente equivalente o migliorativo degli ambiti e dei contenuti della tutela provvisoria del Piano" (art. 27 bis comma undicesimo delle NTA del PPAR).

Il bilancio consiste nella comparazione tra la trasposizione passiva degli ambiti e delle tutele del PPAR e la/e tavola/e progettuale/i la proposta comunale di perimetrazione definitiva degli ambiti e le relative norme.
La comparazione infatti andrà letta in rapporto ai contenuti di tutela inseriti nei disposti normativi del Piano.
L'esito della comparazione consisterà nella dimostrazione (da realizzarsi in modo esauriente, mediante relazione, confronto di dati, sovrapposizioni cartografiche, ecc.) che il Piano regolatore ha effettivamente assunto i contenuti di tutela, preferibilmente ampliandoli (sia in termini dimensionali che normativi).
Le eventuali proposte di riduzione degli ambiti provvisori dovranno quindi, oltre che motivati in forme idonee, essere "bilanciate" appunto da paralleli ampliamenti e dalla introduzione di contenuti paesistico - ambientali all'interno del corpus normativo dello strumento urbanistico generale (o assumendo direttamente il dettato regionale, oppure - è auspicabile - "modulandolo" sulla specifica realtà territoriale indagata e sulle sue specificità).

2.8 LE CATEGORIE COSTITUTIVE DEL PAESAGGIO

Dall'art. 2 delle NTA del PPAR. si evince che le "Categorie Costitutive del paesaggio" sono riferite ad elementi fondamentali del territorio che definiscono la struttura del paesaggio medesimo (...)".
Per la definizione delle singole categorie si rimanda ai primi commi dei relativi articoli. Per ognuna di esse il presente paragrafo fornisce indirizzi interpretativi e di orientamento progettuale, ulteriormente esplicativi del testo normativo regionale.

CATEGORIE COSTITUTIVE DEL PAESAGGIO DEL SOTTOSISTEMA, GEOLOGICO, GEOMORFOLOGICO E IDROGEOLOGICO

Gli articoli 28-29-30-31-32 sono inerenti alle cinque categorie costitutive del paesaggio che compongono il sottosistema, geologico, geomorfologico e idrogeologico.

Emergenze Geologiche, Geomorfologiche, Idrogeologiche (Art. 28)

A riguardo si richiamano le circolari già emanate dalla Regione in quanto esaustive e gli elaborati elencati nella 'Cartografia tecnica dello stato di fatto e di progetto", nonché nella proposta di "procedimento metodologico tipo".
Si ricorda altresì che la Regione con Circ. Reg. n. 17 del 18/09/1990 (BUR n. 120 del 24/09/1990) ha reperimento le emergenze geologiche e geomorfologiche ai sensi dell'art. 9 comma 3 delle NTA del PPAR.

Corsi d'acqua (Art. 29)

Si ricorda nuovamente che le prescrizioni di base permanenti che impongono zone di rispetto inedificabili per lato a partire dalle sponde o dal piede esterno dell'argine sono da ritenersi limiti inderogabili da rispettare.
La congiunta perimetrazione dell'ambito definitivo di tutela dovrà basarsi su precise indagini idrogeologiche e geologiche, al fine di individuare per ogni corso d'acqua:
- le unità di paesaggio fluviali e ripariali;
- le aree necessarie alla sua espansione in caso di piena;
- le aree con connotati naturali tali da pensare ad un loro sviluppo autoregolativo che escluda qualsiasi tipo di intervento dell'uomo;

- le aree da recuperare ad utilizzi possibili seppure non connessi al processo edilizio (ci si riferisce ad esempio ad aree interessate da attività di escavazione dismesse suscettibili di usi per il tempo libero);

- le aree che, per particolare vicinanza o comunque relazione funzionale con aree urbanizzate, potrebbero assolvere a funzioni di parco fluviale ricreativo (zone pubbliche attrezzate ma con disciplina rigorosa dei manufatti ammissibili da limitare a piazzole di sosta, percorsi vita, servizi igienici, piccoli chioschi).

Quanto sopra elencato è comunque da ritenersi un possibile suggerimento a fronte delle sottozonizzazioni specifiche ("i livelli complementari" di tutela di cui al comma ottavo dell'art. 27 bis) che ogni Comune potrà definire per le proprie particolari situazioni relative ai corsi d'acqua che interessano il proprio territorio.

Il concetto fondamentale da tenere presente è che il corso d'acqua non può essere osservato e quindi normativamente disciplinato se non in rapporto al bacino che sottende quindi alle relazioni geo-fisiche che interessano aree ben più ampie di quelle di stretta pertinenza fluviale.
Si evidenzia la necessità di evitare assolutamente proposte di urbanizzazione (residenziale e produttiva) in aree esondabili.
Particolare attenzione andrà posta per quei casi in cui corso d'acqua attraversa il tessuto urbano la cui pianificazione dovrà necessariamente relazionarsi all'elemento naturale rispettandone i caratteri morfologici.

Crinali (Art. 30)

Si ribadisce a riguardo il divieto di varianti parziali che non abbiano il carattere di puntualità in pendenza dell'adeguamento generale al PPAR, con particolare riferimento alla categoria dei "crinali" che, soggetti ad un livello di tutela "speciale" (in quanto non espressamente definito dal disposto normativo nè come integrale, nè come orientata), risultano una delle strutture più significative del territorio marchigiano.
Il comma ottavo dell'articolo in oggetto fornisce una serie di criteri per il censimento e la valutazione dei crinali che qui si richiamano:

1) lo stato di compromissione dei luoghi (crinali integri, crinali con presenza di sole infrastutture stradali o di infrastrutture stradali con edificazione laterale più o meno continua, ecc);
2) appartenenza ad unità territoriali di particolare interesse paesistico - ambientale (sequenza di fondali, presenza di beni storico - culturali ecc);
3) appartenenza ad ambiti di alta percettività visuale.

Ed inoltre:
4) grado gerarchico di appartenenza del versante;
5) rapporti (funzionali, morfologici, visuali, ecc) fra lo stesso e le altre strutture del paesaggio con cui interferisce.

Solo tenendo compresente questa serie plurima e complessa di criteri si potranno formulare proposte di modifica delle segnalazioni del PPAR nonché ipotesi localizzative.
In ogni caso, eventuali richieste di adeguamento potranno essere proposte sotto il profilo urbanistico (ferme restando tutte le altre prioritarie valutazioni di natura geofisica) solo in stretta prossimità di tessuti già urbanizzati.

Versanti (Art. 31)

I Comuni dovranno svolgere precise indagini clivometriche e geomorfologiche al fine di individuare le zone di territorio per le quali è preclusa la edificazione (pendenza maggiore o uguale al 30%).
Ad esse sarebbe opportuno associare anche l'individuazione di zone con pendenza maggiore o uguale al 20% nelle quali la stessa lavorabilità ai fini agricoli risulta difficile e quindi tali da risultare destinabili, ad esempio, ad interventi di riforestazione.
Alla carta clivometrica e del dissesto geologico (potenziale e in atto) andrà sovrapposta la carta dell'uso reale del suolo per verificare se già esiste una forma di presidio naturale (aree boscate) e, per converso, per individuare quelle che invece necessitano di interventi diversificati (e mirati) di riassesto.

Litorali marini (Art. 32)

Si richiamano qui, perché sufficientemente chiari, i contenuti del comma decimo del citato articolo.
In particolare si evidenzia la necessità di distinguere, all'interno della "fascia profonda 300 mt. della linea di battigia", le aree effettivamente urbanizzate (esenti ai sensi dell'art. 60 punto 1a) da quelle libere e quindi tali da essere preservate, oppure tali da consentire trasformazioni soggette a norme particolari cautelative.
Si sottolinea pertanto la necessità di articolare gli ambiti ed i livelli di tutela in funzione sia delle peculiarità di ogni fascia litoranea oggetto di indagine sia del suo stato di degrado.
Si richiama quindi il "particolare riguardo alla conservazione delle aree rimaste libere dalla spiaggia al crinale costiero", stante la notevole compromissione della costa marchigiana.
Andrà posta particolare attenzione agli "ambiti provvisori cartograficamente delimitati (tav. 18) relativi ad eree di particolare pregio paesistico - ambientale e a basso livello di compromissione territoriale".
Lo stesso dicasi per le poche aree floristiche protette litoranee.
Inoltre sarebbe opportuno censire le zone verdi residue (presso pertinenze di colonie marine o di villini) per assoggettarle a specifica normativa di tutela.

CATEGORIE COSTITUTIVE DEL PAESAGGIO DEL SOTTOSISTEMA BOTANICO-VEGETAZIONALE

Gli articoli 33, 34, 35, 36 e 37 sono inerenti alle cinque categorie costitutive del paesaggio che compongono il sottosistema botanico-vegetazionale.

Il Sottosistema Botanico-Vegetazionale e le relative Categorie Costitutive del Paesaggio (aree floristiche, foreste demaniali regionali e boschi, pascoli, zone umide, elementi diffusi del paesaggio agrario) contribuiscono a definire la "qualità" del territorio marchigiano, dal punto di vista scientifico, ecologico, estetico e storico e sono pertanto oggetto di tutela da parte del P.P.A.R..
Gli obiettivi generali della tutela possono essere riassunti con il dettato dell'art. 13 delle Norme Tecniche di Attuazione del P.P.A.R., di seguito trascritto:
- la protezione e conservazione delle specie floristiche rare, esclusive e in via di scomparsa, compresi gli ambienti di particolare interesse liologico-naturalistico e le associazioni vegetali alle quali danno ricetto;
- il mantenimento dell'attuale assetto vegetazionale sulle montagne e nell'alta collina, già molto deturpato nel corso dei secoli, onde evitare ulteriori degradazioni e riduzioni (aspetto ecologico ed economico);
- la salvaguardia delle caratteristiche estetiche e storiche di quegli elementi vegetali che caratterizzano l'ambiente regionale;
- il ripristino, consolidamento e sviluppo del patrimonio botanico e vegetazionale a fini ecologici e di difesa del suolo.

Le aree di interesse botanico-vegetazionale sono perimetrate nelle tavole 4 e 5 del P.P.A.R..

La **tav. 5** fornisce la valutazione qualitativa delle aree perimetrate, distinguendo zone ad altissimo valore vegetazionale e zone ad alto valore vegetazionale.

Tra le prime, si evidenziano:

1) complessi oro-idrografici: sono aree ricadenti sulle catene montuose dell'interno, nelle quali si concentrano vari motivi di interesse quali, la notevole ricchezza floristica, la presenza di aree boscate che, sebbene ridotte allo stato di ceduo, hanno grande importanza ecologica ed economica, la presenza di vaste aree pascolive con composizione fitosociologica molto differenziata, la vegetazione alto-appenninica che si sviluppa al di sopra del limite del bosco;
2) complessi costieri: sono aree caratterizzate dalla presenza di vegetazione naturale tipica della zona mediterranea e da rare specie di grande interesse fitogeografico, ormai localizzate nelle coste alte rocciose, mentre risultano quasi scomparse nelle coste basse sabbiose;
3) aree di interesse floristico e vegetazionale di piccole dimensioni: sono aree di modesta estensione, interessanti per motivi floristici o vegetazionali; l'interesse floristico è determinato dalla presenza in alcune aree di specie rare per le Marche o per l'Italia, mentre le aree caratterizzate da interesse vegetazionale coincidono con biotopi isolati, cioè localizzati in aree fortemente antropizzate dove il biotopo assume il valore di testimone di tipi di vegetazione ormai quasi scomparsi;
4) ambienti umidi: sono zone caratterizzate dalla presenza temporanea o perenne di acqua; si distinguono laghi salmastri costieri, sorgenti, laghi carsici temporanei, paludi e prati umidi, torbiere, laghetti alto-appenninici. In queste aree cresce una flora molto specializzata e rara, in progressiva riduzione per le gravi condizioni di degrado in cui versano le stesse aree, tali da metterne in pericolo li precario equilibrio ecologico;
5) ambienti delle gole calcaree; le gole calcaree presenti nelle catene montuose regionali hanno grande importanza floristica e vegetazionale, poiché in questi ambienti vivono specie rarissime, note soltanto per poche località.

Nelle zone ad alto livello vegetazionale sono state incluse le aree boschive o aree con vegetazione naturale che per limitata estensione e rappresentatività non sono state inserite nelle zone di altissimo valore vegetazionale; tali aree, ricadenti principalmente nella zona collinare ed altocollinare, consistono in piccoli lembi di bosco che, a differenza delle zone circostanti, non hanno subito la trasformazione in aree agricole operata dall'uomo.

La **tav.4** classifica il territorio appartenente al sottosistema botanico-vegetazionale in aree **BA, BB, BC** in ordine ai relativi valori intrinseci correlati alla presenza dei seguenti parametri:

- specie vegetali endemiche e rare in via di scomparsa;
- associazioni vegetali relitte o ridotte;
- ambienti infrequenti quali torbiere, paludi, piani, carsici, gole calcaree, grotte, nei quali vivono specie floristiche peculiari di notevole interesse fitogeografico;
- ambienti nei quali le associazioni vegetali - in particolari contesti geomorfologici - compongono ecosistemi integri, di ampia estensione, completi in tutte le loro fasi progressive e regressive.

La suddetta classificazione definisce quindi un ordine decrescente di rilevanza dei valori intrinseci, come si può desumere anche dalle seguenti definizioni di area BA, BB, BC:

a) - Area BA; Riguarda aree in cui sono presenti le specie vegetali endemiche e rare o in via di scomparsa, peculiari della Regione Marche, che le classificano come "emergenze botanico-vegetazionali".

b) - Area BB; Vi sono presenti associazioni vegetali di grande interesse, che si manifestano con frequenze più numerose rispetto alle precedenti e impegnano ambiti territoriali che possono anche essere di minori dimensioni, costituendo elementi maggiormente condizionati da fenomeni di antropizzazione.

c) - Area BC, in cui sono presenti le aree regionali che comprendono alti boschi e la vegetazione ripariale.

La differenziazione del territorio di interesse botanico-vegetazionale in aree BA, BB e BC, caratterizzate, come già detto, da valenze paesistico ambientali decrescenti, trova riscontro nel diverso "peso" degli indirizzi di tutela indicati dall'art. 14 delle Norme del Piano e di seguito riproposti:

AREE BA
All'interno delle aree BA occorre adottare efficaci misure protettive evitando in particolare:
- il danneggiamento di tutte le specie vegetali; la introduzione di specie vegetali estranee che possono alterare l'equilibrio naturale, nonché l'asportazione di qualsiasi componente dell'ecosistema;
- il transito di tutti gli automezzi nelle zone non autorizzate o al di fuori delle strade consentite, ad eccezione di quelli adibiti allo svolgimento delle tradizionali pratiche colturali e di quelli destinati a funzioni o ad attività di vigilanza e soccorso;
- l'apertura di cave e di miniere, di nuove strade e piste e l'ampliamento di quelle esistenti, l'installazione di tralicci, antenne e strutture similari;
- l'alterazione dell'assetto idrogeologico;
- nuovi insediamenti abitativi e produttivi, discariche e depositi di rifiuti;

AREE BB
All'interno delle aree BB saranno promossi gli interventi per la conservazione del suolo, per la ricostruzione degli ambienti naturali, per l'espletamento dell'attività agricola, mentre saranno da limitare la costruzione di nuove strade o l'ampliamento di quelle esistenti; l'attività edilizia va regolamentata secondo norme appropriate;

AREE BC

Nelle aree BC saranno promossi gli interventi per la conservazione del suolo, per la ricostruzione degli ambienti naturali, per l'espletamento dell'attività agricola. La costruzione di nuove strade o l'ampliamento di quelle esistenti, l'installazione di tralicci, antenne e similari, la realizzazione di interventi di costruzione di edifici o di strutture stabili o precarie, suscettibili di modificare le caratteristiche ambientali dei luoghi, devono essere sottoposte a particolari cautele di carattere paesistico ambientale.

Si ritiene utile aver riproposto per esteso gli indirizzi di tutela specifici per le aree BA, BB e BC, poiché essi, pur non costituendo prescrizioni di base temporanee o permanenti ai sensi dell'art. 3 delle Norme del Piano, assumono "finalità di orientamento per la formazione e revisione degli strumenti urbanistici di ogni specie di livello, nonché degli atti di pianificazione, programmazione e di esercizio di funzioni amministrative attinenti alla gestione del territorio".

Del citato art. 14 é interessante mettere in risalto il comma in cui si precisa che "la Regione promuove la ricognizione ed eventuale riperimetrazione, sulla base di approfondimenti tecnico-scientifici, delle aree caratterizzate dalla presenza di emergenze botanico-vegetazionali".
La realizzazione dei suddetti approfondimenti, previsti anche dall'art. 64 punto h) delle norme del P.P.A.R., é stata possibile grazie alla collaborazione del Dipartimento di Botanica ed Ecologia dell'Università degli Studi di Camerino, che ha perimetrato le aree BA su Carta Topografica Derivata (scala 1:10.000) ed ha provveduto alla redazione delle relative schede descrittive.
Il materiale descrittivo sopra menzionato é stato raccolto nel volume "Le emergenze botanico vegetazionali della Regione Marche", che comprende anche un capitolo sulla classificazione per tipo e per funzione del patrimonio boschivo regionale, utile per la trattazione delle aree boscate in sede di redazione del P.R.G. in adeguamento al P.P.A.R..
Il volume é stato da tempo trasmesso alle Amministrazioni Comunali; ad ogni Comune il cui territorio ricade anche parzialmente in un'area BA, sono state inoltre trasmesse le sezioni della Carta Topografica Derivata relative alla perimetrazione della stessa area.
Il Dipartimento di Botanica ed Ecologia di Camerino ha inoltre svolto un'analoga ricerca per quanto concerne le aree BB e BC (le cui risultanze sono state raccolte in "Le emergenze botanico - vegetazionali della Regione Marche - Vol. II - 1996).

Aree Floristiche (Art. 33)

Le aree "BA" o Emergenze Botanico-Vegetazionali (EBV) vengono individuate nella Tavola 4 e nell'Allegato n. 1 - Elenco Beni Naturali.
Nella Tavola 4 le emergenze botanico-vegetazionali (EBV) vengono elencate con la denominazione di "aree floristiche", ripresa anche dall'art. 33 delle N.T.A. del P.P.A.R..
Va rammentato che la definizione di "area floristica" é stata precedentemente utilizzata dalla L.R. n. 52/74 (Provvedimenti per la tutela degli ambienti naturali) per indicare le aree tutelate ai sensi dell'art. 7 della stessa legge e delimitate in scala 1:25.000 con D.P.G.R. n. 18317 del 4/7/1979, successivamente integrato e modificato con D.P.G.R. n. 4176 del 7/12/1981.
Al fine di evitare confusione sui termini usati, si ritiene opportuno precisare che, sebbene il P.P.A.R. abbia fatto proprie tutte le aree floristiche delimitate con i suddetti DD.PP.GG.RR., non c'é sempre coincidenza tra il perimetro delle EBV introdotte dal P.P.A.R. ed il perimetro delle aree floristiche ex L.R. n. 52/74.
Tale coincidenza si verifica nei casi in cui le aree floristiche (uniformemente caratterizzate da una ridotta estensione territoriale) ricadono in un territorio che non riveste, al di là della superficie di stretta pertinenza dell'area floristica stessa, una particolare rilevanza botanico-vegetazionale, per cui l'EBV si sovrappone, tranne che per trascurabili differenze dovute alle diverse scale di rappresentazione, al limite dell'area floristica.
Casi esemplificativi di quanto descritto sono la Selva di Castelfidardo, il Bosco di Gallignano ed alcuni altri, nei quali l'EBV non racchiude un territorio più ampio di quello dell'area floristica.
Analizzando la Tavola 4 si può notare che tali situazioni si verificano per lo più nella fascia litoranea e nella fascia collinare della Regione, dove le trasformazioni antropiche del territorio originario hanno risparmiato piccole superfici di particolare interesse floristico e vegetazionale più o meno isolate dalla realtà circostante.

Diversamente, alcune EBV racchiudono in sé diverse aree floristiche; ciò si verifica in particolare nelle EBV di maggior estensione territoriale, ricadenti per lo più nella fascia appenninica del territorio regionale, laddove si concentrano anche il maggior numero di aree floristiche ex lege 52/74.

A titolo di esempio si riportano i casi dell'emergenza botanico-vegetazionale n. 75 - Monti Sibillini - che comprende 37 aree floristiche ex L.R. 52/74 e dell'emergenza botanico-vegetazionale n. 82 - Monti della Laga - che ne contiene 7.

La distinzione tra emergenze botanico-vegetazionali ed aree floristiche di cui alla L.R. n. 52/74 trova riscontro nella normativa del P.P.A.R., ferma restando la tutela derivante dall'art. 7 della L.R. n. 52/74 per le aree floristiche delimitate ai sensi dei citati DD.PP.GG.RR., l'art. 33 del P.P.A.R. precisa che le aree floristiche indicate nella tav. 4 e nell'elenco allegato 1, e non delimitate ai sensi della L.R. n. 52/74, sono soggette alla norma di Tutela Integrale di cui agli artt. 26 e 27 delle N.T.A. del P.P.A.R..

Si conclude precisando che le operazioni elencate nell'ultimo comma dell'art. 33, di competenza degli strumenti urbanistici generali, possono trovare un valido supporto sia nelle schede descrittive delle EBV contenute nei citati volumi "Le Emergenze Botanico Vegetazionali della Regione Marche", sia nelle perimetrazioni delle EBV eseguite su Carta Topografica Derivata scala 1:10.000.

Per ciò che riguarda la definizione di eventuali ambiti di tutela, va evidenziato che, ai sensi dell'art. 27 bis delle N.T.A. del P.P.A.R., tale perimetrazione deve motivarsi sulla sua aderenza agli elementi che costituiscono la morfologia del luogo, sia naturali che antropici, garantendo un adeguato assetto ambientale ed estetico e le migliori condizioni di fruizione del bene interessato; l'ambito di tutela inoltre può essere suddiviso in diversi ambiti complementari, da assoggettare a normative di tutela differenziate.

Foreste Demaniali Regionali e Boschi (Art. 34)
Pascoli (Art. 35)

Si ritiene opportuno trattare contemporaneamente le aree boscate ed i pascoli per i seguenti motivi:
1) sono aree soggette sostanzialmente alla medesima normativa di tutela, soprattutto per quanto riguarda le prescrizioni di base permanente (divieto di sostituzione con altre colture, divieto di effettuare dissodamenti se non finalizzati al ripristino della vegetazione autoctona o alla difesa del suolo, utilizzo di criteri naturalistici nelle pratiche silvocolturali e di rimboschimento);
2) esiste un particolare rapporto di connessione spaziale tra aree boscate e pascoli, in quanto questi ultimi si sviluppano su aree precedentemente occupate dal bosco (pascoli secondari), oppure su aree ricadenti al di sopra del limite del bosco (pascoli primari);
3) collegato con quanto affermato nel punto precedente, aree boscate e pascoli si concentrano principalmente nelle zone montane ed alto collinari della Regione.

La tav. 5 evidenzia la preponderante localizzazione di boschi e pascoli nelle aree interne, individuando nei "complessi oro-idrografici", di cui si é già detto, vaste aree del territorio regionale caratterizzate dalla presenza di cedui, di nuclei residui di foreste d'alto fusto, di ampie aree pascolive, di vegetazione alto-appenninica. Nella stessa tavola vengono inoltre rilevate aree boschive pascolive caratterizzate da una ridotta estensione territoriale, ma tuttavia di rilevante significato paesaggistico ed ambientale che ne giustifica la tutela, particolarmente se ricadenti in aree che per il resto risultano completamente trasformate dall'azione dell'uomo.

Per quanto riguarda le aree boscate, va precisato che, ai sensi dell'art. 5 della L.R. n. 7/85, "per bosco si intende una superficie di terreno in inferiore a 5000 mq in cui sono presenti piante forestali legnose o arbustive determinanti a maturità un'area di insidenza (proiezione sul terreno delle chiome delle piante) di almeno il 50% della superficie".

In considerazione del fatto che il censimento dei boschi previsto dall'art. 11 della suddetta legge, così come modificato dalla L.R. n. 8/87, é in corso di esecuzione e inizialmente riguarda solo i boschi di alto valore naturalistico, si rende necessario che i Comuni individuino cartograficamente le aree boscate e i pascoli utilizzando come base di riferimento la Carta dell'Uso Attuale del Suolo o la Carta Topografica Derivata, entrambe in scala 10.000; **le informazioni derivanti dai suddetti supporti cartografici dovranno essere aggiornate per le variazioni nel frattempo intervenute**, legate a rimboschimenti naturali o antropici (Consorzi di Bonifica, Comunità Montane, Corpo Forestale dello Stato, privati) che tra l'altro potrebbero aver interessato aree pascolive.
Restano tuttavia salve anche per i boschi non identificati cartograficamente dal P.P.A.R., le prescrizioni di base permanenti di cui all'art. 34 delle norme del Piano, le norme di cui alla L.R. n. 7/85 e sue modificazioni, del R.D. n. 3267/1923 e relative Prescrizioni di Massima e di Polizia Forestale, qualora la zona fosse vincolata idrogeologicamente, e della L. 431/85 che indistintamente vincola, ai sensi della L. 1497/39, tutti i boschi.

In conclusione si segnala il capitolo contenuto nel citato volume "Le Emergenze Botanico Vegetazionali della Regione Marche", concernente i criteri di classificazione del patrimonio boschivo regionale, sia su base tipologica che sulla base delle funzioni svolte (boschi di protezione, di produzione, di valore naturalistico, di valore sociale, urbani).

Zone Umide (Art. 36)

Le zone umide sono individuate nella tav. 5 e nell'Allegato n. 1 - Elenco Beni Naturali con numerazione progressiva dal n. 22 al n. 29. In tali aree l'art. 36 del Piano prevede l'applicazione delle nome di Tutela Integrale di cui agli artt. 26 e 27 delle N.T.A. del P.P.A.R..

Le zone umide sono ambienti caratterizzati da una flora molto specializzata e rara, ovunque in via di progressiva riduzione o scomparsa. La particolarità di tali ambienti naturali é legata alla presenza temporanea o permanente di acqua.

I Comuni, in sede di adeguamento dello strumento urbanistico al P.P.A.R., oltre ad identificare le aree relative alle zone umide, dovranno porre particolare attenzione alla progettazione dell'ambito di tutela; esso dovrà infatti essere costituito da un intorno che da un lato permetta di escludere che interventi di qualsiasi natura sul territorio (per es. apertura di fossi, esecuzione di drenaggi, etc.) possano causare il prosciugamento e quindi la distruzione dei caratteri ecologici dell'area considerata, dall'altro consenta la tutela dell'unità di paesaggio e di bacino visuale circostante.
Si dovrà inoltre far in modo che in questi ambienti naturali siano evitati gli scarichi di qualsiasi materiale solido o liquido, al fine di mantenerne il precario stato di equilibrio ecologico ed evitarne la degradazione.

Elementi Diffusi dal Paesaggio Agrario (Art. 37)

Nel dettato del presente articolo vengono richiamate le norme regionali vigenti in materia di tutela della flora marchigiana.
La legge regionale è la 7/85, successivamente modificata dalla L.R. n. 8/87. Si rammenta che, in base alle suddette normative, in tutto il territorio regionale è vietato, senza la specifica autorizzazione dell'ufficio foreste competente, l'abbattimento delle piante d'alto fusto appartenenti alle specie elencate nell'art. 1 della L.R. n. 8/87.

Per abbattimento vietato si deve intendere ogni ipotesi di taglio, recisione, estirpazione e sradicamento, distruzione o grave menomazione delle capacità di potenzialità vegetative proprie della pianta, anche se causate da una potatura errata o eseguita con modalità difformi da quelle indicate, su richiesta dell'interessato, dall'ufficio Foreste competente per territorio.
Nello stesso articolo 1 della L.R. n. 8/87 si vieta di tagliare a raso, bruciare, estirpare o sradicare i filari di siepe esistenti lungo le scarpate e nel territorio agro-silvo-pastorale della regione, al fine di salvaguardare l'integrità ecologica del territorio, in particolare per prevenire il depauperamento floristico e faunistico e per la difesa idrogeologica delle scarpate e dei terreni in pendio.

Se la L.R. n. 7/85, così come modificata dalla L.R. n. 8/87, tutela le piante d'alto fusto appartenenti alle specie individuate in un apposito elenco, si evidenzia che il presente articolo è finalizzato principalmente alla salvaguardia dei quelle componenti che si qualificano come emergenze paesaggistiche di tipo botanico e come elementi costitutivi del paesaggio agrario, indipendentemente dalla presenza o meno di specie vegetali tutelate. La tutela introdotta con le citate LL.RR. riconosce alle specie vegetali interessate un evidente valore ambientale che si manifesta in qualsiasi fase del loro sviluppo vegetativo. Viceversa la natura eminentemente paesaggistica del P.P.A.R. comporta una attribuzione di valore a tutti quegli elementi botanico-vegetazionali che, indipendentemente dall'appartenenza a specie tutelate, contribuiscono a determinare l'immagine del paesaggio agrario; si pensi ad esempio all'importanza del gelso, specie non inserita tra quelle tutelate, nella definizione paesaggistica e storica del territorio marchigiano.
Pertanto, in sede di adeguamento degli strumenti urbanistici al P.P.A.R., si ritiene necessario individuare e rappresentare cartograficamente gli elementi diffusi del paesaggio agrario che si qualificano come elementi strutturanti il paesaggio stesso o ne sostituiscono elemento "costruttivo" che contribuisce a definirne l'immagine e la qualità.
Al riguardo si precisa che può essere utile acquisire, laddove disponibili, i censimenti eseguiti dal Corpo Forestale dello Stato in osservanza della L.R. n. 6/73, riguardanti gli alberi secolari e quelli di alto valore naturalistico.
Nelle prescrizioni di base permanenti dell'art. 37 si stabilisce "il divieto di distruzione o manomissione degli elementi stessi salvo l'ordinaria manutenzione e fermo restando il disposto della L.R. 10 gennaio 1987, n. 8 e della L.R. 13 marzo 1985, n. 7".
Si ritiene che facendo salvo il disposto delle suddette leggi, si intende estendere agli elementi diffusi del paesaggio agrario i casi, previsti nelle norme richiamate, in cui l'autorizzazione per l'abbattimento delle piante tutelate viene concessa (artt. 3 e 6 della L.R. n. 7/85).

Si rileva infine il contenuto non esclusivamente vincolistico, ma propositivo dell'articolo 37, laddove individua tra le competenze degli strumenti urbanistici generali anche quella di stabilire le prescrizioni per la conservazione ed il ripristino e l'estensione degli elementi diffusi, ovviamente nei limiti di intervento propri dei Piani Regolatori comunali.

CATEGORIE COSTITUTIVE DEL PAESAGGIO DEL SOTTOSISTEMA STORICO-CULTURALE

Gli articoli 38, 39, 40, 41, 42 e 43 sono inerenti alle sei categorie costitutive del paesaggio che compongono il sottosistema storico-culturale.

Paesaggio Agrario di interesse Storico-Ambientale (Art. 38)

Esso viene identificato dall'articolo 15 delle NTA del PPAR "in quelle aree e località particolarmente significative in cui permangono elementi fondamentali di forma storica del territorio (...) con specifica attenzione alle testimonianze di particolari tecniche agricolo-produttive (...) e alla presenza di elementi residenziali e colturali che mantengono integri i caratteri tradizionali del paesaggio agrario mezzadrile e della cultura contadina della montagna.
In sede di adeguamento si dovrà:

- verificare la congruità delle segnalazioni operate dal PPAR e completare il censimento individuando eventualmente vere e proprie "unità di paesaggio" (si veda la voce inserita nel "glossario");

- perimetrare gli ambiti definitivi di tutela (anche diversificandoli in ambiti complementari);

- associare alle suddette unità di paesaggio le relative prescrizioni non solo urbanistiche ma anche di polizia forestale ed agronomica ai fini di una concreta tutela, necessariamente connessa alla presenza dell'uomo (é pensabile prevedere anche sanzioni amministrative per mancati adempimenti). A riguardo il quinto comma del presente articolo assegna a queste aree la priorità nella assegnazione di incentivi economico-finanziari (art. 22 NTA) per consentirne la effettiva salvaguardia, sempre più indispensabile a fronte del massiccio abbandono della attività agricola diretta.

Centri e Nuclei Storici (Art. 39)

I Comuni dovranno perimetrare accuratamente il centro storico (oltre ad eventuali nuclei) non limitandosi semplicemente alla cinta muraria dell'impianto originario, ma valutando l'opportunità di ricomprendere in esso, ad esempio, anche:

- orti ed aree verdi periurbane;
- edilizia seriale di borgo (ottocentesca e novecentesca);
- eventuali "episodi" spesso presenti "fuori le mura" (chiese, ville, fornaci, ecc) ma ad esse limitrofe, tali da relazionarsi inscindibilmente al centro storico propriamente detto.

Particolare attenzione, all'interno della perimetrazione in oggetto, andrà posta nella verifica delle esenzioni previste dall'articolo 60 ai punti "1a" ed "1b": per aree che

fossero state previste ma non attuate (anche per scadenza della convenzione e mancato rinnovo entro il 10 febbraio 1992) l'esenzione non può operare e, qualora il Comune volesse riproporle, esse sono da ritenersi "in adeguamento" quindi tali da richiedere le dovute motivate giustificazioni all'interno del "bilancio complessivo" delle risorse di cui all'art. 27 bis.
In particolare, nella perimetrazione dell'ambito definitivo di tutela si dovrà tendere a:
- preservare il più possibile l'integrità dei versanti ad immediato ridosso dei centri (spesso vincolati anche ai sensi della L. 1497/39);
- comprendere le relazioni fisico-paesaggistiche tra centro e territorio "extraurbano";
- concentrare l'eventuale espansione prevista (da contenere in ogni caso rispetto a passate scelte sovradimensionate) solo in alcuni punti, in estrema contiguità con aree già urbanizzate, tali da necessitare un completamento, a compimento della forma urbana;
- sfruttare le occasioni fornite dalle "aree dismesse" in prossimità (o all'interno) del centro, spesso ignorate, al fine di ridurre al minimo indispensabile (se non ad eliminare del tutto) il consumo di suolo libero e l'onere di nuove opere di urbanizzazione;
- prevedere densità insediative e conseguentemente parametri urbanistico-edilizi compatibili con il contesto storico (si richiama a riguardo il comma decimo del presente articolo che così recita: "nei casi di ristutturazione urbanistica, di cui alla lettera e) del suddetto articolo, gli interventi previsti con dovranno comunque alterare il profilo altimetrico, determinato dagli edifici di margine del centro storico": trattasi di una prescrizione di base non derogabile, in quanto permanente).

E' pertanto evidente che il "cerchio" geometrico di doppia tutela (integrale nel primo terzo ed orientata nei restanti due terzi) non possa (e non debba) essere meccanicamente applicato, ma vada ripensato in aderenza ad una serie complessa di valutazioni inerenti il rapporto (i rapporti) tra forma urbana consolidata e territorio circostante.
Questo porterà:

- in taluni casi a verificare una "inoperosità" oggettiva del vincolo perché superata da una realtà di urbanizzazione già consolidata;

- in altri casi ad estendere il primo terzo di tutela integrale ben oltre il diametro previsto, per comprendervi aree in diretto rapporto visuale con il centro, tali da costituirne il supporto naturalistico e paesaggistico a scala territoriale.
Il "cerchio" (anzi i due "cerchi" concentrici) subiranno quindi le indispensabili espansioni a seconda delle realtà indagate. Si richiama di nuovo, in caso di proposte di riduzione dei vincoli provvisori, di allegare apposita documentazione di supporto.

E' auspicabile che, per le nuove aree eventualmente previste o per quelle interne al centro storico o ad esso adiacenti, siano già in sede di PRG proposte soluzioni di assetto morfo - tipologico che consentano di prefigurare il loro futuro assetto formale, inserendo in normativa prescrizioni vincolanti la futura strumentazione attuativa e la progettazione esecutiva, oppure applicando direttamente quanto consentito dal quarto comma dell'articolo 15 della LR 34/92.
E' utile a riguardo evidenziare le "aree dismesse" anche di impianto recente che potrebbero diventare occasioni di riqualificazione urbana connessa al tessuto storico per rapporti viari, morfologici, visivi.
Si richiama infine quanto contenuto nel comma undicesimo dell'articolo, nonché la necessità di una indispensabile indagine storica sulla forma urbana, supportata dal relativo materiale documentario, indispensabile presupposto conoscitivo per il nuovo disegno delle parti urbane di nuovo impianto.

Edifici e Manufatti Storici (Art. 40)

Si rimanda alle riflessioni espresse nel capitolo inerente lo zoning, con particolare riferimento a quelle sulle zone "A" e "B".
Il PPAR (tavole 9 e 16 - elenco allegato 2) segnala una serie copiosa di manufatti (torri, mulini, fontane, fornaci, ecc.) e di edifici extraurbani la cui tutela diviene obiettivo fondante del PRG.
Viene fissata per tutti una fascia provvisoria di tutela di 150 metri ("dal perimetro degli stessi o degli eventuali parchi e/o pertinenze"), tranne che per alcuni, per i quali "sono stabiliti ambiti provvisori di tutela cartograficamente delimitati".
Fermo restando (prescrizione permanente) che le categorie di intervento consentite sono la manutenzione ordinaria e straordinaria, il restauro ed il risanamento conservativo, lo strumento urbanistico generale dovrà:
a) verificare documentatamente la congruità delle segnalazioni fatte dal PPAR, completando il censimento dei beni, mediante apposita schedatura tipologica (almeno riporto del catastale 1:2000) e documentazione fotografica (individuazione del bene e sua perimetrazione); alla localizzazione del bene da segnalare nelle carte dello strumento urbanistico in scala 1:10000 seguirà la perimetrazione del bene stesso su planimetrie 1:1000, includendovi anche gli edifici e i manufatti che rivestono importanza sia storico - architettonica sia storico - documentaria non riportati nelle tavole e negli elenchi del PPAR.
Al fine di includere tutte le presenze storiche si attiveranno contatti preliminari con le Soprintendenze e con le associazioni culturali locali, al fine di acquisire il maggior numero di informazioni e di contributi possibili;
b) precisare cartograficamente gli ambiti (e gli eventuali sottoambiti) di tutela del bene (definizione dell'ambito di tutela);
c) associare specifici contenuti normativi (ed eventuali prescrizioni speciali) sia agli ambiti di cui al punto b), sia agli edifici;
d) estendere il censimento anche alle aree urbane come precisato dall'art. 15 comma secondo punto 3) delle NTA del PPAR, individuando puntualmente "edifici e manufatti isolati di particolare valore architettonico o storico - documentario" in esse situati, correlandoli a prescrizioni di tutela relative sia alle categorie di intervento, sia alle destinazioni d'uso.

Quest'ultimo comma spesso viene ignorato, mentre risulta di estrema importanza, dato che impone una maggiore e migliore attenzione nei confronti di beni spesso erroneamente considerati "minori", la cui tutela si configura come un arricchimento non solo alla conoscenza del territorio ma alla stessa qualità del PRG.

Zone Archeologiche e Strade Consolari (Art. 41)

L'adeguamento degli strumenti urbanistici verrà effettuato attraverso le seguenti operazioni e seguendo alcuni fondamentali criteri qui esposti.

a) Individuazione del bene e sua perimetrazione

Il censimento dei beni di cui ai punti a), b), e d) dell'art. 41, dovrà includere le aree archeologiche vincolate ai sensi della L 1089/39, quelle di particolare interesse segnalate dalla Soprintendenza Archeologica ed infine, possibilmente, quelle indicate dalle organizzazioni ed associazioni archeologiche locali (Archeoclub, ecc.).
Oltre alle aree riconosciute e rese "ufficiali" dagli organismi competenti dovranno essere incluse quelle zone segnalate ove siano documentati reperti e ritrovamenti.
Ulteriori informazioni ed approfondimenti saranno desumibili anche dalla "Carta archeologica regionale" (LR 16/94) attualmente in corso di elaborazione.
Dovrà essere verificata in cartografia l'effettiva localizzazione e l'estensione delle aree di cui ai punti a) e b); di concerto con la Soprintendenza, con la partecipazione delle associazioni locali, sulla base di ricerche storico documentarie dei caratteri geomorfologici, insediativi ecc, andranno individuate le aree e).
Nelle aree con segnalzioni di ritrovamenti dovranno essere effettuate indagini per localizzare su cartografia la perimetrazione, in maniera da evitare ogni alterazione idrogeologica, agraria, urbana che potrebbe rovinare irrimediabilmente i reperti o la possibilità di studi successivi.
A tal fine in tutte le aree archeologiche e nelle aree limitrofe sono da evitare le recinzioni agrarie, per consentire il rilevamento della rete degli insediamenti antichi.
Poiché non tutte le aree archeologiche sono venute alla luce, la loro esatta perimetrazione risulta problematica: questa dovrà perciò di norma essere ampliata ed includere anche le aree accanto a quelle conosciute ove é probabile possa essere verificata l'esistenza di altri elementi archeologici.
Nelle aree di cui alla lettera c) cioé in quelle "in cui l'organizzazione delle colture agricole e del territorio conserva elementi della centuriazione (...)" si dovrà porre particolare attenzione a che, sia le zonizzazioni di PRG in particolare quelle che prevedano nuova edificazione, sia eventuali nuovi assi stradali, non interferiscano con la leggibilità dei segni tuttora presenti e visibili sul territorio.

b) Definizione dell'ambito di tutela

L'ambito di tutela definitivo dovrà tenere conto dei caratteri e delle singolarità proprie delle risorse, nonché dell'ambiente in cui esse sono inserite.
Le zone e gli elementi di interesse archeologico, compresi anche i rispettivi ambiti di tutela, possono essere inclusi in "parchi", volti alla tutela ed alla valorizzazione dei singoli beni archeologici e del relativo sistema di relazioni, nonché degli altri valori presenti ai fini della regolamentata pubblica fruizione di tali beni.
Le misure relative dovranno essere definite da piani e progetti, previa consultazione con la Soprintendenza Archeologica.

Luoghi di Memoria Storica (Art. 42)

I luoghi di memoria storica sono individuati nelle tavole 10 - 17 del PPAR e nell'elenco relativo compreso nell'allegato 2 ("Elenco dei beni storico-culturali)".
Anche per questa categoria del paesaggio compete allo strumento urbanistico generale:
- l'identificazione e la verifica dei luoghi segnalati dal PPAR;
- il completamento del relativo censimento;
- la definizione di ambiti (ed eventuali sottoambiti) di tutela degli stessi;
- "le prescrizioni per la tutela di tali luoghi al fine di conservarne e valorizzarne i caratteri peculiari".

Evidentemente ogni Comune, nell'esercizio della propria autonomia, proporrà alla Provincia possibili diversificate forme di tutela che potrebbero essere non solo "passive", ma anche tali da meglio evidenziare la specificità storica di tali siti.
Si può, ad esempio, pensare di progettare itienerari storico - didattici inseriti in aree soggette a specifica destinazione pubblica.

Punti Panoramici e Strade Panoramiche (Art. 43)

I punti panoramici e le strade panoramiche sono individuati nella tavola 7 del PPAR.
Le operazioni di competenza comunale sono/
a) la verifica della congruità delle segnalazioni operate dal PPAR ed il completamento del censimento;
b) la attribuizione di ambiti e di livelli di tutela ai punti e ai percorsi ritenuti panoramici.
Si dovrà in particolare tenere presente rispetto a quale/i punto/i di vista le zone ed i percorsi sono da ritenersi panoramici, non potendo essere tale "attribuzione" così assoluta, ma relativa al contesto in cui si situa/situano, in particolare al suo/loro grado di compromissione.
Punti e strade panoramiche non potranno non essere in rapporto di coerenza con la identificazione dei crinali da tutelare.

3. LO ZONING

E' evidente che a oltre venticinque anni di distanza dalla emanazione del Decreto Ministeriale 1444 del 2 aprile 1968, la progettazione urbanistica per la individuazione delle "zone omogenee" non deve essere semplicisticamente intesa come elemento statico e sclerotizzante, ma, cogliendone al massimo le potenzialità, non sempre (o quasi mai) sfruttate, va vista come riferimento per giungere a soluzioni progettuali più articolate e funzionalmente commisurate alle esigenze del contesto in cui si vanno ad inserire, tenendo presenti le seguenti considerazioni:

a) le città (ed anche i nostri piccoli centri marchigiani) si sono espanse in modo disordinato ed il territorio libero da urbanizzazione si é progressivamente ridotto;
b) tale espansione si é spesso sviluppata in modo casuale, caratterizzata più da scarsa qualità formale che dalla definizione di compiute identità urbanistico-territoriali;
c) nel corso di questi anni, sia a livello sociale che politico-amministrativo, é cresciuta una nuova sensibilità, connessa alla sempre maggiore percezione del progressivo degrado delle risorse territoriali, della loro limitatezza e soprattutto della loro non riproducibilità, quindi, della necessità "programmatica" di tutelarle, pensando e promuovendo economie sempre più "compatibili" con il supporto fisico, quindi scelte urbanistiche razionali e compatibili con i delicati equilibri delle risorse paesistico-ambientali;
d) la proporzione fra entità dimensionale della città "storica" (in termini di superficie e di volumetria) e quella della città "moderna" si é progressivamente alterata fino a risultare oggi completamente ribaltata rispetto a quella esistente negli anni '60, divenendo vera e propria "sproporzione", qualitativa oltre che dimensionale, sulla quale é auspicabile che si intervenga con significativi progetti di riqualificazione urbana;
e) sempre più va ribaltata la logica urbano-centrica, in modo che sia "il paesaggio" (nella accezione più ampia del termine) a condizionare "il disegno della città" e non viceversa, come invece finora si é verificato;
f) un corretto e realistico dimensionamento delle scelte complessive del Piano, quale elemento indispensabile di riferimento per una equilibrata e funzionale articolazione progettuale dello "zoning".
Si rende necessario pertanto più che una nuova concesione dello zoning urbanistico un nuovo approccio tecnico - metodologico allo stesso.
E' proprio per quanto sopra affermato che si rende indispensabile una attenta lettura della città e della sua evoluzione morfologica nel tempo, per identificare al suo interno le "parti" che la compongono, intendendo per "parti" quelle caratterizzate da regole insediative chiaramente individuate o individuabili, differenziate rispetto ad altre dove tali regole sono presenti con minore evidenza, oppure dove sono completamente assenti.
Quest'ottica di lettura del testo urbano (e, analogamente, del testo "non urbano" o "extraurbano") comporta una serie di approfondimenti tipologici, distributivi, morfologici, che hanno appunto, come risultato, la individuazione di zone e sottozone urbanistiche, anche molto differenziate tra loro, rispetto allo schematismo delle zone omogenee tradizionalmente intese.
Si fanno alcuni esempi: la progressiva urbanizzazione di cui sopra porta oggi ad avere, all'interno di tessuti classificati come zone "B" di completamento, edifici o complessi di edifici aventi valori architettonici o semplicemente storico - dovumentari che non possono trovare riscontro in un tipo di norme, quali quelle delle zone "B", che possono portare persino alla demolizione con ricostruzione del volume edilizio (palazzine anni '30 - '40 su lotto con giardino vicine ad edilizia condominiale tipica dell'ultimo decennio; oppure, edilizia popolare anni '30 o anni '50 inserita in tessuti di recente urbanizzazione).
Così pure in zona agricola sono spesso presenti ville storiche o comunque manufatti (fonti, edicole, mulini, ecc.) che necessitano di regolamentazione differenziata e puntuale, rispettosa delle peculiari valenze da essi espresse (si veda anche, a riguardo, il censimento previsto sia dal PPAR sia dalla LR 13/90).
A tal proposito si invitano pertanto i Comuni a censire, sempre più e sempre meglio, le differenze (o viceversa, a cercare le regole per capire le differenze), al fine di "modulare" le norme sul tessuto in esame, sia "particolareggiando" sempre più quelle di piano regolatore, sia introducento correttivi normativi (quali le "prescrizioni speciali") che consentano appunto di "mirare" il disposto alle specificità delle singole realtà urbanistiche indagate ed, al loro interno, alle specifiche differenze rilevate.
Va infatti sottolineata la necessità di sottozonizzare o comunque di prevedere una maggiore e migliore articolazione dello zoning tradizionalmente inteso: la contestualizzazione della zona e della norma ad essa connessa.
Ad esempio, la classificazione di una zona come "A" (a parte i centri storici già individuati) risulta estremamente "relativa", va relazionata al contesto urbanistico - territoriale in cui essa si situa: si pensi a "brani" di edilizia seriale storica (ottocento-novecentesca) presenti, anche in modo discontinuo, lungo assi viabilistici primari, su cui poi si é innescato lo sviluppo residenziale e produttivo di alcune frazioni (edilizia di percorso). Trattasi di realtà per le quali anche alcune schiere del primo '900 rappresentano un ultimo residuo di memoria storica da preservare, proponendo zonizzazioni e/o norme corrispondenti specifiche.
Addirittura esistono nuclei talmente compromessi in cui il tessuto storico originario si risolve in "frammenti", magari in una fornace ottocentesca dismessa o in un villino novecentesco, ultimi segnali ancora visibili di un passato, neppure troppo lontano, che rappresenta però, per quel contesto appunto, per quell' "intorno urbano", l'unica forma di "passato" ancora rimasto (si pensi a quanti PRG sono sprovvisti di relazioni storiche sulla evoluzione della forma urbana).
E' proprio a queste considerazioni sulle zone A e B (comma quarto art. 19 della L.R. 34/92) che si connettono le seguenti relative alle zone di "espansione" (siano esse residenziali e non):
prima di cercare nuove aree (a parte ulteriori parallele valutazioni provenienti dalle altre discipline coinvolte nella elaborazione del piano) i Comuni dovranno individuare tutte le potenzialità, le opportunità che il tessuto esistente di per sé stesso offre: si dovranno anzitutto individuare le aree residuali, oppure oggetto di attività dismesse o in via di dismissione, oppure prive di edificato, ma già interne all'area edificata e quindi più suscettibili di essere urbanizzate, quanto meno da ritenere prioritarie rispetto ad altre di nuovo impianto.
A sostegno di tale impostazione non possono non essere addotte anche motivazioni economiche (e sociali) connesse al costo di una completa nuova infrastrutturazione rispetto a quello, molto più contenuto, di una urbanizzazione connessa a zone già dotate di

viabilità e servizi.
Questa complessa operazione di ricucitura, di riqualificazione, deve tendere alla definizione di una forma urbana compiuta, tale da distinguersi a scala territoriale rispetto al cosiddetto territorio "extraurbano", caratterizzato da una diversa strutturazione dello spazio e dei volumi.
Molti PRG sono privi di un disegno complessivo che leghi la città storica a quella di più recente formazione ed, entrambe, al paesaggio agrario circostante (che connota il territorio marchigiano), diversificato nettamente rispetto alla realtà urbana consolidatasi nel tempo.
In sintesi, le zonizzazioni devono comporre, nel loro insieme, un vero e proprio "progetto della città", dove eventuali nuove aree di espansione (il cui dimensionamento deve essere legato a realistiche previsioni dei fabbisogni, come meglio specificato nel *capitolo relativo al dimensionamento*) devono relazionarsi e misurarsi in prima istanza con le scelte e gli indirizzi del PPAR.
Riepilogando, un nuovo approccio allo zoning, non può prescindere da:
a) rapporto con eventuali ambiti di tutela di categorie costitutive del paesaggio segnalate dal PPAR;
b) identificazione delle differenze presenti nel tessuto (urbano e non) con particolare attenzione alla città storica, ma anche alle parti di nuova urbanizzazione ed al loro rapporto con il paesaggio;
c) individuazione di sottozonizzazioni all'interno del riferimento a quelle del DM 2/4/1968, così come indicato dal comma 1 dell'art. 19 della L.R. 34/92;
d) contestualizzazione delle norme relative ad ogni zona;
e) definizione di una forma urbana compiuta in termini progettuali, la cui identità ed articolazione complessiva deve risultare già evidente a livello di PRG;
f) recupero della "progettualità urbanistica" (proprio, ad esempio, di certi regolamenti otto - novecenteschi) al fine di garantire, già a scala di PRG, un preventivo controllo sulla qualità finale degli interventi alle due scale successive di strumentazione attuativa e di progettazione esecutiva (si richiamano le opportunità progettuali fornite dalla applicazione dell'art. 15, comma 4 della L.R. 34/92).
Le considerazioni che seguono hanno un valore di indirizzo e orientamento per l'azzonamento da individuare nell'ambito della redazione dei PRG.
Le "zone" si riferiscono all'art. 19 della LR 5/8/1992, n. 34.

ZONE A (comma quarto art. 19)

Le considerazioni generali esposte a proposito dello Zoning vengono qui di seguito riprese e sviluppate con particolare riferimento a:
- esigenza di leggere l'evoluzione della forma urbana nel corso del tempo (cronistoria urbanistica e lettura morfo-tipologica) in rapporto ai condizionamenti orografici, economici e sociali;
- articolazione della "zona A" propriamente detta di diverse sottozone, individuabili e perimetrabili anche al di fuori del "centro storico" (superando una logica angusta che vuole tutelare solo alcune emergenze particolarmente "rilevanti"): edilizia seriale di borgo; nuclei dislocati e diversificati rispetto al centro principale; edilizia borghese primo '900; villini con giardino anni '30 - '40; edilizia popolare anni '50 - '60; ville storiche; manufatti o complessi edilizi quali fornaci o altri esempi di archeologia industriale; ecc.; tali nuove perimetrazioni potranno, a seguito di idonee valutazioni, integrare l'elenco dei "beni culturali" segnalati dal PPAR;
- redazione di norme che siano il meno indifferenziate possibile, anzi, si suggerisce ai Comuni di inserire prescrizioni particolari di tutela, relative non solo al bene "in sé", inteso come volume edilizio, ma anche ad un suo significativo intorno;
- attenta regolamentazione delle categorie di intervento consentite in tali zone e relative sottozone, puntualizzando a riguardo che, seppure formalmente la manutenzione straordinaria sia considerata meno invasiva rispetto ad altre categorie di intervento (elencate successivamente nella formulazione della L 457/78 e del RETR), poiché consente modifiche e sostituzioni di parti anche strutturali, le norme ad essa inerenti andranno attentamente formulate, onde evitare lo snaturamento degli obiettivi di recupero del patrimonio archiettonico e storico - culturale; la stessa considerazione vale anche per la ristrutturazione che dovrà essere opportunamente adeguata e disciplinata in base alle diverse caratteristiche dei contesti considerati;
- individuazione di edifici o gruppi di edifici o di singoli manufatti vincolabili ai sensi della L 1089/39 e relative proposte di vincolo; al fine di garantire una tutela diffusa e non solo "monumentale" del patrimonio edilizio va precisato che nelle norme tecniche é quanto meno opportuno che, anche in assenza di vincoli monumentali, vengano indicate apposite tutele.
La individuazione e definizione delle zone A, insieme al censimento o inventario formulato a livello di PPAR per i beni architettonici extraurbani, deve essere anche l'occasione per individuare edifici o gruppi di edifici o di singoli manufatti vincolabili ai sensi della L 1089/39 e per attivare le relative procedure di vincolo.

ZONE B (comma quarto art. 19)

Vale anche per queste zone, per definizione già sature o in via di progressiva saturazione, la necessità, a seguito di una attenta lettura del testo urbano, di prevedere sottozonizzazioni connesse alle differenze rilevate.
I Comuni dovranno inoltre tenere presente (spesso é invece sottovalutata) la datazione di molti edifici già inseriti in zone "B", risalenti agli anni '50 - '60 (alta densità su lotto dimensionalmente ridotto): le nuove norme potrebbero non coincidere, per indice di densità fondiaria, con quelle del vecchio strumento urbanistico generale, perché altrimenti potrebbero perpetuare nel tempo una densità eccessiva ed un assetto urbanistico di scarsa qualità.
Pertanto sono proprio queste le zone vocate ad un obiettivo di vera e propria riqualificazione urbana, da attuarsi mediante:
- perimetrazione di aree da assoggettare a piani di recupero o programmi integrati (di iniziativa pubblica e/o

privata), fermo restando che in sede di PRG dovranno essere stabiliti gli elementi "fissi" cui non sarà possibile derogare;
- proposte di un più ordinato assetto urbano delle suddette zone mediante vere e proprie progettazioni urbanistiche di dettaglio (dalle quali si potranno ricavare regole insediative da fissare nelle norme con valore prescrittivo); si suggerisce la scala 1:500, preferibilmente 1:200.

Va ribadito che tali zone dovranno rispondere ai requisiti di cui all'art. 2 del DM 2/4/1968 n. 1444: spesso (soprattutto in fase di accoglimento di osservazioni) vengono zonizzate come "B" zone che tali non possono essere considerate in rapporto al loro ancora ridotto grado di urbanizzazione, che richiede invece una progettazione attuativa e la necessaria dotazione di superfici standards (minimo inderogabile).

ZONE C (comma quinto e sesto art. 19)

Vengono di seguito individuati alcuni importanti criteri di scelta e di individuazione delle aree di espansione:
- la stabilità dei terreni (sono fondamentali le analisi della pericolosità geologica, che consentono di scartare fin dall'inizio le aree più instabili, quindi meno idonee) e analogamente la non ricadenza in aree di esondazione di corsi d'acqua;
- la necessità di affermare la priorità di un approccio qualitativo anziché quantitativo alle problematiche della crescita urbana, contenendo il più possibile l' "occupazione" a fini insediativi di territorio "non urbano" (agricolo o comunque "libero");
- la ricerca della maggiore contiguità possibile con aree già urbanizzate, sia per motivi di evidente economicità, sia di indubbia migliore definizione della forma urbana nel suo complesso. Andranno pertanto individuate tutte le aree residuali, "interstiziali", sottoutilizzate, dismesse... già presenti all'interno della attuale forma urbana. Solo una volta formulate possibili ridestinazioni di zona per tali aree si procederà a scegliere, per la eventuale quota non soddisfatta di fabbisogno abitativo prefigurato dal Piano, nuove aree, comunque sempre il più possibile limitrofe, se non contigue, ad aree già dotate di urbanizzazione, sia primaria che secondaria;
- la non ricadenza in ambiti di tutela provvisori del PPAR: l'ipotesi "adeguamento" (riduzione ambito) sarà posta come ultima opzione, scartando via via aree "franche" prioritariamente esaminate, rivelatesi motivatamente inidonee;
- la priorità verso aree che necessitano di completa riqualificazione mediante parziale o totale demolizione del costruito esistente e che quindi, di fatto, si configurano come future potenziali zone di espansione, sia essa residenziale o non.

Una riflessione particolare va fatta per i Comuni provvisti di frazioni rurali in cui ancora si riscontra una sensibile presenza abitativa.
Un corretto approccio urbanistico non potrà prescindere dal valutare ogni situazione. Qualora fosse verificata la persistenza insediativa nel tempo (o viceversa, la necessità di riqualificare un patrimonio che, se non "vissuto", si degraderebbe irrimediabilmente) é possibile procedere a vere e proprie ipotesi di "sviluppo contenuto" e "compatibile", molto limitato in termini volumetrici, ma rispondente a esigenze sociali della popolazione ancora ivi residente che desidera rimanervi. Trattasi di realtà molto diffuse sul territorio marchigiano, pertanto da non sottovalutare e tanto meno da non disconoscere.
Analogamente andranno pensate rifunzionalizzazioni possibili di questo patrimonio e quindi precisate destinazioni d'uso diversificate che tengano conto del nuovo assetto prefigurato (turismo; servizi per aree a parco o a destinazione ricreativa/sportiva, ma tale da contenere lo sviluppo edilizio e tale da riutilizzare il patrimonio esistente; ecc).
In ogni caso, le soluzioni compositive e tipologiche dovranno avere stretta connessione con i caratteri tipici dell'intorno in cui vengono proposte (genius loci).
Quanto sopra non può comunque prescindere dalla definizione, per le nuove aree di espansione, di norme, indici, parametri e tipologie, in base al ruolo ed alle caratteristiche urbanistico-architettoniche che si vuol loro conferire, per conseguire l'obiettivo della qualità e della funzionalità, nel rispetto comunque delle componenti paesistico-ambientali.

Zone "D"

Quanto già asserito in riferimento alle zone residenziali vale anche per quelle produttive, aggiungendo alcune ulteriori considerazioni relative al fatto che, queste ultime, per loro natura (funzioni, dimensioni, tipologie...) hanno un impatto nel paesaggio ed una incidenza sull'ambiente molto più forti di quanto in genere possano avere gli insediamenti residenziali.
Dovrà essere posta pertanto estrema attenzione:
- alla necessità di quantificare (motivatavamente) un' ipotesi di fabbisogno teorico di aree produttive secondo la differenziazione in: artigianali, industriali, terziarie, speciali (per impianti tecnologici o altro non inseribile nelle tre precedenti);
- a dare priorità localizzativa (sempreché compatibile) alle aree interessate da attività dismesse con (auspicabile) riutilizzo, ed eventuale rifunzionalizzazione, del patrimonio edilizio esistente; esistono, a riguardo, molte "opportunità" all'interno dei tessuti edilizi esistenti, spesso completamente ignorate;
- al "supporto fisico" cioé al tipo di terreno interessato (pedologia), al suo grado di impermeabilità (idrogeologia), alla sua configurazione planoaltimetrica (geomorfologia), al suo grado di coesione (pericolosità geologica), alla sua ubicazione (problemi di esondabilità o meno);
- alla vicinanza a corsi d'acqua e alle relative aree di esondazione, insieme alla profondità della falda acquifera (data la loro connessione con possibili fenomeni di inquinamento della stessa falda e del bacino);
- alla componente paesistica: percettività degli interventi; vicinanza con aree e/o percorsi panoramici o con particolari emergenze; ecc.). A riguardo le norme potranno unificare prescrizioni inerenti le caratteristiche architettoniche (e di finitura) dei volumi e gli elementi di arredo urbano (pavimentazione, illuminazione, recinzioni, colori, specie arboree per numero e tipo), onde garantire un minimo di qualità formale a zone che spesso ne risultano prive. Particolare importanza dovrà essere data alla presenza di verde, sia pubblico che privato, da prevedere e disciplinare in termini quantitativi, qualitativi e manutentivi a livello di convenzione;
- alla determinazione deil rapporto di copertura. Infatti, se é vero in teoria che elevati rapporti di copertura dovrebbero garantire un risparmio di suolo, dall'altro l'esperienza di questi ultimi venti anni (che ha giustificato anche rapporti sino al 70-80% di s.f.) ha dimostrato che tali scelte hanno riflessi troppo pesanti sulla qualità di insieme degli insediamenti produttivi, senza peraltro registrare alcun effetto significativo quanto a risparmio di suolo;
- alla vicinanza (o comune facile accessibilità) alla infrastrutturazione esistente (reti viarie e tecnologiche); si segnala peraltro di porre particolare attenzione nella localizzazione di centri commerciali e ipermercati in prossimità di svincoli di arterie importanti;
- alla individuazione delle destinazioni d'uso ammissibili: spesso viene proposta la destinazione mista residenza - artigianato (o servizi) con corrispondente separatezza del tessuto edilizio, rispetto al più diffuso capannone con appartamento, senza peraltro quantificare (e sommare) le rispettive dotazioni standards (si richiama il disposto dell'art. 19 - comma secondo della L.R. 34/92); in ogni caso la destinazione residenziale trova ragioni di ammissibilità solo in zone artigianali ed in quelle per servizi alle attività produttive, in ragione di un appartamento (max 120 mq.) per il proprietario o per il custode. Sono auspicabili tipi edilizi che prevedano l'accorpamento di più unità immobiliari distinte per un più razionale uso della superficie territoriale disponibile;
- alla sottozonizzazione delle stesse zone D, differenziando quelle definibili "di completamento" (singoli lotti o piani attuativi in fase di ultimazione) da quelle di vera e propria "espansione" (perché libere o perché tali risultanti da demolizione e ricostruzione dell'edificato esistente) con conseguente differenziazione normativa, precisando, per le D di completamento, le categorie di intervento ammissibili.

Fra le possibili sottozonizzazioni delle zone D formalmente dette e normalmente intese, e cioé secondarie, terziarie (complessi commerciali e per esposizioni; complessi direzionali), miste, andranno inserite anche quelle definibili come "speciali" - perché in genere non disciplinate solo dalla normativa urbanistica, quali ad esempio:

- zone per impianti e servizi tecnologici (cabine e centraline Sip, Enel, depuratori, ecc);
- zone per distribuzione carburanti e simili (impianti gas; stazioni di servizio; ecc.);
- le aree per attività estrattive e per la frantumazione dei materiali;
- le aree per le industrie nocive;
- le aree per autodemolizioni e deposito di materiali;
- le discariche.

Per tali zone, qualora sia difficile indicare un indice fondiario, si stabilirà un rapporto di copertura, un valore massimo per l'altezza ammissibile, un rapporto volume (o superficie utile) / superficie per parcheggi (la soglia minima é quella prevista dalla L 122/89).

Si richiama inoltre il rispetto delle norme della Legge 11 giugno 1971, n. 426 e la Legge regionale 9 maggio 1994, n. 17, in particolare gli articoli 6 ("Norme urbanistico - edilizie") e 11 ("Standards"), fermo restando il rispetto delle dotazioni minime di cui al D.M. 1444/68. Si richiama il rispetto delle dotazioni standard per le destinazioni terziario/direzionali previste dall'art. 5 secondo comma del DM 2/4/1968, anche se ricadenti in altre zone.

ZONE "E"

Se nella vecchia prassi urbanistica erano queste le zone prive di retini, disciplinate da scarni e semplicistici articoli normativi, esse diventano oggi con il PPAR elemento "fondamentale" della strumentazione urbanistica generale, completamente diverso ed innovativo.
La loro configurazione (il territorio extraurbano) condiziona quella della città (il territorio urbano), accentuandone la diversità da un lato, imponendone un assetto sempre più ad essa compatibile dall'altro.
Le zone agricole delle Marche, analogamente a quelle urbane, sono il risultato di precisi segni che l'uomo ha depositato nel tempo, fino a comporre un chiaro disegno soggetto a regole e a rapporti tra gli elementi che le strutturano: la forma dei campi, la posizione e i tipi edilizi delle case coloniche, gli edifici isolati della produzione e del culto, la rete stradale e così via: sono "oggetti" da tutelare non solo perché costituiscono patrimonio ambientale, ma anche perché sono ricchissime testimonianze culturali.
A tal riguardo, risulterà estremamente utile il confronto con i catasti storici, anche al fine della lettura e del ridisegno del territorio extraurbano.
Il piano regolatore, nell'interpretare lo spirito del P.P.A.R. deve saper riconoscere la composizione del territorio e deve dettare precise indicazioni per il suo governo.
La strutturazione del paesaggio secondo "categorie costitutive" comporta un rilettura ed una riprogettazione completa di queste zone: é la individuazione del loro dominio a definire, per contro, quello della città e non viceversa.
A livello operativo, una volta effettuato il trasferimento dei vincoli passivi di PPAR (ambiti di tutela permanenti e provvisori, ambiti "speciali" quali, ad esempio, quelli dei crinali e dei versanti) e ponderata la proposta comunale di perimetrazione definitiva degli stessi (proposta di "adeguamento") si potrà procedere in due modi alternativi:

a) sovrapposizione al territorio agricolo degli ambiti definitivi di tutela individuati dal Comune secondo livelli differenziati (integrale, orientata o speciale) cui vengono associati specifici articoli normativi i cui con-

tenuti sono coerenti con quelli del PPAR, anche ulteriormente specificati in base alle peculiarità dei siti rilevate (norme che possono essere anche più restrittive ai sensi dell'art. 3 comma primo delle NTA del PPAR, come già verificatosi in diversi PRG esaminati dalla Regione);
b) "trasformazione" degli ambiti definitivi (o loro articolazione) in vere e proprie "sottozone agricole" caratterizzate da livelli differenziati di tutela paesistica, quindi di corrispondente normativa urbanistica; a questa sottozonizzazione riferita espressamente al PPAR potranno essere associate anche altre sottozonizzazioni riferite ad altri vincoli esistenti o proponibili motivatamente dal Comune, variabili in funzione delle caratteristiche proprie del territorio agricolo oggetto di studio e delle proposte progettuali di PRG (zone agricole di esondazione e di esonabilità; zone agricole di protezione dei pozzi idrici; zone agricole di particolare pregio vegetazionale; zone agricole di rispetto della falda acquifera; zone agricole soggette a restauro ambientale; zone agricole soggette ad interventi idraulico - forestali; zone agricole degradate soggette a rinaturalizzazione; ecc.).
Restano ferme le "norme edilizie per il territorio agricolo" di cui alla LR 8 marzo 1990, n. 13, di cui si richiama, peraltro, l'art. 1 comma terzo che fa salve sia norme eventualmente più restrittive, sia le prescrizioni del PPAR (soglia minima inderogabile).
Le indagini che, a livello di PRG, si effettueranno sul territorio agricolo saranno inerenti a:

- geologia; geomorfologia; idrogeologia; stabilità dei terreni e propensione al dissesto; pericolosità geologica;
- vocazione agricola dei suoli ed uso effettivo degli stessi; fertilità dei suoli; patrimonio vegetazionale esistente e stato di degrado dello stesso;
- patrimonio edilizio rurale e patrimonio storico - culturale diffuso sul territorio agricolo (si richiama l'obbligatorio censimento previsto sia dall'art. 40 delle NTA del PPAR - "Edifici e manufatti storici extra - urbani", sia dall'art. 15 della citata LR 13/90 - "Censimento dei fabbricati rurali - Edifici di valore storico - architettonico").

Tali indagini costituiranno l'indispensabile presupposto per la successiva fase valutativa e normativa che non potrà prescindere da nuove ipotesi utilizzative delle aree incolte (l' "uso del suolo agricolo"), non più fruibili a fini agricoli ma, ad esempio, a fini forestali, anche produttivi, o agro-turistici, ipotesi da formulare in un'ottica di riqualificazione e risanamento di aree già degradate o più suscettibili di progressivo degrado.
Si richiama il comma terzo dell'art. 3 della LR 13/90 che prescrive la precisa individuazione e perimetrazione, all'interno delle zone agricole, delle zone destinate ad industrie nocive (insalubri) e ad allevamenti industriali, esistenti ed anche di progetto (da contenere il più possibile).
Operazione importante da effettuare in sede di redazione di PRG sarà anche quella di rilevare e disciplinare in modo appropriato tutti quegli interventi legittimamente esistenti, ma legati ad attività e funzioni che con l'agricoltura non hanno alcuna attinenza.

ZONE "F"

In base a quanto stabilito dall'art.2 del D.M. 1444/68 le zone F sono "le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale".
Tale definizione si é prestata spesso ad equivoci, tant'é che in alcuni strumenti urbanistici generali comunali le zone F sono state individuate per ospitare sia le aree destinate a standard urbanistici di cui agli articoli 3 e 4 del succitato D.M., sia per ospitare tutta una serie di attività (quali per esempio gli alberghi, le banche ecc.) del tutto incongrue con le disposizioni del legislatore.
Non sono pertanto da includere all'interno delle zone F banche, supermercati, centri commerciali, alberghi o attività simili, che anche se di uso pubblico trovano la loro giusta collocazione in zone a destinazione terziaria, o direzionale, o produttiva o ricettiva.
Accettando invece la prassi ormai consolidata di individuare nelle zone F anche quelle aree necessarie per il conseguimento degli standard minimi individuati dall'art. 3 del D.M. 1444/68 (che si configurano quindi come una prima tipologia o sottozonizzazione) possono essere individuate altre due tipologie o sottozonizzazioni per le zone omogenee F.
Una tipologia comprenderà quelle aree destinate ad ospitare "le attrezzature pubbliche di interesse generale" di rilevanza territoriale di cui all'art. 4,5 del sopra ricordato D.M..
Una terza ed ultima tipologia riguarderà quelle aree destinate ad impianti ed attrezzature di interesse generale di proprietà privata, che come tali non contribuiscono quindi al conseguimento degli standard.
Qualora all'interno delle zone di espansione C e D si voglia, per esigenze di miglior organizzazione territoriale, individuare già a livello di strumentazione urbanistica generale la posizione di scuole, aree per attrezzature per interesse comune, verde e parcheggi lo si potrà comunque fare perimetrandole ed indicandole come superfici standards riferite alla zonizzazione e, pertanto, parti integranti della urbanizzazione dell'area.
Si sottolinea la necessità che i Comuni invertano la tendenza a localizzare le zone F nelle aree meno appetibili, scarsamente accessibili, morfologicamente inadatte; andranno invece ripensate come vero e proprio elemento progettuale "strategico" nella riqualificazione di quartieri o di aree degradate, così come nel delicato "passaggio" dal tessuto urbano a quello rurale, quale possibile "cerniera" connettiva.
Andranno ovviamente evitati "ritagli" di sorta, proponendo invece aree di consistenti dimensioni, comunque tali da risultare "significative", sia a scala di quartiere che urbana.
Si richiama la trattazione di cui al comma secondo dell'art. 15 sopra esposta.
Fanno parte delle zone F esclusivamente quelle aree a destinazione ad attrezzature collettive che contribuiscono al calcolo degli standard.

4. CRITERI PER IL DIMENSIONAMENTO DEI PIANI

Premessa

La seguente trattazione non vuole avere la pretesa di esaurire una tematica tanto complessa quanto centrale nel processo di pianificazione comunale.
Tale tematica sarà oggetto di attenzione sia da parte della Regione all'interno dei propri strumenti pianificatori e programmatori, sia di specifica disamina da parte delle Province all'interno del Piano Territoriale di Coordinamento (si veda l'espresso riferimento contenuto nell'art. 12 comma primo lettera f) della LR 34/92): potrebbero essere fissate indicazioni di soglia e relativi margini di tolleranza, insieme anche alla individuazione di meccanismi "premianti" che connettano politiche di bilancio e flussi di finanziamento sia il riuso del patrimonio edilizio esistente sia al contenimento di consumo di suolo.
Si é ritenuto peraltro doveroso ed opportuno inserire all'interno del presente documento alcune prime riflessioni di base, espresse sotto forma di criteri, che consentano di fornire un quadro di riferimento generale su cui orientare i comportamenti.

Inquadramento

All'interno di ogni Piano dovranno anzitutto essere resi espliciti gli obiettivi che finalizzano e motivano ogni dimensionamento.
Si ritiene che il tema del "dimensionamento" non possa non essere collocato all'interno del nuovo (in quanto diverso rispetto ad un recente passato) "quadro di sensibilità" che si sta via via delineando nell'approccio alle questioni territoriali.
Esso trova il suo fondamento concettuale nella teoria dello "sviluppo sostenibile", ossia di quello sviluppo delle plurime e diversificate attività antropiche che sia tale da non consentire la parallela irreversibile distruzione delle risorse (fisiche, naturali, paesaggistiche, ed anche culturali) che vengono necessariamente interessate dalle suddette attività umane, sviluppo che "... fa fronte alle necessità del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare le proprie esigenze" (Rapporto Bruntland - Our common future - Oxford 1987).
Inoltre, esso non potrà non collocarsi in una logica che esca dai confini comunali relazionandosi necessariamente alle realtà in cui il Comune é inserito: il dimensionamento andrà cioé contestualizzato, non essendo la realtà "locale" scindibile asetticamente da quanto la circonda e la condiziona (dal punto di vista sociale, demografico, economico, storico, culturale, ambientale, ecc.).
Il dimensionamento andrà motivato: dovranno cioé essere resi il più possibile trasparenti le motivazioni che lo supportano ed il procedimento logico - metodologico seguito, in modo che sia chiaro e documentato il rapporto di coerenza tra obiettivi, valutazioni e scelte.

CRITERI

A)

In coerenza con quanto sopra affermato, il dimensionamento di ogni piano regolatore dovrà vedere sotteso, sia come criterio informatore di base sia come obiettivo, il contenimento del consumo di suolo.
A sua volta, al suo interno, ulteriore "avvertenza permanente" che guiderà progettisti, amministratori e cittadini nella formulazione delle proposte di piano, sarà il contenimento di consumo di quel suolo che, per sua natura e/o stato di degrado, non risulta vocato ad usi specificamente urbanizzativi, cercando di scegliere, nell'ambito di diverse opportunità d'uso, quelle più "compatibili" con i caratteri, le specificità, le potenzialità, di ogni suolo (a riguardo, le indagini pluri ed inter-disciplinari forniranno utilissimi elementi di riscontro).
In estrema sintesi: il dimensionamento andrà inquadrato entro una logica non puramente "edilizia" ma correttamente collocato entro quel "bilancio complessivo" di piano che investe la pluralità delle risorse investite dalle scelte urbanistico-territoriali.

B)

Fondamentale é anzitutto da ritenersi l'arco temporale di riferimento: esso può ragionevolmente essere fissato in ragione non superiore ad un decennio, a far data dalla adozione del piano (purtroppo, molti strumenti urbanistici, oltre a non motivare con idonei passaggi logici il dimensionamento, non esplicitano neppure il rapporto fra questo ed il termine temporale cui dovrebbe riferirsi).

C)

Altro criterio cui riferirsi é costituito dalla lettura delle specificità territoriali del sistema insediativo: il dimensionamento non può continuare ad essere disgiunto dalla comprensione dei caratteri storici dell'insediamento da rapportare ad una disamina critica dei caratteri delle urbanizzazioni più recenti: loro ubicazione, quantità (in termini superficiali e volumetrici), distribuzione, qualità formale, loro relazioni ecc.
La valutazione di tali caratteri consentirà di capire le peculiarità di un dato insediamento e di coglierne eventuali concentrazioni, polarità, sproporzioni, che, a loro volta, forniranno i binari su cui impostare un corretto e mirato dimensionamento.

D)

Intimamente connesso al criterio formulato al punto C), é quello relativo alla identificazione quantitativa certa (cioé attendibile) del patrimonio edilizio esistente, da distinguersi in: abitativo, produttivo, per servizi, altro.
In tali quantità andranno ricompresi anche:
- il patrimonio edilizio storico propriamente detto;
- i volumi condonati;
- il patrimonio presente nelle zone rurali (quest'ultimo non certo trascurabile stante l'urbanizzazione pressocché diffusa della campagna marchigiana).

E)

In attesa di indicazioni da parte del P.I.T. e dei P.T.C., le diverse valutazioni (necessariamente interdisciplinari) connesse al dimensionamento faranno riferimento alle

dinamiche verificatisi nel tempo ed ai trends attendibilmente presumibili, riferibili ad una pluralità di parametri riconducibili, in estrema sintesi, ai tre seguenti:

- E.1: parametri demografici;
- E.2: parametri economici;
- E.3: parametri insediativi;

E.1)

Per "**parametri demografici**" si intendono tutti i dati e le relative elaborazioni che attengono all'elemento "popolazione", alle sue caratteristiche strutturali, alle sue dinamiche (passate ed in atto) e quindi:
- la struttura della popolazione per sesso e classi di età (v, piramide dell'età)
- relativi livelli di fecondità e mortalità
- composizione ed evoluzione dei nuclei (si veda la progressiva riduzione del numero di componenti per nucleo ed il progressivo aumento di famiglie di single o monoparentali)
- la popolazione scolastica
- la popolazione turistica (tale dato non é indifferente nelle realtà caratterizzate da forme di economia mista o da prevalente economia turistica)
- la popolazione universitaria (tale dato interessa i Comuni sede di poli universitari)
- distribuzione della popolazione (aggregata - sparsa) e densità demografica (da relazionare alle valutazioni sulla struttura dell'insediamento)

E.2)

Per "**parametri economici**" ci si riferisce a tutta quella serie di informazioni che consentono di disegnare un attendibile "rapporto" sulla realtà socio-economica che caratterizza il Comune, riferita sia alle dinamiche storiche sia quelle in atto. Come già detto, esse andranno rapportate ad una "area elementare di riferimento" (ricostruibile in base alla lettura delle connessioni intercomunali o, meglio, se individuata dallo stesso P.T.C.), in modo da comprendere il ruolo svolto al suo interno dal Comune (aggregante/marginale/gregario/ecc.). Tale ricostruzione non potrà a sua volta non connettersi con la comprensione dei trends di sviluppo a scala più ampia e con tematiche sempre più emergenti che non possono quindi essere ignorate da una seria pianificazione (la progressiva globalizzazione dei mercati; la informatizzazione sempre più spinta dei sistemi di comunicazione; lo sviluppo della robotica e della telematica; la crescente terziarizzazione; il nuovo terziario e le forme di polarizzazione territoriale; ecc.). Si elencano orientativamente di seguito:

- il tasso di immigrazione
- il tasso di emigrazione
- la volumetria produttiva dell'ultimo decennio (si veda il rapporto incrementale dell'uso del suolo rispetto al precedente PRG ed il relativo livello di utilizzazione)
- il tasso di attività (attivi e non attivi nei diversi settori: primario, secondario, e terziario (con sezioni relative ai servizi pubblici ed al commercio. Particolare attenzione andrà posta nella comprensione delle modifiche, sempre più evidenti a quella "integrazione primario - secondario" che ha caratterizzato l'economia marchigiana)

E.3)

Per "**parametri insediativi**" ci si riferisce all'insieme dei dati che consentono di capire quanto e quale uso/usi del suolo é stato fatto nel tempo, e quindi:

- la cronografia del consumo di suolo
- l'andamento nel tempo della attività edificatoria (dati volumetrici, superficiali)
- patrimonio edilizio esistente e suo stato di degrado (al fine di quantificarne la presumibile recuperabilità quale quota parte utilizzabile)
- patrimonio edilizio occupato e non (rapporto abitanti/stanze ed anche famiglie/alloggi, al fine di comprenderne la quota di disponibilità)
- tipi insediativi e taglio medio degli alloggi richiesti dal mercato

F)

L'operazione fondamentale consisterà nel **raffronto tra domanda (fabbisogno insediativo decennale) ed offerta insediativa**. Quest'ultima andrà differenziata in modo che il PRG possa offrire una gamma di diverse opportunità in rapporto al progressivo diversificarsi dei trends di sviluppo e delle esigenze.
Si riporta di seguito uno stralcio dalla Delibera del Consiglio Provinciale di Ascoli Piceno (n. 107 del 20/11/1996) che espone esaurientemente la sequenza dei passaggi logici da seguire:
"1. Determinazione del fabbisogno abitativo riferito alle condizioni di abitabilità, all'evoluzione della popolazione e della composizione dei nuclei familiari;
2. Analisi del patrimonio edilizio esistente antico e recente disaggregato secondo la localizzazione, la consistenza e la disponibilità;
3. Valutazione della quota di disponibilità di alloggi/stanze attualmente non occupati offribile nel breve-medio periodo;
4. Individuazione della quota di nuove abitazioni necessarie e sufficienti per il periodo considerato;
5. Determinazione della capacità insediativa di programma ottenuta come sommatoria del patrimonio edilizio occupato da residenti e/o domiciliati, con il patrimonio edilizio disponibile o recuperabile alla residenza permanente con le nuove quote di alloggi da prevedersi;
6. Definizione di particolari esigenze (fabbisogno di edilizia turistica, universitaria, ecc.);
7. Definizione della base di popolazione totale prevista per determinare l'applicazione degli standards urbanistici ottenuta in relazione alla capacità insediativa teorica e programmata".

5. ALLEGATI

5.0 ELABORATI DI PRG

5.1 DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA

Per poter procedere all'istruttoria del PRG e delle relative varianti i Comuni invieranno alla Provincia **la seguente documentazione amministrativa e tecnica (in 4 esemplari, di cui un originale e 3 copie conformi):**

ATTI AMMINISTRATIVI

a) **domanda del Sindaco** (in carta semplice);

b) **deliberazione del C.C. di adozione del PRG** (dotata degli estremi del provvedimento di approvazione da parte del CO.RE.CO.), **contenente l'elenco dettagliato di tutti gli eleborati che compongono il P.R.G.**;

c) **avviso di deposito del PRG** a libera visione del pubblico per i previsti 30 giorni interi e consecutivi presso la segreteria comunale, con indicazione del giorno iniziale e del giorno finale di deposito;

d) **certificato di avventura affissione all'Albo pretorio del Comune dell'avviso di deposito** di cui alla lettera c), per 30 giorni interi e consecutivi;

e) **manifesto a stampa dell'avviso di deposito;**

f) **copia dei giornali quotidiani in cui é stato pubblicato l'avviso di deposito;**

g) **certificato con il quale il sindaco attesta l'avvenuto regolare deposito della delibera di adozione del PRG e di tutti gli elaborati tecnici di cui si compone il Piano stesso,** presso la segreteria comunale, per 30 gg. interi e consecutivi a decorrere dal giorno successivo all'ultima pubblicazione dell'avviso di deposito.
Nel certificato deve essere anche riportato il numero complessivo delle osservazioni che sono state presentate, precisando quante ne sono pervenute nei temini di legge e quante invece fuori termine;

h) **testo delle osservazioni di enti o di privati**, pervenute entro e fuori i termini di legge, con allegate planimetrie di riferimento.

i) **registro protocollo di arrivo delle osservazioni presentate**, entro e fuori i termini di legge, con l'indicazione del loro numero progressivo e del nome (o denominazione) dei soggetti presentatori. Il numero d'ordine progressivo deve essere ripetuto nella delibera del C.C. di controdeduzione e nelle planimetrie ad essa attinenti;

1) **elenco riepilogativo delle osservazioni pervenute**, che contenga:
1) il numero d'ordine progressivo;
2) la data di arrivo;
3) il nominativo del soggetto presentatore;
4) la sintesi dell'osservazione;
5) la sintesi della determinazione assunta dal Comune, specificando chiaramente se l'osservazione é stata accettata totalmente, parzialmente, oppure se é stata respinta, con le relative motivazioni; qualora sulle osservazioni si fossero espressi altri soggetti (progettisti, Commissione Edilizia, Commissione Urbanistica, ecc.), andranno riportate le relative determinazioni;

m) **delibera del C.C. controdeduzioni** (dotata degli estremi del provvedimento di approvazione da parte del CO.RE.CO.) contenente l'elenco delle osservazioni pervenute e le motivazioni di accettazione (totale o parziale) o di reiezione delle stesse;

n) **planimetria delle aree oggetto delle osservazioni** riferita alla cartografia che accompagna la delibera di adozione del PRG, con:
- il numero d'ordine progressivo dell'osservazione;
- l'esatta perimetrazione delle aree oggetto di osservazioni accolte totalmente, di quelle accolte parzialmente e di quelle respinte;
- la distinzione cromatica o grafica delle osservazioni accolte totalmente, di quelle accolte parzialmente e di quelle respinte, con la relativa legenda;
- la evidenziazione delle osservazioni pervenute fuori termine;

o) **planimetrie di PRG e norme tecniche attuative di recepimento delle osservazioni che abbiano ottenuto parere favorevole all'accoglimento in sede di controdeduzioni**, con l'esatta indicazione delle aree interessate e la conseguente variazione della zonizzazione; le eventuali variazioni delle NTA devono essere chiaramente evidenziate, per permettere un agevole raffronto con le norme adottate;

p) **pareri degli enti.**

Si ricorda che tutti gli elaborati che compongono il PRG devono essere corredati dagli estremi della delibera di C.C. di adozione del Piano con le firme del Sindaco, del Segretario comunale e del Tecnico progettista, mentre gli elaborati tecnici di recepimento delle osservazioni (controdeduzioni, planimetrie e NTA) devono contenere gli estremi della delibera consiliare di controdeduzioni con le firme sopra indicate.
Gli atti integrativi, che venissero eventualmente richiesti dalla Provincia, in funzione esplicativo-illustrativa di quelli trasmessi, devono riportare soltanto le firme del Sindaco, del Segretario e del Tecnico progettista con una dicitura che indichi chiaramente il loro carattere illustrativo ed integrativo.

5.2. DOCUMENTAZIONE TECNICO - AMMINISTRATIVA (ACQUISIZIONE DI PARERI)

A) L'art. 10 comma 1 della L. 1150/1942 nel suo testo originario prescriveva la "previa comunicazione (del piano) a tutti i Ministeri interessati ai sensi e per gli effetti di cui al successivo art. 45", secondo il quale "rimane (vano) ferme le disposizioni di legge che stabili(vano) la competenza anche di altri Ministeri ed organi consultivi riguardo ai piani regolatori comunali... nonché quelle relative ai poteri del Ministero in materia di impianti industriali". Successivamente l'art. 2 della legge 1 giugno 1971, n. 291 ha disposto che "agli effetti dell'approvazione dei piani regolatori generali di cui all'art. 10 della legge urbanistica 17 agosto 1952, n. 1150, il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici sostituisce ogni altro parere di amministrazione at-

tiva e di corpi consultivi". A seguito del trasferimento delle funzioni urbanistiche alle Regioni, la giurisprudenza ha poi precisato che nel procedimento di approvazione dei piani regolatori, non sempre possa ipotizzarsi, quanto alla fase consultiva, una sopravvivenza della normativa statale in mancanza di una specifica disciplina regionale, data l'incongruenza di una funzione consultiva affidata ad organi dello Stato in un procedimento riservato alla competenza delle Regioni (cfr. TAR Lazio, sez. I, 9 aprile 1975 n. 246; id. 14 luglio 1976 n. 441; TAR Puglia, 29 ottobre 1981, n. 242, secondo cui, in assenza di una normativa regionale che preveda in positivo l'apporto in sede consultiva di un apposito organo, l'attività consultiva é da ritenersi assorbita nella funzione deliberativa; sentenze citate in POGGI, *Rassegna di giurisprudenza urbanistica*, p. 160).

Nonostante quanto sopra rilevato in via generale, va segnalato che tuttavia permangono, nell'ordinamento statale, delle fattispecie in cui una speciale previsione di legge in rapporto di prevalenza rispetto alla normativa urbanistica, espressamente impone, nell'ambito del procedimento amministrativo di formazione dei piani regolatori e delle relative varianti, ai fini del necessario coordinamento tra enti pubblici titolari di diversi interessi pubblici specifiche e potenzialmente confliggenti, **l'acquisizione del parere preventivo** di determinati organi e amministrazioni.

E' il caso, in particolare, dell'**art. 13 L. 64/74** che impone ai Comuni di richiedere, prima della delibera di adozione, il **parere degli uffici del genio civile** (oggi **SERVIZIO DECENTRATO OPERE PUBBLICHE E DIFESA DEL SUOLO**) per verificare la compatibilità delle previsioni degli strumenti urbanistici con le condizioni geomorfologiche del territorio. Tale parere deve essere reso entro 60 giorni. Va precisato che anche nel caso di mancato rispetto del termine, l'amministrazione richiedente non può procedere indipendentemente dal parere invocando il meccanismo semplificativo di cui all'art. 16 comma 2 della L. 241/1990, poiché tale meccanismo non opera, in base al comma 3 dell'art. 16 stessa legge, in caso di pareri che devono essere rilasciati da amministrazioni preposte, tra l'altro, alla tutela territoriale.

Altra fattispecie normativa é poi quella contemplata dall'**art. 20 lettera f) L. 833/1978**, che prevede tra le attività di prevenzione delle **UNITA' SANITARIE LOCALI**, "la verifica, secondo le modalità previste dalle leggi e dai regolamenti, della compatibilità dei piani urbanistici ... con le esigenze di tutela dell'ambiente sotto il profilo igienico sanitario e di difesa della salute della popolazione e dei lavoratori interessati". In tale caso, in mancanza di un termine prefissato da leggi o regolamenti, il parere deve essere reso, ai sensi dell'art. 16 comma 1 L. 241/1990, entro 90 giorni; anche in tale fattispecie non é attivabile il meccanismo semplificativo di cui al comma 2, trattandosi di parere rilasciato da amminstrazione preposta alla tutela ambientale e della salute dei cittadini e dunque ricompreso nella previsione di cui al comma 3 art. 16 citato. **In merito a questa fattispecie é tuttavia fondamentale rilevare che, secondo alcune sentenze del giudice amministrativo** (cfr. in particolare: TAR Toscana, sez. I, 04 marzo 1991, n. 50; TAR Toscana, sez. I, 13 marzo 1990, n. 225; Cons. Stato, IV, 19 ottobre 1993, n. 889), in mancanza di norme specifiche nella sede propria della materia urbanistica - stante la natura programmatica degli artt. 14 lett. b) e 20 lett. f) L. 23/12/1978 n. 833 in ordine alle competenze, prestazioni e funzioni delle Unità sanitarie locali - **l'amministrazione comunale non é tenuta ad acquisire il parere preventivo della U.S.L. nel procedimento di adozione degli strumenti urbanistici.**

Pur accedendo a tale orientamento giurisprudenziale, l'acquisizione del parere dell'U.S.L. si ritiene opportuna (anche se non obbligatoria) in base alle considerazioni e con i limiti e alle condizioni indicate.

B) In altri casi l'opportunità di acquisire pareri di organi, enti e amministrazioni, statali e non, corrisponde non ad uno specifico obbligo di legge, ma al principio generale della libera introduzione degli interessi pubblici nel procedimento amministrativo e, in particolare, al principio per cui l'autorità procedente é tenuta ad acquisire in fase istruttoria tutti i fatti e gli elementi di giudizio idonei a consentire una piena ponderazione dei diversi interessi pubblici che sono coinvolti e possono potenzialmente interferire nel procedimento di formazione del PRG. Sotto tale ultimo profilo **va segnalata l'opportunità di coinvolgere, di norma, nel procedimento di formazione dello strumento urbanistico generale, richiedendo specifico parere, i seguenti enti e amministrazioni:**

a) **SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGICA DELLE MARCHE** (é opportuno che tale parere sia richiesto da tutti i Comuni, ma in particolare da quelli che abbiano porzioni di territorio gravato da vincolo specifico, ovvero derivante dall'applicazione dell'art. 41 delle NTA del PPAR; non trattandosi di parere obbligatorio per legge, si ritiene che il Comune richiedente possa unilateralmente fissare come congruo lasso di tempo per la pronuncia, il termine di 30 giorni, decorso inutilmente il quale potrà procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere ai sensi dell'art. 16 comma 2 L. 241/1990).

b) **SOPRINTENDENZA PER I BENI AMBIENTALI ED ARCHITETTONICI DELLE MARCHE** (stante il disposto dell'art. 62 L.R. 34/1992, l'opportunità di richiedere tale parere sussiste solo nel caso in cui lo strumento urbanistico detti norme particolareggiate per edifici o manufatti sottoposti a vincolo monumentale ex L. 1089/1939; non trattandosi di parere obbligatorio per legge, si ritiene che il Comune richiedente possa unilateralmente fissare come congruo lasso di tempo per la pronuncia, il termine di 30 giorni, decorso inutilmente il quale potrà procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere ai sensi dell'art. 16 comma 2 L. 241/1990).

c) **MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE - CAPITANERIA DI PORTO COMPETENTE PER TERRITORIO** (l'opportunità di richiedere tale parere sussiste ovviamente solo per i Comuni costieri; non trattandosi di parere obbligatorio per legge, si ritiene che il Comune richiedente possa unilateralmente fissare come congruo lasso di tempo per la pronuncia, il termine di 30 giorni, decorso inutilmente il quale potrà procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere ai sensi dell'art. 16 comma 2 L. 241/1990).

d) **AUTORITA' MILITARI** (l'opportunità di richiedere tale parere sussiste per tutti i Comuni che abbiano porzioni di territorio gravate da vincoli e servitù militari; non trattandosi di parere obbligatorio per legge, si ritiene che il Comune richiedente possa unilateralmente fissare come congruo lasso di tempo per la pronuncia, il termine di 30 giorni, decorso inutilmente il quale potrà procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere ai sensi dell'art. 16 comma 2 L. 241/1990).

e) **ENTE FERROVIE** (l'opportunità di acquisire tale parere sussiste per tutti i comuni il cui territorio é interessato da tracciati, depositi, installazioni ferroviarie; non trattandosi di parere obbligatorio per legge, si ritiene che il Comune richiedente possa unilateralmente fissare come congruo lasso di tempo per la provincia, il termine di 30 giorni, decorso inutilmente il quale potrà procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere ai sensi dell'art. 16 comma 2 L. 241/1990).

f) **ANAS - COMPARTIMENTO DELLA VIABILITA' PER LE MARCHE DI ANCONA** (l'opportunità di richiedere tale parere sussiste per tutti i Comuni interessati dalla viabilità statale; non trattandosi di parere obbligatorio per legge, si ritiene che il Comune richiedente possa unilateralmente fissare come congruo lasso di tempo per la pronuncia, il termine di 30 giorni, decorso inutilmente il quale potrà procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere ai sensi dell'art. 16 comma 2 L. 241/1990).

g) **AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE SETTORE TECNICO - VIABILITA'** (l'opportunità di richiedere tale parere sussiste per tutti i Comuni; non trattandosi di parere obbligatorio per legge, si ritiene che il Comune richiedente possa unilaterlamente fissare come congruo lasso di tempo per la pronuncia, il termine di 30 giorni, decorso inutilmente il quale potrà procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere ai sensi dell'art. 16 comma 2 L. 241/1990).

h) **COORDINAMENTO PROVINCIALE DEL CORPO FORESTALE** (l'opportunità di acquisire tale parere sussiste per i Comuni il cui territorio é gravato, anche parzialmente, da vincolo idrogeologico di cui al R.D. 30/12/1923, n. 3267, o interessato da foreste demaniali regionali; non trattandosi di parere obbligatorio per legge, si ritiene che il Comune richiedente possa unilateralmente fissare come congruo lasso di tempo per la pronuncia, il termine di 30 giorni, decorso inutilmente il quale potrà procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere ai sensi dell'art. 16 comma 2 L. 241/1990).

i) **REGIONE MARCHE - UFFICIO PARCHI E RISERVE NATURALI** (l'opportunità di acquisire tale parere sussiste solo per i Comuni nel cui ambito territoriale siano state individuate aree floristiche protette ex L.R. 52/1974 e/o riserve naturali regionali; non trattandosi di parere obbligatorio per legge, si ritiene che il Comune richiedente possa unilateralmente fissare come congruo lasso di tempo per la pronuncia, il termine di 30 giorni, decorso inutilmente il quale potrà procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere ai sensi dell'art. 16 comma 2 L. 241/1990).

l) **COMUNITA' MONTANA** (non trattandosi più di parere obbligatorio per legge, in quanto l'art. 7 della L. 1102/1971 che prevedeva l'obbligo di tener conto nella redazione degli strumenti urbanistici generali dei piani di sviluppo urbanistico delle Comunità Montane é stato abrogato dall'art. 29 della L. 142/1990, si ritiene che il Comune richiedente possa unilateralmente fissare come congruo lasso di tempo per la pronuncia, il termine di 30 giorni, decorso inutilmente il quale potrà procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere ai sensi dell'art. 16 comma 2 L. 241/1990).

Il parere della COMMISSIONE EDILIZIA, salva diversa disposizione dei regolamenti edilizi comunali, non deve essere obbligatoriamente acquisito. Rimane ovviamente in facoltà dell'amministrazione comunale procedere comunque a tale acquisizione.

C) Considerato che il termine complessivo di 180 gg. assegnato alle amministrazioni provinciali dall'art. 27 della L.R. 34/1992 per l'emanazione del provvedimento di approvazione, é da intendersi, salve diverse disposizioni della legge nazionale, al netto del periodo di interruzione del procedimento determinato da richiesta di integrazioni documentali e istruttorie, si sottolinea la **opportunità, al fine di ridurre i tempi necessari per la formazione degli strumenti urbanistici, che per acquisire i pareri dagli enti ed amministrazioni di cui sopra, le amministrazioni comunali utilizzino il periodo di deposito nella segreteria comunale e quello per la presentazione di osservazioni al piano.**

Inoltre, anche al fine di ottenere una maggiore e più concertata partecipazione al procedimento di formazione dello strumento urbanistico generale, ed una più rapida acquisizione dei suddetti pareri, i Comuni sono invitati ad utilizzare, sin dalla fase della definizione degli strumenti urbanistici e prima ancora della loro adozione, la procedura della **conferenza di servizi** di cui all'art. 14 della L. 241/1990 e successive modificazioni ed integrazioni.

5.3. DOCUMENTAZIONE TECNICA

5.3A PROPOSTA DI IMPIANTO DI RELAZIONE GENERALE TIPO PER I P.R.G.

Viene di seguito riportata una "Proposta di impianto di relazione tipo per i PRG" quale esemplificazione della struttura di una relazione che sia complessivamente esauriente, al duplice fine sia di omogeneizzare i linguaggi di descrizione degli strumenti urbanistici generali comunali, sia di fissare un pacchetto minimo di dati ed

informazioni che ciascun PRG dovrebbe inderogabilmente riportare secondo metodiche prefissate.
Il presente schema di riferimento che potrà essere, nelle fasi successive di elaborazione dei PTC precisato e definito in modo più compiuto, evidenzia i punti salienti degli aspetti analitici e di quelli progettuali su cui la relazione illustrativa generale dovrebbe soffermarsi, per rendere esplicite le motivazioni delle scelte formulate e per rendere comprensibili la logica e la coerenza delle stesse anche nel rapporto con i Piani e gli indirizzi redatti a scala provinciale e regionale.
Oltre alla Relazione Generale illustrativa di seguito descritta, sono da considerarsi elaborati fondamentali di PRG, anche le relazioni relative alle analisi dei tre sottosistemi tematici di PPAR (geologico-geomorfologico, botanico - vegetazionale e storico - culturale).

INDICE DI RELAZIONE GENERALE ILLUSTRATIVA TIPO

1 - IL RAPPORTO CON LA PIANIFICAZIONE SOVRAORDINATA

1.1 I criteri di adeguamento al P.P.A.R.
1.2 Le previsioni dei piani sovraordinati sia generali che settoriali

2 - L'INQUADRAMENTO AMBIENTALE, SOCIO-ECONOMICO, TERRITORIALE

2.1 L'area elementare di riferimento
2.2 Le caratteristiche paesistico-ambientali
2.3 Le caratteristiche socio-economiche
2.4 L'evoluzione della forma urbana
2.5 L'organizzazione urbana ed infrastrutturale

3 - LE CARATTERISTICHE E LO STATO DI ATTUAZIONE DEL P.R.G. VIGENTE

4 - LE SCELTE SIGNIFICATIVE DEL NUOVO PIANO

4.1 L'adeguamento al P.P.A.R.
4.2 Il progetto urbanistico
4.3 Il dimensionamento e le sue motivazioni
4.4 La verifica degli standards

5 - IL BILANCIO AMBIENTALE

6 - ALTRO

NOTE ESPLICATIVE

1.1 I CRITERI DI ADEGUAMENTO AL P.P.A.R.

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

1.2 LE PREVISIONI DEI PIANI SOVRAORDINATI SIA GENERALI CHE SETTORIALI

Dovranno essere evidenziate tutte le scelte formulate dalla pianificazione sovraordinata, aventi una ricaduta sia vincolante che programmatica sul territorio comunale.

2.1 L'AREA ELEMENTARE DI RIFERIMENTO

Come premessa all'inquadramento paesistico-ambientale, socio-economico ed infrastrutturale, che nei punti successivi sarà affrontato a livello comunale, dovranno essere descritti in modo sintetico, gli aspetti salienti del territorio di riferimento intercomunale e le scelte urbanistiche di rilevanza sovracomunale (viabilità, aree industriali, servizi ed attrezzature, emergenze paesistico-ambientali ecc.) degli strumenti urbanistici dei comuni appartenti all'area elementare di riferimento.

2.2 LE CARATTERISTICHE PAESISTICO-AMBIENTALI

Ci si dovrà soffermare ad evidenziare le peculiarità del territorio comunale sotto gli aspetti geologici e geomorfologici, botanico-vegetazionali e storico-culturali.
Andrà anche puntualmente evidenziato il regime vincolistico presente sul territorio comunale (vincolo archeologico; monumentale; idrogeologico; idraulico; forestale; floristico; paesistico ex L 1497/39 e 431/85).

2.3 LE CARATTERISTICHE SOCIO-ECONOMICHE

L'analisi socio-economica dovrà essere finalizzata ad individuare ed esporre le caratteristiche strutturali e tendenziali della popolazione e delle attività economiche. Andrà inoltre relazionato sullo stato e l'evoluzione dell'attività edilizia.

2.4 L'EVOLUZIONE DELLA FORMA URBANA

Trattasi della lettura storico-documentaria (spesso ignorata) della evoluzione della forma urbana nella sua interezza (dalla città storica agli ultimi insediamenti), articolata nelle diverse componenti:
- urbanistiche: cronologia e cronografia delle modifiche susseguitesi; rapporti tra forma storica e forme recenti; polarità o emarginazione di alcune parti rispetto ad altre; rapporto viabilità - insediamenti;
- tipologiche: lettura del processo edilizio ed individuazione dei diversi tessuti presenti nella città e negli eventuali nuclei o frazioni esistenti;
- morfologiche: lettura del modo - o dei modi - in cui la forma urbana nel suo complesso si é modificata in rapprto ai fattori fisico - ambientali - storici che l'hanno condizionata;

- architettoniche: lettura, anche se a grande scala, dei "fenomeni" urbanistico - edilizi di valore non esclusivamente architettonico - monumentale, ma anche storico - documentario, sia in quanto tali, sia in rapporto al contesto di indagine.

Si suggerisce operativamente, quale criterio metodologico, di strutturare la lettura del sistema insediativo in due "sezioni":
- la lettura del territorio **urbano**;
- la lettura del territorio **extraurbano.**

Questa impostazione può consentire una successiva comprensione dei rapporti di interdipendenza esistenti tra i "due tipi" di territorio, quindi dei loro diversi modi di "strutturazione", con particolare attenzione alle "aree di passaggio" dall'uno all'altro, dette anche "aree di margine", molto spesso sottovalutate se non del tutto ignorate.

2.5 L'ORGANIZZAZIONE URBANA E INFRASTRUTTURALE

Sarà certificato uno stato di fatto relativo alla viabilità, ai servizi a rete, alle attrezzature pubbliche ed ai servizi sociali, nonché i livelli di funzionalità propri dei contesti urbani esistenti.

3 LE CARATTERISTICHE E LO STATO DI ATTUAZIONE DEL P.R.G. VIGENTE

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

4.1 L'ADEGUAMENTO AL P.P.A.R.

Dovrà essere ben evidenziato il rapporto in termini qualitativi e quantitativi, tra tutele provvisorie dettate dal P.P.A.R. e tutele definitive proposte dal P.R.G. adeguato.

4.2 IL PROGETTO URBANISTICO

In via prioritaria dovranno essere evidenziati i punti di interferenza fra ambiti provvisori di tutela di P.P.A.R. e progetto delle tutele, specificando punto per punto, le motivazioni che hanno portato alla soluzione urbanistica proposta. Successivamente ci si dovrà soffermare a descrivere le scelte urbanistiche progettuali portanti del sistema complessivamente definito, esplicitando tra l'altro, le ragioni del dimensionamento e verificando il rispetto degli standard di legge. Dovranno essere inoltre descritti i principi ispiratori e l'impostazione dell'impianto normativo proposto.

4.3 IL DIMENSIONAMENTO E LE SUE MOTIVAZIONI

Le previsioni di P.R.G. che determinano il suo dimensionamento quantitativo nei principali settori di intervento (residenza, produttivo secondario, direzionale...) dovranno essere ragionevolmente motivate ed il più possibile coerenti con i trends di sviluppo socio-demografico in atto e con quelli dell'attività edilizia rilevata negli anni precedenti l'elaborazione.
Le previsioni del primo P.R.G. in adeguamento al PPAR potranno essere dimensionate su proiezioni decennali; successive varianti Generali di norma verranno dimensionate su proiezioni quinquennali.

4.4 LA VERIFICA DEGLI STANDARDS

Andrà documetata e relazionata la verifica degli standards di cui al DM 2/4/1968, n. 1444, (comprensiva anche della modifica introdotta dall'art. 21 della LR 34/92), mediante dati quantitativi tabellari aventi riscontro nelle planimetrie di Piano, sia a livello complessivo di PRG, sia di quartiere o di circoscrizione o di parte di città analizzata assunta come ambito spaziale di riferimento.

5. IL BILANCIO AMBIENTALE

Per ciascuno dei sottosistemi tematici individuati dal P.P.A.R. e complessivamente per il territorio comunale, dovrà essere evidenziato il bilancio ambientale derivante dalla visione d'insieme delle singole tutele proposte in sede di adeguamento. Tale bilancio andrà verificato anche quantitativamente, secondo le voci codificate nella scheda di sintesi (inserita nel "riepilogo informativo statistico" a suo tempo inviato ai Comuni - art. 35 della Lr 34/92) e dovrà risultare quanto meno equivalente a quello risultante dalla trasposizione passiva delle tutele del PPAR.

6. ALTRO

E' evidente che la schematizzazione, qui necessariamente fatta, é da ritenersi indicativa e non certo esaustiva dell'articolato campo di indagini possibili, anzi auspicabili. Ci si riferisce ad esempio:

- alle analisi proprie di un approccio ecologico (e non solo strettamente "urbanistico") al territorio, quindi alle indagini sul tipo e sul grado di impermeabilizzazione dei terreni, sulla profondità dei livelli delle falde acquifere (con particolare attenzione alla localizzazione delle attività produttive); sulla evoluzione del sistema fluviale (qualora presente); sul sistema del verde (urbano e non), ecc.;

- alle analisi proprie della geografia urbana (rapporto tra supporto fisico e popolazione; densità demografica ed insediativa; tipi e livelli di urbanizzazione; evoluzione o involuzione delle densità insediative; confronto tra queste e le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti; determinazione del fabbisogno (decennale) di aree per la residenza, le attività produttive, i servizi, sulla base di valutazioni incrociate dei dati raccolti; ecc.);

- alle analisi proprie della procedura denominata "valutazione di impatto ambientale" da applicare in sede di piano prima che di progetto (da riferire, in particolare, alla individuazione di nuovi tracciati viarii o di altre infrastrutture; alla localizzazione di siti per le attività produttive, per le opere pubbliche o di uso pubblico di par-

ticolare rilevanza dimensionale e/o qualitativa, quali: centri per servizi; poli e/o impianti tecnologici; centri turistici; ecc).

5.3B ELABORATI CARTOGRAFICI

Si formulano alcune precisazioni sulla documentazione necessaria alla comprensione, in sede istruttoria, delle operazioni di redazione del PRG e di adeguamento proposte dal Comune.

1) La cartografia dello stato di fatto e di progetto sarà redatta sulla carta tecnica regionale aggiornata e dotata di:
a) Legenda facilmente verificabile sia sotto il profilo urbanistico sia in relazione alle prescrizioni del PPAR
b) scala metrica;
c) orientamento;
d) precise indicazioni toponomastiche.

Va rilevato che l'aggiornamento delle planimetrie relative allo stato di fatto edilizio risulta indispensabile al fine della verifica delle previsioni delle zone omogenee (B) di completamento e di quelle relative alle eventuali zone esenti ai sensi dell'art. 60 delle NTA del PPAR, nonché per una visione reale della situazione urbanistico - edilizia delle aree edificate nel capoluogo, nelle frazioni e nei nuclei sparsi.
Sono in ogni caso da escludersi "fotopiani" o cartografie computerizzate particolari che eliminano qualsiasi informazione di tipo catastale o aerofotogrammetrico (quotature, curve di livello, notazioni cartografiche), tali da generare inoltre problemi di certezza del diritto (urbanistico), riferibili alla inevitabile non concidenza tra fotopiano ottenuto per plotteraggio e catastale e/o aerofotogrammetrico.

2) In alternativa ai classici retini, potrà essere utilizzata una semplice perimetrazione delle specificità territoriali e delle singole zonizzazioni (e sottozonizzazioni) con all'interno riportata una lettera simbolica ad esse relativa; tale soluzione consente una buona leggibilità delle scelte di piano.

3) La documentazione tecnica del PRG adeguato al PPAR deve essere redatta seguendo le operazioni descritte, in sintesi, dall'art. 27 bis delle NTA del PPAR, e regolamentate, in dettaglio, per ciascuna categoria costitutiva del paesaggio, alla voce ricorrente: "compete agli strumenti urbanistici generali", tenendo altresì conto:

a) della individuazione delle "aree esenti", di cui all'art. 60, con particolare riferimento al punto "1a" - che rimanda a sua volta all'art. 27 bis comma settimo - e al punto "1b", nonché ad eventuali altri punti che il Comune volesse espressamente recepire in sede cartografica oltre che normativa (si veda il paragrafo 2.3);
b) degli obiettivi e degli indirizzi generali di tutela riferiti ai tre sottosistemi tematici di cui agli articoli 8-9 (geologico-geomorfologico), 13-14 (botanico-vegetazionale), 18-19 (storico-culturale);
c) di quanto stabilito dagli articoli 20, 21 e 23, riferiti ai cinque sottosistemi territoriali (definizione - efficacia prescrittiva - indirizzi generali di tutela);
d) di quanto stabilito dagli articoli 25 e 26, riferiti alle categorie costitutive del paesaggio (definizione degli ambiti e dei livelli di tutela);
e) degli ambiti provvisori di tutela delle singole categorie costitutive del paesaggio (articoli 28 - 43);
f) delle prescrizioni di base transitorie (art. 27 e artt. 28-43);
g) delle prescrizioni di base permanenti (articoli 28-43).

Si ricorda che la trasposizione passiva degli ambiti di tutela deve interessare sia le aree urbane (ad esclusione di quelle espressamente esenti, munite di specifica documentata motivazione della esenzione), sia quelle che si propongono per la futura urbanizzazione: questo al fine di consentire una chiara lettura delle scelte di PRG in rapporto al regime delle tutele segnalato dal PPAR.

4) Nella cartografia deve risultare evidente la distinzione del livello di tutela (orientata, integrale o speciale ai sensi degli articoli: 30 - crinali; 31 - versanti; 37 - elementi diffusi del paesaggio; 38 - paesaggio agrario di interesse storico - ambientale; 42 - luoghi di memoria storica; 43 - punti e strade panoramiche), degli ambiti permanenti e provvisori e di quelli proposti dal Comune come definitivi.

5) Si invita a differenziare cromaticamente le aree esenti e gli ambiti di tutela (sia provvisori che "definitivi") rispetto alle previsioni urbanistiche, risultando tale confronto molto più comprensibile rispetto a quello tra retini e/o perimetrazioni diverse.
E' pertanto auspicabile che almeno due delle quattro copie siano colorate (una per gli uffici, una per il Comitato Provinciale per il Territorio).
Va precisato che la LR 34/92 in oggetto estende una serie di indagini a tutto il territorio comunale (almeno in scala 1:10000), perché vengano poi approfondite (almeno in scala 1:2000) relativamente ai centri abitati e alle zone che si intendono (in una prima fase conoscitivo - ricognitiva) urbanizzare, o meglio che si reputano, nel costante confronto tra le diverse discipline, "suscettibili" di possibile urbanizzazione.
Per la illustrazione delle suddette indagini, analitiche e pre-progettuali, da svolgere in riferimento ai tre sottosistemi tematici individuati dal PPAR, si veda il "PERCORSO METODOLOGICO TIPO" proposto.

* CARTOGRAFIA TECNICA DELLO STATO DI FATTO

(- dell'intero territorio comunale in scala non inferiore a 1:10000;
- di tutte le aree urbanizzate e dei beni storico - culturali in scala non inferiore a 1:2000)

Trattasi delle carte tematiche inerenti la lettura del territorio comunale secondo i tre sottosistemi individuati dal PPAR (art. 2 NTA):
- geologico - geomorfologico - idrogeologico;
- botanico - vegetazionale;
- storico - culturale;

In particolare, per quanto attiene le analisi relative al **primo sottosistema,** si richiamano, perché fondamentali e già adeguatamente dettagliate, le seguenti circolari (su BURM n. 120 del 24 settembre 1990):
- n. 14 del 28 agosto 1990: Indirizzi e criteri per l'effettuazione di indagini geologiche in sede di adeguamento degli strumenti urbanistici al PPAR (art. 9 - sottosistema geologico - geomorfologico) e alla legge 33/84;
- n. 15 del 28 agosto 1990: Relazione tecnico - illustrativa Circolare ex LR 33/84 - articoli 10/11;
- n. 17 del 18 settembre 1990: Definizione e perimetrazione delle aree caratterizzate dalla presenza di emergenze geologiche e geomorfologiche - art. 64 punto h) delle NTA del PPAR concernente le discipline complementari del Piano.
- la nota n. 230 del 17/2/94 dell'Ufficio Pianificazione e Valutazione Paesistico Ambientale della Regione Marche.

Relativamente al **secondo sottosistema** (botanico-vegetazionale) si richiama la Circolare n. 7 del 9 settembre 1992 (BURM n. 79 del 17/9/92): Definizione e perimetrazione delle aree caratterizzate dalla presenza di emergenze botanico-vegetazionali - art. 64 delle NTA del PPAR concernente le discipline complementari del Piano.

Relativamente al **terzo sottosistema** (storico-culturale) si richiama la Circolare n. 6 del 12/8/1992; Scheda - tipo per il censimento dei fabbricati rurali - art. 15 LR 13/90 e art. 16 NTA PPAR (BURM n. 71 del 21/8/1992).

SOTTOSISTEMA GEOLOGICO - GEOMORFOLOGICO - IDROGEOLOGICO

- Carta geologica e sezioni geologiche;
- Carta geomorfologica (con riportati gli ambiti di tutela delle categorie di cui agli articoli 28, 29, 30, 31, 32);
- Schema idrogeologico;
- Carta litotecnica;
- Carta clivometrica;
- Carta della pericolosità geologica e della vulnerabilità (con perimetrate eventuali cave e discariche - attive e dismesse - presenti sul territorio);
- Eventuale carta di sintesi delle informazioni desumbili dalle singole carte.

SOTTOSISTEMA BOTANICO-VEGETAZIONALE

- Carta regionale dell'uso del suolo aggiornata;
- Carta della copertura vegetale del suolo (con riporto degli ambiti di tutela delle categorie di cui agli articoli 33, 34, 35, 36);
- Carta degli elementi diffusi del paesaggio agrario (di cui all'art. 37 delle NTA del PPAR);
- Carta del verde urbano;
- Eventuale carta di sintesi delle informazioni desumibili dalle singole carte

SOTTOSISTEMA STORICO-CULTURALE

- Carta dei beni storico-culturali (con riporto degli ambiti di tutela delle categorie di cui agli articoli 38, 39, 40, 41, 42);
- Schede documentarie analitiche;
- Eventuale cartografia di sintesi delle informazioni

* CARTOGRAFIA DELLO STATO DI FATTO URBANISTICO - TERRITORIALE

- Planimetria/e (in scala non inferiore a 1:10000 - 1:2000 per le aree urbane) costituenti la TRASPOSIZIONE PASSIVA degli ambiti di tutela (permanenti e provvisori) delle categorie costitutive del paesaggio individuate dal PPAR, comprensiva della individuazione delle aree esenti con specificazione (in legenda o in apposita scheda) del tipo di esenzione (all'interno di queste, per evitare confusione, non andranno riportati gli ambiti di tutela) da riportare sulla cartografia del PRG vigente.
Si precisa che tale planimetria non va redatta (va comunque prodotta aggiornandola) qualora il Comune vi abbia già provveduto alla entrata in vigore del PPAR definitivo;

- Stralci cartografici in scala adeguata degli eventuali altri strumenti di pianificazione sovraordinata (PIT, PTC, piano di bacino ecc.) che interessino il territorio comunale con le loro previsioni, oppure, in alternativa, riporto di tali previsioni direttamente sulla planimetria dello stato di fatto urbanistico-territoriale;

- Quadro d'unione delle diverse tavole di azzonamento in cui fosse stato eventualmente suddiviso il territorio comunale.

- l'illustrazione dettagliata delle operazioni di adeguamento del PRG al PPAR con specifica elencazione ed esauriente trattazione delle modifiche che si intendono apportare riferite alle categorie dei tre sottosistemi tematici; si avvertono i Comuni che tale trattazione dovrà comprendere anche una integrazione relativa alle eventuali modifiche apportate al PRG a seguito dell'accoglimento parziale o totale di osservazioni (PRG controdedotto).

* CARTOGRAFIA TECNICA DI PROGETTO

(- dell'intero territorio comunale in scala non inferiore a 1:10000;
- delle aree urbanizzate o di particolare significato e valore paesaggistico in scala non inferiore 1:2000)
I presenti elaborati saranno distinti in adottati e controdedotti (muniti sempre dei relativi estremi deliberativi).
Trattasi della/e tavola/e del progetto urbanistico vero e proprio, comprensiva/e di tutte le informazioni elencate dal testo normativo (dal punto b1) al punto b7) dell'art. 16 della LR 34/92), connessa/e inscindibilmente al vero e proprio progetto delle tutele del PPAR.

a) planimetria/e di confronto tra vecchio strumento urbanistico (secondo la sua effettiva attuazione alla data di adozione) e nuovo PRG nella versione adottata ed in quella controdedotta, in scala non inferiore a 1:10000, planimetria/e che consenta/ano una immediata lettura delle modifiche apportate alle precedenti previsioni;

b) planimetria/e del PRG (adottato), contenente/i la sovrapposizione degli ambiti di tutela permanenti e provvisori (TRASPOSIZIONE PASSIVA DELLE TUTELE) alle relative previsioni urbanistiche di progetto (comprensiva/e della individuazione delle aree esenti);

c) planimetria/e del PRG (adottato), contenente/i la sovrapposizione degli ambiti di tutela proposti come definitivi alle nuove previsioni urbanistiche, costituente la PROPOSTA DI ADEGUAMENTO GENERALE DI PIANO O PROGETTO DELLE TUTELE) comprensiva di eventuali unità di paesaggio individuate;

d) schede analitiche (preferibilmente in scala 1:2000) relative ai "punti" del territorio in cui si opera una modifica dell'ambito provvisorio di tutela, redatte in modo da consentire una lettura sinottica o per successive trasposizioni delle operazioni proposte, con annessa relativa elencazione e/o richiamo all'interno della relazione illustrativa.
Tali schede possono risultare estremamente utili (soprattutto per gli uffici provinciali) per confrontare, contestualmente e contemporaneamente, il trasferimento passivo degli ambiti di tutela con la proposta di adeguamento deliberata dal Comune (sia in fase di adozione che di successiva controdeduzione).
Le schede possono anche essere sostituite da una unica planimetria (se graficamente e materialmente realizzabile) che unifichi le operazioni rispettivamente indicate alla lettera "c" (trasferimento passivo) e alla lettera "d" (progetto delle tutele) dell'art. 16 della LR 34/92;

e) cartografie tematiche di progetto (si veda la esemplificazione proposta nel percorso metodologico tipo) inerenti le proposte di tutela e di valorizzazione delle categorie costitutive del paesaggio segnalate all'interno di ognuno dei tre sottosistemi tematici, quali: carta delle emergenze geologiche e geomorfologiche da assoggettare a tutela; carta delle aree botanico - vegetazionali da assoggettare a recupero e/o valorizzazione ambientale; carta del sistema di tutele dei beni storico - culturali; ecc.
Le valutazioni risultanti da tali carte tematiche confluiscono nella planimetria generale di progetto di cui alla precedente lettera "c" (proposta di ambiti definitivi di tutela);

f) planimetria delle aree oggetto delle osservazioni, riferita alla cartografia che accompagna la delibera di adozione del PRG, con:
1) il numero d'ordine progressivo dell'osservazione;
2) l'esatta perimetrazione delle aree oggetto di osservazione;
3) la distinzione cromatica o grafica delle osservazioni accolte totalmente, di quelle accolte parzialmente e di quelle respinte;
4) la legenda della distinzione cromatica o grafica;
Si evidenzieranno le osservazioni pervenute fuori dai termini di legge;

g) Planimetrie di PRG (controdedotto) e Norme Tecniche Attuative (controdedotte) eventualmente modificate sulla base dell'accoglimento totale o parziale delle osservazioni presentate, con l'esatta indicazione delle aree oggetto di modifica e la conseguente variazione della zonizzazione.
Le eventuali modifiche alle NTA devono essere poste in chiara evidenza per permettere un facile confronto con le Norme adottate in precedenza (pes: con carattere in neretto);

h) eventuale tabulato sintetico a schede di raffonto tra PRG adottato e PRG controdedotto a seguito dell'accoglimento totale o parziale delle osservazioni (tale elaborato risulta di facile e più agevole consultazione per gli uffici preposti all'istruttoria).

i) planimetria (di cui al punto "b5" del citato art. 16 ed al precedente punto 4.4 della suddetta "relazione tipo") in cui siano evidenziati (meglio cromaticamente) gli "spazi pubblici (o riservati ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio)" nelle aree residenziali e le zone" del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale" di cui rispettivamente all'art. 3, all'art. 4 e all'art. 5 del D.I. 2/4/1968 n. 1444.
Su questa tavola saranno apposti gli idonei riferimenti alla trattazione e alle tabelle numeriche contenute nella relazione illustrativa (punto 4.4).

Nota bene
La legenda delle tavole di progetto dovrà associare ad ogni zonizzazione il corrispondente articolo delle Norme Tecniche Attuative del PRG, onde consentire immediati e più agevoli riscontri.

*** NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE**

Si sottolinea che le norme non stabiliscono solo parametri quantitativi, ma possono, se adeguatamente pensate o formulate, fornire anche prescrizioni qualitative (inerenti cioé il controllo della qualità formale degli interventi nelle sue plurime articolazioni) e/o indicazioni progettuali che possano orientare le future scale attuative:

- schede-progetto in scala 1:500 o 1:200 con individuazione degli elementi prescrittivi e non;
- repertorio di possibili soluzioni progettuali per aree particolarmente strategiche;
- illustrazione grafica di prescrizioni plano-volumetriche o di prescrizioni di dettaglio relative ad edifici, gruppi di edifici, zone;
- norme di tutela ambientale, di tutela della vegetazione e degli elementi naturali esistenti; norme sui parchi;
- norme relative al trattamento delle aree libere dei lotti, alle piantumazioni; agli elementi di arredo.

Si raccomanda ancora una volta la necessità che le norme siano sempre più frutto di un lavoro effettivamente **interdisciplinare** (si veda il "percorso" illustrato) in modo che la stessa norma urbanistica contenga direttamente in sé i dettami (indicazioni, direttive, prescrizioni) proprie delle diverse discipline tecniche, spesso tenute presenti solo nella fase analitica e non altrettanto in quella successiva di sintesi progettuale e normativa.

*** ULTERIORI ELABORATI**

In questa voce rientra tutto quanto non sia riconducibile alla soglia di documentazione minima precedentemente illustrata e alla cartografia indicata all'interno del "procedimento metodologico tipo", pertanto tutte le elaborazioni progettuali che venissero ritenute necessarie sia ad una migliore comprensione dei contenuti tecnico - normativi del Piano, sia ad una sua più agevole gestione.

5.4 IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEGLI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE

Nel seguente paragrafo si affrontano alcune problematiche di tipo giuridico-amministrativo, relative alla normativa regionale di cui alla legge urbanistica n. 34 del 5 agosto 1992 che disciplina i procedimenti di formazione del piano regolatore generale delle relative varianti, fornendo indirizzi di carattere sia interpretativo che operativo, che si reputano necessari al fine di orientare l'attività delle amministrazioni locali che operano in materia urbanistica.

A) PUBBLICAZIONE DEL PROGETTO DEL PRG

1) Il termine di otto giorni dall'adozione, entro il quale, ai sensi dell'art. 26 comma 2 L.R. 34/1992, il PRG va depositato a disposizione del pubblico presso la segreteria del comune, non ha natura perentoria, in conformità al principio giurisprudenziale per cui nel silenzio della norma i termini devono intendersi ordinatori; pertanto al suo inutile decorso non é ricollegato alcun effetto di carattere decadenziale, né si determina alcuna illegittimità procedimentale in caso di adempimento tardivo, limitandosi la legge, con l'imposizione di tale termine, a consigliare all'autorità comunale il rispetto di una regola di buona amministrazione che risponde ad una generale esigenza di accelerazione del procedimento.
Il suddetto termine va fatto decorrere, non dalla data in cui il piano regolatore é stato deliberato dal Consiglio comunale (data a cui si ricollega, invece, l'operatività delle misure di salvaguardia), ma **dal momento in cui,** in base alle norme di cui all'art. 46 della L. 142/1990, **la delibera di adozione del PRG é divenuta esecutiva per aver superato la fase di verifica della legittimità**.
In tal senso depongono i principi generali dell'ordinamento in tema di esecutività degli atti amministrativi - confermati, sul punto, sia dalla giurisprudenza (cfr. TAR Lazio, I, 03/02/1994, n. 176, in TAR n. 3 del 1994), sia dalla lettera del punto 3 del capo II della circolare del Ministero LL.PP. n. 2495 del 07/07/1954 - e, a livello operativo, la considerazione che qualora l'amministrazione comunale intendesse, ad esempio per esigenze di accelerazione delle procedure, operare il deposito presso la segreteria in pendenza della procedura del controllo di legittimità da parte del CO.RE.CO., eventuali atti integrativi, esplicativi, o correttivi, alla cui adozione da parte del Comune il CO.RE.CO. medesimo intendesse subordinare l'esito favorevole del controllo di legittimità, risulterebbero a tal punto deliberati o nelle more della pubblicazione del piano; o addirittura a pubblicazione esaurita, con la conseguenza che risulterebbe ingiustificatamente frustrata la possibilità di provvedere ad un loro deposito ed esame **contestuale** con gli atti e gli elaborati che costituiscono il piano, ai fini della presentazione di eventuali osservazioni.

2) Il comma 2 dell'art. 26 impone altresì un preciso regime di pubblicità notiziale dell'avviso di deposito, che comprende il concorso di tre distinte modalità di pubblicazione: a) la pubblicazione all'albo del comune; b) l'affissione di manifesti; c) la pubblicazione sulle pagine locali di almeno due giornali quotidiani di diffusione regionale. Con tale norma il legislatore regionale é intervenuto a disciplinare un profilo del procedimento di formazione del P.R.G. che già dal 1942, nell'intenzione del legislatore nazionale (cfr. art. 9 comma 1 legge urbanistica), avrebbe dovuto trovare una normativa di dettaglio nel regolamento di esecuzione della L. 1150; invece, come é noto, tale regolamento non é mai stato emanato, e a livello statale l'unica regolamentazione di dettaglio concernente le procedure di formazione dei piani regolatori comunali é ancora quella contenuta in una serie di circolari del Ministero dei Lavori Pubblici, e in particolare nella circolare del 7 luglio 1954, n. 2495.
La norma regionale ha recepito, con l'**esclusione** tuttavia **dell'inserzione nel Foglio degli annunzi legali della provincia**, le modalità di pubblicità dell'avviso di deposito già previste dal capo II punto 3 della circolare MM.LL.PP. I Comuni dovranno quindi prestare particolare attenzione ad eseguire scrupolosamente le tre distinte modalità di pubblicazione imposte dalla norma regionale, poiché il mancato assolvimento, o l'assolvimento solo parziale di tale onere di pubblicazione, determinerebbe un vizio procedurale tale da imporre la rinnovazione di tutta la fase di pubblicazione - deposito del piano. Per quanto riguarda **l'inserzione nel F.A.L., si ritiene** che tale modalità di pubblicazione dell'avviso di deposito, proprio perché non contemplata dall'art. 26 comma 2 L.R. 34/1992, **non sia da considerare obbligatoria,** salvi ovviamente quegli specifici procedimenti urbanistici per i quali é invece espressamente imposta dalla legge nazionale (ad esempio art. 6 comma 2 L. 167/1962 per effetto del rinvio previsto dall'art. 1 L. 1/1978).

B) OSSERVAZIONI

1) Il termine di 60 gg "successivi al deposito" entro il quale alla stregua dell'art. 26 comlma 3 L.R. 34/1992 **"chiunque può formulare osservazioni** sui criteri e sulle linee generali del piano regolatore adottato", **va fatto decorrere**, in base a quanto stabilito dal capo II punto 3 della circolare Min.. LL.PP. n. 2495 del 07 luglio 1953 nel testo rettificato dalla circolare Min. LL.PP. 05 novembre 1954, n. 4112, **dal giorno successivo all'ultima delle pubblicazioni dell'avviso di deposito effettuate**.
La giurisprudenza ha da tempo chiarito che **le osservazioni non costituiscono un rimedio giuridico a tutela degli interessi di chi le propone, ma un mezzo di collaborazione con l'amministrazione per la migliore**

formazione degli strumenti urbanistici, per cui al termine per la loro presentazione va attribuito carattere non perentorio (Cons. Stato, IV, 1 febbraio 1961, n. 60; TAR Veneto, 4 febbraio 1986, n. 66). Va tuttavia precisato che mentre rispetto alle **osservazioni presentate in termine,** sussiste **l'obbligo per l'amministrazione comunale di esaminarle** e di pronunciarsi motivatamente sulle stesse (cfr. TAR Abruzzo, sez. Pescara, 23 febbraio 1988, n. 123; TAR Lazio, sez. I, 17 maggio 1991, n. 646; TAR Friuli Venezia Giulia 21 ottobre 1982, n. 236; Cons. Stato, IV, 23 ottobre 1986, n. 672), invece **tale obbligo non sussiste per le osservazioni tardive** (Cons. Stato ad. Plen., 13 gennaio 1981, n. 672), invece **tale obbligo non sussiste per le osservazioni tardive** (Cons. Stato ad. plen., 13 gennaio 1981, n. 1); rispetto a queste ultime, proprio in ragione del carattere non rigidamente perentorio del termine, **il Comune ha comunque facoltà di esaminarle,** ma é chiaro che qualora esso decida di non rigettare per tardiva presentazione le osservazioni presentate fuori termine, sarà tenuto, per non incorrere nel vizio di eccesso di potere sotto il profilo della disparità di trattamento, a procedere all'esame di tutte le osservazioni tardive, senza esclusioni di sorta.

Per quanto riguarda le **"osservazioni" presentate direttamente alla provincia,** va precisato che nessuna norma prevede questa modalità di presentazione, per cui queste non sono da ritenersi osservazioni in senso tecnico-giuridico, ma mere istanze informali, semplici segnalazioni o suggerimenti, rispetto alle quali **l'ente preposto all'approvazione non ha alcun obbligo di esame** (cfr. Cons. Stato, IV, 16 novembre 1966, n. 454), salvo il rispetto del criterio di uniformità e imparzialità di cui sopra.

2) Il termine di 90 giorni fissato dal comma 4 dell'art. 26 L.R. 34/1992, perché il comune si esprima sulle osservazioni presentate, ha natura ordinatoria, così come riconosciuto dallo stesso Consiglio di Stato, sez. IV, 04/05/1988, n. 371, secondo il quale "é dato al Comune, fin quando l'atto approvativo regionale del PRG non sia stato perfezionato, riprendere in esame un osservazione dei privati (avente funzione meramente collaborativa) per sottoporla a nuova disamina, motivando ovviamente sul piano della congruenza logica e degli interessi pubblici in gioco".

L'organo competente ad esprimersi sulle osservazioni é ovviamente il medesimo competente a deliberare l'adozione, vale a dire il Consiglio Comunale. **Si ritiene che qualora nel termine previsto non siano pervenute osservazioni, il sindaco possa direttamente provvedere** - nel termine ordinatorio di 30 giorni, di cui all'ultimo comma dell'art. 26 L.R. 34/1992 - **a trasmettere il piano adottato alla provincia senza necessità che il consiglio comunale adotti un ulteriore atto deliberativo,** ma limitandosi ad allegare un certificato, a firma e del segretario generale, dal quale risulti che nei termini di legge non sono pervenute osservazioni.

3) Sulla necessità della **ripubblicazione ai sensi dell'art. 9 L. 1150/1942,** del PRG (e delle relative varianti), in caso di modifiche allo stesso introdotte dal Comune in sede di deduzioni favorevoli all'accoglimento di osservazioni presentate da enti, associazioni o privati cittadini, assai articolato é l'orientamento della giurisprudenza amministrativa.

In un gruppo di decisioni di data non recente, si é ritenuto che di fronte a modifiche sostanziali che alterino il contenuto del piano ed incidano profondamente sulla posizione di altri interessati, il Comune sia tenuto a ripubblicare il piano, così come sostanzialmente modificato a seguito dell'accoglimento di osservazioni, o in occasione dell'esame di queste. Tale indirizzo é peraltro stato ripreso anche in alcune pronunce più recenti (cfr. TAR Puglia, 5 dicembre 1983, n. 868, in *T.A.R.*, 1984, I, 1078; Cons. Stato, sez. IV, 6 marzo 1990, n. 153, in *Foro amm.vo,* 1990, 611), ma risulta ormai recessivo nell'attuale panorama giurisprudenziale, il quale é sostanzialmente caratterizzato da due orientamenti.

Da un lato vi sono alcune sentenze (cfr. TAR Veneto, 4 febbraio 1986, n. 66 in *Foro amm.vo,* 1986, 2217; Cons. Stato, IV, 30 novembre 1983, n. 850, in *Cons. Stato,* 1983, 1179; Cons. Stato, IV, 21 giugno 1988, n. 553, in *Riv. giur. edil.,* 1988, 773), le quali più che sul carattere sostanzialmente innovativo o meno delle modifiche, fondano la risoluzione della questione, sull'atteggiamento assunto dal Comune con la delibera di accoglimento delle osservazioni formulate dagli interessati, ritenendo che occorra verificare nelle fattispecie concrete, attraverso l'interpretazione dell'atto amministrativo, se l'introduzione delle modifiche sia stata effettuata direttamente dal Comune, nel qual caso trattandosi di nuovo procedimento con adozione di nuova variante si ritiene che la relativa delibera debba essere pubblicata con le modalità di cui all'art. 9 L. 1150/1942, o se invece l'introduzione delle modifiche sia avvenuta indirettamente, attraverso la sottoposizione delle modifiche all'esclusivo e discrezionale giudizio dell'organo regionale (oggi provinciale) competente all'approvazione del piano, nel qual caso si ritiene non sussistere alcun onere di ripubblicazione (si é ad esempio ritenuto che abbia la forma e la sostanza di una nuova adozione, la delibera di controdeduzioni che abbia introdotto una innovazione alle NTA del PRG non dipendente dall'accoglimento di alcuna osservazione: così Cons. Stato, IV, 30 novembre 1983, n. 850, in *Cons. Stato* 1983, I, 1182).

Un secondo orientamento da ritenere prevalente (cfr. Cons. Stato, IV, 21 novembre 1992, n. 958, in *Cons. Stato,* 1992, 1532; Cons. Stato, V, 21 dicembre 1992, n. 1543, in *Riv. giur. edil.,* 1993, 408), tuttavia, **più drasticamente sostiene che in ogni caso, dopo la formulazione delle controdeduzioni sulle osservazioni, il Comune non é tenuto ad una nuova pubblicazione del piano, anche se, a seguito dell'accoglimento di osservazioni prodotte dai soggetti legittimati, il progetto originario di piano risulta modificato in modo rilevante** (TAR Emilia Romagna, 25 marzo 1982 n. 138, citato in *POGGI, Rassegna di giurisprudenza urbanistica,* tomo I, pag. 151; Cons. Stato, IV, 7 febbraio 1991, n. 97, in *Foro amm.vo,* 1991, 336; Cons. Stato, IV, 13 febbraio 1981, n. 134 in *Foro amm.vo,* 1981, 306-307); tale interpretazione si basa sia sul principio consolidato per cui la natura giuridica delle osservazioni non é quella di un rimedio giuridico, ma di una semplice forma di collaborazione (Cons. Stato, IV, 6 marzo 1989, n. 148, in *Cons. Stato* 1989, I, 262-263) correlata ad un interes-

se di fatto e non già ad un vero e proprio interesse giuridico, sia sulla considerazione che nel procedimento di formazione del PRG, come disciplinato dagli artt. 8, 9 e 10 della L. 1150/1942, la chiusura della fase subprocedimentale di adozione coincide sempre con il momento in cui acquista efficacia la stessa delibera di adozione dello strumento urbanistico, mentre la formulazione delle osservazioni e la loro accettazione da parte del Comune, qualunque sia la natura ed estensione delle osservazioni stesse, non dà inizio ad una nuova procedura di adozione, ma costituisce un atto istruttorio del Comune, interno al subprocedimento di approvazione (così PICOZZA *"Il piano regolatore generale urbanistico",* 1985, pp. 166-167 ed ivi Cons. Stato, IV, 14 aprile 1981, n. 367), che si sostanzia in una manifestazione di giudizio alla quale peraltro l'ente competente all'approvazione finale non é vincolato (TAR Valle d'Aosta, 17 novembre 1990, n. 77, in *TAR,* 1991, 123; TAR Lazio, 3 dicembre 1988, n. 1566, in *TAR,* 1989, 47).

Si concorda con tale ultimo orientamento, ritenendolo il più coerente con il vigente sistema normativo di cui agli artt. 9 e 10 L. 1150/1942; da tale sistema si evince, infatti, che una volta adottato lo strumento urbanistico dal Comune, tutti i successivi atti e adempimenti procedurali, riguardando il sub-procedimento di approvazione, sono meramente strumentali all'approvazione finale da parte del **competente organo** (nella regione Marche) **provinciale:** quest'ultimo **non solo non é vincolato, nell'esprimere il giudizio conclusivo, alle controdeduzioni formulate dal Comune, ma può anche, quale unico titolare del potere di modifica del piano originariamente adottato, spingersi ad approvarlo in una versione anche sostanzialmente mutata nelle sue caratteristiche essenziali** (così la giurisprudenza del tutto prevalente: Cons. Stato, IV, 23 marzo 1987, n. 165 in *Foro amm.vo,* 1987, 456; Cons. Stato, IV, 28 gennaio 1985, n. 28; Cons. Stato, IV, 21 giugno 1982, n. 394; Cons. Stato, IV, 18 marzo 1980, n. 270; Cons. Stato IV, 27 gennaio 1981, in *Cons. Stato,* 1981, 24; Cons. Stato, 17 ottobre 1985, n. 457, citata in MENGOLI , *Manuale di diritto urbanistico,* 1992, p. 143, nt. 74), **purché le modifiche introdotte siano "conseguenti all'accoglimento di osservazioni presentate al piano ed accettate con deliberazione del Consiglio comunale", oppure siano indispensabili per assicurare gli interessi e gli obiettivi tassativamente elencati nelle lettere a), b), c), d) dell'art. 10 comma 2 L. 1150/1942, e sia garantito il "contraddittorio" con l'amministrazione comunale** (rispetto alla quale l'ente approvante é tenuto, in forza dell'art. 10 comma 4 legge urbanistica, a comunicare le proposte di modifica, affinché possano essere adottate le relative controdeduzioni).

La ricostruzione da ultimo prospettata, sembra inoltre coerente con la disciplina del procedimento di formazione del PRG che la L.R. 34/1992 contempla al capo IV; in particolare la legge urbanistica marchigiana, diversamente da altre leggi regionali (ad esempio Piemonte e Umbria), colloca, conformemente alla normativa nazionale, la fase delle osservazioni e delle controdeduzioni al di fuori e successivamente all'ambito del subprocedimento di adozione (cfr. art. 26) ed inoltre nel disciplinare la fattispecie in cui la Provincia approva il PRG con modifiche (art. 28), prevede alla lettera b) che l'approvazione condizionata di cui al comma 1, ricorra nel caso in cui la Provincia pur accogliendo le osservazioni che abbiano ottenuto il **parere** favorevole del Comune, accerti che queste non sono state recepite negli elaborati o nelle NTA del piano.

Tanto premesso e considerato, questa Amministrazione ritiene, in base al vigente sistema normativo di livello sia nazionale che regionale, e sulla scorta della giurisprudenza citata e **in particolare in forza delle argomentazioni sviluppate in Cons. Stato, IV, 7 febbraio,1991, n. 97, in *Foro amm.vo,* 1991, 337, che anche qualora il Comune accetti, con la deliberazione consiliare di controdeduzioni, osservazioni che per quantità o qualità non sono da considerare di limitata incidenza sulla configurazione generale dello strumento urbanistico, il Comune medesimo, sul piano della stretta legittimità, e fatta salva ogni valutazione discrezionale e di merito circa l'opportunità e la convenienza di riadottare formalmente il progetto così come modificato, non é da ritenere obbligato a dare al proprio deliberato la forma di vera e propria adozione del nuovo e diverso progetto con ciò che ne consegue in termini di rinnovo della pubblicazione ex art. 9 L. 1150/1942.**

Pertanto il Comune, in presenza di osservazioni stimate meritevoli di accoglimento, ha ben facoltà, ma non l'obbligo, di assoggettare la delibera di controdeduzioni all'onere della pubblicazione e delle conseguenti nuove osservazioni, ricomunicando così da capo la procedura di adozione con un nuovo progetto modificato coerentemente con le osservazioni accolte. Scegliendo tale iter l'amministrazione comunale ottiene il risultato di riconnettere l'efficacia delle misure di salvaguardia al PRG modificato e non a quella originarimente adottato, e, in particolare, conferisce al proprio nuovo deliberato una rilevanza giuridico-formale maggiore di quella di una pura e semplice presa di posizione favorevole alle osservazioni.

Qualora, invece, il Comune, nell'esercizio della sua piena discrezionalità, scelga di seguire l'iter ordinario e tipico della procedura urbanistica, non riadottando e non ripubblicando il PRG a seguito della delibera di accoglimento delle osservazioni, sul piano giuridico il progetto urbanistico oggetto dell'approvazione provinciale é sempre quello originarimente adottato, mentre la delibera assunta in sede di esame delle osservazioni costituisce soltanto un presupposto legittimante l'eventuale esercizio del potere di modifica da parte della Provincia che ne é l'unica titolare. Quest'ultima, infatti, ben può, rigettando con adeguata motivazione le osservazioni accolte dal comune, disattendere le deduzioni comunali e approvare lo strumento urbanistico nella sua forma originaria, senza che in ciò sia ravvisabile l'esercizio del potere di modifica d'ufficio; al contrario tale potere verrebbe esercitato, ai sensi dell'art. 10 comma 2 L. 1150/1942,, qualora la Provincia approvasse la variante con le modifiche conseguenti alle osservazioni sulle quali il Comune si é espresso favorevolmente mediante la delibera di controdeduzioni.

Tanto premesso, si ritiene comunque opportuno, anche con riferimento alle sentenze citate che valorizzano i profili relativi all'interpretazione dell'atto amministrativo, richiamare l'attenzione delle amministrazioni comunali sulla **necessità di evitare formulazioni nell'intestazione e nel dispositivo delle delibere di controdeduzioni alle osservazioni, che possano generare ambiguità ed equivoci sulla loro effettiva natura e valenza giuridica.** In particolare si suggerisce di **non utilizzare,** in tutti i casi in cui non si intenda procedere ad una nuova pubblicazione ai sensi dell'art. 9 L. 1150/1942, **la locuzione "adozione definitiva a seguito approvazione controdeduzioni" o ancora, la locuzione "modifiche del PRG a seguito accoglimento osservazioni".**

Tra le formule di intestazione più aderenti all'effettiva natura che la legge riconosce alla delibera di controdeduzioni, **si suggerisce, invece,** a mero titolo di esempio, la seguente: **"parere (o controdeduzioni) in merito alle osservazioni pervenute a seguito della pubblicazione del progetto di PRG adottato...".**

Tra le formule da utilizzare nel dispositivo - allorché il comune abbia scelto di **non conferire** alla propria delibera di controdeduzioni la rilevanza giuridico-formale di una vera e propria nuova adozione in senso urbanistico -, **si suggerisce invece,** sempre a titolo di esempio, la seguente: **"Il consiglio comunale delibera di esprimere parere favorevole all'accoglimento delle osservazioni..."**

Nella ricostruzione sistematica qui prospettata, é chiaro che le eventuali "modifiche" approtate dai comuni ad alcune tavole e alla normativa tecnica di attuazione, a seguito del parere favorevole all'accoglimento delle osservazioni e senza che si sia provveduto ad una nuova pubblicazione, sono da considerare quali opportune forme di recepimento, **con mera valenza esplicativo-illustrativa,** in relazione a quanto disposto dall'art. 28 lett. b) L.R. 34/1992, e in vista del possibile accoglimento delle osservazioni da parte della Provincia (é evidente, infatti, che qualora la provincia esercitasse il suo potere di modifica d'ufficio limitandosi ad accogliere osservazioni che abbiano ottenuto il parere favorevole del comune e siano state recepite negli elaborati o nelle norme di attuazione del piano, non sarebbe necessario, in base al combinato disposto dell'art. 10 comma 4 della L. 1150/1942 e successive modificazioni ed integrazioni e dell'art. 28 L.R. 34/1992, provvedere all'ulteriore fase della comunicazione al Comune delle proposte di modifica e delle conseguenti controdeduzioni).

4) Si ritiene che la prassi, assai diffusa, per cui gli **uffici tecnici comunali** presentano **osservazioni** relative allo strumento urbanistico adottato, sia da censurare allorché tali "osservazioni" abbiano una valenza innovativa rispetto alle previsioni urbanistiche. In tal caso, infatti, provenendo le "osservazioni" da un ufficio interno all'amministrazione comunale, come tale privo di una soggettività giuridica distinta da quella dell'ente in cui é incardinato, l'esercizio della facoltà di formulare osservazioni tende in realtà a configurarsi come attività di modifica diretta, da parte dell'amministrazione comunale, di un progetto urbanistico già deliberato e pubblicato, e non, come dovrebbe, quale mero apporto collaborativo proveniente da soggetti od organismi "terzi" rispetto al Comune che ha adottato lo strumento urbanistico; in tale ipotesi, pertanto, l'accoglimento da parte del Comune delle osservazioni dell'ufficio tecnico, implica la necessità di provvedere, per la parte modificata, al rinnovo della pubblicazione ai sensi dell'art. 9 L. 1150/1942. Si reputa, invece, che tale obbligo non sussista per quelle "osservazioni" con le quali l'ufficio tecnico comunale si limita a porre in essere operazioni correttive di meri errori materiali intervenuti nella redazione del piano, ovvero a specificare, chiarire ed integrare, senza alcuna valenza innovativa, il contenuto di alcune norme o previsioni.

C) ACQUISIZIONE DEI PARERI

(vedi par. 5.2 documentazione tecnico amministrativa)

D) DETERMINAZIONI DELLA PROVINCIA IN ORDINE AL PRG

1) Approvazione con modifiche ex art. 28 L.R. 34/1992.
Nell'ipotesi di cui al primo comma dell'art. 28, in cui la provincia si determini ad approvare il PRG condizionatamente all'accoglimento da parte del comune delle modifiche espressamente indicate, il comune é tenuto, entro 90 giorni dal ricevimento del provvedimento della provincia, a deliberare **con apposito atto di consiglio** le proprie determinazioni in merito alle modifiche proposte, provvedendo altresì alla comunicazione alla provincia di dette determinazioni. **Il suddetto termine di 90 gg. ha, in base al comma 3 dell'art. 28, natura perentoria, ed al suo inutile decorso la legge ricollega direttamente l'effetto giuridico del diniego di approvazione.** Per quanto questo ultimo si configuri come effetto automatico, é bene che, accertato l'inutile decorso del termine, le amministrazioni provinciali provvedano, con apposito atto di carattere meramente ricognitivo, a dichiarare l'avvenuto prodursi del diniego di approvazione, e a formalizzare la restituzione del piano per la rielaborazione.

Si ritiene che in base al tenore letterale dell'art. 28 comma 3 L.R. 34/1992, che connette l'effetto del diniego di approvazione alla mancata "assunzione" nel termine di "alcuna determinazione", **il termine sia da intendersi rispettato se alla scadenza del novantesimo giorno risulta deliberato, anche se non ancora esecutivo, l'atto del consiglio comunale.**

Qualora il Comune accetti integralmente nel termine di 90 gg. le modifiche proposte, la Provincia si limiterà a confermarle, introducendole nel provvedimento finale di approvazione.

Qualora invece il Comune controdeduca, la Provincia dovrà provvedere ad una ulteriore istruttoria, per poi deliberare un provvedimento definitivo di approvazione o non approvazione del piano. Rispetto a tale fattispecie procedimentale preme chiarire, in primo luogo, che **nella nuova fase istruttoria, anche se le controdeduzioni comunali si riferiscono a modifiche proposte dal Comitato provinciale per il territorio, non sussite l'obbligo di acquisire di nuovo il parere di detto organo consultivo, posto che detto parere non ha carattere vincolante (art. 58 L.R. 34/1992) e la sua acquisizione é da considerare obbligatoria solo allorché la provincia si determini per la prima volta in merito al PRG o alle varianti proposte dai comuni;** l'ulteriore apporto in sede consultiva del CPT é pertanto da ritenere facoltativo e dunque attivabile di volta in volta sulla base della scelta discrezionale della giunta provinciale (art. 59 comma 2 L.R. 34/92).

In secondo luogo va rilevato che, anche qualora non accetti, parzialmente o in toto, le controdeduzioni comunali, la provincia, stante il riconosciuto carattere non vincolante di tali controdeduzioni (cfr. Cons. Stato, IV, 30/11/1983, n. 850, in *Cons. Stato,* 1983, p. 1180; Cons. Stato IV, 14/10/1992, n. 879 in *Riv.giur.edil.,* 1993, p. 98; TAR Lazio, sez. III, 21 gennaio 1976 n. 39; TAR, Friuli Venezia Giulia, 06 maggio 1975, n. 111; cfr. altresì circolare Min. LL.PP. 28 ottobre 1967; n. 3210, capo II punto n. 2), **può comunque, congruamente motivando, insistere nelle modifiche proposte e confermarle nel provvedimento definitivo di approvazione.** L'atto del comune di controdeduzioni alle modifiche proposte in sede di approvazione, ha dunque il significato di atto istruttorio nel quadro del sub-procedimento di approvazione, e più precisamente di un'acquisizione obbligatoria di giudizio alle cui risultanze tuttativa la provincia non é vincolata.

Conformemente ad un orientamento giurisprudenziale che trova conferma in numerose sentenze (Cons. Stato, IV, 14 aprile 1981, n. 367; TAR Lazio, 1 ottobre 1986, n. 1353, in *TAR,* 1986, 3479; TAR Lazio, 7 ottobre 1988, n. 1338, in *Foro amm.vo,* 1989, 2173; TAR Lazio, 6 luglio 1985, n. 836, in *Foro amm.vo.,* 1985; TAR Veneto, 10 maggio 1985, n. 331, in *Foro amm.vo.,* 1985), **si reputa non necessario assoggettare a ripubblicazione urbanistica ex art. 9 L. 1150/1942,, le deliberazioni con cui i Comuni abbiano controdedotto alle proposte di modifica della provincia.** Tale orientamento trova del resto ulteriore conferma nel fatto che la legge regionale all'art. 28, ricollegando il suddetto effetto di rigetto dello strumento urbanistico, al decorso di un termine di 90 gg., sicuramente inferiore al tempo massimo che l'art. 26 prevede perché il Comune espleti tutti gli adempimenti procedurali connessi all'adozione del PRG, dimostra che il legislatore regionale, sia pure implicitamente, non ha ritenuto comunque necessario che il Comune attribuisse alle proprie controdeduzioni alle proposte di modifica della Provincia, la forma e la sostanza di una nuova adozione, soggetta alla pubblicazione con rilevanza urbanistica di cui all'art. 9 L. 1150/1942.

2) Restituzione per la rielaborazione
Questa ipotesi, oltre che come effetto *ex lege* nel caso di cui all'art. 28 comma 3 L.R. 34/1992, é disciplinata all'art. 29 della stessa legge, ove si ricollega ad un espresso provvedimento dell'amministrazione provinciale. E' da ritenere, anche in via d'interpretazione estensiva della previsione di legge, che la restituzione **possa essere motivata dall'accertamento o di una completa inadeguatezza urbanistico-territoriale del piano, o di un suo profondo e radicale contrasto con la strumentazione sovraordinata, o ancora dalla presenza in esso di vizi di legittimità che ne inficiano la validità.**

E) MISURE DI SALVAGUARDIA

L'elemento di novità introdotto dall'art. 39 della L.R. 34/1992, rispetto all'ordinario regime di salvaguardia degli strumenti urbanistici comunali quale si desume dalla legge 03 novembre 1952, n. 1902, come integrata e modificata dalla legge 05 luglio 1966, n. 517, é rappresentato dalla ulteriore misura cautelativa introdotta dal comma 3; vale a dire dalla norma che, sia pure con una formulazione letterale non inequivoca, da un lato sembra ricollegare, fino al provvedimento definitivo e comunque per un periodo non superiore ad un anno, l'effetto di salvaguardia anche alla deliberazione della provincia di approvazione condizionata alle modifiche, resa ai sensi dell'art. 28; dall'altro ricollega al suddetto provvedimento di approvazione condizionata, anche un effetto di reviviscenza delle misure di salvaguardia già eventualmente scadute e riconnesse al piano come originariamente adottato.

F) ORGANI COMPETENTI

1) - L'organo comunale competente ad adottare gli atti relativi alla formazione degli strumenti urbanistici, sia generali che attuativi, **é il Consiglio**, in forza della previsione di cui all'art. 32 comma 2 lett. b) della L. 142/1990.

2) - L'organo provinciale competente ad approvare gli strumenti urbanistici comunali é la Giunta, nell'ambito della competenza generale che a detto organo, in via residuale, attribuisce l'art. 35 della L. 142/1990. Si ritiene infatti che la competenza del Consiglio Provinciale in ordine ai piani territoriali e urbanistici, indicata al comma 2 lett. b) dell'art. 32 L. 142/1990, sia da riferire esclusivamente alla formazione dei piani di livello provinciale (ad esempio il piano territoriale di coordinamento di cui all'art. 25 della L.R. 34/1992), con esclusione degli strumenti urbanistici di livello comunale, considerato che per questi la Provincia, in sede di approvazione, non é coinvolta con compiti diretti di formulazione di indirizzi programmatici, limitandosi al controllo della legittimità e della coerenza delle scelte urbanistiche delle amministrazioni comunali e della loro conformità alle previsioni degli strumenti pianificatori e programmatori sovraordinati (P.P.A.R., P.I.T., P.T.C.; cfr. 27 comma 2 L.R. 34/1992).

G) PROCEDIMENTO SEMPLIFICATIVO di cui all'art. 17 L.R. 34/1992

Si rileva che, al di là del tenore letterale della rubrica, l'art. 17 della L.R. 34/1992 non introduce una semplificazione nel procedimento di approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici generali, ma esclusivamente un ulteriore procedimento, incidentale all'ordinario iter di approvazione (che per il resto rimane assolutamente immodificato), e finalizzato ad ammettere l'elaborazione di varianti parziali con la predisposizione di soltanto alcuni degli elaborati previsti per la formazione del piano regolatore generale dai commi 2 e 3 dell'art. 16 L.R.

34/1992.
L'art. 17, in effetti, introduce un procedimento che di fatto si sostanzia in una sorta di vaglio preventivo, da parte della provincia, sulla natura, entità ed ammissibilità di varianti che i comuni "intendono adottare". Sotto tale profilo **il procedimento semplificato si presta ad essere valorizzato non solo come meccanismo che consente ai comuni un generico "risparmio" di elaborati progettuali, ma anche come momento di giudizio preventivo in cui l'amministrazione comunale può essere messa in condizione di acquisire anche utili elementi di valutazione, idonei ad orientarla nella successiva fase di redazione della variante.**
Proprio al fine di valorizzare in tale duplice senso, il procedimento semplificato, **si invitano i Comuni** a fare un ricorso "oculato" all'art. 17 della L.R. 34/1992, e in particolare **a presentare la relativa istanza prima dell'avvio formale delle procedure di redazione ed adozione,** così come risulta peraltro suggerito dalla lettera della norma, che si riferisce ai "... Comuni che intendono .... adottare".
Sul piano interpretativo **si ritiene,** tuttavia, **che l'attivazione o meno del procedimento semplificato sia una facoltà e non un obbligo delle amministrazioni comunali.** La mancata presentazione dell'istanza di accesso al procedimento semplificato, non pregiudica infatti, sotto il profilo della legittimità, la facoltà dei comuni di adottare varianti parziali al PRG "relative ad aspetti settoriali delle trasformazioni territoriali ed urbane", corredate soltanto di alcuni degli elaborati richiesti dall'art. 16; pertanto in tale evenienza, la provincia, in forza di un generale principio di economia dell'attività amministrativa, non potrà rifiutare la propria valutazione di merito sulla variante presentata, a causa dell'omissione della procedura di cui all'art. 17, fermo restando, ovviamente, la necessità di verificare preliminarmente se per la natura ed entità degli interventi disciplinati, gli elaborati che sostanziano la variante medesima, sono da ritenere sufficienti ai fini della sua approvazione.

La stesura del documento si é basata sulle risultanze delle riflessioni emerse nel corso delle riunioni del "Tavolo tecnico" cui hanno partecipato:
Dott. Arch. Silvia Catalino (Dirigente del Servizio Urbanistica e Cartografia della Regione Marche); Dott. Arch. Paola Mazzotti e Dott. Arch. Achille Bucci (funzionari del Servizio Urbanistica della Regione Marche); Dott. Arch. Roberto Biagianti e Dott. Ing. Mauro Moretti (Provincia di Pesaro e Urbino); Dott. Arch. Fabrizio Cinti (Provincia di Ancona); Dott. Ing. Alberto Gigli (Provincia di Macerata); Assessore all'Urbanistica Dott. Arch. Luigina Zazio, Dott. Ing. Giuseppe Rossi e Dott. Avv. Teresa Spurio (Provincia di Ascoli Piceno); Dott. Arch. Maurizio Piazzini (U.R.P.M.).
I contributi alla redazione sono così articolati:
- Dott. Arch. Silvia Catalino: Coordinamento generale
- Dott. Arch. Paola Mazzotti: Stesura generale, organizzazione tavolo tecnico ed approfondimenti Cap. 1, Par. 2.6 (sottosistema storico - culturale), Par. 2.7 (Glossario) e Cap. 4 (Criteri per il dimensionamento)
- Dott. Ing. Mauro Moretti: Collaborazione alla stesura generale ed approfondimento Cap. 3 sullo zoning
- Dott. Arch. Achille Bucci: Vigenza del PPAR e regime delle esenzioni (Paragrafo 2.3)
- Dott. Geol. Marcello Principi: Sottosistema geologico - geomorfologico
- Dott. Agr. Carlo Morbidoni: Sottosistema botanico - vegetazionale
- Dott. Arch. Fabrizio Cinti: Voci glossario (Ambito - perimetrazione ambito - Caratteri visuali)
- Dott. Arch. Antonio Minetti: Voce glossario (Unità di paesaggio)
- Dott. Arch. Donatella Senigalliesi e Dott. Arch. Bruno Conti (Prov. Pesaro ed Urbino): Proposta di impianto di Relazione generale tipo per i P.R.G. (Par. 5.3.A);
- Dott. Avv. Andrea Pacchiarotti: Paragrafi inerenti la documentazione amm.va e tecnico-amm.va (5.1. e 5.2) ed il procedimento di formazione degli strumenti di pianificazione (Paragrafo 5.4)