



**AGGIORNAMENTO ED ADEGUAMENTO NORMATIVO DEL PTCP,  
“CRITERI, INDIRIZZI, DIRETTIVE, PRESCRIZIONI” DELLA PROVINCIA DI PERUGIA**

---

# **RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO NTA - PTCP**

**NTA ADEGUAMENTO PTCP 2019-2020 a seguito della conferenza di verifica preliminare  
di assoggettabilità a VAS, D.R. n.13198 del 20.12.2019**

---

2019-2020

---

## Premessa

L'aggiornamento delle NTA in oggetto è finalizzata ad adeguare i riferimenti normativi e i principi ispiratori del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale approvato con variante di adeguamento al PUT (L.R. 27/2000) delibera C.P. n° 59 del 23 luglio 2002 e variante tematica n.1 al PTCP, ai sensi della L.r. n.28/95, approvato con D.C.P. n.13 del 3 febbraio 2009.

Tale modifica, anzitutto, si propone di aggiornare le disposizioni ivi contenute rispetto alla consistente quantità di disposizioni normative nel frattempo succedutesi, con particolare riguardo al Dlgs 42/2004 (Codice dei Beni culturali e del Paesaggio), alla L. 56/2014 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle provincie, sulle unioni e fusioni di comuni), al Dlgs 152/2006 recante i principi e le prescrizioni disciplinanti il diritto ambientale, al Testo Unico dell'edilizia D.P.R. 380/2001; nonché alla L. R 1/2015 e al R. R n.2/2015 e successive modificazioni, recante il testo unico in materia di governo del territorio per la regione Umbria e norme applicative.

L'adeguamento normativo, quindi, intende non solo modificare l'articolato contenuto nel PTCP allineandolo alla evoluzione legislativa, quanto piuttosto armonizzare e coordinare il complesso delle N.T.A rispetto ai principi ispiratori che sovrintendono il Governo del territorio, con particolare riguardo alla materia paesaggistica ed ambientale ed al nuovo modo di disciplinare e governare il territorio ed il suo sviluppo.

Si tratta pertanto di un lavoro di adeguamento inteso in senso ampio, come raccordo tra vecchia e nuova disciplina, alla luce dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale intervenuta, oltreché coerente con il mutamento dei rapporti istituzionali tra enti operanti sul territorio.

Un adeguamento, si ribadisce, che ha inteso novellare la normativa di riferimento senza tuttavia stravolgere l'impianto giuridico delle N.T.A ma semplicemente inquadrando, alla luce delle novità legislative e giurisprudenziali, il nuovo ruolo della Provincia e del piano territoriale di coordinamento, quale strumento di governo d'area vasta del territorio.

L'adeguamento ha seguito pedissequamente l'evoluzione del quadro giuridico, qualificandosi pertanto come mero aggiornamento scevro di valore innovativo rispetto al contenuto pianificatorio del PTCP che rimane immutato.

Il presente documento intende evidenziare la filosofia della modifica segnalando i criteri seguiti nella stesura degli articoli e la ratio sottesa alle singoli disposizioni. Va comunque precisato che la vetustà del complesso delle NTA, pressoché totalmente superato dalle disposizioni succedutesi negli anni fino ad oggi, ha generato la necessità, in molti casi, di una integrale riscrittura dei singoli articoli, soprattutto ove quelle disposizioni vedevano coincidere innovazioni legislative sotto plurimi aspetti.

# TITOLO I – CRITERI DI FORMAZIONE E GESTIONE DEL PTCP

## CAPO I – PRINCIPI GENERALI

Il Capo I del Titolo I si compone di tre articoli che contengono rispettivamente: i riferimenti ispiratori, gli obiettivi generali, la natura e le finalità del PTCP.

Si tratta pertanto di disposizioni cardine che rappresentano le chiavi di volta necessarie ad inquadrare giuridicamente obiettivi e funzioni del PTC, nel complessivo assetto regionale e nell'attuazione della politica del governo del territorio.

Il **primo articolo** è stato adeguato introducendo la definizione del Piano territoriale di coordinamento provinciale, così come contenuta nell'art. 4 della L.R 1/2015, ed indicando il metodo che ha guidato l'Ente nella sua elaborazione e redazione: la cooperazione e la concertazione con i diversi soggetti preposti alla cura degli interessi coinvolti. Anche l'attività di pianificazione infatti ricerca un dialogo costante ed un apporto collaborativo con i soggetti pubblici e privati, essendo la partecipazione modalità privilegiata di svolgimento di ogni attività amministrativa nel mondo della pianificazione contemporanea. In materia di governo del territorio, in particolare, la concertazione si traduce nella co-pianificazione (art. 2 PTCP) eretta a modello di riferimento dalla L.R 1/2015 che assume il confronto e il procedimento partecipato come paradigma di tutta l'attività pianificatoria stante l'impatto penetrante che la stessa esplica nella complessiva disciplina territoriale.

Il complesso della normativa ispiratrice delle N.T.A è stato individuato atualizzando il contesto giuridico di riferimento e richiamando il D.Lgs 152/2006, il D.Lgs 42/2004, il D.Lgs 267/2000, la L. 56/2014 ed infine la L.R 1/2015; riportando quindi non solo i riferimenti ma specificatamente i principi, termine dal contenuto giuridicamente più pregnante che indica non un generico nesso o rimando, quanto piuttosto una connessione con i valori delle nuove norme. Il principio è, infatti, il generatore della regola, suscettibile di essere tradotto in puntuali disposizioni precettive.

In particolare, i principi in materia di governo del territorio si intersecano oggi nell'ambito di una visione complessiva e generale che ingloba il paesaggio, l'ambiente, l'urbanistica e le regole tutte atte a costituire la materia; regole che il PTCP si propone di rispettare ed allo stesso tempo contribuire ad individuare, concorrendo all'attività di pianificazione che esplica i suoi effetti nel territorio della Provincia.

L'**art. 2** del PTCP viene quindi riscritto indicando tra gli obiettivi generali, anzitutto, quello di garantire il coordinamento nella pianificazione d'area vasta, armonizzando l'azione dei Comuni e degli Enti che si trovano ad operare su aree contermini del territorio della Provincia, in modo da evitare soluzioni di continuità e tendere ad uno sviluppo coordinato ed armonico del governo del territorio, ponderando sempre la tutela paesaggistica ed ambientale con le esigenze di sviluppo edilizio ed urbanistico.

Successivamente, tra gli obiettivi del Piano provinciale si evidenziano quelli afferenti la copianificazione e la concertazione come anzidetto, garantiti anche attraverso un complesso valoriale di cui è tutore l'ente provinciale e che si esplica attraverso un complesso di studi che la stessa provincia mantiene ed aggiorna al fine di fornire un quadro specifico di tutte le caratteristiche del territorio: dalla realtà socio-economica a quella ambientale e paesaggistica nonché insediativa-infrastrutturale.

Il complesso valoriale citato è a disposizione di Comuni, Enti e cittadini che intendano fruirne ovvero contribuire al suo costante aggiornamento.

Analizzati gli obiettivi, il successivo **articolo 3** si occupa della natura e della finalità del Piano provinciale.

Ferma restando la definizione che dello stesso fornisce la legge regionale, in armonia con tutte le disposizioni vigenti in materia, prioritaria attenzione è rivolta al valore, anche paesaggistico del

PTCP, che si esprime, in armonia con la legislazione la pianificazione paesaggistica regionale, nei contenuti dallo stesso disciplinati di cui agli artt. 15 co.4. 16 co.3 e 17 co.1 lett. b punto 1) e lett. c punto 1) della L.R 1/2015. Contenuti paesaggistici che esplicano effetti, nei limiti di legge, sulla pianificazione comunale e di settore, la quale è chiamata a conformarsi alle disposizioni contenute nelle NTA del PTCP secondo il valore alle stesse attribuito e con efficacia differente a seconda che siano criteri, indirizzi, direttive o prescrizioni.

Ed invero, la natura "ibrida" del piano territoriale di coordinamento provinciale, che esula dalla stretta disciplina urbanistica ed edilizia per abbracciare complessivamente la materia di governo del territorio, e quindi anche aspetti prettamente paesaggistici ed ambientali, è confermata dalla stessa analisi storica del Piano e dalla stessa sua funzione svolta nel tempo. Il PTCP, infatti, nasce con prescrizioni vincolanti di carattere paesaggistico destinate ai PRG e, più in generale, alla pianificazione sotto-ordinata. I suoi effetti, proiettati sia in ambito paesaggistico che ambientale, si riconoscono inoltre nella legislazione regionale che in più occasioni afferma la valenza anche paesaggistica del PTCP. La prima e più evidente testimonianza degli effetti anche paesaggistici del PTCP è rappresentata dall'art. 15 del PUT L.R 27/2000 che al comma 2 nel disciplinare le aree boscate definisce il Piano provinciale "*quale Piano paesistico-ambientale*". L'articolo del PUT citato è stato poi modificato dall'art. 51 della L.R 13/2009 ed il riferimento al PTCP veniva sostituito con l'espressione "*dalle Province in coerenza con il PPR*", ad indicare comunque l'esistenza di contenuti paesaggistici afferenti il Piano Provinciale, i quali dovranno svilupparsi in armonia con la futura pianificazione regionale ma che, continuano ad essere per il legislatore regionale punto di riferimento operativo e valoriale nel territorio. Al proposito, ulteriore esempio del riconoscimento regionale circa tale valenza è rappresentato dalla delibera della Giunta regionale del 7 maggio 2015 n. 598, che al paragrafo g punto 3, afferma: "*gli aspetti paesaggistici da valutare fino all'approvazione del PPR debbono essere relazionati ai contenuti del PTCP che contengono direttive prescrizioni e criteri per la pianificazione in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio*". Risulta quindi evidente come il Piano provinciale, nel rispetto di tutto il sistema normativo e della pianificazione paesaggistica regionale, abbia un ruolo determinato in materia di tutela e valorizzazione dei Beni e delle Aree protette, nonché del Paesaggio complessivamente inteso, che potrà essere effettivamente svolto mediante l'adeguamento normativo in oggetto.

Il successivo **art. 4**, in apertura del Capo II (Contenuti e Competenze) fornisce l'elencazione degli elaborati costitutivi e dei contenuti del PTCP.

Il Piano, in omaggio ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento concretizzati nella trasparenza e nella cooperazione dei pubblici poteri, viene pubblicato, oltreché sul B.U.R, in un apposita sezione del sito istituzionale della Provincia denominata "amministrazione trasparente" e viene reso noto con adeguati mezzi di informazione a tutti i soggetti interessati ex art. 18 L.R 1/2015. Gli elaborati costitutivi del PTCP, ai sensi e per gli effetti della legge regionale di riferimento ( artt. 15, 16 e 17 della L.R 1/2015) sono rappresentati dagli Atlanti, dagli Apparati e dai Repertori nonché dalla sistematica di carte e tavole contenenti i vari tematismi e la disciplina delle aree soggette a vincolo.

Gli atlanti si dividono in strutturale e tematico dove si rinviene rispettivamente la composizione normativa del PTCP (suddivisa in una parte programmatica-direttiva ed una prescrittiva-regolamentare), il sistema paesaggistico ed ambientale classificato nelle differenti carte e tavole, il sistema infrastrutturale ed insediativo e quello afferente la mobilità ed il trasporto.

Oltre agli Atlanti sono presenti gli Apparati del PTCP, il Repertorio delle componenti paesaggistiche, ambientali, infrastrutturali ed insediative di definizione comunale e la Tavola delle aree tutelate.

Il sistema cartografico, ex art. 17 L.R 1/2015 viene redatto in formato georeferenziato nel rapporto 1:25.000, con eventuali stralci, stabiliti qualitativamente e quantitativamente dall'Ente provinciale, nel rapporto di 1:10.000.

La cartografia già in vigore è stata redatta secondo un rapporto georeferenziato funzionale ad assicurare la completezza e la visione di tutte le peculiarità del territorio provinciale.

Gli studi e i contributi di cui si dota la Provincia sono redatti, invece, secondo un rapporto georeferenziato, ritenuto idoneo dall'Ente ad assolvere all'esigenza di complessiva visione del territorio, in un ottica, anche, di leale collaborazione e cooperazione tra gli Enti di governo della materia urbanistica, paesaggistica ed ambientale. Il lavoro proseguirà attraverso ulteriori approfondimenti tematici, documenti, studi e relazioni di cui potranno fruire tutti gli operatori per

una migliore e più agile lettura coordinata delle norme e per una maggiore celerità procedimentale a cui corrisponderà una elevazione dell'efficacia delle norme stesse.

L'articolo in commento si chiude con una disposizione atta a definire gli attrattori territoriali ed il ruolo esercitato dal Piano a tale fine. Ed infatti, la normativa espressa nel PTCP e tutto il sistema di studi forniti ed aggiornati dalla Provincia, ivi inclusa la cartografia, concorrono all'individuazione degli elementi che caratterizzano positivamente il paesaggio e l'ambiente e che sono presi come punto di riferimento ai fini della qualità della vita umana e degli ecosistemi, della fruibilità turistica e della generale competitività territoriale.

L'**art. 5** enuclea il valore dei contenuti del PTCP, distinguendo una parte strategico programmatica ed una normativa. La prima fornisce le linee di principio e le direttrici valoriali che ispirano l'attività di pianificazione degli enti locali, in particolare quella dei Comuni, di cui fornisce inoltre supporto e coordinamento. La seconda invece apporta un contenuto dal valore precettivo, destinato ad incidere su tutta la pianificazione anche a valenza paesaggistica ed ambientale ivi comprese le procedure di VAS e di VIA di cui al D.Lgs 152/2006.

Tale parte normativa è distinta in **criteri, indirizzi, direttive e prescrizioni**.

I **criteri** sono le disposizioni che definiscono le modalità per la formazione degli strumenti urbanistici e per la loro attuazione; gli **indirizzi** invece definiscono gli obiettivi della pianificazione comunale.

Il Comune, pertanto, mediante criteri ed indirizzi è chiamato ad affrontare ed approfondire i tematismi richiamati nel PTCP.

Nell'ambito di un'autonomia costituzionale garantita ed in virtù di un potere pubblico, l'ente comunale può discostarsi dagli indirizzi e dai criteri di matrice provinciale ma sempre con adeguata e ragionevole motivazione in ordine alle peculiarità territoriali amministrative ed adempiendo all'obbligo di concertare la propria attività in sede di Conferenza di Servizi.

Le **direttive** invece specificano il contenuto degli indirizzi e disciplinano l'assetto del territorio relativamente ad interessi sovracomunali, come accade nel caso dei rischi territoriali (art. 15 N.T.A PTCP); esse hanno valore vincolante e nel caso l'Ente intenda discostarsene deve fornire puntuale e specifica motivazione.

Il differente rango delle direttive rispetto ai criteri e agli indirizzi, impresso dall'aggettivo "vincolante", suggerisce la presenza di un onere motivazionale in capo all'Ente assai più pregnante rispetto alla mancata puntuale attuazione di criteri ed indirizzi, che di fatto porta i Comuni a derogare alle direttive contenute nel PTCP solo in casi del tutto eccezionali ed imprevedibili, che fuoriescono dalle previsioni provinciali per ragioni diverse o comunque più incisive e dettagliate rispetto alla genericità della formula "in ragione delle peculiarità locali". Resta fermo l'obbligo per i Comuni di adottare le proprie scelte pianificatorie in modalità concertata, in sede quindi di Conferenza così come prevede la legge regionale.

Le prescrizioni, infine, rappresentano disposizioni dal carattere cogente e vincolante, rendendosi quindi immediatamente applicabili, con prevalenza delle stesse, sulla disciplina del PRG, sui piani attuativi e di settore nonché su tutti gli atti amministrativi eventualmente contrastanti. Si tratta di quelle disposizioni che disciplinano, in virtù della legge statale e regionale (D.Lgs 42/2004 e L.R 1/2015) e nel rispetto della pianificazione paesaggistica regionale, le aree sottoposte a vincolo ovvero oggetto di tutela e valorizzazione, demandate alla specifica competenza del PTCP.

Le prescrizioni, in particolare, si riflettono non solo in materia di vincolo paesaggistico ma anche in materia ambientale; rappresentando pertanto disposizioni cogenti per gli enti istituzionali, la cui azione pianificatoria si riflette sulla Provincia investendo i settori in cui afferisce la tutela paesaggistico-ambientale.

La differenza tra prescrizioni e direttive consiste quindi nell'immediata prevalenza delle prime sulla regolamentazione comunale o sovracomunale di interesse provinciale eventualmente in contrasto; mentre le seconde, invece, sono vincolanti ma non immediatamente cogenti, potendo l'Ente discostarsene fornendo stringente ed adeguata motivazione. Ciò nel caso in cui non siano le stesse N.T.A a riconoscere un valore di immediata cogenza nelle direttive, che è quindi del tutto eccezionale rispetto al regime normativo delineato dall'articolo in esame, come nell'ipotesi dell'art.19 in cui si legge testualmente al comma 3 :“Nel dimensionamento le direttive contenute nel PTCP hanno prevalenza, in caso di contrasto, sulle previsioni contenute nel PRG”.

L'articolo 5, nell'enucleare il valore dei contenuti, specifica che le linee guida ed il complessivo sistema di studi di cui si dota il PTCP ex art. 4 comma 7 non costituiscono NTA in senso tecnico

giuridico, ma forniscono indicazioni e riferimenti utili agli Enti territoriali per una azione qualificata ed armonica di governo del territorio; evidenziando pertanto che tutto il sistema di studi elaborato dalla Provincia trascende l'impianto normativo rappresentando una guida ed un riferimento utile, espressivo di una capacità didattica del PTCP in materia di governo territoriale d'area vasta, reputata sempre utile dagli utenti.

L'**art. 6** dispone circa le revisioni e le varianti del PTCP, col fine di adeguarlo al progressivo evolversi della legislazione in materia, anche a seguito del continuo monitoraggio del territorio, in ossequio all'art. 18 della L.R 1/2015.

L'**art. 7** rubricato "Efficacia" disciplina gli effetti del PTCP, esplicitando il suo valore di centro valoriale di riferimento, anche in ambito paesaggistico ed ambientale, per tutta l'attività pianificatoria impattante sul territorio della Provincia, nel rispetto della legislazione regionale ed in armonia con il futuro adottando PPR.

Gli effetti del PTCP, in particolare, si traducono nella concreta verifica, circa la compatibilità rispetto allo stesso, del PRG parte strutturale e delle sue varianti anche parziali, dei Piani di settore e di tutti quelli che intervengono sul territorio quali i Piani pluriennali di sviluppo socio-economico delle Comunità montane (ora Agenzie per la forestazione) e loro aggiornamenti. A tale fine i Comuni adeguano i propri strumenti urbanistici al PTCP e non possono rilasciare titoli abilitativi o approvare piani attuativi che siano con lo stesso in contrasto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 19 della L.R 1/2015. Disposizione quest'ultima che evidenzia l'efficacia sovraordinata del Piano provinciale rispetto alla pianificazione comunale e quindi l'obbligo per quest'ultima di conformarsi alle NTA del PTCP.

L'**art. 8** apre il capo III, dedicato all'attuazione del PTCP e viene riscritto comprendendo anche le funzioni della Provincia, secondo l'attuale quadro normativo e nel rispetto della pianificazione paesaggistica e strategica della Regione, evidenziando, nello specifico, gli strumenti pianificatori chiamati a dare attuazione al PTCP (PRG comunale, i Piani di settore con valenza territoriale redatti a livello regionale e provinciale, i piani integrati d'area anche in attuazione di strumenti di programmazione negoziata ) nonché la modalità privilegiata mediante la quale concertare il governo del territorio in materia paesistica ed ambientale ovvero la copianificazione, anche e soprattutto nel caso di opere a penetrante impatto collettivo come possono essere scuole ovvero strutture socio-sanitarie.

Si specifica al proposito che il dialogo pianificatorio tra i differenti livelli istituzionali prende vita non solo attraverso i processi di cui all'art. 5 della L.R 1/2015 ma anche attraverso le Convenzioni, i Consorzi e gli Accordi di programma ex artt. 30, 31 e 34 del D.Lgs 267/2000 nonché le intese istituzionali di programma previste con L. 662/1996 e succ. mod..

L'**art. 9** si occupa nel dettaglio della copianificazione, concretizzando quello che rappresenta uno dei cardini e degli obiettivi ispiratori della più moderna concezione del governo del territorio.

L'azione di pianificazione ha un impatto rilevantissimo sull'assetto territoriale, richiedendo, pertanto, dialogo e condivisione non solo tra i pubblici poteri ma anche tra questi e i cittadini, affinché la stessa risulti legittima e frutto di procedure concertate che coinvolgano tutti gli enti territoriali e gli amministrati, improntando l'azione urbanistica a modelli partecipati.

L'**art. 10** è stato opportunamente adeguato in relazione alle nuove funzioni della Provincia, richiamando la L. 56/2014, nonché l'art 19 e ss. del TUEL D.Lgs 267/2000 che prevedono e definiscono il piano territoriale di coordinamento provinciale ed in generale le funzioni e i compiti di programmazione della Provincia, in armonia, anche, con la legislazione regionale vigente in materia ed in particolare gli artt 6, 15 co.4, 16 e 17 della L.R 1/2015.

L'articolo in commento, nel disciplinare il conferimento delle funzioni all'Ente provinciale, richiama, anche grazie all'influsso del diritto comunitario, i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118 Cost.); ad oggi capisaldi dell'azione pubblica in quanto disciplinanti l'esercizio delle funzioni amministrative tra i differenti enti pubblici operanti sul territorio.

Con il primo dei suddetti principi si intende attribuire il potere pubblico al livello di governo più vicino ai cittadini, nel rispetto tuttavia delle differenti declinazioni strutturali dell'ente come l'indice

demografico e territoriale (principio di differenziazione) e considerando, inoltre, la capacità di gestione dell'ente medesimo unita alla concreta possibilità di amministrare la collettività di riferimento (principio di adeguatezza).

## **TITOLO II - CRITERI ED INDIRIZZI PER LA FORMAZIONE DEL PRG COMUNALE PARTE STRUTTURALE**

Il titolo II del PTCP si compone di un unico capo dedicato ai principi generali seguiti nella stesura del PRG parte strutturale.

L'**art 11** disciplina i contenuti e le finalità del PRG in armonia con la legislazione regionale in materia e tutta la normativa legislativa e regolamentare vigente (artt. 20 e ss L.R 1/2015).

Si sottolinea pertanto la connessione ed il coordinamento tra la parte strutturale e quella operativa che dovranno concretizzare non solo i riferimenti contenuti negli obiettivi programmatici del PTCP ma anche gli indirizzi rappresentati dalla parte, di quest'ultimo, propriamente normativa.

Il coordinamento tra parte strutturale ed operativa è disciplinata da legge regionale a cui si fa pieno riferimento e si realizza prevedendo nella prima quei criteri che la seconda è chiamata a concretizzare con particolare attenzione ai principi di governo della materia urbanistica, e con una apertura visuale in ottica moderna e sovranazionale, tesa alla tutela e valorizzazione paesaggistico-ambientale.

Dovranno quindi prendere vita nella pianificazione comunale:

- Il principio dello sviluppo sostenibile per cui ogni forma di sviluppo deve soddisfare i bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare a loro volta i propri bisogni
- Il principio di prevenzione per cui occorre sempre evitare la compromissione dei Beni ambiente-paesaggio
- Il principio di correzione per cui occorre indirizzare ed intervenire nell'attività pianificatoria cercando di correggere eventuali danni all'ecosistema in virtù, anche, di un'esigenza precauzionale (principio cautelativo di derivazione unionale); il suddetto intervento si esplica anche in assenza di prove sufficienti a dimostrare l'esistenza di un nesso causale tra l'evento e gli effetti negativi.
- Il principio di sicurezza del territorio;
- La motivata scelta afferente il rispetto dei parametri ambientali anche ai fini del contenimento dei cambiamenti climatici e della possibilità di sviluppo della persona quale cittadino del territorio.

Detti principi rappresentano i cardini del diritto ambientale e sono cruciali nella stesura degli strumenti pianificatori; il PTCP quale tutore e garante dell'ambiente nel suo complesso detta un insieme di norme di differente portata valoriale (direttive e criteri che hanno valore di indirizzi e linee guida; mentre le prescrizioni sono invece vincolanti e direttamente cogenti, in senso prevalente sulla normativa in contrasto) che ricadono sul governo del territorio comunale indirizzando e vincolando l'attività pianificatoria.

L'azione pianificatoria della pubblica amministrazione, quindi, deve essere ispirata ai principi di tutela e valorizzazione paesistico-ambientale che richiedono la verifica circa la compatibilità delle scelte discrezionali dell'ente, in sede di pianificazione, rispetto all'ambiente ed il paesaggio.

Sono previste, al proposito, le procedure di valutazione preventiva di VAS e di VIA che afferiscono alla compatibilità ambientale di piani, programmi o di interventi, secondo le vigenti disposizioni di legge in materia.

Il governo del territorio comunale, nello specifico, è indirizzato dai criteri contenuti nel PTCP ed infatti : il comune adegua il proprio strumento urbanistico e la propria azione amministrativa afferente il governo del territorio al PTCP.

Il Comune, come già evidenziato nell'art. 7, ai sensi dell'art. 19 LR 1/2015 non può rilasciare titoli abilitativi o approvare piani attuativi che siano in contrasto con le norme immediatamente prevalenti del PTCP relative alla disciplina paesaggistica di cui all'art.17, comma uno, lett.c punto 1.

L'articolo in esame si chiude prevedendo che in caso di contrasto tra parte strutturale e parte operativa del PRG prevale sempre la normativa della parte strutturale. In particolare, la valutazione di coerenza tra PTCP e PRG avviene avendo ad oggetto la parte strutturale, tenendo conto che tale coerenza non impedisce una ulteriore e successiva valutazione nei confronti della parte operativa qualora le previsioni della parte strutturale non consentano di immaginare tutte le possibili attuazioni delle proprie previsioni. Con la conseguenza che, in quei casi, il PTCP deve essere punto di riferimento per una valutazione ulteriore in sede di parere sulla parte operativa del PRG

L'**art. 12** enuclea i contenuti del PRG parte strutturale riportandosi essenzialmente alla normativa regionale e specificando che all'interno dei contenuti medesimi sono sviluppati ed approfonditi i tematismi contenuti negli atlanti e nelle cartografie del PTCP.

L'**art 13** si occupa invece della redazione concertata del PTCP e, richiamando sempre la legge regionale in materia, viene evidenziata la copianificazione come modello procedimentale privilegiato ed obbligatorio dell'attività pianificatoria. L'unità minimale della copianificazione è rappresentata dal sistema delle conoscenze e delle valutazioni che fornisce la base necessaria dell'azione di governo del territorio.

Tutti gli enti locali partecipano alla formazione del quadro conoscitivo del territorio e la Provincia, quale ente gestore del PTCP, fornisce un modello valoriale di riferimento in cui rintracciare i cardini della tutela paesaggistica ed ambientale, nel rispetto di tutta la normativa vigente e della pianificazione paesaggistica regionale.

In particolare, si ispirano a tale modello i Comuni con livello strutturale unitario, che presentano cioè caratteristiche identitarie analoghe o simili e che pertanto sono chiamati a redigere in via concertata la parte strutturale dei propri piani regolatori, al fine di elaborare strumenti urbanistici coerenti ed unitari, per la valorizzazione delle proprie risorse nell'ambito dell'unità di copianificazione.

La Provincia inoltre, per quanto afferisce alla stesura della parte strutturale dei PRG, fornisce i criteri di cui al punto 3 lett c) comma 1 art. 17 L.R 1/2015 per gli insediamenti produttivi a rischio di incidente rilevante.

Tali criteri, infatti, in armonia con tutta la legislazione vigente in materia e nel rispetto del D.Lgs 105/2015 nonché delle competenze regionali in tema di controllo industriale, vengono attuati dal PRG comunale e si esplicano:

- a) nel rispetto del censimento nazionale degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante
- b) nella preventiva valutazione ambientale
- c) nell'analisi puntuale delle sostanze pericolose ovvero tossiche in base alla normativa vigente e agli studi di settore o delle modalità di stivaggio, lavorazione, trasformazione, ed attività connesse ;
- d) nello studio delle differenti tipologie di incidenti da valutare in relazione alla gravità del rischio e del pericolo sia astratto che concreto, nel rispetto del differente contesto in cui potrebbe svilupparsi la situazione dannosa ovvero pericolosa
- e) assicurare in ogni caso la complessiva sicurezza dell'area interessata dallo stabilimento ovvero quelle in prossimità della stessa, e quelle coinvolgibili, tutelando prioritariamente la salute umana. anche mediante il principio non derogabile di precauzione.

La Provincia promuove studi e approfondimenti sul tema del RIR al fine di supportare i comuni nella loro funzione pianificatoria favorendo anche la partecipazione, in sede istruttoria, di tutti i soggetti

istituzionali che possano contribuire al raggiungimento dell'inderogabile obiettivo della sicurezza massima del territorio e dei cittadini.

L'**art. 14** chiarisce il valore degli indirizzi contenuti nella parte normativa del PTCP ed impattanti nella pianificazione comunale, chiamata a tradurre, in armonia con le specificità locali, le prescrizioni del Piano.

Gli indirizzi vengono quindi rispettati dal PRG parte strutturale come principi di cui la parte operativa fornisce puntuale concretizzazione.

### **TITOLO III - DIRETTIVE DI AREA VASTA E PIANIFICAZIONE COMUNALE**

L'**art.15** contiene le disposizioni afferenti i principi di pianificazione di area vasta del territorio. Le direttive garantiscono un armonico raccordo tra i differenti livelli pianificatori comunali e sovra comunali teso ad evitare cesure, interruzione tematiche, soluzioni di continuità nelle destinazioni ovvero scongiurare lesioni conseguenti a contaminazioni di confine generate da scelte tra esse incompatibili. L'articolo in questione si occupa inoltre del rischio territoriale, citando gli elaborati del PTCP che traducono detto tema e che forniscono direttive alla pianificazione comunale.

L'**art.16** si occupa di strade e di rete stradale aderendo al dettato normativo ed alla competenza provinciale in materia.

L'**art. 17** suddivide i Comuni per classi di tendenza insediativa, prevedendo tre distinte classi per i 59 Comuni della Provincia

L'**art.18** recepisce la normativa regionale in materia di perequazione, compensazione e premialità che costituisce, ad oggi, cardine della pianificazione comunale nonché attuazione dei principi costituzionali della parità di trattamento tra i proprietari e di economicità delle modificazioni territoriali assicurando, con la duttilità degli strumenti previsti dalla legge ed affinati dalla giurisprudenza, nuove modalità operative nel governo del territorio. L'art. 18 nella stesura originaria del PTCP disciplinava i contenuti generali del PRG rispetto alle trasformazioni urbanistiche; tale articolo è stato opportunamente cassato stante la previsione di apposita disciplina in materia tanto a livello statale che regionale. Esula infatti dalle attribuzioni del Piano provinciale la previsione dei contenuti citati.

L'**art.19** si occupa invece del dimensionamento delle previsioni di Piano, mentre gli **artt. 20, 21** recepiscono i principi contemporanei in materia di previsioni inattuate e di requisiti di sostenibilità delle trasformazioni urbanistiche.

L'**art.22** richiama le funzioni della Protezione Civile costituente materia in evoluzione. A tale fine l'articolo citato disciplina il tema della protezione civile richiamando tutto il quadro normativo presente in materia e prevedendo per il PRG l'obbligo di individuazione delle aree destinate all'accoglimento di strutture di soccorso che possano garantire facilità nell'accesso e nella collocazione di risorse, anche attraverso la partecipazione dei privati.

### **TITOLO IV – DIRETTIVE E PRESCRIZIONI IN MATERIA PAESAGGISTICA**

Il titolo in commento afferisce le disposizioni normative tese a disciplinare, in armonia con il sistema normativo vigente e nel rispetto della futura pianificazione paesaggistica regionale, la materia paesaggistica ed ambientale secondo le competenze dell'ente provinciale.

Ed invero, la funzione di pianificazione d'area vasta esercitata dalla Provincia, si esplica anche attraverso direttive e prescrizioni in ambito paesaggistico-vincolato, nonché ambientale, secondo il valore attribuito alla parte normativa delle NTA, come già evidenziato in trattazione

Tali direttive e prescrizioni si attuano mediante la politica e l'azione di governo del territorio comunale e sovracomunale.

In particolare le prescrizioni si ergono a tutela del paesaggio delineando disposizioni dal carattere anche vincolistico, destinate a prevalere sulla pianificazione sotto-ordinata e dotate di immediata forza precettiva. Si evidenzia al proposito che il compito di tutelare e valorizzare i Beni di cui al D.Lgs 42/2004 spetta in prima istanza alle Regioni con i Piani paesaggistici, pur non escludendo una funzione integrativa delle Provincie che, con ottica lenticolare e attraverso i proprio Piani, declinano la tutela e la valorizzazione secondo il territorio di riferimento al fine di assicurarne completezza ed efficacia. Inoltre, l'Umbria non ha ancora avuto una pianificazione paesaggistica di scala regionale e tale condizione, inevitabilmente, ha reso il PTCP referente privilegiato ed interlocutore nei procedimenti afferenti la materia "paesaggio", come dimostrano i pareri della Soprintendenza motivati sulla base delle NTA del PTCP.

Può quindi riconoscersi nel PTCP una funzione di centro valoriale di riferimento in ambito paesaggistico per tutta l'azione urbanistica che, dai vari centri istituzionali, dipana la propria efficacia sul territorio.

L'**art. 23**, in apertura del Capo I disciplina i principi fondamentali della pianificazione paesaggistica ed ambientale, in particolare, individua i riferimenti ispiratori e la normativa vincolante di matrice nazionale e sovranazionale destinati ad incidere in ambito paesistico-ambientale, con spiccato riferimento alla Convenzione europea per il paesaggio, alla convenzione di Faro, all'articolo 9 della Costituzione, al D.Lgs 42/2002, al D.Lgs 152/2006 e a tutta la legislazione sovranazionale, nazionale e regionale vigente in materia.

Nell'evidenziare tali principi, si definisce anzitutto il paesaggio come particolare declinazione del più ampio concetto di ambiente assumendo una dimensione spiccatamente estetica ed oggetto prioritario di tutela, promozione e valorizzazione da parte della politica di governo del territorio.

Per quanto propriamente attiene ai principi, le direttive provinciali richiamano l'inderogabile necessità che le scelte urbanistiche ponderino anticipatamente l'impatto sul sistema paesistico ed ambientale affinché mai venga alterato l'equilibrio dell'ecosistema.

L'azione urbanistica deve quindi privilegiare modalità attuative che non tradiscano le caratteristiche essenziali del paesaggio e non compromettano il complessivo concetto di ambiente, favorendo tecnologie sostenibili e le migliori avanguardie dell'ingegneria naturalistico-ambientale.

L'**art. 24** disciplina, invece, il sistema dei valori paesaggistici provinciali mediante direttive rivolte alla pianificazione comunale.

Il sistema dei valori paesaggistici è strutturato in cartografie, Udp e direttive di cui i Comuni fruiranno rispecchiandone i contenuti e rispecchiando le direttive e i principi nella propria pianificazione

L'**art. 25**, in apertura del Capo II richiamante la normativa regionale in materia di redazione del PRG parte strutturale, si occupa nello specifico delle Unità di paesaggio.

Le Unità di paesaggio (Udp) sono le unità elementari della struttura paesaggistica provinciale che presentano medesima dimensione ontologica e funzionale di sviluppo antropico.

Le Udp, strumento prioritario per la pianificazione di area vasta e guida essenziale per la pianificazione comunale e la valutazione degli interventi, sono definite negli elaborati del PTCP e

racchiuse in uno specifico Atlante che l'ente provinciale provvede ad aggiornare sia in senso qualitativo che quantitativo in ragione della metamorfosi e del naturale sviluppo territoriale.

Il PRG è destinato a rispettare le Udp così come individuate ed aggiornate dall'ente provinciale, riportandole nella Carta dei contenuti paesaggistici e sviluppando conformemente la propria azione urbanistica e la generale politica territoriale.

In armonia con il valore riconosciuto alle direttive, laddove il PRG intenda discostarsi dalle risultanze contenute nel PTCP, l'ente comunale deve fornire adeguata motivazione che evidenzi le ragioni del distacco in base alle peculiarità locali.

L'**art. 26** disciplina i contenuti paesaggistici del PRG stabilendo prioritariamente il necessario rispetto, da parte dell'azione pianificatoria comunale, di tutte le caratteristiche paesaggistiche contenute nel PTCP e nel PPR nonché di tutta la legislazione vigente in materia.

Il PRG per le aree vincolate deve sviluppare determinati contenuti paesaggistici: stabilire anzitutto il rapporto tra aree libere ed aree fabbricabili, nonché quello quantitativo tra volumi edilizi e superfici libere stabilendo le diverse tipologie di spazi aperti; deve tutelare e valorizzare centri e nuclei storici, tutelare e sviluppare le aree verdi di cui l'art. 31 fornisce puntuale disciplina; garantire che il complessivo assetto urbanistico rispetti sempre i limiti dettati per la tutela delle aree vincolate.

L'**art. 27** disciplina i criteri progettuali per la redazione di componenti paesaggistiche stabilendo il dovere per il PRG di dettare i suddetti criteri sviluppando le direttive contenute nel PTCP ed afferenti: reti aeree di distribuzione, recinzioni in ambito extraurbano, terrazzamenti ciglionamenti e dislivelli, elementi dell'arredo del territorio ed aree agricole perturbano.

L'**art. 28** disciplina la ricomposizione paesaggistica concentrandosi sull'attività estrattiva e prevedendo un generale dovere di coerenza dello strumento regolatore comunale (PRG) rispetto alla legislazione regionale in materia, ed in particolare rispetto al Piano Regionale delle attività estrattive (PRAE).

Il PRG deve, in particolare, disciplinare l'attività estrattiva prevedendo un divieto assoluto di apertura di nuove cave e di esercizio della complessiva attività estrattiva, incluso il deposito dei materiali, nelle zone vincolate ai sensi della legislazione nazionale e recepite nel PTCP.

Divieto parimenti esteso ai centri di smaltimento rifiuti, trattamento reflui e centri di rottamazione. Il PRG per quanto specificatamente attiene alla disciplina dell'attività estrattiva, al di fuori delle aree vincolate, deve privilegiare, per l'esercizio della medesima, parti del territorio già utilizzate a fini estrattivi in fase attiva ovvero in fase di dismissione.

L'**art. 29** disciplina la redazione di progetti paesaggistici prevedendo che il PRG detti direttive specifiche in tal senso, aderendo ai criteri contenuti nell'allegato A del PTCP per tutte le aree rientranti nel novero dell'art. 38. Fermo rimanendo l'obbligo per i progetti afferenti le aree citate di rispettare i criteri contenuti nell'allegato A, tutte le disposizioni dettate dal PTCP in materia di progetto integrato rappresentano direttive da rispettare per ogni intervento destinato ad incidere sui Beni, sulle aree e sugli immobili tutelati, nel rispetto della legislazione vigente e della futura pianificazione paesaggistica regionale. Si tratta della attuazione del principio afferente la cultura del progetto teso ad incentivare una approfondita conoscenza preventiva dell'intervento in tutte le sue dimensioni: storiche, naturalistiche, architettoniche biologiche ed ambientali.

L'**art. 30** detta, invece, le direttive per la scelta e la distribuzione della flora.

Il PRG deve recepire tali direttive per ciò che attiene le specie vegetali, i rimboschimenti e le alberature.

Gli **artt. 31, 32 e 33** aprono il Capo III e riproducono, attraverso un sistema tabellare e didascalico, i differenti sistemi paesaggistici con previsione di specifiche direttive circa la loro qualificazione, il controllo e la valorizzazione nel senso più lato del termine, aprendo per i Comuni a possibilità operative che possano giungere ad una visione e gestione integrata dei Beni e delle aree di interesse paesaggistico.

L'**art. 34**, in apertura del Capo IV, disciplina invece i Beni di interesse storico, le vedute e i coni visuali, stabilendo che il PRG sviluppi e approfondisca i tematismi e le direttive rintracciabili nel PTCP, anche attraverso un'analisi comparata che tenga conto delle specificità locali, ma senza mai trascendere il valore storico-paesaggistico dei Beni e il complessivo equilibrio ambientale.

L'**art. 35** prevede la disciplina delle aree e dei siti di interesse naturalistico, anche a rilevanza comunitaria (SIC), evidenziando la divisione contenuta nel PTCP in classi comprendenti gli ambiti delle risorse ambientali e faunistiche.

Il PRG, pertanto, perimetra le suddette classi attuando le prescrizioni contenute nel PTCP.

L'**art. 36** disciplina le infrastrutture di interesse paesaggistico, contenute nel sistema degli Atlanti allegati al presente Piano e normate attraverso delle direttive

Il **Capo V** contiene la disciplina paesaggistica del PTCP, a valenza anche ambientale e di carattere prescrittivo, pertanto cogente ed immediatamente vincolante rispetto a tutta la pianificazione comunale e sovracomunale di rilevanza provinciale

Detto Capo si compone di due articoli (**artt. 37 e 38**) che racchiudono le prescrizioni di tutela degli immobili e delle aree vincolate, così come prevede il D.Lgs 42/2004 agli artt. 136, 142, 143 co.1 lettera d) e 157 e nel rispetto della legislazione e della pianificazione paesaggistica regionale.

Le previsioni prescrittive si raccordano necessariamente con la disciplina contenuta nei sistemi paesaggistici e nelle unità di paesaggio (Udp), disciplinando gli interventi consentiti in coerenza con il provvedimento di vincolo e con i principi generali che sovrintendono la tutela dei Beni vincolati: conservazione e mantenimento, valorizzazione e garanzia di corretta e migliore fruizione.

Il PTCP, in particolare, con ottica di leale collaborazione ed adempiendo alla sua funzione di strumento tutore della politica di governo del territorio d'ara vasta, intende promuovere accordi, intese, protocolli con tutti gli Enti deputati alla tutela paesaggistica ed ambientale, al fine di affermare una visione integrata del territorio che possa preservare e sviluppare il valore culturale, storico, paesaggistico ed ambientale della Provincia di Perugia.

A titolo esemplificativo si citano possibili Intese con la Soprintendenza e la Regione al fine di indirizzare l'azione pianificatoria dei Comuni con prescrizioni e direttive destinate a disciplinare ed orientare gli interventi edilizi di recupero e risanamento, così come, ove possibili, quelli di nuova costruzione.

La Provincia, infatti, rappresenta l'Ente privilegiato, in quanto armonizzatore dei differenti contesti comunali e promotore di una politica di governo del territorio intercomunale e sovracomunale, in grado di attivare un dialogo tra Enti che sfoci in una tutela integrata del territorio: obiettivo ultimo della corretta azione pianificatoria.

Parallelamente, la stessa Provincia fornirà nel corso del tempo studi, contributi e documenti programmatici che possano coadiuvare i Comuni, ma in generale tutti gli Enti istituzionali coinvolti nella disciplina del territorio, nella corretta interpretazione della normativa nazionale e regionale vigente.

**Gli artt. 37 e 38** nel lavoro di adeguamento hanno mantenuto, quasi integralmente, il loro impianto originale stante l'importanza anche storica del valore delle disposizioni contenute al loro interno,

affinché le disposizioni citate possano ancora svolgere una funzione di disciplina ad ampio spettro. Del resto alcune di esse (come la classificazione di territori comunali totalmente o parzialmente vincolati) estendono prerogative pianificatorie ai Comuni ed aumentano il livello di efficacia per la tutela di ambiti rilevanti per il PTCP così ampliando la sfera di operatività anche della pianificazione comunale.

L'**art.39** per dovere di completezza, si ritiene fondamentale disciplinare anche gli interventi riguardanti impianti eolici, fotovoltaici e biomasse, nonché impianti FER in generale, stante la presenza di aree riconosciute come patrimonio dell'Unesco quali la Valnerina ed Assisi, i Siti di interesse comunitario (SIC) e tutte le aree vincolate di interesse naturalistico e paesaggistico. Nelle aree citate è vietata, inderogabilmente, l'installazione di impianti FER, mentre in quelle già compromesse si rende comunque necessaria l'individuazione di parametri elaborati da studi specifici, promossi ed aggiornati dalla Provincia in coerenza con la normativa di settore. Resta salva la legittimità dei titoli precedentemente rilasciati con possibilità, tuttavia, di delocalizzare gli impianti già presenti.

Insieme l'adeguamento delle NTA (criteri, indirizzi, direttive, prescrizioni del PTCP), contenute nell'"Atlante della struttura del PTCP", sono inclusi gli allegati di seguito elencati:

**ALLEGATO A - CRITERI PER LA REDAZIONE DEI PROGETTI NEGLI AMBITI TUTELATI DAL PIANO PAESAGGISTICO (Criteri, indirizzi, direttive, prescrizioni del PTCP - art. 30, comma 2).**

In questo allegato vengono elencati, a scopo esemplificativo, i contenuti paesaggistici che devono essere sviluppati nel progetto preliminare e definitivo, secondo quanto previsto nel DPCM 12.12.2005 e ove applicabile nel D.P.R. 05.10.2010 n. 207.

**ALLEGATO C - ABACHI DELLE SPECIE VEGETALI (Criteri, indirizzi, direttive, prescrizioni del PTCP - art. 27, comma 1 e art. 30 comma 1, lett. A, B, C.).**

In questo allegato vengono elencati, tramite un abaco di specie vegetali, alberi e arbusti in ambito basso-collinare (tra i 100 ed i 500 mt), in ambito alto-collinare (tra i 500 ed i 1000 mt) e in ambito montano (tra i 1000 ed i 1700 mt).

Il seguente allegato è stato introdotto per sopperire alla costante richiesta da parte di professionisti e privati, di come riferirsi per la misurazione del vincolo in ambito fluviale e lacustre.

**ALLEGATO D – INDIVIDUAZIONE DELLE FASCE DI TUTELA DEI CORSI D'ACQUA (Schemi esemplificativi stabiliti nelle prescrizioni del PTCP - art. 38, comma 1 e 2).**

In questo allegato vengono rappresentati degli esempi in cui vengono indicate alcune distanze di riferimento per la misurazione del vincolo stabilito dal D.L.gs: 42/04 in ambito lacustre e fluviale.