



COMUNE DI CISERANO
Provincia di Bergamo

*Area Gestione e Pianificazione
del Territorio e sue Risorse*

**DOCUMENTO DI INDIRIZZO
PROGRAMMATICO PER LA REDAZIONE
DEGLI ATTI DI P.G.T.**

Il Documento di Piano rappresenta lo "schema-direttore" con il quale i Comuni, individuate le risorse "naturali" ed "essenziali" presenti nel proprio territorio, definiscono i principi e le grandi strategie per la loro salvaguardia, lo sviluppo e la loro valorizzazione, dettando indirizzi e prescrizioni per la pianificazione operativa e di dettaglio. Esso costituisce un quadro unitario di riferimento, valido per il medio - lungo periodo, dove sono riassunti i dati conoscitivi, le esigenze di tutela, le linee di indirizzo e di coordinamento delle azioni di governo del territorio e gli obiettivi da raggiungere nel rispetto dei principi dello "sviluppo sostenibile".

Un piano nasce generalmente nel segno della speranza e della volontà e deve coinvolgere necessariamente tutto il complesso dello spazio fisico affrontando i problemi legati ai rapporti tra l'uomo, i suoi bisogni e l'ambiente fisico che lo circonda.

Il momento in cui si arriva alla determinazione di redigere e di adottare un nuovo Piano di Governo del Territorio è un momento molto importante nella vita e nella storia di una città: è il momento in cui ci si interroga sul proprio passato, ci si propone di comprendere le caratteristiche della città del presente, e si riflette sui possibili scenari del futuro.

Il Piano di Governo del Territorio si struttura su due livelli distinti di pianificazione: il primo (il Documento di Piano) ha carattere strategico e di indirizzo generale, il secondo (il Piano dei Servizi e il Piano delle Regole) ha carattere operativo e attua gli indirizzi del primo.

Il quadro normativo di progetto si propone quindi di distinguere indirizzi e scelte strategiche e strutturali, necessariamente proiettate su di un lungo periodo, dalle scelte di dettaglio, tendenzialmente legate ai programmi di un quinquennio amministrativo, più flessibili e modificabili, in ragione delle esigenze e delle disponibilità contingenti.

Al fine di garantire che ciascun intervento di previsione e di disciplina a livello delle singole entità territoriali si inquadri in un contesto omogeneo e collabori alla costruzione della rete complessiva della sostenibilità il PTCP prevede che le previsioni di sviluppo nei PRG (ora P.G.T.), abbiano particolare riferimento a:

- garantire il rispetto dei criteri di sostenibilità territoriale;
- adeguare le proprie previsioni alla salvaguardia degli elementi primari di conservazione della biodiversità del territorio e di connotazione del paesaggio tipico;
- prescrivere idonee forme di inserimento ambientale delle infrastrutture e degli insediamenti, che tutelino la componente paesaggistica e la connessione ecologica;
- introdurre criteri di mitigazione e compensazione, nonché di integrazione del territorio comunale nel sistema di rete ecologica di riferimento locale;
- adottare idonei strumenti operativi a supporto delle decisioni pianificatorie, anche come studi integrativi del PRG o studi settoriali, come per esempio piani del verde, piani di reti ecologiche locali, piani della biodiversità, ecc.;
- integrare le azioni di sviluppo territoriale con quelle del settore agricolo, attraverso l'adozione del principio del minor impatto possibile nell'inserimento di infrastrutture ed insediamenti nel territorio e di salvaguardia delle strutture agricole;
- riconoscere le attività agricole come elementi della struttura produttiva del sistema economico ma anche come servizio di tutela e gestione ambientale del territorio;
- sostenere la pratica agro-ambientale nello sviluppo della sostenibilità del territorio;
- sviluppare modalità di affidamento della sostenibilità del territorio, nello sviluppo di progetti paesistici di riqualificazione degli interventi infrastrutturali, alle aziende agricole.

Il Documento di Piano, che contiene la strategia complessiva, recepisce i vincoli e le direttive della pianificazione di livello superiore (P.T.R.C. e P.T.C.P.), il quadro ricognitivo e programmatico di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del comune, anche sulla base delle proposte dei

cittadini singoli o associati e tenuto conto degli atti di programmazione provinciale e regionale, eventualmente proponendo le modifiche o le integrazioni della programmazione provinciale e regionale che si ravvisino necessarie; il quadro conoscitivo del territorio comunale, come risultante dalle trasformazioni avvenute, individuando i grandi sistemi territoriali, il sistema della mobilità, le aree a rischio o vulnerabili, le aree di interesse archeologico e i beni di interesse paesaggistico o storico-monumentale, e le relative aree di rispetto, i siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario, gli aspetti socio-economici, culturali, rurali e di ecosistema, la struttura del paesaggio agrario e l'assetto tipologico del tessuto urbano e ogni altra emergenza del territorio che vincoli la trasformabilità del suolo e del sottosuolo; l'assetto geologico, idrogeologico e sismico.

Il Piano dei Servizi, che deve assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e le dotazioni a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato ed una loro razionale distribuzione sul territorio comunale, a supporto delle funzioni insediate e previste.

Il Piano delle Regole, che definisce, all'interno dell'intero territorio comunale, gli ambiti del tessuto urbano consolidato, quali insieme delle parti di territorio su cui è già avvenuta l'edificazione o la trasformazione dei suoli, comprendendo in essi le aree libere intercluse o di completamento; indica gli immobili assoggettati a tutela in base alla normativa statale e regionale; individua le aree e gli edifici a rischio di compromissione o degrado e a rischio di incidente rilevante; contiene, in ordine alla componente geologica, idrogeologica e sismica, quanto previsto dall'articolo 57, comma 1, lettera b) della legge Regionale nr.12/2005; individua le aree destinate all'agricoltura, quelle di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche e quelle non soggette a trasformazione urbanistica.

Sulla base degli obiettivi indicati dalla Amministrazione e dalle analisi svolte sul territorio comunale, si elabora innanzitutto il Documento di Piano così come previsto dall'art. 8 della Legge regionale n. 12/2005, che contiene un quadro generale e sintetico degli obiettivi della trasformazione della città e che era teso a prefigurare una città del futuro che rispetta gli insegnamenti che vengono dal passato. Per restituire qualità al disegno degli spazi urbani si valorizzeranno in tale contesto le regole fondative e strutturali che hanno determinato, nel tempo, l'assetto insediativo della città.

Il quadro normativo di progetto si propone cioè distinguere indirizzi e scelte strategiche e strutturali, necessariamente proiettate su di un lungo periodo, dalle scelte di dettaglio, tendenzialmente legate ai programmi di un quinquennio amministrativo, più flessibili e modificabili, in ragione delle esigenze e delle disponibilità contingenti.

Questa scelta di fondo consente di rendere da un lato il processo di pianificazione rigoroso nella attuazione degli obiettivi e delle strategie generali, dall'altro flessibile nella attuazione dei programmi di intervento alla scala edilizia.

Più che di "poteri forti", che rischiano di essere tali solo con i "deboli", in tema di qualità del disegno urbano l'esperienza ci insegna che per raggiungere questo obiettivo necessitano cioè linee-guida non estemporanee (ovvero guides-lines mediando una definizione dei Design Review Boards statunitensi) procedimenti comunque flessibili, in grado di snellire il procedimenti per il rilascio delle concessioni in un contesto non esclusivamente prescrittivo.

Si tratta di proporre, in altri termini, in forma regolamentare, punti irrinunciabili, parametri generali e principi di riferimento, in relazione a specifici ambiti territoriali ed a diversi contesti tipologici, per indirizzare e stimolare, più che giudicare o, come talvolta accade, reprimere, la qualità dell'architettura urbana.

Tale ipotesi appare fondamentale con la redazione del Piano di Governo del Territorio e avvia, anche in materia urbanistica, un processo complessivo di semplificazione e delegificazione,

cosicché la disciplina possa tornare alle origini, depurata di contenuti che non le sono propri, e che sono frutto di un eccesso di pianificazione, a tutti i livelli. In tal modo potranno tornare ad essere protagoniste le regole compositive che hanno consentito, nel tempo, la costruzione della città del passato e far emergere, nel contesto degli interessi in gioco, anche l'interesse pubblico alla qualità architettonica degli interventi.

A tale proposito anche il recente processo di riforma della legislazione urbanistica (nazionale e regionale) propone di distinguere le scelte strutturali (da adottare sotto forma di cosiddetti piani - direttore) dalle scelte operative, e confermano la validità di tale impostazione metodologica.

Va ricordato infine la necessità di affrontare la discussione con pacatezza e con la necessaria trasparenza e partecipazione coinvolgendo tutti gli attori del processo di pianificazione raccogliendo tutte le eventuali ulteriori osservazioni meritevoli .

Le osservazioni che perverranno e il dibattito che si aprirà con le forze politiche e sociali rappresenteranno un'opportunità per apportare i necessari emendamenti e per affinare il quadro normativo di dettaglio del nuovo P.G.T. .

Si dovranno raccogliere le "opportunità", le "sfide", i "casi", per lo sviluppo in chiave innovativa della città.

Infatti il momento in cui si perviene all'adozione del nuovo piano non è un momento in cui si ferma il processo di pianificazione e programmazione urbanistica. Il nuovo Piano sarà l'occasione per avviare nuovi approfondimenti progettuali e per raccogliere idee e proposte.

La L.R. 12/2005, assumendo a suo presupposto la valutazione delle criticità indotte dalla disciplina previgente ed evidenziate dagli effetti della sua applicazione, ha delineato, il «Piano dei Servizi» come elaborato obbligatorio del Piano di Governo del Territorio, per l'attuazione di una concreta politica dei servizi di interesse pubblico.

A tal fine la Legge:

- punta a rendere più realistica la base di calcolo degli standard, modificando le modalità di computo della capacità insediativa di piano;
- riconosce ai Comuni autonomia di valutazione della propria realtà insediativa e del grado di sufficienza ed efficienza dei servizi offerti alla collettività locale, obbligandoli, peraltro, a documentare l'idoneità dei siti prescelti in rapporto alla localizzazione di ogni servizio/attrezzatura esistente o previsto;
- elimina categorie predefinite di standard e ne amplia la nozione sino a farla coincidere con quella di servizi di interesse pubblico e generale, demandando alla discrezionalità comunale la scelta dei servizi da considerare nel calcolo degli standard;
- valorizza ed incentiva le forme di concorso e coordinamento tra Comuni ed Enti per la realizzazione e la gestione delle strutture e dei servizi;
- incentiva nuove forme di collaborazione pubblico-privato, idonee a garantire l'effettiva fruibilità dei servizi, con determinati livelli di qualità, prescrivendo che, per i servizi erogati da privati (in concessione, convenzione, o comunque abilitati) la rispondenza ad una funzione pubblica viene assicurata dalle amministrazioni comunali, in via diretta, nell'esercizio dei propri poteri di direzione, controllo e vigilanza;
- orienta ad una progettazione che valorizzi la funzione ambientale ed ecologica del verde;
- indica nei parcheggi un fondamentale strumento di governo della mobilità;
- persegue l'integrazione tra gli strumenti di programmazione ed indirizzo previsti dalle normative di settore ed il Piano dei Servizi.

L'oggetto del Piano in esame è costituito dalla categoria dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, che, come tale, è più ampia di quella degli standard urbanistici. Vi sono comprese, infatti, tutte le attrezzature ed infrastrutture urbane, ivi incluse, quindi, quelle ordinariamente ascritte al tema delle urbanizzazioni primarie (viabilità, arredo urbano, servizi tecnologici, servizi

pubblici primari – acqua, gas, elettricità, trasporti, ecc.); sono inoltre considerati i servizi a gestione diffusa sul territorio, spesso non coincidenti con l'esistenza di apposite strutture (servizi sociali e di assistenza).

La nozione di servizio non coincide, però, automaticamente con quella di standard urbanistico: compito del Piano dei servizi è, infatti, oltre a quello di costituire atto di programmazione generale per la totalità delle attività e strutture costituenti servizio, altresì quello di selezionare, nell'ambito dei servizi programmati, quelli che l'Amministrazione comunale, sulla scorta delle valutazioni delle esigenze locali e degli obiettivi di azione individuati, identifica altresì come standard urbanistici.

La definizione degli standard, quindi, se da un lato recupera un campo di esplicazione tendenzialmente illimitato (è potenzialmente standard tutto ciò che è qualificabile come servizio di interesse pubblico e generale), superando le anguste elencazioni della disciplina previgente ed esprimendo, così, per intero il proprio valore di strumento di implementazione della qualità del vivere, dall'altro resta salvaguardata nella propria autonomia: sono e saranno standard quegli specifici servizi ed attrezzature che la collettività locale, nel tempo, riconosce come essenziali e basilari per l'equilibrata strutturazione del territorio, e che della sua gestione costituiscono, appunto, standard, cioè costanti.

Non è standard, infatti, ciò che, essendo in realtà minimamente indispensabile per la stessa esistenza di un insediamento, non ne rappresenta un'implementazione in termini qualitativi: la viabilità, le reti tecnologiche essenziali, in sostanza, più che un servizio sono presupposto per la sussistenza del segmento del territorio da servire, mentre l'ampliamento del catalogo degli standard potrà, invece, più agevolmente esercitarsi nei settori della socialità e dell'assistenza alle imprese (si pensi, ad esempio, ai servizi di assistenza domiciliare agli anziani, ai malati, oppure a strutture autogestite di assistenza all'infanzia, o ancora a centri culturali e ricreativi per le fasce giovanili).

La nozione di standard non è più limitata al concetto di aree o strutture edilizie, potendosi estendere a tutte quelle attività che in concreto concorrono nel realizzare un'autentica qualità della vita, non di rado accompagnando la persona in fasi estremamente delicate della propria esistenza.

Nasce quindi la necessità di creare uno strumento capace di interpretare le dinamiche sociali e di rispondere ad esse in modo adeguato.

Ne consegue la necessità di applicazione di processi di marketing all'azione della pubblica amministrazione, nella consapevolezza che il miglioramento della qualità della vita dei cittadini non è un elemento accidentale, ma il valore sostanziale dell'impegno economico profuso dall'istituto "Ente pubblico", che ne determina la sua stessa legittimazione.

In questo quadro si ritiene opportuno sottolineare il valore fondante della nozione di interesse generale, che non costituisce un dato astratto, definibile a priori o precostituito, né coincide necessariamente con l'interesse della Pubblica Amministrazione.

Nel caso in argomento deve intendersi come interesse generale l'assetto che, in base alle condizioni, anche temporali, del contesto dato, meglio corrisponde a criteri di efficienza territoriale, sviluppo sostenibile, maggiore offerta di spazi e servizi, miglioramento della qualità della vita individuale e sociale delle comunità.

L'interesse pubblico è nozione che, nell'ambito dell'ampio concetto di interesse generale, identifica quelle attività e iniziative che, all'esito del processo di valutazione e sintesi di cui sopra, vengono riconosciute come necessariamente pertinenti all'azione di un ente pubblico, quale condizione per il loro svolgimento con caratteristiche coerenti all'obiettivo assegnato a tali attività. Le attività di interesse pubblico sono anch'esse gestibili da soggetti privati, i quali, però, in tal caso, agiranno quali delegati o sostituti dell'ente pubblico, con conseguente assoggettamento della loro attività al sistema di regole proprio dell'attività amministrativa.

Sulla scorta di tali indicazioni di contenuto, il Piano dei Servizi si configura, quindi, come uno strumento principalmente di programma laddove definisce il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire, «configurandosi tecnicamente come disegno urbanistico nel quale si compongono e si organizzano i rapporti reciproci fra i diversi spazi destinati a servizi e fra questi spazi a servizi e le aree urbane consolidate (aree da mantenere o da trasformare) o da urbanizzare (aree di espansione)».

Trattandosi di uno strumento programmatico, inoltre, il Piano dei Servizi richiede un'analisi dei bisogni, che può essere correlata, a seconda dei casi, ad ambiti territoriali, a segmenti di popolazione od a settori funzionali; in funzione di tali bisogni sarà possibile costruire il cosiddetto portafoglio di servizi da attuare. In questo processo formativo il sistema delle attrezzature va visto non più come un complesso di vincoli, ma come un programma coordinato di opere.

Il Piano dei Servizi è redatto ai sensi e per gli effetti dell'art.9 della l.r. 11 marzo 2005, n. 12. Le prescrizioni in esso contenute, concernenti le aree necessarie per la realizzazione dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, hanno carattere vincolante.

Non configurano vincolo espropriativo e non sono soggette a decadenza le previsioni del Piano dei Servizi che demandino al proprietario dell'area la diretta realizzazione di attrezzature e servizi, ovvero ne contemplino la facoltà in alternativa all'intervento della pubblica amministrazione.

Le previsioni di servizi contenute all'interno di comparti perimetrati definiti dal Documento di Piano, in quanto non conformati, ai sensi dell'art. 11, comma 3 ed art. 12, comma 3, hanno le caratteristiche di cui al comma 2 del presente articolo.

Il piano dei servizi non ha termini di validità ed è sempre modificabile.

Il Piano dei Servizi:

- concorre alla definizione dei fabbisogni e del dimensionamento di attuazione del PGT, nonché alla programmazione temporale indicativa degli interventi;
- promuove scelte e modalità di incentivazione delle forme di concorso, partecipazione e coordinamento tra Comune, Enti e Privati, per la realizzazione e la gestione delle strutture e dei Servizi;

è strumento di indirizzo per la attuazione del PGT e può essere modificato ed aggiornato ai sensi della legislazione vigente; in particolare, il Comune verifica, in sede di Bilancio e approvazione del Programma Triennale delle Opere Pubbliche e relativi aggiornamenti, lo stato di attuazione delle previsioni del Piano dei Servizi e ne determina gli adeguamenti.

Il Piano delle Regole è redatto ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 della l.r. 11 marzo 2005, n. 12. Le prescrizioni in esso contenute hanno carattere vincolante e producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli.

Il piano delle regole:

- a) definisce, all'interno dell'intero territorio comunale, gli ambiti del tessuto urbano consolidato, quali insieme delle parti di territorio su cui è già avvenuta l'edificazione o la trasformazione dei suoli, comprendendo in essi le aree libere intercluse o di completamento;
- b) indica gli immobili assoggettati a tutela in base alla normativa statale e regionale;
- c) individua le aree e gli edifici a rischio di compromissione o degrado e a rischio di incidente rilevante;
- d) contiene, in ordine alla componente geologica, idrogeologica, quanto previsto dall'articolo 57, comma 1, lettera b) della l.r. 11 marzo 2005, n. 12, anche attraverso la redazione di appositi strumenti di settore;

e) individua:

- le aree destinate all'agricoltura;
- le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche;
- le aree non soggette a trasformazione urbanistica.

Il piano delle regole definisce altresì le caratteristiche fisico-morfologiche che connotano l'esistente, da rispettare in caso di eventuali interventi integrativi o sostitutivi, nonché le modalità di intervento, anche mediante pianificazione attuativa o permesso di costruire convenzionato, nel rispetto dell'impianto urbano esistente, ed i criteri di valorizzazione degli immobili vincolati.

Per gli ambiti del tessuto urbano consolidato, inoltre, identifica i seguenti parametri da rispettare negli interventi di nuova edificazione o sostituzione:

- caratteristiche tipologiche, allineamenti, orientamenti e percorsi;
- consistenza volumetrica o superfici lorde di pavimento esistenti e previste;
- rapporti di copertura esistenti e previsti;
- altezze massime e minime;
- modi insediativi che consentano continuità di elementi di verde e continuità del reticolo idrografico superficiale;
- destinazioni d'uso non ammissibili;
- interventi di integrazione paesaggistica, per ambiti compresi in zone soggette a vincolo paesaggistico ai sensi del D.Lgs. 42/2004;
- requisiti qualitativi degli interventi previsti, ivi compresi quelli di efficienza energetica.

Il piano delle regole non ha termini di validità ed è sempre modificabile.

Gli interventi sugli spazi pubblici e/o di uso pubblico devono essere progettati tenendo conto dei seguenti criteri:

- omogeneità: gli elementi (materiali, tipi, tecniche, colori) devono essere omogenei, evitando soluzioni diverse ad uguali problemi;
- semplicità: fra le possibili soluzioni va preferita la più semplice, evitando l'introduzione di elementi vistosi, elaborati, di disegno ricercato, orientandosi sulla massima sobrietà, su elementi dell'immagine consolidata, su tecniche e materiali ampiamente collaudati che garantiscono una perfetta esecuzione;
- economicità: non sempre la soluzione di minor costo è la più economica, perché è indispensabile tenere conto della curabilità dei materiali e della facilità di manutenzione e riparazione dei manufatti; il costo di un intervento non è solo quello immediato della sua realizzazione, ma anche quello che occorrerà per mantenerlo nel tempo funzionale e decoroso;
- tradizione: fra le possibili soluzioni va preferita quella che impiega tecniche e materiali riscontrabili nella tradizione locale; questa regola vale solo per Tessuto Storico Architettonico e per il patrimonio edilizio di tradizione nel Tessuto Agricolo di Conservazione, e se esiste la capacità tecnica delle maestranze e la disponibilità dei materiali tradizionali che permettano una esatta riproduzione degli elementi tradizionali: qualora ciò non sia possibile è preferibile un'altra soluzione che rispetti gli altri tre criteri esposti.

Con riferimento agli obiettivi generali di ecosostenibilità dello sviluppo e di valorizzazione paesistica delle risorse territoriali, il Documento di Piano imposta il proprio percorso utilizzando un metodo interdisciplinare che assume l'ambiente come sistema complesso in cui i diversi assi strategici sono strettamente interrelati.

Al fine di specificare la valenza paesistica del Piano di Governo del Territorio il Documento di Piano assume anche valenza di Piano Paesistico Comunale e in tal senso deve:

- considerare le componenti paesistiche ed ambientali individuate nel PTPR e nel PTCP riscontrate nel proprio territorio;
- verificare le potenzialità e le esigenze di tutela e valorizzazione, integrate nel processo stesso di elaborazione del documento di piano;

- introdurre misure di tutela, valorizzazione e riqualificazione del paesaggio;

Per ogni ambito territoriale si individuano azioni e prescrizioni finalizzate ad indirizzare gli interventi verso forme di tutela, valorizzazione e riqualificazione.

La sentenza della Corte Costituzionale (n. 179 del 20 maggio 1999) ha fissato alcuni principi basilari che devono necessariamente d'ora in poi improntare la formazione e la gestione dei Piani di Governo del Territorio e dei documenti di programmazione urbanistica la dove prevede l'esigenza di porre un limite temporale invalicabile di validità dei vincoli e di possibilità di reiterazione dei vincoli scaduti, pena la necessità di prevedere la indennizzabilità dei vincoli stessi. Come noto l'esigenza di prevedere tale indennizzo ricorre solamente quando i vincoli raggiungano un particolare grado di intensità; la Corte elenca in modo analitico i casi in cui risulta necessario il riconoscimento dell'indennizzo a favore delle proprietà, per una più precisa definizione si rimanda al testo della sentenza.

Il documento di Piano deve confrontarsi con la situazione normativa descritta e quindi è necessario limitare al massimo la reiterazione dei vincoli decaduti, e nel caso fosse necessario, occorre adottare tutti gli accorgimenti prospettati nella citata sentenza per evitare l'insorgere dell'obbligo dell'indennizzo, per esempio facendo il più possibile ricorso ad una regolamentazione delle aree che permetta ai privati di procedere direttamente alla realizzazione dei servizi previsti, in regime di proprietà privata assoggettata a servitù di uso pubblico convenzionata.

La stessa legge regionale nr.12/2005 recepisce i principi sopraesposti rimandando il tutto all'attuazione del Piano dei Servizi.

Il Documento di piano, quindi, in questa fase non può che rimandare al successivo Piano dei Servizi limitandosi ad esporre scenari politici possibili solo sotto l'aspetto viabilistico.

Tuttavia il Documento di Piano per superare il problema dei vincoli individua i Servizi da realizzarsi in sede di attuazione degli Ambiti di Trasformazione al fine di trasferire la copertura finanziaria degli stessi all'attuazione delle Trasformazioni del Territorio.

Obiettivi del P.G.T.

Gli Obiettivi Principali da perseguire nel Piano di Governo del Territorio derivano da un confronto e recepimento dei piani sovraordinati a livello provinciale e regionale, sia da una specifica analisi contestualizzata del territorio, definendo punti di forza da valorizzare e punti di debolezza da rafforzare, costruendo uno scenario di riferimento del territorio comunale.

Il Piano di Governo del Territorio si struttura su due livelli distinti di pianificazione: il primo (il Documento di Piano) ha carattere strategico e di indirizzo generale, il secondo (il Piano dei Servizi e il Piano delle Regole) ha carattere operativo e attua gli indirizzi del primo.

Il quadro normativo di progetto si propone quindi di distinguere indirizzi e scelte strategiche e strutturali, necessariamente proiettate su di un lungo periodo, dalle scelte di dettaglio, tendenzialmente legate ai programmi di un quinquennio amministrativo, più flessibili e modificabili, in ragione delle esigenze e delle disponibilità contingenti.

Il nuovo piano deve dare risposta ai seguenti obiettivi:

- coordinare gli interventi di trasformazione urbana (nuovi insediamenti su aree già edificate da trasformare o su aree libere, interne o marginali ai tessuti urbani, da costruire ex novo) legati non solo alle esigenze della domanda presente di insediamenti, servizi e aree per usi pubblici, ma anche alla volontà di proporre il piano come una occasione per valorizzare le potenzialità di un sviluppo futuro, attraverso il processo di promozione delle offerte e delle opportunità delle possibili trasformazioni;

- fornire efficaci strumenti per la riqualificazione urbana allo scopo di favorire interventi diffusi, non solo nei tessuti della città storica, ma anche e soprattutto in quelli della città consolidata, comprendendo le zone periurbane e periferiche; per tali tessuti vengono quindi proposti dal PGT interventi mirati al recupero e alla trasformazione del patrimonio edilizio esistente (compresi gli interventi di ampliamento), alle nuove costruzioni, al recupero migliorativo degli spazi pubblici esistenti e alla loro integrazione con quelli di nuova realizzazione;
- contenere il consumo di suolo, favorendo trasformazioni e sviluppo urbano in una logica di minor occupazione dei cosiddetti “vuoti” della città, divenuti sempre più preziosi per la sostenibilità ambientale del sistema urbano e della qualità della vita degli abitanti;
- promuovere gli interventi sull’ambiente finalizzati alla salvaguardia delle zone di valore ambientale e naturalistico presenti nel territorio, alla valorizzazione delle aree urbane (libere o potenzialmente liberabili) dotate di caratteristiche ambientali di pregio o rilevanti dal punto di vista ecologico attraverso la costruzione di una “rete ecologica” che ne favorisca la connessione e la fruibilità (anche attraverso la realizzazione di percorsi ciclopedonali) e, infine, al generale miglioramento della qualità degli spazi della città e della loro vivibilità (riduzione dei fattori inquinanti, allontanamento dei fattori di rischio, aumento del verde urbano);
- rilanciare lo sviluppo economico della città e del territorio, promuovendo strategie di intervento non solo nei settori tradizionali dell’attività produttiva e commerciale, ma anche e soprattutto nei settori legati ai servizi, all’attività ricettiva e turistico-alberghiera, attraverso la disponibilità di nuove trasformazioni nel territorio e la programmazione di interventi mirati al recupero e alla valorizzazione del patrimonio storico-architettonico e naturalistico-ambientale, anche attraverso la previsione di nuove infrastrutture e al completamento dei progetti in corso di attuazione.

In accordo alla Relazione esplicativa della Convenzione Europea del Paesaggio, la tutela del paesaggio si propone di:

- conservare e valorizzare gli aspetti significativi o caratteristici giustificati dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo di intervento umano;
- accompagnare i cambiamenti futuri riconoscendo la grande diversità e la qualità dei paesaggi ereditati dal passato, sforzandosi di preservare, o ancor meglio arricchire tale diversità e tale qualità, invece di lasciarla andare in rovina;
- promuovere uno sviluppo sostenibile.

La tutela del paesaggio deve essere adeguata alle caratteristiche evolutive del paesaggio stesso e pertanto non può limitarsi a misure vincolistiche e di limitazione, ma deve svolgere un ruolo attivo in riferimento alle necessarie azioni di conservazione, potenziamento, riqualificazione e gestione delle sue componenti riproducibili, molte delle quali strettamente dipendenti dalla presenza umana. Sarà opportuno avviare forme di progettazione integrata entro i processi di trasformazione del territorio esistenti o previsti che tenga conto delle istanze ambientali e paesaggistiche, mediante il perseguimento dei seguenti obiettivi:

- mantenimento della biodiversità e del giusto grado di eterogeneità dei paesaggi;
- aumento della complessità a scapito della banalizzazione ecosistemica;
- rinaturalizzazione dei corsi d’acqua che in molti casi rimane l’unica possibilità concreta di diffusione della naturalità anche nei tessuti altamente antropizzati;
- rivalutazione del paesaggio agrario come importante sistema plurifunzionale potenziale, con importanza ambientale e non solo agronomica, sempre che sia integrato da elementi seminaturali compatibili;
- conservazione attiva del patrimonio naturalistico e storico-culturale;

- utilizzo d'indicatori ambientali a supporto dell'analisi paesaggistico-ambientale necessaria al progetto;
- introduzione del concetto di "compensazione" come abituale complemento di
- trasformazioni compatibili anche di piccola entità, ai fini del miglioramento della qualità ambientale;
- creazione di nuovi elementi di qualità naturalistica diffusa a valenza multipla (riequilibrio ecologico, minimizzazione degli impatti di grandi opere e infrastrutture, ecc.) attuata anche mediante la costruzione di reti ecologiche, che rappresentano strutture indispensabili ai fini della conservazione della biodiversità e della sostenibilità in relazione al fatto che uno dei maggiori problemi della conservazione del paesaggio è la frammentazione del territorio;
- riqualificazione e potenziamento del sistema dei parchi urbani;
- adeguata progettazione degli spazi aperti e incentivazione e valorizzazione di quelli privati.

Sistema paesistico ambientale da riqualificare e valorizzare

La frammentazione ambientale e la conseguente criticità dei margini, anziché proseguire in una logica di "abbandono" in attesa di edificazione, devono rappresentare una nuova forma di uso del territorio. Si fa riferimento alla funzione di compensazione ambientale che può essere svolta in tali aree e alla loro capacità di concorrere alla mitigazione degli impatti procurati dall'urbanizzato più recente.

Gli spazi frammentati, dunque, possono essere pensati come grandi o piccoli polmoni verdi, come spazi aperti per lo svago e si articolano in:

- ambiti di valore strategico a vocazione pubblica;
- aree libere di relazione con il tessuto urbano da salvaguardare;
- fasce di protezione dei ricettori sensibili;
- fasce di protezione ambientale e di fruizione paesistica;
- fasce di riqualificazione dei fronti urbani degradati;
- fasce di mitigazione lungo le arterie stradali;
- attraversamenti delle barriere infrastrutturali;
- assi di penetrazione da riqualificare;
- corridoi visivi;
- viabilità di interesse paesistico oggetto di attenzione della qualità percettiva.

Sistema agroambientale

Il sistema agroambientale annovera aree produttive e spazi aperti di valore agroambientale.

Le aree agricole di prossimità urbana sono attualmente sottoposte ad una pressione eccezionale quale conseguenza dell'espansione dell'urbanizzato e delle infrastrutture ad esse collegate. Tale pressione condiziona e limita l'imprenditoria agricola presente attraverso lo spezzettamento dei fondi.

Del resto la vicinanza della città genera una maggiore richiesta di qualità ambientale, di fruizione del territorio e di servizi di qualità ambientale.

Il mantenimento di un tessuto consolidato di connessione tra la città e la campagna, attraverso il contributo di un'agricoltura sostenibile e relazionata col territorio urbano, può essere considerato un bisogno in termini di qualità della vita. Appartengono a tale sistema:

- gli spazi aperti di valore agroambientale;
- le aree agricole produttive.

Elementi del paesaggio da salvaguardare

Nel contesto urbano, dove lo spazio è costruito e strutturato, dove le trasformazioni sono finalizzate alla conversione funzionale, permane il sistema degli elementi del paesaggio antropizzato e storicizzato che rivestono significato storico culturale e sono pertanto da salvaguardare; il tessuto storico costruito, le presenze isolate nel contesto urbano e naturale, la trama di percorsi storici, i parchi monumentali e storici, ed i terrazzamenti, devono essere conservati e valorizzati individuandone e classificandone i caratteri della tipicità.

Gli elementi del paesaggio naturale, quali corsi d'acqua e canali irrigui, i segni morfologici del territorio, le fasce ripariali, i filari interpoderali e i viali alberati, vanno salvaguardati in quanto elementi visibili della struttura percepibile del paesaggio, corridoi naturali di connessione della biodiversità, e segni distintivi di una struttura territoriale che rischia la compromissione e la perdita di leggibilità.

Le superfici verdi esistenti o di nuova progettazione, quali i parchi e giardini pubblici, il verde sportivo, ed il verde privato diffuso, infine, costituiscono non solo un corredo di valore percettivo o di arredo urbano, ma rivestono un'importante azione di filtro dai fattori inquinanti di diversa natura e diversa origine. La valorizzazione floristica e il collegamento funzionale dei diversi elementi lineari e areali assumono un carattere strategico per la caratterizzazione del paesaggio urbano.

Ambiti di valore strategico a vocazione pubblica

Le aree libere disponibili strutturano un paesaggio naturale disomogeneo e frammentato, data anche la presenza di infrastrutture della mobilità che hanno intrapreso il ruolo di assi ordinatori delle trasformazioni territoriali.

Tra gli spazi riconosciuti come liberi, alcuni assumono una funzione strategica per il disegno del verde urbano, e per tale ragione assumono una particolare vocazione pubblica, per costruire e assicurare continuità all'infrastruttura verde a scala urbana, di fruizione pubblica con finalità prevalentemente ricreative e culturali-didattiche, in coerenza con l'obiettivo del Piano, di incremento del verde urbano di fruizione pubblica.

Le politiche per il sistema ambientale

Con riferimento agli obiettivi generali di ecosostenibilità dello sviluppo e di valorizzazione paesistica delle risorse territoriali, il Documento di Piano imposta il proprio percorso utilizzando un metodo interdisciplinare che assume l'ambiente come sistema complesso in cui i diversi assi strategici sono strettamente interrelati.

Pertanto, le azioni e finalità che si propongono per il sistema ambientale sono:

- riqualificazione e sviluppo del sistema paesistico-territoriale sulla base degli elementi e degli ambiti di interesse storico, architettonico e paesistico;
- tutela e riqualificazione dei corsi d'acqua e degli elementi naturali di pregio paesistico;
- riqualificazione degli ambiti urbani connotati da degrado o da insufficiente qualità insediativa, per l'inadeguata distribuzione dei parcheggi, per la frammentazione della trama insediativa, per la scarsa definizione delle caratteristiche urbane per la presenza di attività, anche dimesse, in contrasto con il sistema della residenza;

Le politiche per il sistema infrastrutturale e della viabilità

Il documento di Piano deve confrontarsi con la situazione normativa e quindi è necessario limitare al massimo la reiterazione dei vincoli decaduti e nel caso fosse necessario, occorre adottare tutti gli accorgimenti prospettati nella citata sentenza per evitare l'insorgere dell'obbligo dell'indennizzo, per esempio facendo il più possibile ricorso ad una regolamentazione delle aree

che permetta ai privati di procedere direttamente alla realizzazione dei servizi previsti, in regime di proprietà privata assoggettata a servitù di uso pubblico convenzionata.

La stessa legge regionale nr.12/2005 recepisce i principi sopraesposti rimandando il tutto all'attuazione del Piano dei Servizi.

Le politiche per il sistema insediativo

La riorganizzazione del sistema insediativo comporta un processo di razionalizzazione dei servizi alla residenza e dei generatori di traffico, che deve essere reso efficiente, restituendo un contesto complessivamente strutturato, che sappia salvaguardare l'identità dei singoli nuclei abitativi.

La progettazione del sistema residenziale deve partire dalla consapevolezza che le aree centrali, i nuclei frazionali, sono parti di città che mantengono una loro identità e caratteristiche diverse, che potranno essere valorizzate solo con una politica degli "indici" che sappia marcare le differenze qualitative.

Anche perché un progetto di città per l'uomo dovrà necessariamente privilegiare una politica per la casa e per i servizi che prescindano, per quanto possibile, da una logica dimensionale astratta e meramente quantitativa e funzionalista.

Le politiche per la città esistente

Gli indirizzi per la città esistente sono :

- **“tessuto storico–architettonico, di conservazione e recupero”**: Si confermano le destinazioni in atto e quelle ammissibili in base alle leggi vigenti e da definire nel Piano delle Regole in funzione della compatibilità con la tipologia dell'edificio. In coerenza con la componente paesistica del documento di piano resta saldo l'orientamento di valorizzare e tutelare, in considerazione delle condizioni di pregio dei tessuti e di alcuni singoli elementi architettonici, i caratteri tradizionali dell'architettura locale e dell'impianto urbano di matrice storica. Per tale motivo la successiva normativa di attuazione del piano delle regole dovrà indicare puntualmente le modalità di intervento e le forme di attuazione con particolare riferimento alle modalità di intervento sulle strutture orizzontali e verticali, sui rivestimenti, sulle coperture, sulle aperture, sui materiali, nonché su eventuali obblighi tipomorfologici
- **“tessuto urbano consolidato”**: Si confermano le destinazioni in atto e quelle ammissibili in base alle leggi vigenti e da definire nella normativa del piano delle Regole in funzione della compatibilità con la tipologia dell'edificio.

Le politiche per le aree da assoggettare ad Ambito di Trasformazione Urbana (A.T.U.)

Gli Ambiti di Trasformazione Urbana sono aree molto importanti per il destino della città. Sono importanti perché rappresentano occasioni strategiche per la riqualificazione del tessuto urbano, per creare nuovi servizi, per riequilibrare l'assetto urbanistico dell'intera città.

Servono scelte di alto profilo; la loro posizione a ridosso del Centro Edificato ne fa il luogo giusto per l'insediamento di attrezzature importanti (parcheggi, verde, servizi, piccola distribuzione commerciale, residenza).

Nel recupero bisognerà avere un occhio di riguardo al progetto, alla sua qualità, favorendo il mantenimento di alcune specifiche caratteristiche architettoniche, quando esistano e siano significative.

Le politiche per le aree da compatibilizzare

Le aree da compatibilizzare sono aree interessate dalla presenza di strutture produttive o

tecnologiche, industriali o artigianali, che per il loro stato di degrado, per morfologia o per destinazione d'uso si pongono in un rapporto non corretto con il contesto paesistico ed ambientale, ovvero che determinino situazioni di particolare criticità ambientale per la loro interclusione, tangenza o prossimità a zone d'interesse naturalistico o residenziale.

L'individuazione di detti ambiti è operata al fine di garantire nel tempo un'adeguata operazione di compatibilizzazione ambientale delle attività e delle strutture esistenti.

Le modalità di compatibilizzazione di cui al precedente comma sono definite da specifiche convenzioni da predisporre su iniziativa pubblica o privata, tra il Comune e la proprietà.

Le convenzioni necessarie alla compatibilizzazione dell'attività potranno contemplare interventi di trasformazione d'uso, restauro conservativo, opere di completamento, demolizione, ampliamento e ristrutturazione urbanistica, solo se finalizzati al miglioramento complessivo della compatibilità ambientale e paesistica degli edifici e del loro contesto.

Nelle convenzioni devono essere altresì definite le opere di compensazione e mitigazione.

Ambiti di Trasformazione Urbana (A.T.U.)

Le porzioni di territorio identificate con le lettere "ATU", di trasformazione e ristrutturazione urbanistica interessano aree ed ambiti marginali e/o intercluse tra i vari nuclei abitativi con forte potenzialità espansiva che per la loro posizione strategica risultano determinanti nella trasformazione urbana della città.

L'Ambito di Trasformazione Urbana si può attuare su aree, anche non contigue tra loro, in tutto od in parte edificate o da destinare a nuova edificazione, ivi comprese quelle intercluse o interessate da vincoli espropriativi decaduti, sempre al fine di perseguire obiettivi di riqualificazione urbana ed ambientale, con particolare riferimento ai centri storici, alle aree periferiche, nonché alle aree produttive obsolete, irrazionalmente dislocate o dismesse.

Ambiti di Trasformazione Produttiva (A.T.P.)

Le porzioni di territorio identificate con le lettere "ATP", di trasformazione e ristrutturazione urbanistica interessano aree ed ambiti marginali e/o con forte potenzialità espansiva che per la loro posizione strategica risultano determinanti nella trasformazione produttiva della città.

L'Ambito di Trasformazione Produttiva si può attuare su aree, anche non contigue tra loro, in tutto od in parte edificate o da destinare a nuova edificazione, ivi comprese quelle intercluse o interessate da vincoli espropriativi decaduti, sempre al fine di perseguire obiettivi di sostenibilità nell'attuazione del Piano.

Le regole perequative

Le regole perequative consistono nel ragguagliamento dei titoli edificatori (quantità edilizie a fini privati) definiti dal Documento di Piano. Le regole perequative sono, come la classificazione da cui discendono, aspetto strutturale del Documento di Piano, in quanto esse, una volta fissate, non sono più negoziabili in fase operativa. Verrebbe altrimenti a cadere la certezza del diritto e lo stesso principio di equità distributiva cui esse si improntano.

La principale caratteristica della Perequazione Urbanistica riguarda l'individuazione di aree cedenti capacità edificatoria e di aree riceventi capacità edificatoria.

Per comprendere meglio la differenza tra i due tipi di aree, è possibile immaginare le aree del Comune suddivise in aree di "decollo" della capacità edificatoria e in aree di "atterraggio" della capacità edificatoria.

Le aree di "decollo" sono le aree cedenti capacità edificatoria. Queste possiedono capacità edificatoria che non è utilizzabile sulla stessa area ma che può essere trasferita in un'altra area: l'area di "atterraggio".

Le aree di “atterraggio” sono infatti le aree riceventi capacità edificatoria, che oltre a possedere una propria capacità edificatoria possono riceverne una ulteriore dalle aree di “decollo”.

Criteria e metodologie di intervento sugli edifici e spazi urbani compresi nel tessuto storico architettonico

Tali criteri riguardano gli interventi di conservazione degli edifici e degli spazi pubblici e privati aventi caratteristiche storico-ambientali, prendendo in considerazione gli edifici da restaurare e da risanare, la destinazione di uso degli edifici degli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree, anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica, individuando le unità minime di intervento. I comuni individuano, nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, le zone ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso. Dette zone possono comprendere singoli immobili, complessi edilizi, isolati ed aree, nonché edifici da destinare ad attrezzature.

Gli interventi conservativi e di recupero dei caratteri storici, architettonici, ambientali e tipologici seguono i seguenti criteri di indirizzo:

l'intervento di recupero deve essere sempre riconoscibile e documentato; il restauro e il risanamento conservativo dovrà uniformarsi al massimo rispetto degli elementi strutturali, tipologici, architettonici e decorativi garantendone attraverso tecniche e metodiche coerenti, non distruttive e reversibili, la conservazione e la valorizzazione.

Ogni intervento sull'edificio ed in particolare sulle coperture, e sugli elementi architettonici di facciata quali portoni, finestre, portefinestre, persiane, gronde, canali, intonaci, zoccolature, barriere, grate ecc. dovrà risultare coerente con le tipologie tradizionali del sito evitando l'utilizzo di materiali ed elementi estranei alla tradizione ed al contesto ambientale.

Il progetto dovrà proporre interventi in grado di conservare, ritrovare e facilitare la messa in evidenza e la lettura di tutte le testimonianze superstiti di storia, cultura e architettura e i magisteri costruttivi locali e ciò anche nel caso di interventi di ristrutturazione e rinnovo.

Nel caso in cui i prospetti degli edifici aperti su spazi pubblici o privati presentino caratteristiche compositive architettoniche e tipologia dei materiali difformi dai caratteri tipici tradizionali del luogo e tali da creare un contrasto con le caratteristiche ambientali del sito, il progetto di recupero ne dovrà proporre la ricomposizione attraverso appropriati interventi, anche di sostituzione e rinnovo, sugli elementi di contrasto.

In ogni intervento, sia esso di manutenzione che di restauro o ristrutturazione, dovranno essere salvaguardate ed opportunamente valorizzate tutte le caratteristiche formali interne ed esterne significative quali: porticati, loggiati, volte soffitti, pavimenti, porte, finestre e serramenti esterni, portali, pilastri e colonne, scale, balaustre e ringhiere, camini, pozzi, fontane, edicole con immagini religiose, lapidi, targhe viarie, arredi di parchi, orti e giardini e le relative murature di confine, pavimentazioni lapidee di cortili e strade ecc.

In caso di ritrovamenti dovranno essere adottate immediatamente opportune e adeguate cautele per la salvaguardia dei reperti, fermi restando i controlli e le successive determinazioni degli organi competenti, provvedendo da parte del D.L. alla immediata trasmissione al Sindaco ed all'ufficio tecnico comunale di adeguata documentazione di rilievo materico e geometrico e fotografico.