

Lettera **b** – ZTO

I criteri per la suddivisione del territorio comunale in zone territoriali omogenee

SOMMARIO

1 - PREMESSE.....	3
2 - FINALITÀ E CONTENUTI OPERATIVI	7

Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio” - art. 50, comma 1, lett. b):

“I CRITERI PER LA SUDDIVISIONE DEL TERRITORIO COMUNALE IN ZONE TERRITORIALI OMOGENEE”

1 - Premesse

1.1 La legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio” suddivide il Piano Regolatore Comunale (PRC) nel Piano di assetto del territorio (PAT) e nel Piano degli interventi (PI), attribuendo al primo strumento la funzione strategica di individuazione delle invarianti strutturali di un territorio ed al secondo strumento una funzione più operativa e quindi strettamente legata a scelte più immediate nel tempo.

1.2 In buona sostanza i due strumenti, di fatto, scompongono in due elementi il vecchio PRG, che conteneva tutte le scelte relative a problematiche gestionali ed attuative a ciò conseguenti. In tale contesto normativo il PI, pur avendo caratteristiche analoghe al vecchio PRG per quanto riguarda la struttura formale, assume caratteristiche diverse se rapportate alle singole fattispecie delle varie tipologie urbanistiche di cui lo stesso si compone. Ciò in funzione dei contenuti della nuova legge urbanistica regionale (valga per tutti la mancanza della suddivisione del territorio agricolo) ma anche di nuove e più contingenti modalità di gestione delle tutele e delle trasformazioni, nonché di normative di carattere generale, che comunque devono implementare i contenuti progettuali del PI (quale ad esempio la tematica connessa con la tutela e trasformabilità del paesaggio e/o dei paesaggi contenuta nelle direttive comunitarie).

1.3 Pertanto i modi di rappresentazione tradizionale necessitano di una revisione, di un riferimento, alla luce di nuovi modi di progettare e rappresentare l'organizzazione e la trasformabilità di un territorio, essendo cambiate e profondamente modificate sia nell'uso attuale che in rapporto alle normative le categorie progettuali. Infatti il PAT si avvale delle ATO ed il PI delle ZTO. Per ATO s'intendono le porzioni minime di territorio in riferimento alle quali si ritiene possano essere unitariamente considerate e risolte in termini sistemici pluralità di problemi di scala urbana e territoriale, nonché caratterizzate da specifici assetti funzionali ed urbanistici e conseguenti politiche d'intervento.

Ad ogni ATO deve corrispondere uno specifico quadro normativo con i seguenti contenuti:

- a) l'indicazione dei dati identificativi (denominazione, limiti , superficie territoriale, popolazione) dell'ATO;
- b) una sintetica descrizione morfologica, ambientale ed insediativa dell'ATO;
- c) le indicazioni quantitative circa i carichi insediativi relativi alle destinazioni d'uso e la dotazione di standard;
- d) la previsione di obiettivi e strategie con riferimento a specifici siti elementi ricadenti nell'ATO, nonché eventuali misure di salvaguardia.

1.4 La nuova legge urbanistica regionale fornisce gli strumenti tecnico-amministrativi per superare la rigidità classificatoria precedente attraverso nuove modalità di individuazione delle zone territoriali.

1.5 Infatti, la legge regionale n. 61/1985 rinviava, in modo espresso, in ordine all'individuazione delle zone territoriali omogenee, al DM n. 1444 del 1968 prevedendo, all'art. 24 che *"Le zone territoriali omogenee in cui al Piano Regolatore generale suddivide il territorio previste dall'art. 17 della legge 1967, n. 765, sono quelle stabilite dall'art. 2 del DM LL.PP. 2 aprile 1968, n. 1444, e dalla presente legge"*.

1.6 Mutando completamente il quadro normativo di riferimento, l'art. 17 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio" , al punto 2 recita: *"il PI, in coerenza e in attuazione del primo piano di assetto del territorio (PAT), sulla base del quadro conoscitivo aggiornato provvede a suddividere il territorio comunale in zone territoriali omogenee secondo modalità stabilite con provvedimento della giunta regionale ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. B"*.

1.7 Con il presente provvedimento si dà pertanto attuazione alla previsione di cui all'art. 50, punto 1, lett. b) secondo cui con l'atto di indirizzo sono individuati i criteri per la suddivisione del territorio comunale nelle nuove zone territoriali omogenee.

1.8 Si osserva, in proposito, che la pratica dello zoning, com'è stata interpretata fino ad ora, basandosi su criteri funzionali che ne hanno fatto uno strumento di facile utilizzo, risulta uno degli strumenti primari della pianificazione urbanistica corrente in quanto strettamente connesso alla pianificazione dell'uso del territorio, che utilizza le sue peculiarità di semplificare e di schematizzare lo stato dei luoghi.

1.9 Tuttavia gli esiti di tale utilizzo e schematizzazione della realtà hanno messo in evidenza notevoli contraddizioni intrinseche a tale meccanismo.

1.10 Lo zoning infatti riduce e semplifica le componenti complesse degli insediamenti a elementi semplici e convenzionali, rendendone rigida la struttura e specializzandola necessariamente per parti, non consentendo l'esplicarsi di un sistema articolato e flessibile di relazioni tra le singole attività.

1.11 Esito di tale strumento, ancorché lo stesso sia composto da più funzioni, non è la produzione di uno spazio urbano articolato, quanto un impoverimento complessivo delle relazioni spaziali urbane e territoriali.

1.12 Occorre poi sottolineare che lo zoning fine a sé stesso non consente un controllo formale degli insediamenti e quindi specifiche regole normative sull'organizzazione degli stessi finalizzate a garantire quella qualità architettonica e razionalità compositiva che dovrebbero essere comunque tra gli elementi caratterizzanti la struttura e *"la regola"* del piano. Negli strumenti urbanistici generali, infatti, la volontà di prevedere nello stesso tempo politiche territoriali, quantificazione e diversità delle funzioni, il disegno della viabilità e i vincoli tipologico-edilizi, costituisce un sovrapporsi tra la non facile competenza della pianificazione urbana e le complesse problematiche connesse alla definizione architettonica ed alla forma della città e delle sue singole parti.

1.13 Con gli attuali strumenti di pianificazione urbana, quindi, si può solo rilevare una complessiva mancanza di regole di controllo formale, di ausilio alla formazione dell'impianto del piano, in quanto l'applicazione pedissequa dello zoning si basa essenzialmente sulla sovrapposizione di due elementi normativi, costituiti dai vincoli di proprietà e dai vincoli tecnico-edilizi che la prassi progettuale ha di fatto adottato con la semplice utilizzazione della massima volumetria possibile, completamente avulsa da ogni logica di ricerca formale e di cui gli esiti percepiti dei nuovi insediamenti ne testimoniano i limiti e gli insuccessi.

1.14 A questi esiti del tutto insoddisfacenti occorre, pertanto, contrapporre ipotesi alternative di modalità di rappresentazione e di categorie di progetto del territorio comunale, che vadano nella direzione di garantire tutte quelle articolazioni fisico-funzionali tipiche dei tessuti urbani che ha come presupposto la messa in discussione della concezione funzionalistica e quantitativa dello zoning, il tutto finalizzato alla formazione di piani che presuppongono una diversa città.

1.15 La stessa prassi nella redazione dei PRG per le aree consolidate, ed in particolar modo il centro storico, supera di fatto l'ottica tradizionale funzionale dello zoning, per utilizzare criteri tipo-morfologici, nella prospettiva di una lettura interpretativa della città come "*spazio articolato*" contrapposto a quello "*bidimensionale discontinuo*" sovente utilizzato dal metodo dello zoning tradizionale.

1.16 Peraltro, già per alcune categorie progettuali la precedente disciplina urbanistica regionale aveva, di fatto, superato le categorie tradizionali contenute nel DM 2.4.1968 n. 1444: è il caso delle attività produttive fuori zona o dell'uso sempre più diffuso dell'individuazione di aree progetto o di schede normative specifiche del tutto estranee per impostazione e dettaglio propositivo rispetto allo schematismo rigido dello zoning in quanto tale.

1.17 In tale contesto, pertanto, deve essere ben definita la chiara distinzione tra il ruolo della pianificazione urbana e l'urbanistica intesa come progettazione urbana.

1.18 La pianificazione urbana, il cui principale obiettivo è la definizione dell'utilizzo del suolo, di programmare sia le funzioni che le modalità ed i tempi di attuazione, deve essere cosa ben diversa dalla funzione della progettazione urbana, il cui compito è formare o tentare di formare parti di città morfologicamente e architettonicamente compiute.

1.19 Il PRC, nella legge regionale n. 11/2004, è costituito da due elementi: il piano di assetto del territorio ed il piano degli interventi.

1.20 Il piano di assetto del territorio è lo strumento che delinea le invarianti strutturali di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica, nonché definisce un programma di sviluppo insediativo sia come quantificazione che come localizzazione per quanto riguarda la residenza, la struttura produttiva e della grande distribuzione, il sistema della viabilità e delle infrastrutture, senza avere i contenuti tipici di un azzonamento tradizionale che definisca il dettaglio delle tipologie edilizie, della forma delle diverse zone funzionali, delle particolarità delle direttrici viarie e quindi non delineando il disegno generale della città e delle sue singole parti significative. E' invece il piano degli interventi che deve avere questi ultimi contenuti. Gli stessi contenuti sono spesso delimitati ad ambiti circoscritti e attuabili di volta in volta nelle aree di trasformazione interne ed esterne al tessuto edificato esistente, avente comunque come punto fermo la tutela e salvaguardia del patrimonio storico-culturale e paesaggistico, derivato dalla ricostruzione del

processo di trasformazione storica e fatto proprio come vincolo a lungo termine e la possibilità di quegli interventi sulla città consolidata esistente a ridosso della parte storica.

1.21 Ecco quindi che la necessità di superare gli esiti della strumentazione generale, così come viene praticata oggi attraverso l'uso generalizzato dello zoning monofunzionale, che non garantisce la coerenza morfologica dell'insediamento nei suoi rapporti con le preesistenze, edificate e non.

1.22 Da ciò quindi una riflessione della nuova legge regionale urbanistica su tale tematica nel tentativo di separare il momento della pianificazione da quello del controllo morfologico, superando i limiti ed i contenuti degli esiti negativi della tradizionale forma di zonizzazione di Piano.

2 - Finalità e contenuti operativi

2.1 Si ritiene pertanto di definire le seguenti indicazioni progettuali, individuando le stesse come criteri da esplicitare in fase strettamente progettuale-operativa, rapportandole alle singole specificità dei territori comunali da adeguare e verificare in rapporto alle singole realtà territoriali.

2.2 Pur confermando, in sede di prima applicazione della legge, l'attuale suddivisione classica in zone territoriali omogenee, tenuto conto che il PRG vigente dopo l'approvazione del primo PAT automaticamente acquista il valore e l'efficacia del PI ai sensi dell'art. 48 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio", per l'approvazione dei nuovi PI i Comuni potranno provvedere, nel rispetto dei criteri di cui al presente atto di indirizzo, ad una suddivisione del territorio comunale diversa da quella prevista dal DM 2.4.1968 n. 1444.

2.3 Per la nuova suddivisione del territorio comunale (le cui zone potrebbero essere definite zone a tessuto insediativo omogeneo) si dovrà privilegiare l'analisi dei tessuti urbani in funzione della loro complessità ed articolazione; la zona deve essere definita in funzione di un'organizzazione urbanistica/edilizia la cui omogeneità sia la risultante di più processi, fra cui la formazione storica e le sue successive fasi di trasformazione, il rapporto tra la tipologia edilizia ed il lotto edificabile, il rapporto sotto l'aspetto formale e dimensionale fra spazi pubblici e privati ed infine per la prevalenza di una o più funzioni urbanistiche significative.

2.4 Peraltro occorre rilevare che è ormai prassi consolidata già negli attuali PRG che, ancorché si sia utilizzata la metodologia classica derivante dalla definizione di zona omogenea del suddetto DM 2.4.1968 n. 1444, per specifici ambiti urbani sia localizzati all'interno e/o ai margini del tessuto insediativo omogeneo, siano sempre più sovente individuate normativamente specifiche "aree progetto". Tali aree, che possono interessare aree già costruite totalmente o parzialmente, aree prevalentemente o del tutto libere da edifici, sono quelle dove il piano individua rilevanti trasformazioni urbanistiche relative a nuovi insediamenti, a nuove attrezzature e servizi e ad interventi di riuso urbano.

2.5 Analogamente all'interno della definizione delle varie zone a tessuto insediativo omogeneo possono essere individuate quelle funzioni che di per sé non sono omogenee ai caratteri generali della zona e che il piano, nell'ambito di una valutazione complessiva di tali strutture a livello generale (è il caso delle attività produttive cd. Fuori zona), ritiene di disciplinare in maniera specifica al fine di salvaguardare la razionale e corretta permanenza di tali funzioni con la previsione di specifici strumenti normativi (schede progettuali).

2.6 Per quanto concerne la classificazione delle zone destinate ad ospitare servizi alla popolazione si ritiene di adottare il criterio generale, da coordinare con l'atto di indirizzo relativo al dimensionamento dei piani e degli standard di aree per servizi di cui all'articolo 46 punto 1, lett. b) da redigersi in un secondo momento, di identificare tali zone con aree di proprietà pubblica, aree che ancorché siano di proprietà privata sono comunque di uso pubblico, di interesse generale e di altre aree che, pur conservando un regime dei suoli privati, rivestono comunque uno specifico interesse pubblico (es. parchi e riserve), precisando peraltro che tali zone possono sempre essere specificatamente individuate all'interno delle varie zone aventi un tessuto insediativo omogeneo diverso.

2.7 Occorre poi valutare le tematiche relative a quello che può essere definito il tessuto insediativo omogeneo extraurbano. Tale contesto, ai sensi della nuova normativa urbanistica regionale, si caratterizza per la sua valenza ambientale e generalmente è destinata alla salvaguardia dell'ambiente naturale ai fini di un suo utilizzo che non contrasti con i suoi caratteri. Peraltro non essendo più prevista la sottozonizzazione ai sensi della legge regionale 24/85 della zona agricola, assume sempre maggiore importanza e ruolo determinante la tutela della morfologia del suolo, dei corsi d'acqua e della vegetazione, comprendendo comunque in tale zona quelle destinate all'utilizzo dell'agricoltura, che va intesa non solamente come funzione economico-produttiva, ma anche come funzione di salvaguardia del sistema idrogeologico, del paesaggio agrario nelle sue molteplici e stratificate tipologie, dell'equilibrio ecologico e naturalistico.

2.8 Vanno comunque compresi in questa zona i nuclei frazionali opportunamente perimetrati e delimitati in ogni futura possibile espansione.

2.9 Va da sé che i contesti per i quali si riconosce un tessuto insediativo con caratteristiche ambientali, vanno articolati all'interno di un sistema con caratteri territoriali prevalentemente naturalistici ed agricoli e di conseguenza gli stessi sono individuati con caratteristiche qualitative rispetto alle peculiarità geologiche, geomorfologiche e naturalistiche definite attraverso il riscontro effettuato sulla base fisiografica del territorio.