

Variante generale del Prg

Jesi **Indirizzi del Piano idea**

La natura del Piano idea

Gli indirizzi programmatici

I disegni

Il processo

Gli indirizzi particolari

Sui corridoi ecologici

Sulla capacità insediativa

Sulla perequazione

Sul cosiddetto "trasferimento dello standard"

Sull'azzonamento

Sull'edilizia economica

1.1 La natura del Piano idea

Il Piano idea è un documento di natura programmatica, che «a partire dalla valutazione delle qualità del patrimonio urbano, delinea, per il territorio comunale, una strategia, partecipata ed equa, di sviluppo sostenibile e indirizza gli esiti sulla morfologia del territorio».

Questa individuazione dei caratteri del Piano idea si trova nella proposta per una nuova legge urbanistica regionale formalizzata nell'aprile 2003 col titolo *Norme per lo sviluppo sostenibile e il governo del territorio*, proposta sulla quale si sono basati sia la Delibera programmatica dell'Amministrazione comunale di Jesi, sia l'Atto di indirizzo della Variante al Prg del 12 settembre 2003, cui fa riferimento il prodotto tecnico, denominato Piano idea, consegnato il 30 luglio 2004.

Quella proposta di legge ha subito modifiche successive e altre versioni sono state elaborate, senza però giungere all'approvazione prima dello scioglimento del Consiglio regionale. Il quadro legislativo resta dunque quello della legge regionale n.34 del 1992, la quale prevede come strumento urbanistico comunale «esclusivamente» il piano regolatore generale.

Tuttavia, è ragionevole ipotizzare il prossimo varo di una nuova legge che tenga conto dei forti cambiamenti intervenuti nella pratica e nella teoria urbanistica italiana, come hanno fatto le Regioni che hanno già rinnovato la disciplina urbanistica. Tutte le versioni del testo regionale marchigiano confermano l'idea di distinguere, per la pianificazione comunale, due principali componenti: l'una di carattere programmatico e l'altra di carattere operativo-regolamentare (la quale può comprendere due strumenti distinti). Più in particolare, si deve sottolineare che, pur cambiando la denominazione della prima componente ("Piano strutturale" anziché "Piano idea"), nelle successive bozze di legge marchigiane viene confermata la natura a suo tempo indicata per il Piano idea e si trovano utili chiarimenti sul suo valore giuridico.

Infatti, la proposta del 25 maggio 2004 delle *Norme per lo sviluppo sostenibile e il governo del territorio* definisce il Piano strutturale «un documento che, a partire dalla valutazione delle qualità del patrimonio urbano e territoriale, delinea, per l'intero territorio comunale, una strategia, partecipata ed equa, di sviluppo sostenibile e ne valuta e indirizza gli esiti sulla morfologia degli insediamenti e del territorio».

«Il piano strutturale costituisce il quadro di riferimento per le politiche comunali in materie quali ambiente, trasporti, edilizia pubblica, servizi sociali. Non conforma lo stato di diritto dei suoli e non conferisce diritti edificatori. Stabilisce obblighi per l'amministrazione comunale per la redazione del piano operativo e degli strumenti urbanistici attuativi» (primo e secondo comma dell'art. 14).

La proposta successiva, del 4 ottobre 2004, individua il Piano strutturale come «lo strumento di pianificazione urbanistica generale, predisposto dal Comune, con

riguardo a tutto il proprio territorio, per delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo e per tutelarne l'integrità fisica ed ambientale e l'identità culturale».

«Il Piano strutturale non ha efficacia conformativa della proprietà, salvi i casi in cui introduca vincoli di tutela ambientale in adeguamento ai piani sovraordinati» (primo e secondo comma dell'art.13).

Si registra, dunque, una convergenza su due aspetti che dovrebbero connotare la prima componente del piano urbanistico comunale: la natura struttural-strategica e il carattere non conformativo dello stato di diritto dei suoli.

Il Piano idea di Jesi, prodotto sperimentale per l'incertezza del quadro legislativo nel quale è stato elaborato, è stato voluto e resta documento di carattere strategico, strutturale e ambientale, con valore programmatico per le politiche comunali, strumento di indirizzo per il "Progetto comunale del suolo", l'altra componente della pianificazione comunale che la proposta di legge regionale dell'aprile 2003 prevedeva con funzione regolamentare e che, qualora non intervengano cambiamenti nella legislazione marchigiana, assumerà la forma del piano regolatore generale.

1.2 Gli indirizzi programmatici

In particolare, il Piano idea fissa alcuni fondamentali indirizzi programmatici che dovranno essere tradotti e specificati nel prg, cioè in uno strumento dotato di valore conformativo nei confronti delle proprietà, che conferisca e disciplini i diritti edificatori. Tali indirizzi sono:

- *Tutela dell'integrità fisica e ambientale.* Mantenimento dei margini naturali che rendono riconoscibile la figura urbana di Jesi, completando a ovest la città addensata sulla collina e separando con corridoi ecologici le addizioni nella piana a est.
- *Tutela dell'identità culturale.* Riconoscimento di una "città storica", allargata rispetto all'attuale centro storico, dove regolare gli interventi con particolare attenzione ai valori documentari e identitari, ai caratteri tipologici e morfologici, alla dotazione e articolazione di servizi e attrezzature.
- *Scelte strategiche di assetto.* Potenziamento delle infrastrutture della mobilità con ridefinizione del loro ruolo, riconoscendo alla superstrada la funzione portante della rete stradale di Jesi, diversificando il sistema di attraversamento urbano in senso longitudinale, creando un sistema di collegamenti interquartiere a ovest.
- *Sviluppo sostenibile.* Assunzione di una prospettiva ecologica per la progettazione e realizzazione dei luoghi dell'abitare, quelli prevalentemente residenziali e quelli dove si svolgono attività lavorative.
- *Scelte strategiche di assetto e sviluppo sostenibile.* Riqualificazione dello spazio di dominio pubblico utilizzando al meglio le risorse esistenti, ovvero raccordando per portare a sistema, diversificando e rendendo riconoscibili i luoghi di aggregazione, ripermeabilizzando il suolo dove possibile per contribuire alla continuità ecologica, decidendo le priorità per attenuare disparità di quantità e qualità tra le diverse parti del territorio.

1.3 I disegni

Il Piano idea è un programma disegnato. I disegni che lo corredano, tutti di carattere schematico, devono intendersi come esplicativi degli indirizzi e indicativi delle soluzioni che dovranno essere approfondite dal Progetto comunale del suolo e conseguentemente tradotte, se del caso, con disegni e disposizioni di valore prescrittivo.

1.4 Il processo

Il carattere programmatico del Piano idea fornisce una cornice e un limite per eventuali stralci attuativi che anticipino, sottoforma di variante del Prg vigente, il Progetto comunale del suolo, stralci riferiti ad ambiti territoriali (per esempio Appennini alta) o a temi (per esempio i corridoi ecologici) per i quali non è necessario attendere l'affinamento e le prescrizioni proprie del Progetto comunale del suolo (prg).

1.5 Gli indirizzi particolari

Sui corridoi ecologici

I corridoi ecologici, per adempiere compiutamente alla loro funzione di garanzia della continuità e diversità biologica, dovranno essere inedificabili e in alcuni casi (quando lo stato delle acque o la sopravvivenza della vegetazione ripariale abbiano raggiunto situazioni critiche) dovrà essere prevista l'inutilizzabilità del suolo anche a fini agricoli, consentendo solo mirate operazioni di manutenzione.

Sulla capacità insediativa

Il programma di interventi delineato dal Piano idea interessa le aree che hanno caratteristiche tali da stabilire un rapporto diretto con la strategia generale di assetto urbanistico: aree messe in gioco da operazioni infrastrutturali (quartiere Verziere) e aree che, opportunamente dimensionate e progettate, consentono l'attuazione degli indirizzi programmatici (Appennini alta, Foro Boario, Villaggio Fontedamo, Zipa Verde).

Gli indici territoriali, riferiti alle aree individuate nel Piano, hanno carattere esemplificativo allo scopo di rendere possibile un confronto tra le densità e i paesaggi urbani immaginati nelle diverse parti del territorio. Devono, perciò, intendersi come indicazione di massima, da verificare alla luce delle modalità di attuazione che saranno previste e del quadro complessivo delle operazioni attivate dal Progetto comunale del suolo.

La capacità complessiva stimata nel Piano idea fornisce un ordine di grandezza per formulare ipotesi circa il sistema delle infrastrutture e dei servizi. La capacità complessiva definitiva risulterà dalla verifica e dall'affinamento, nel Progetto comunale del suolo, delle previsioni sulle aree strategiche del Piano idea e dalla somma di tutte le operazioni interstiziali, ottenuta aggiungendo i completamenti, le trasformazioni e i recuperi possibili.

Allo scopo di valutare puntualmente il residuo del Prg vigente sarà opportuno utilizzare come sussidio la "partecipazione degli interessati" (anche mediante avvisi pubblici) per censire l'effettivo interesse all'intervento (per esempio entro i prossimi 3/5 anni), sia nelle aree di completamento sia nelle schede progetto non ancora attuate.

Sulla perequazione

Nella proposta di legge regionale del 4 ottobre 2004, nel capitolo dedicato alla perequazione, si attribuisce ai piani strutturali il compito di definire i criteri di perequazione e di compensazione. I commi 2 e 3 dell'art. 5 recitano:

«La perequazione è realizzata con l'attribuzione di diritti edificatori alle proprietà immobiliari ricomprese negli ambiti territoriali oggetto di trasformazione urbanistica».

«I diritti edificatori e gli oneri relativi sono attribuiti indipendentemente dalle destinazioni specifiche assegnate alle singole aree ed in percentuale del complessivo valore della proprietà di ciascun proprietario. Sono liberamente commerciabili negli e tra gli ambiti territoriali interessati dalle trasformazioni».

Tenendo conto di questo orientamento, delle esperienze maturate in numerosi comuni italiani, articolate e specificate in base ai problemi e alle possibilità di volta in volta riconosciuti, il Piano idea propone alcuni indirizzi generali per l'applicazione di modalità perequative nel Progetto comunale del suolo.

- La superficie territoriale (St) è convenzionalmente costituita da tutte le aree perimetrare per un'unica operazione di trasformazione urbanistica, indipendentemente dal concreto uso previsto dal piano attuativo per le aree stesse.
- L'eventuale frazionamento in due o più parti di un ambito di pianificazione attuativa, individuato come unitario dal Progetto comunale di suolo, è consentito solo a seguito di una favorevole valutazione di utilità effettuata dal Consiglio comunale sulla base di un progetto preliminare riferito all'intero ambito.
- Il Progetto comunale di suolo prevederà anche ambiti unitari di pianificazione attuativa costituiti da sub-ambiti non contigui: questi particolari ambiti non potranno essere comunque frazionati.
- L'indice di edificabilità territoriale (It) si applica a tutta la superficie territoriale di un ambito unitario di trasformazione urbanistica. I conseguenti diritti edificatori (espressi in volume o in superficie lorda di pavimento) sono liberamente commerciabili e possono trovare concreta realizzazione solo sulle aree previste come edificabili dal piano attuativo, aree sulle quali i rispettivi proprietari sono tenuti a consentire l'allocazione e l'utilizzazione dei diritti edificatori provenienti anche dalle aree non edificabili. Il piano attuativo deve perciò prevedere, per l'utilizzo delle aree edificabili, indici fondiari minimi in modo da assicurare l'utilizzazione dei diritti edificatori prodotti da aree sulle quali il piano stesso non consente l'edificazione privata.
- I diversi indici di edificabilità territoriale saranno calibrati in funzione della posizione dell'ambito di trasformazione nel contesto urbano e territoriale, delle caratteristiche fisiche del suolo e di quelle ambientali e paesaggistiche dell'ambito e del suo intorno, tenendo conto anche degli obiettivi di qualità perseguiti.

Sul cosiddetto "trasferimento dello standard"

Il "trasferimento dello standard" proposto dal Piano idea, inteso come localizzazione delle aree e/o delle opere a standard al di fuori dell'ambito unitario di intervento, è dovuto alla constatazione che: a) la realizzazione e la manutenzione di un sistema di spazi pubblici richiede una gestione integrata delle

aree ottenute tramite esproprio o cessione, delle opere realizzate dall'Amministrazione comunale direttamente e dai privati a scomputo, dei contributi commisurati agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria o al costo di costruzione; b) gli obiettivi di medio e lungo periodo si possono perseguire adottando criteri di priorità per gli interventi e facendo convergere su di essi le risorse che si renderanno disponibili.

Le operazioni per rendere certo e trasparente il processo di trasferimento dello standard sono:

- censimento e caratterizzazione delle aree destinate e da destinare a spazio d'uso pubblico (standard);
- costruzione di una tabella dei costi equivalenti alle aree e agli edifici considerati ai fini della cessione dello standard, riferendola a valori certificati;
- previsione delle risorse che le trasformazioni private metteranno a disposizione;
- utilizzazione programmata delle risorse acquisite sulle aree selezionate per gli interventi a standard prioritari;
- monitoraggio dello stato di attuazione e di qualificazione del sistema dello spazio di dominio pubblico.

Sull'azzonamento

La scelta di riprendere il linguaggio e alcuni criteri dell'azzonamento del Prg vigente nasce dalla considerazione che, se non intervengono cambiamenti profondi di orientamento, da un lato, o di condizioni esterne, dall'altro (come è avvenuto con il passaggio da una stagione di grande crescita ad una di trasformazioni), è ragionevole utilizzare la risorsa costituita dal fatto che operatori e cittadini hanno imparato un linguaggio normativo e gli Uffici hanno accumulato un'esperienza gestionale. Questo consente anche una più sollecita e facile attuazione della variante generale, la quale si configura come nuovo strumento urbanistico.

Le novità tenderanno, in particolare, a semplificare l'articolazione delle zone e a individuare distintamente le aree per servizi tra quelle a standard e quelle per usi privati.

Con riferimento alle regole morfologiche, tratto distintivo del Prg attuale, si conviene che una trasformazione della città prevalentemente giocata al suo interno, con operazioni di ridisegno che, nel loro insieme, devono garantire un miglioramento del funzionamento generale e della forma urbana, richiede indicazioni su alcuni aspetti d'impianto dei nuovi interventi e sui raccordi con l'intorno. Tuttavia occorre puntare all'essenziale e, soprattutto, fare in modo che le eventuali modifiche da apportare in fase di gestione non rendano necessario il continuo ricorso a varianti.

Sull'edilizia economica

Il Piano idea non ha specificato dove potranno realizzarsi gli interventi destinati a soddisfare la domanda economicamente più debole.

La scelta di non indicare comparti di edilizia economica e popolare è dettata dal principio secondo il quale questa decisione deve avvenire attraverso lo specifico strumento del Peep e non può legittimamente essere operata neppure dal Prg. D'altra parte, il Piano idea individua l'obiettivo di non formare comparti di edilizia economica e popolare e di favorire, ovunque sia possibile, la frammistione di alloggi con dimensioni e caratteristiche tipologiche diverse, in proprietà e in affitto, prodotti da operatori diversi, destinati a differenti gruppi di popolazione urbana.

L'edilizia sociale, dunque, deve poter trovare posto in tutte le parti di città; tutte le aree individuate come residenziali dal Piano idea, e successivamente dal Progetto comunale del suolo, possono essere interessate da interventi economici e popolari. Dipenderà dal montaggio delle operazioni di attuazione del Prg, nelle quali potrà giocare un ruolo fondamentale l'uso del patrimonio comunale.