



PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Assessore all'urbanistica e ambiente

Via Torre Verde, 27-Casa Marini - 38100 Trento
Tel. 0461493202 - Fax 0461493203
e-mail: ass.urbambiente@provincia.tn.it

Trento, **27 LUG. 2005**

Prot. n. **38 / 05 - 13 V GS**

OGGETTO: **CIRCOLARE**. L.P. 5 settembre 1991, n. 22, art. 39 bis – Documento Preliminare al Piano Regolatore generale – **Contenuti e procedure**.

AI COMUNI
LORO SEDI

AI COMPRESORI
LORO SEDI

AI CONSORZIO dei
COMUNI TARENTINI S.c.ar.l.
Via Torre Verde, 21
38100 – TRENTO

ALLA RAPPRESENTANZA
UNITARIA DEI COMUNI – R.U.C.
Via Torre Verde, 21
38100 – TRENTO

AGLI ORDINI E
COLLEGI PROFESSIONALI
LORO SEDI

Premessa.

Le modifiche introdotte dalla L.P. 10/2004 nei confronti dei procedimenti di pianificazione, segnano un primo approccio al rinnovamento del processo di pianificazione preannunciato nel Documento preliminare per la revisione del Piano urbanistico provinciale, in specifico sotto i profili della motivazione delle scelte e della semplificazione del procedimento.

A tale scopo le nuove norme prevedono l'introduzione, anche per i Piani Regolatori Generali, del "Documento preliminare" come sintesi ragionata dell'atto di programmazione.

Riferimenti normativi e contenuti.

Il Documento preliminare, previsto dall'art. 32 della L.P. 5 settembre 1991, n. 22 (legge urbanistica della Provincia Autonoma di Trento) per l'avvio da parte della Giunta provinciale della revisione del Piano Urbanistico provinciale, è finalizzato a contenere "l'indicazione e l'illustrazione degli obiettivi generali e delle linee direttive che si intendono perseguire".

Le recenti modifiche alla disciplina urbanistica (art. 39 bis, L.P. n. 22/1991), introdotte con L.P. 15 dicembre 2004, n. 10, dispongono che anche la formazione e la revisione dei Piani regolatori generali debbano essere precedute da un "documento preliminare di carattere programmatico" che, sulla falsariga di quello previsto per il Piano Urbanistico provinciale, individui "gli obiettivi da perseguire" e definisca "le linee strategiche d'azione su cui sviluppare le scelte del piano Regolatore generale".

Il Documento tende dunque alla definizione sintetica, ma esaustiva della strategie che sta alla base di tutte le scelte di piano, supportata da dati ed argomentata con riferimento alle potenzialità ed ai condizionamenti del territorio, alle proiezioni infrastrutturali e dei servizi, ai dati demografici e relativi alle dinamiche insediative. In altre parole esso deve avere contenuti chiari, motivi, misurabili e concreti.

In questo senso l'art. 39 bis della L.P. 05 settembre 1991, n. 22 richiama con chiarezza finalità e contenuti del Documento preliminare:

- carattere programmatico;
- individuazione degli obiettivi;
- definizione delle linee strategiche;
- prefigurazione delle scelte di piano.

L'art. 39 bis approfondisce inoltre la specificità dei contenuti nell'ottica della necessaria verifica di coerenza rispetto al Piano Urbanistico provinciale; il documento deve essere per questo "corredato dalle argomentazioni e delle informazioni", finalizzate a motivare le scelte del Piano Regolatore generale e soprattutto la relativa verifica rispetto a tutti i contenuti del Piano Urbanistico provinciale.

Va innanzitutto precisato che il Documento preliminare è previsto dalla legge sia in sede di avvio per i procedimenti di formazione che di revisione dei Piani Regolatori generali. L'art. 39 bis fa quindi riferimento sia ai nuovi strumenti urbanistici, completi dei contenuti fissati dall'art. 18 della legge urbanistica provinciale, sia alla revisione e quindi alla modifica sostanziale dei Piani regolatori generali.

In attesa della rielaborazione della legge urbanistica, che andrà a razionalizzare le diverse fattispecie programmatiche, per "revisione" si precisa:

- a) da un punto di vista tecnico-giuridico, posto che la vigente legislazione usa il termine "revisione" unicamente nel caso del Piano Urbanistico provinciale, può essere utile rifarsi ad alcune espressioni giurisprudenziali dalle quali si evince che per revisione deve intendersi quella variante generale che, dato il carattere

temporalmente indeterminato del Piano Regolatore generale (art. 67, comma 1, L.P. 22/91 e s.m.) ponga in essere una nuova disciplina generale dell'assetto del territorio considerato alla luce della necessità di rinnovare periodicamente gli obiettivi fondativi, la struttura complessiva o le strategie fondamentali della pianificazione vigente;

- b) da un punto di vista gestionale giova rammentare che ulteriori fattori concorrano a definire significativamente il termine revisione e sono quelli legati all'aspetto temporalmente definito di durata decennale dei vincoli preordinati all'esproprio o al periodico rinnovo amministrativo conseguente alle elezioni, tutti fattori questi che concorrono ad una verifica conseguente degli indirizzi complessivi di ogni Piano Regolatore generale.

Struttura del Documento preliminare

Sulla base delle premesse precedenti si propone di seguito l'"indice" del Documento.

- bilancio urbanistico-ambientale;
- individuazione dei problemi del territorio;
- individuazione delle potenzialità del territorio;
- individuazione delle soluzioni e degli obiettivi di piano e verifica rispetto al PUP;
- individuazione delle strategie e delle modalità attuative del PRG e d'intervento.

Gli obiettivi della programmazione, oltre ad essere rappresentate in termini descrittivi, devono essere motivati ai dati e valutazioni relativi all'evoluzione dei diversi fenomeni insediativi, al fine di evidenziare le ragioni dei processi, il confronto fra le diverse situazioni e di implementare il patrimonio di conoscenze alla base della programmazione.

Va da sé che in taluni casi, ove la tipologia insediativa del Comune è organizzata su un sistema di nuclei, potrà anche essere necessario disaggregare i dati e riferire le valutazioni conseguenti alle singole frazioni.

A completamento di quanto sopra si veda anche la Circolare di data 12 gennaio 2005, prot. n. 38/05-13VGS.

Ai fini dell'impostazione del nuovo documento un primo riferimento metodologico può inoltre essere individuato nel Documento preliminare per la revisione del Piano Urbanistico provinciale, approvato dalla Giunta provinciale con la delibera n. 2187 di data 24.09.2004.

a) Bilancio urbanistico-ambientale.

Il bilancio urbanistico-ambientale è finalizzato a fornire la base conoscitiva della realtà territoriale, ambientali ed urbanistiche ed a misurare l'efficacia delle politiche e degli strumenti di pianificazione vigenti.

Il bilancio urbanistico-ambientale si configura come una sorta di contabilizzazione/valutazione dei risultati prodotti dal piano vigente e dell'individuazione di fenomeni problematici in atto, nonché delle esigenze

sopravvenute. Esso deve costituire uno strumento da aggiornarsi progressivamente.

L'analisi della pianificazione vigente oltre a rappresentare gli aspetti strettamente quantitativi come:

- il grado di attuazione del piano, principalmente in relazione alle funzioni residenziali, produttive, dei servizi e del verde, della mobilità;
- il grado di utilizzo del patrimonio edilizio con particolare riguardo agli insediamenti storici, ma anche all'edilizia recente,

deve mettere in evidenza criticità e punti di forza del territorio comunale determinati dall'azione pianificatoria precedente. In particolare devono essere considerati i seguenti profili:

- fenomeni ambientali e/o territoriali rilevanti in atto;
- consumo di aree naturali o del territorio agricolo pregiato;
- qualità ambientale locale (qualità del suolo, dell'acqua e dell'aria);
- alterazione del paesaggio storico;
- qualità delle aree a verde e per servizi (es. disponibilità di aree a verde pubblico e servizi locali raggiungibili a piedi) (tenuto conto durata vincoli);
- evoluzione quali-quantitativa e condizioni degli insediamenti;
- sicurezza del territorio;
- efficienza delle reti di servizio e viabilistiche;
- problemi emergenti;
- saldo demografico;
- principali processi sociali ed economici in atto;
- condizioni e processi di uso del suolo;
- condizioni del mercato immobiliare;
- possibili fenomeni di seconde case, alloggi sfitti, volumi inutilizzati;
- attese della comunità.

Attraverso il bilancio urbanistico-ambientale è opportuno pertanto verificare se le scelte pianificatorie hanno rispettato i modelli storici di sviluppo o, se al contrario, hanno comportato una perdita di regole e di assetti insediativi consolidati, in genere basati su un'economia locale, una ridotta mobilità, il risparmio di suolo determinato da una contenuta domanda di espansione edilizia.

A tal proposito sono utili gli studi di carattere socio economico e socio culturali. Essi completano la lettura del territorio, della sua evoluzione, della sua conformazione storica ed attuale, ponendo in rilievo quelle caratteristiche che provengono ad esso dalla presenza dell'uomo, dalla sua attività e dalla sua cultura.

Gli elementi per costruire questa complessa analisi sono in buona parte costituiti dalle analisi delle forme assunte dal territorio con riferimento alla storia.

b) Individuazione dei problemi del territorio.

L'individuazione dei problemi del territorio si avvicina molto alla fase di predisposizione degli obiettivi del nuovo Piano Regolatore generale. Ogni Comune, ogni territorio, ha delle caratteristiche fisiche, un assetto economico-sociale nonché una storia pianificatoria, da cui emergono le più diverse situazioni critiche, di seguito indicate a titolo esemplificativo:

- degrado ambientale e paesaggistico;

- degrado edilizio e scarsa qualità urbana;
- abbandono delle aree silvo-pastorali;
- sicurezza del territorio;
- punti critici della viabilità e del traffico;
- fenomeni demografici (pendolarismo, immigrazione);
- crisi di vari settori economici e produttivi;
- pressione turistica;
- fabbisogni insoddisfatti e carenze strutturali;
- esaurimento delle previsioni del piano regolatore vigente in relazione agli specifici settori, che vanno precisati analiticamente.

c) Individuazione delle potenzialità del territorio.

La verifica dell'efficacia del piano regolatore vigente, l'analisi delle maggiori problematiche che investono il territorio e insieme l'individuazione delle relative risorse e peculiarità rappresentano necessariamente la base per definire nuovi obiettivi per la pianificazione. Si tratta quindi di riconoscere le risorse del territorio, sia in termini di qualità delle reti ambientali e infrastrutturali, di valore degli insediamenti e delle aree aperte, in modo da impostare su di esse le nuove scelte urbanistiche, perseguendo il miglioramento delle condizioni di vita sia con riferimento al quadro ambientale che allo sviluppo del territorio. La qualità dell'ambiente, gli aspetti naturalistici e paesaggistici di pregio, le potenzialità turistiche ed economico-produttivo e quelle sociali andranno quindi censite al fine dell'approfondimento progettuale da condurre in sede di revisione del piano.

d) Individuazione degli obiettivi e verifica rispetto al PUP.

L'individuazione degli obiettivi è una diretta conseguenza delle analisi di cui ai punti precedenti; si tratta di enunciarli con chiarezza, illustrandone i contenuti e le attese, senza trascurare la quantificazione che naturalmente va verificata con gli eventuali parametri di legge. Gli obiettivi che generalmente orientano gli strumenti urbanistici dei Comuni di questa Provincia sono:

- recupero ambientale e paesaggistico;
- valorizzazione delle valenze territoriali (fattori di attrattività e competitività);
- incremento demografico e ampliamento delle potenzialità residenziali (contenimento delle seconde case e facilitazioni alla prima abitazione);
- incremento delle attività produttive, in relazione al vincolo locale;
- incremento dei servizi;
- regolamentazione del traffico veicolare.

Sulla base del proprio quadro territoriale questi obiettivi possono essere legati o inseriti in strategie più ampie, definite sulla base di progetti di sviluppo, verificati a una scala che supera i limiti del singolo comune e proiettati nel medio-lungo periodo. Gli stessi orientamenti strategici indicati dal documento preliminare per la revisione del PUP, in premessa richiamato, possono risultare un utile riferimento, per la definizione di obiettivi di lungo periodo, finalizzati a un quadro strategico, condiviso e sostenibile dello sviluppo.

Stabiliti gli obiettivi, il documento preliminare dovrà in ogni caso valutarne la coerenza in primo luogo rispetto ai contenuti e alle indicazioni del Piano Urbanistico provinciale, quindi rispetto alla pianificazione di settore e ai parametri di

legge (standards urbanistici), verificando al contempo anche possibili alternative rispetto alle soluzioni pianificatorie che si intendono adottare. Come sottolinea il comma 2 dell'art. 39 bis rimane imprescindibile il riferimento ai contenuti del Piano Urbanistico provinciale per la valutazione degli obiettivi prefissati nonché per l'argomentazione delle scelte che si intendono adottare.

e) Individuazione delle strategie e delle modalità attuative del PRG e d'intervento

In questa sede si tratta di individuare le strategie e le modalità di attuazione del Piano regolatore al fine di garantirne l'efficacia ed evitare che alcune delle sue parti rimangano irrealizzate con pregiudizio dell'assetto complessivo.

Fanno parte di questo settore scelte in relazione a modalità attuative del piano attraverso la pianificazione subordinata o interventi diretti, incentivi edificatori, interventi pubblici che favoriscano il buon assetto paesaggistico ed urbanistico e non ultimo tempi e costi approssimativi di attuazione delle opere strategiche.

Le procedure.

Da quanto detto appare chiaro che l'adozione del Documento preliminare, da parte dei Comuni, determina sotto il profilo urbanistico la linea d'azione da perseguire e sotto il profilo amministrativo l'avvio del procedimento di formazione o di revisione dei piani regolatori generali.

Il Documento preliminare adottato dal Consiglio comunale, deve essere trasmesso alla Provincia Autonoma di Trento, Servizio Urbanistica e tutela del paesaggio per le osservazioni da esprimersi entro 60 giorni. E' rilevante sottolineare che l'art. 39 bis, comma 2, L.P. n. 22/91 e s.m. prevede che il Comune possa richiedere l'istituzione di "un tavolo di confronto" con la Provincia Autonoma di Trento per la discussione delle maggiori problematiche ambientali e territoriali emerse a livello locale ed evidenziate dal Documento al fine di agevolare il processo di verifica delle coerenze e di esplicitazione degli obiettivi dell'Amministrazione comunale.

Distinti saluti.

-Mauro Gilmozzi-