

COMUNE DI ARDEA



COMUNE DI ARDEA
Provincia di Roma

ADEGUAMENTO DEL PIANO REGOLATORE GENERALE AL PTPR VIGENTE

Art.65 delle N.T.A. del Piano Territoriale Paesistico Regionale

Progettista

Arch. Marco Ambrogio

Collaboratori

Pianificatore Matteo Cuneo

Pianificatore Sara Moretti

Elaborato:

RELAZIONE GENERALE

D01

	data	controllato
emissione	Maggio 2022	
rev a		
rev b		
rev c		

Scala: ---

Indice

Premessa	3
Obiettivi generali e fasi di lavoro.....	5
L'analisi dell'attuale strumentazione urbanistica vigente.....	12
Il nuovo Piano Territoriale Paesistico Regionale	18
Il ridisegno del PRG vigente.....	20
Iter di approvazione del ridisegno del piano.....	25

Premessa

La crisi dell'urbanistica di questi ultimi anni ha comportato il proliferare di città che hanno perso i loro attributi comunitari, le dimensioni umane e la loro misura relazionale, in sintesi si configurano sempre meno come città adatte ai propri abitanti. Il processo di globalizzazione e finanziarizzazione dell'economia mondiale, ha modificato strutturalmente i fattori economici e sociali delle trasformazioni territoriali e urbane in Italia. Oggi l'urbanistica deve fare i conti da una parte con problemi storici irrisolti e con fattori di ritardo specifici del nostro paese; dall'altra con innovazioni dell'economia e della società che portano a usi diversi e non facilmente prevedibili delle città. Tale condizione pone questioni di fondo all'“Urbanistica”, disciplina che ha progressivamente perso certezze e con esse, autorevolezza.

Prima di questa crisi derivata dalla globalizzazione l'urbanistica, laddove bene applicata, è stato uno strumento di governo della società nella fase dello sviluppo e della crescita fisica delle città, ha raggiunto obiettivi e corrisposto a valori sociali fondamentali. La buona urbanistica, oltre che strumento di governo generale, è stata anche strumento di welfare e di equa distribuzione delle risorse e delle opportunità, con la realizzazione di servizi pubblici di base (scuole, asili, ospedali, parchi, biblioteche e centri sociali, ecc., i famosi “standard”) nonché di opere di urbanizzazione primaria, anche a carico della rendita urbana attraverso la partecipazione privata ai costi di urbanizzazione; con la realizzazione di edilizia pubblica e convenzionata (piani per l'edilizia economica e popolare); con la diffusione del trasporto pubblico, ecc.

L'importanza del “fare” urbanistica anche con il modificarsi delle condizioni al contorno appare comunque l'unica strada possibile per la gestione del territorio a condizione di una necessaria rivisitazione della disciplina. È evidente che l'urbanistica, se intesa come scienza, presuppone una fase di analisi, delle ipotesi e delle tesi e una soluzione che fondi su presupposti scientifici (come nella definizione del famoso urbanista Astengo); ma l'urbanistica è anche l'arte del compromesso tra ipotesi scientifiche e visioni politiche di sviluppo socio-economico della Città e della comunità (come nella definizione dell'economista Thomas Adams). A questa duplice visione nei tempi moderni ne va aggiunta un'altra di pari importanza: la salvaguardia e la valorizzazione del paesaggio come importante risorsa per lo sviluppo socioeconomico della città.

In quest'ottica si può sostenere che oggi l'urbanistica deve essere vista come quella disciplina “che pone fine a un inesorabile processo di peggioramento delle condizioni della città e del territorio presi in esame e rappresenta l'inizio di un virtuoso processo del loro miglioramento” definizione del famoso urbanista Bernardo Secchi (Prima lezione di urbanistica, 2007).

Nel Lazio si è voluto iniziare questo processo virtuoso con l'approvazione del PTPR da parte della Regione e si è così voluta avviare una nuova stagione della pianificazione urbanistica, costringendo i comuni ad adeguare gli strumenti urbanistici generali e particolareggiati alle previsioni del piano paesistico.

Il comune di Ardea, tra i primi comuni della regione, ha deciso di avviare questa revisione dello strumento urbanistico generale. Le ragioni di tale scelta sono differenti ma tutte riportano ad una principale: l'inadeguatezza dell'attuale PRG a guidare le nuove trasformazioni socioeconomiche volte a migliorare le condizioni di vita nella città. Per svolgere un lavoro nell'ottica individuata da Astengo, l'Amministrazione comunale ha deciso, come primo passo, di fare una ricognizione della pianificazione urbanistica vigente e di ridisegnarla sulla cartografia tecnica regionale in modo da poter confrontare la strumentazione vigente con il nuovo PTPR. Sulla base di queste analisi si potrà poi procedere alla revisione del P.R.G. vigente con una adeguata conoscenza delle problematiche in essere. Inoltre, per dare maggiore valore al lavoro svolto e al tempo stesso consentire agli uffici comunali di operare con maggiore certezza del diritto, l'Amministrazione comunale ha deciso di approvare lo studio ai sensi dell'art. 6 bis della legge regionale 36/87 e s.m.i.

Obiettivi generali e fasi di lavoro

La storia urbanistica del comune di Ardea è sicuramente il racconto di una storia di incertezza e di poca chiarezza normativa. Il comune di Ardea nato nel 1970 distaccandosi dal comune di Pomezia si è dotato dopo pochi anni e precisamente nel 1976 del piano regolatore generale. Il lungo iter di valutazione del piano ha portato la regione Lazio ad approvare **con prescrizioni** lo strumento urbanistico circa dodici anni dopo nel 1984 con **Delibera di Giunta Regionale n.5192 del 01.08..**

Potremmo dire che la forte pressione allo sviluppo edilizio del territorio per necessità e per speculazione unita alla prima legge sul condono edilizio del 1985 hanno portato ad essere quasi superato lo strumento urbanistico appena entrato in vigore. Certamente questa è una delle ragioni dell'inefficacia del PRG di Ardea, ma la causa non è solo questa. Infatti, il PRG adottato dal comune di Ardea e inviato alla regione aveva presentato, e in parte accolte, circa 500 osservazioni di cittadini; inoltre la Regione approvando il piano urbanistico ha apportato importanti modifiche alla zonizzazione adottata dall'Amministrazione comunale. Pertanto, la tavola Tav.13 a-b-c denominato "Planimetria fondamentale di piano", ossia la zonizzazione del PRG, non rappresentava più la tavola delle destinazioni d'uso del territorio. Per renderla conforme alle osservazioni accolte e alle prescrizioni della regione Lazio sarebbe stato necessario il ridisegno del PRG. Questa attività nel 2009 è stata effettuata dall'arch. Sebastì su incarico dell'Amministrazione comunale ma gli elaborati non sono mai stati approvati in Consiglio Comunale e verificati dalla regione Lazio e pertanto non sono probanti. Nel frattempo, per circa trentacinque anni, l'ufficio tecnico si è trovato ad operare con una zonizzazione che non rappresenta l'effettiva destinazione dei suoli e per individuare le corrette zone urbanistiche ha dovuto, e deve ancor oggi, ogni volta ripercorrere l'intero iter, verificando osservazioni, controdeduzioni e facendo continui raffronti con il Programma di Fabbricazione approvato con DGR n.67 del 20.01.1976 che la Regione Lazio nelle controdeduzioni ha ripristinato in diverse aree del comune. È facile capire come questa situazione possa e abbia generato contenziosi, lungaggini e forse il più grave degli effetti: la sfiducia nell'urbanistica intesa come certezza del diritto e strumento di gestione del territorio per uno sviluppo sostenibile della città.

Nel 2021 la regione Lazio ha definitivamente approvato **Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) e vista l'importanza dell'argomento trattato dallo strumento sovraordinato ha imposto ai comuni di adeguare i propri strumenti urbanistici generali.**

Cosciente della inadeguatezza del PRG nella gestione del territorio e alla luce di questo necessario adeguamento del PRG al PTPR, **l'Amministrazione Comunale con la Deliberazione della Giunta Comunale n. 146 del 23/11/2021, si è decisa ad avviare uno studio di ricognizione e ridisegno della strumentazione**

urbanistica e di individuazione delle aree non conformi con il PTPR. Per poi una volta accertate le attuali destinazioni d'uso dei territori e le compatibilità o incompatibilità con il piano paesistico avviare l'iter di Variante Generale al PRG così da rendere lo strumento urbanistico conforme al PTPR.

In sintesi gli obiettivi principali che il ridisegno del piano intende raggiungere sono:

- Sintesi della pianificazione vigente per consentire il confronto con il PTPR
- Certezza del diritto nella destinazione dei suoli per cittadini e imprenditori
- Verifica delle aree pubbliche destinate a standard
- Costruzione di uno strumento che consenta l'elaborazione di una variante generale al PRG.

In quest'ottica l'obiettivo principale del presente studio è quello approvare il ridisegno del PRG vigente e delle sue varianti che dall'approvazione del 1986 ad oggi hanno modificato lo stato di diritto dei suoli e che si dovranno conformare alle previsioni del PTPR.

Un altro obiettivo dello studio è di fornire all'Amministrazione Comunale e agli uffici uno strumento urbanistico che dia certezza del diritto e al tempo stesso consenta di valutare le incongruenze, sia in positivo che in negativo, con il piano paesistico regionale al fine di poter avviare, in una seconda fase, la variante generale al PRG.

Un'altra problematica che l'approvazione del ridisegno del piano permetterà di risolvere riguarda la decadenza dei vincoli preposti all'esproprio delle aree pubbliche. Infatti, Il PRG dell'84 prevede come tecnica per l'acquisizione e l'attuazione delle aree pubbliche l'esproprio per pubblica utilità. L'approvazione del ridisegno comporterà il rinnovo del vincolo all'esproprio per cinque anni. Appare evidente che questo passo non può che essere provvisorio in quanto le problematiche e le difficoltà che la tecnica dell'esproprio ha portato nell'attuazione del piano sono ormai note a tutti e soprattutto il comune di Ardea come molti altri è testimonianza di come le previsioni private del piano si siano attuate mentre le previsioni pubbliche siano rimaste ampiamente irrealizzate. Appare evidente che la filiera: "apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione, esecuzione dell'espropriazione, progettazione e appalto delle opere pubbliche caratteristiche del PRG 84 non solo non è riuscita a conseguire i risultati auspicati ma è stata anche fonte di gravi sperequazioni tra i proprietari dei suoli vincolati e da espropriare e quelli che, invece, hanno potuto beneficiare di cospicue plusvalenze perché i loro suoli erano destinati a edificazioni private.

Sarà necessario quindi in tempi brevi procedere alla variante generale al PRG introducendo la tecnica della perequazione nell'acquisizione delle aree pubbliche. Il principio perequativo, applicato alle aree di trasformazione urbanistica, prevede che a tutte le aree venga attribuito un comune indice edificatorio, senza differenza tra le aree destinate alla città pubblica e quelle destinate alla città privata. I diritti edificatori, tuttavia, devono essere sfruttati nelle sole aree in cui ciò è stabilito dal piano e consentono a

tutti i proprietari interessati dalla trasformazione urbanistica di partecipare ai benefici economici che essa determina. Una volta utilizzati i diritti edificatori assegnati dal piano la proprietà cede delle aree destinate alla città pubblica, ormai prive di potenzialità edificatorie, all'amministrazione che le impiega nella realizzazione di attrezzature e infrastrutture pubbliche.

Questi obiettivi che potrebbero sembrare di poco conto nel caso della città di Ardea sono invece un primo significativo passo per riportare all'interno della pianificazione urbanistica lo sviluppo e la trasformazione del territorio dando così **un primo segnale di arresto all'inesorabile processo di peggioramento delle condizioni della città e iniziando così un virtuoso processo di miglioramento di tali condizioni. Certamente questo non potrà essere l'unico atto per ridare centralità all'urbanistica a servizio dei cittadini in quanto il PRG vigente** risulta essere oggi uno strumento inadeguato a gestire le trasformazioni territoriali richieste dalle modifiche sociali economiche e produttive della città, se non altro, perché è stato elaborato ormai quaranta anni fa in un'epoca molto diversa da oggi.

Lo studio per il ridisegno del PRG vigente e delle sue varianti è stato organizzato in diverse fasi così articolate:

- a. *Ricognizione degli strumenti urbanistici vigenti e in itinere;*
- b. *Acquisizione delle tavole del PRG vigente*
- c. *Riporto del PRG vigente su cartografia informatizzata della Regione Lazio*
- d. *Acquisizione e riporto degli strumenti attuativi del PRG e di quelli in Variante.*
- e. *Verifica delle aree pubbliche già standard e calcolo del fabbisogno*
- f. *Costruzione di un elaborato informatizzato di sintesi del PRG vigente*
- g. *Riporto del PRG vigente con le sue varianti sul nuovo PTPR*
- h. *Evidenziazione delle aree di criticità*
- i. *Individuazione delle aree non idonee al fotovoltaico*

Di seguito per ciascuna fase descriviamo per punti, in modo sintetico, quali sono state le principali attività svolte per raggiungere gli obiettivi dati.

Ricognizione degli strumenti urbanistici vigenti e in itinere;

- ⇒ Individuazione di tutti gli strumenti urbanistici vigenti sul territorio di Ardea
 - Piano Regolatore Generale vigente
 - Strumentazione urbanistica attuativa vigente – Piani Approvati
 - PPE NUOVA CALIFORNIA A *conforme al PRG*
 - PPE NUOVA CALIFORNIA B *conforme al PRG*
 - PPE NUOVA CALIFORNIA C *conforme al PRG*

- PPE NUOVA FLARIDA A *conforme al PRG*
- PPE NUOVA FLARIDA B *conforme al PRG*
- PPE NUOVA FLARIDA C *conforme al PRG*
- PPE TOR SAN LORENZO *conforme al PRG*
- PIP LAURENTINA Località – Caronti in variante al Prg Zona D,
- PII INDUSTRIALE, località Santa Procula
- Strumentazione urbanistica attuativa in itinere – Piani adottati non ancora approvati
 - PPE BANDITELLA ALTA della zona C4 di PRG
 - PPE RIO VERDE in variante di PRG
 - PIANO PARTICOLAREGGIATO DEL CENTRO STORICO
 - PIANI DI RECUPERO DEI NUCLEI ABUSIVI
 - NUCLEO ABUSIVO 1 VALLE CAIA
 - NUCLEO ABUSIVO 2 VILLAGGIO ARDEATINO
 - NUCLEO ABUSIVO 3 MADONNINA
 - NUCLEO ABUSIVO 4 CASTAGNETTA
 - NUCLEO ABUSIVO 5 CASTAGNOLA
 - NUCLEO ABUSIVO 6 BANDITELLA DI SOTTO
 - NUCLEO ABUSIVO 7 ACQUAFERRATA

Acquisizione delle tavole del PRG vigente

- Recupero degli elaborati relativi al PRG vigente presso l'Ufficio Tecnico del Comune
- Acquisizione e archiviazione informatizzata di tali elaborati
- Messa a disposizione dell'Amministrazione Comunale degli elaborati per la pubblicazione sul sito internet del Comune in modo tale da renderli consultabili dai cittadini.

Riporto del PRG vigente su cartografia informatizzata della Regione Lazio

- Georeferenziazione degli elaborati del punto b. su cartografia informatizzata fornita dalla Regione Lazio sul portale OpenData
- Graficizzazione informatica delle previsioni del PRG vigente in formato .dwg, .shape, .kmz
- Analisi delle previsioni del PRG attraverso uno studio analitico utilizzando diversi supporti: aerofotogrammetrico, ortofoto, sopralluoghi in loco

Acquisizione e riporto degli strumenti attuativi del PRG e di quelli in Variante.

- Recupero degli elaborati relativi ai Piani urbanistici attuativi presso l'ufficio tecnico del Comune
- Acquisizione e archiviazione informatizzata di tutti gli elaborati dei piani
- Messa a disposizione dell'Amministrazione Comunale degli elaborati per la pubblicazione sul sito internet del Comune in modo tale da renderli consultabili dai cittadini.
- Georeferenziazione di tali elaborati su cartografia informatizzata fornita dalla Regione Lazio sul portale OpenData

- Graficizzazione informatica delle previsioni del PRG vigente in formato .dwg, .shape, .kmz
- Analisi delle previsioni degli strumenti urbanistici attuativi del PRG attraverso uno studio analitico utilizzando diversi supporti: aerofotogrammetrico, ortofoto, sopralluoghi in loco.

Verifica delle aree pubbliche già standard e calcolo del fabbisogno

- Verifica in loco dell'attuazione dello stato di diritto delle varie aree del comune di Ardea
- Verifica dell'attuazione degli standard urbanistici sia di ciascun piano che delle aree a standard da PRG vigente, quantificazione della dimensione in rapporto agli abitanti presenti e verifica della reale fruibilità degli standard presenti
- Analisi delle consistenze edilizie esistenti e utilizzo del dato per la quantificazione del fabbisogno di standard
- Elaborazione della carta degli standard urbanistici attuati e inattuati e relativa tabella con la quantificazione del fabbisogno di standard attuato e/o non attuato

Costruzione di un elaborato informatizzato di sintesi del PRG vigente

- Le analisi descritte saranno realizzate su supporto informatico ed elaborate attraverso l'uso della topologia (insieme relazioni spaziali tra oggetti geometrici –poligoni/aree urbanistiche- che garantisce la coerenza e l'oggettività dei dati ad esse correlati e ne consente una maggiore facilità nell'utilizzo ed elaborazione degli stessi) e della georeferenziazione quali strumenti per creare una base dati tale da rendere il lavoro utilizzabile con tutte le moderne tecniche informatiche di gestione del territorio – SIT:
 - Riporto informatizzato del Piano Regolatore Generale su Cartografia
 - Costruzione di una base dati urbanistici relativi ad ogni singola area
 - Output finale in tre diverse tipologie di file (.dwg, .shape, .kmz) in modo tale da essere utilizzato su diverse piattaforme e software come base necessaria alla costruzione del SIT/GIS

Riporto del PRG vigente con le sue varianti sul nuovo PTPR

- Graficizzazione su aerofotogrammetrico della Tavola A del Piano Territoriale Paesistico Regionale e studio della normativa dei sistemi di paesaggio ad essa correlati
- Studio e graficizzazione su aerofotogrammetrico della Tavola B del Piano Territoriale Paesistico Regionale e studio dei vincoli ad essa correlati
- Studio e graficizzazione su aerofotogrammetrico della Tavola C del Piano Territoriale Paesistico Regionale e studio dei beni del patrimonio naturale e culturale ad essa correlati
- Studio e graficizzazione su aerofotogrammetrico della Tavola D del Piano Territoriale Paesistico Regionale e studio delle osservazioni ad essa correlate
- Ricognizione dei vincoli archeologici
- Ricognizione dei vincoli di natura ambientale

Evidenziazione delle aree di criticità

- Sovrapposizione della graficizzazione del PRG e della strumentazione urbanistica ad esso correlata con la Tavola A e B del PTPR
- Studio ragionato delle varie aree attuate e/o non attuate di PRG e individuazione di quelle non conformi al PTPR
- Evidenziazione delle aree non compatibili con il PTPR e individuazione del livello di criticità

Individuazione delle aree non idonee al fotovoltaico

- Individuazione delle aree non idonee ai sensi dei commi 3 e 4 bis dell'articolo 3.1 della legge regionale n. 16/2011 (Norme in materia ambientale e di fonti rinnovabili) e s.m.i. in coerenza con i criteri di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 e con le disposizioni del PTPR

Come precedentemente descritto il lavoro svolto dal gruppo di progettazione è avvenuto per fasi. Inizialmente in collaborazione con l'Ufficio Tecnico del Comune si è reperita tutta la documentazione, in particolare le Tav.13 a-b-c denominate "Planimetria fondamentale di piano", le Norme Tecniche di Attuazione, il Programma di Fabbricazione, il verbale di deliberazione consiliare n.3 del 01.06.1980 con riportato l'elenco delle osservazioni accolte ed infine la DGR n.5192 del 1984, dove sono riportate le controdeduzioni fatte dalla Regione Lazio. Successivamente si è effettuato il ridisegno delle tavole del Piano Regolatore inserendo nella zonizzazione tutte le modifiche e varianti avvenute nel tempo, dal 1984 ad oggi.

Tali modifiche provengono da vari atti urbanistici come la Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n.5192 del 01.08.84 che conteneva dall'**approvazione o meno delle controdeduzioni comunali alle osservazioni** al Piano Regolatore e **delle prescrizioni alla zonizzazione e alle norme tecniche di attuazione**. Le prescrizioni della regione al Piano riguardavano, in particolare, l'ablazione di alcune zone e la restituzione agli usi agricoli; la mutazione di alcune sottozone da Completamento ad Espansione e soprattutto il ripristino delle aree pubbliche contemplate nel Programma di Fabbricazione, approvato con delibera di Giunta Regionale n.67 del 20.01.1976, e il conseguente annullamento di quelle previste dal Piano Regolatore nei Comprensori della fascia costiera.

Nel BURL era inoltre presente l'approvazione alle controdeduzioni delle 475 osservazioni pervenute al Comune in seguito alla pubblicazione degli atti del Piano. Tali osservazioni sono state quindi accolte o respinte: alcune anche accogliendo le controdeduzioni comunali altre invece respingendole.

Un'ulteriore fondamentale modifica è **l'approvazione di numerosi strumenti urbanistici attuativi conformi o in variante al PRG** e tutte quelle **varianti puntuali avvenute per pubblica utilità o di singoli lotti** intercorse negli ultimi 35 anni. Inoltre non si deve dimenticare che in questo periodo sono state emanate tre leggi di condono edilizio che hanno consentito di sanare gli edifici abusivamente realizzati che nel comune di Ardea, come in molti del litorale, non sono un numero esiguo.

Altro processo fondamentale è stata l'analisi dello stato di attuazione dello standard. Rispetto a quanto previsto dal PRG vigente, che prevedeva circa 42 mq/ab, per oltre 3 milioni di metri quadri, è emerso che

ad oggi risultano **attuati il 25% delle aree a standard** (compresi quelli interni ai diversi piani attuativi), mentre risultano **inattuate circa il 75%**, di cui il 10% occupate da edifici regolarmente assentiti.

Sulla base delle analisi fatte, del ridisegno del PRG e determinato quindi l'attuale stato di diritto delle differenti aree, si è proceduto con la sovrapposizione della nuova zonizzazione con il PTPR tavola A e tavola B. Tale sovrapposizione ha reso evidenti le aree non conformi con la tale strumentazione sovraordinata.

L'elaborato prodotto è il frutto di questa sovrapposizione, in cui sono evidenziate le aree non compatibili con il PTPR, queste si concentrano maggiormente lungo la fascia litoranea.

L'ultimo elaborato prodotto graficizza per il Comune di Ardea quanto previsto dall'art.75 della L.R. n.12 del 12.08.2021, ovvero tutte quelle aree in cui è possibile realizzare impianti fotovoltaici.

L'analisi dell'attuale strumentazione urbanistica vigente

Il Comune di Ardea ha raggiunto una sua autonomia amministrativa il 06.05.1970; fino ad allora gli attuali territori del comune di Ardea erano sotto il controllo del comune di Pomezia città di fondazione dell'epoca fascista che ha visto la sua nascita nel 1934. Per entrambi gli agglomerati urbani, quindi, si tratta di due realtà giovani in cui la stratificazione storica è ridotta nel tempo e lo svilupparsi della città nel dopoguerra è avvenuto in modo disordinato e legato esclusivamente alla rendita fondiaria. Negli anni '70 e '80, c'è stato un grande fermento dal punto di vista urbanistico, ed Ardea, in seguito all'ottenimento dell'autonomia amministrativa, ha avviato la redazione del Programma di Fabbricazione poi approvato nel 1976 con la DGR n.67.



Figura 1 Programma di Fabbricazione

In questi anni il litorale di Pomezia, con Torvaianica, e di Ardea, con Tor San Lorenzo, e più in generale di tutto il litorale Romano, quindi da Ostia ad Anzio, ha visto un crescente sviluppo edilizio di seconde case per i romani. Tale incremento edilizio, spinto quindi da una domanda turistica del ceto medio-basso, ha generato dei tessuti urbani in molti casi disordinati, chiusi in loro stessi senza nessun rapporto con la città ciò ha permesso di generare una città senza forma urbana e senza luoghi urbani, si è sviluppata la città privata ed è rimasta quasi completamente inattuata la città pubblica. Per cercare di risolvere queste problematiche sempre più importanti e sentite dai cittadini il Comune di Ardea ha deciso di dotarsi di un Piano Regolatore Generale, approvato nel 1984 con DGR n.5192.

Il lungo iter di approvazione del PRG, le molte modifiche introdotte dalla regione Lazio in fase di approvazione e le molte osservazioni accolte al piano hanno generato uno strumento urbanistico che potremmo definire "incerto". Questa caratteristica che potrebbe sembrare di poco conto è invece la più

grave carenza per uno strumento urbanistico che ha l'obiettivo di guidare le trasformazioni. Non conoscere con certezza lo stato di diritto di un territorio rende le trasformazioni più complesse, lente e soprattutto sottoposte a interpretazioni che sono state nella storia di Ardea spesso contrastanti. L'incertezza genera nei cittadini, negli imprenditori e nell'amministrazione difficoltà attuative, ritardi e conseguentemente il proliferare delle irregolarità e dell'abusivismo.

L'incertezza generata dall'approvazione del PRG è stata anche causata dalla mancata graficizzazione sulle tavole del piano delle modifiche introdotte dalla regione Lazio e quelle derivanti dalle osservazioni accolte. Di conseguenza conoscere la reale destinazione d'uso di un terreno o di un'area era più un esercizio investigativo piuttosto che tecnico, molti erano i documenti da consultare per definire la destinazione urbanistica assegnata e in molti casi rendendosi necessaria una interpretazione delle carte si arrivava a esiti diversi e spesso contrastanti.

Inoltre, il PRG dell'84 è stato costruito, come d'altro canto molti strumenti urbanistici di quell'epoca, differenziando le previsioni di sviluppo private da quelle pubbliche. Pertanto, sono state individuate aree di espansione e aree destinate a standard con modalità di attuazione differenti: lo sviluppo delle zone di espansione attraverso gli strumenti di pianificazione attuativa mentre la realizzazione degli standard attraverso l'esproprio e l'uso di risorse pubbliche. Questa scelta ha generato forti differenze nella rendita fondiaria e conseguentemente difficoltà attuative per la città pubblica infatti la realizzazione delle previsioni private del piano è quasi tutta stata attuata, mentre le parti pubbliche del piano sono ad oggi ancora largamente inattuate.

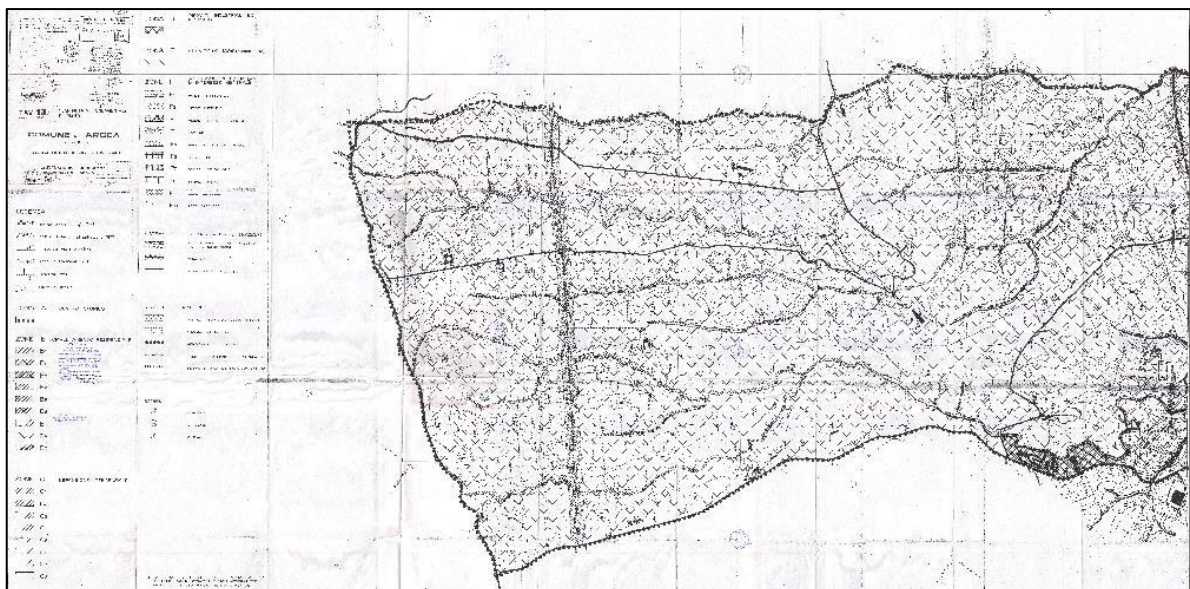


Figura 2 PRG Vigente tavola A

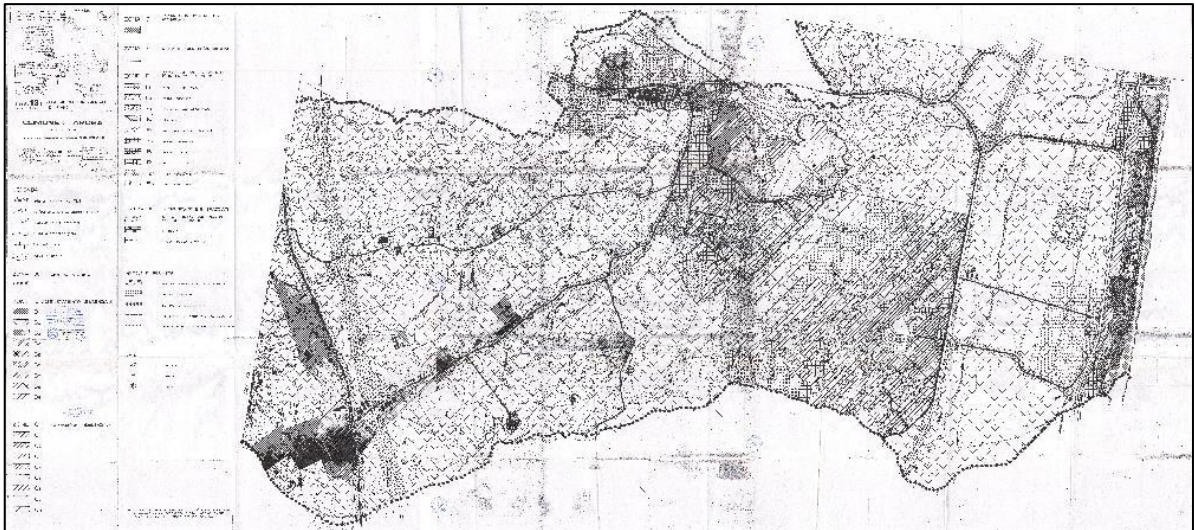


Figura 3 PRG Vigente tavola B

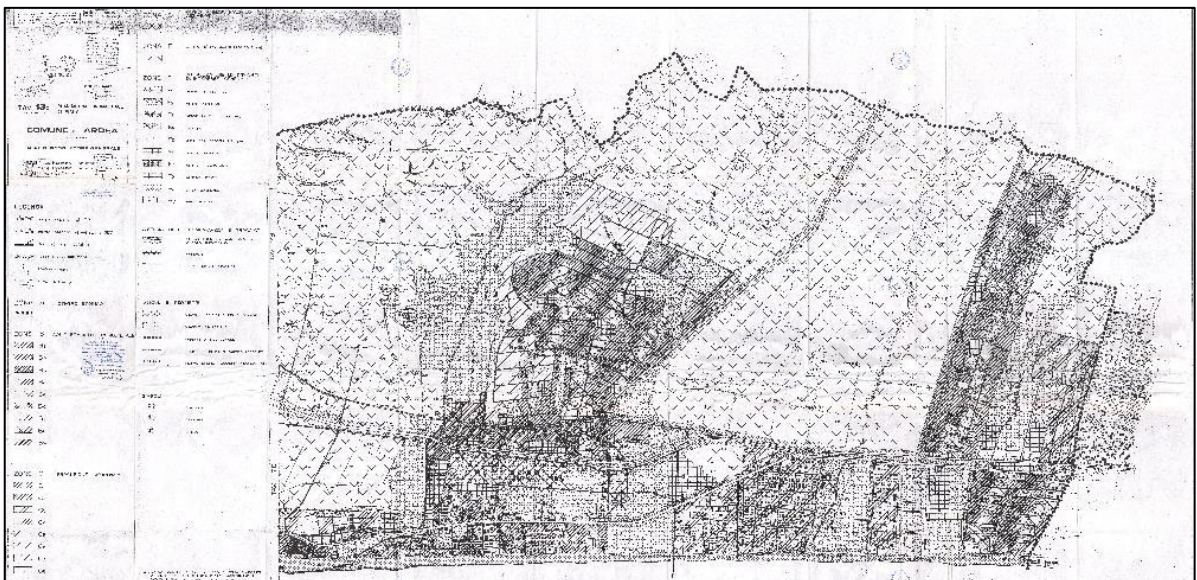


Figura 4 PRG Vigente tavola C

A questo si deve aggiungere un'altra problematica legata allo standard pubblico, infatti, il PRG vigente prevede uno standard pro-capite di circa 42 mq/ab la cui acquisizione, come detto, è legata all'esproprio delle aree.

La legislazione urbanistica della Regione Lazio non prevede particolari disposizioni in materia di standard urbanistici. Il riferimento è quindi ancora il vecchio Decreto Ministeriale 1444/68, che prevede per gli insediamenti residenziali una dotazione di standard urbanistici pari a 18mq/abitante.

Il PRG del 1984, in una logica molto utilizzata in quel periodo storico, prevedeva quindi, rispetto al minimo previsto dalle norme di legge nazionali (DM 1444/68 - 18 mq/ab), una dotazione di standard maggiore di 24mq/ab.

Questa nobile scelta che aveva l'obiettivo di vincolare una maggior quantità di spazi all'uso pubblico e offrire servizi e condizioni di vita migliori per i cittadini, non ha invece dato gli effetti sperati e, anzi, ha determinato forti differenze sociali. La storia ci racconta come le scarse risorse pubbliche e la difficoltà all'espropriazione dei suoli abbiano portato molte amministrazioni a sperimentare la perequazione urbanistica come strumento di gestione dei piani e dei progetti.

Le diverse amministrazioni, che si sono succedute nella gestione del comune, hanno cercato di risolvere le problematiche precedentemente descritte ma, per motivi diversi, non sono riuscite nel loro intento. Un primo tentativo di risoluzione delle problematiche è stato effettuato con l'approvazione della variante al PRG, adottata con Delibera di Consiglio Comunale n.8 del 10.03.1995, successivamente revocata con Delibera di Consiglio n.8 del 16.02.1996. Altro tentativo fu fatto con la Delibera Commissariale n.17 del 16.06.2004 anch'essa con lo scopo di risolvere la problematica della decadenza dei vincoli, ma anche questo caso fu revocata dal Consiglio Comunale con Deliberazione n. 10 del 23.07.2004. Il terzo tentativo si è fermato alla redazione di una terza versione di variante al PRG, ma non è mai stata portata in Consiglio Comunale e pertanto mai approvata.

Queste tre varianti anche se non hanno mai concluso l'iter, ed anzi sono state ritirate, hanno paradossalmente contribuito a generare ancora più confusione ed aspettative, in un periodo storico dove sono state promulgate le tre leggi nazionali sui condoni. Con questo scenario Ardea ha visto crescere notevolmente l'abusivismo edilizio, in una struttura urbana inesistente, dove sin dall'inizio non si è mai percepito il concetto di città e l'illegalità edilizia ha sottratto aree e dequalificato ulteriormente lo spazio pubblico urbano.

Per fare fronte ad alcune di queste problematiche urbanistiche e gestionali, le precedenti Amministrazioni Comunali, parallelamente tentativo di elaborazione di un nuovo PRG, hanno approvato diversi piani particolareggiati e perimetrato i nuclei sorti spontaneamente:

Negli anni sono stati adottati e approvati diversi piani attuativi conformi al PRG

- PPE NUOVA CALIFORNIA A B e C

Adottati con deliberazione consiliare comunale n. 129 del 9/8/1989, e approvati con deliberazione consiliare comunale n. 14/b del 19/3/1992

- PPE NUOVA FLARIDA A B e C

Adottati con deliberazione consiliare comunale n. 130 del 9/8/1989, e approvati con deliberazione consiliare comunale n. 14/c del 19/3/1992.

- PPE TOR SAN LORENZO *conforme al PRG*

Adottato con deliberazione consiliare comunale n. 128 del 9/8/1989, ed approvato con deliberazione consiliare comunale n. 14/a del 19/03/1992.

e non conformi al PRG

- PPE BANDITELLA ALTA della zona C4 di PRG
Adottato con deliberazione del Consiglio comunale n°73/2009, "Piano Particolareggiato di recupero ai sensi della Legge Regione Lazio n. 28/80 come modificata dalla legge regionale n. 76/85, della zona C4 del vigente Piano regolatore generale denominata Banditella Alta"
- PIP LAURENTINA Località – Caronti in variante al Prg Zona D,
Adottato con Deliberazione Consiliare Comunale n. 56 del 6/8/2009, e approvato con deliberazione giunta regionale n. 17 del 15/2/2013.
- NUCLEI ABUSIVI - Variante al Piano regolatore generale ai sensi della legge regionale n. 28 del 2/5/1980 – Piani Recupero nuclei abusivi – adottati con Deliberazione commissariale n. 14 del 28/8/1997 e approvati con deliberazione giunta regionale n. 652 del 07/09/2018.
 - NUCLEO ABUSIVO 1 VALLE CAIA
 - NUCLEO ABUSIVO 2 VILLAGGIO ARDEATINO
 - NUCLEO ABUSIVO 3 MADONNINA
 - NUCLEO ABUSIVO 4 CASTAGNETTA
 - NUCLEO ABUSIVO 5 CASTAGNOLA
 - NUCLEO ABUSIVO 6 BANDITELLA DI SOTTO
 - NUCLEO ABUSIVO 7 ACQUAFERRATA
 - NUCLEO ABUSIVO 8 MARINA DI TOR SAN LORENZO
- PII INDUSTRIALE, località Santa Procula – realizzato
- PIANO DEI CAMPEGGI 1, 2, 3, 4, 5 - PROGETTO DI VARIANTE AL P.R.G. PER LE STRUTTURE RICETTIVE ALL'ARIA APERTA IN ATTUAZIONE DELLA L.R. n. 14/11
- PIANO ASI

Negli anni oltre ai piani particolareggiati sopra citati, sono state approvate nel territorio diverse varianti puntuali, che per alcuni lotti hanno determinato un diverso stato di diritto dei suoli rispetto al Piano Regolatore Generale. Tra queste la più significativa riguarda l'ampliamento del cimitero Comunale, con la realizzazione del tempio della cremazione e dei parcheggi pubblici.

Si può quindi affermare che le amministrazioni comunali succedutesi nel tempo non sono riuscite fino ad oggi a risolvere la problematica urbanistica e hanno al contrario generato sempre più incertezza e difficoltà per gli imprenditori, per i cittadini e anche per gli uffici del comune. Con il ridisegno del piano regolatore si potrà quindi mettere un primo mattone per la costruzione di un diverso rapporto tra lo sviluppo, la valorizzazione e la riqualificazione del territorio nel rispetto dell'ambientale e i soggetti che in questo ambito si troveranno ad operare.

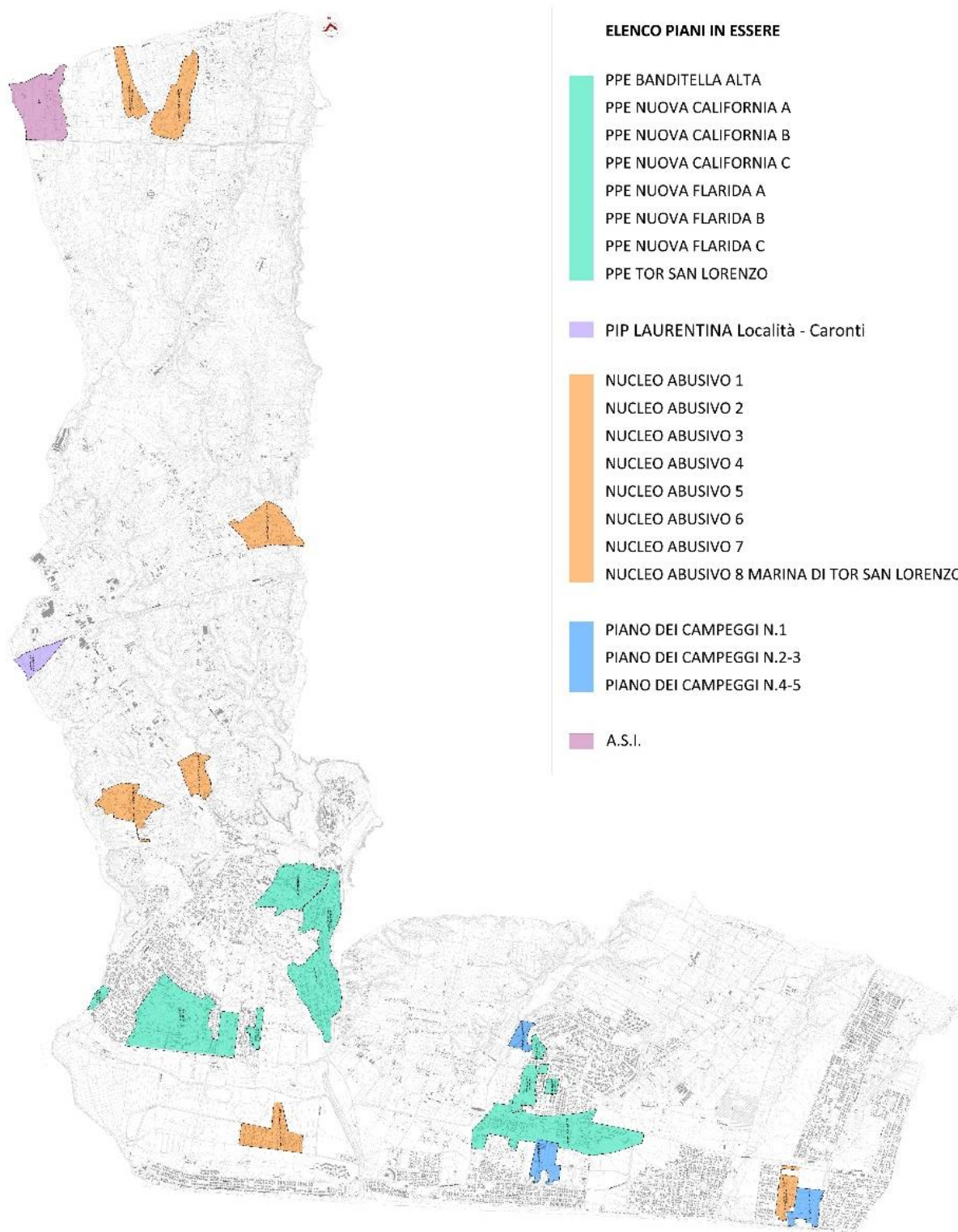


Figura 5 Piani attuativi

Il nuovo Piano Territoriale Paesistico Regionale

La Regione Lazio ha recentemente approvato il Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR), pubblicato sul BURL n.56 del 10.06.2021 supplemento n.2.

Per quanto riguarda la vincolistica riportata nell'elaborato grafico tavola B del PTPR, si evince che il territorio comunale è interessato nella parte che confina con il Comune di Albano Laziale fino alla via Pontina, dal vincolo delle Bellezze Panoramiche, normato dall'art. 136 lettera D del D.Lgs. 42/2004. Altra zona vincolata è quella del litorale, dove è presente sia il vincolo delle Bellezze Panoramiche che il vincolo a protezione delle fasce costiere marittime, normato dall'art. 142 lettera A del D.Lgs. 42/2004.

L'altra zona fortemente vincolata è quella dove è presente il piccolo centro storico di Ardea. Qui, oltre al vincolo del centro storico normato dall'art. 136 lettera C del D.Lgs. 42/2004, sono presenti diversi vincoli archeologici puntuali e areali normati dall'art. 134 co. 1 lettera C del D.Lgs. 42/2004, lo stesso articolo di legge norma il vincolo archeologico lineare della via Ardeatina. Ulteriori vincoli da segnalare riguardano i corsi d'acqua per una fascia di 150 metri, questi normati dall'art. 142 lettera C del D.Lgs. 42/2004.

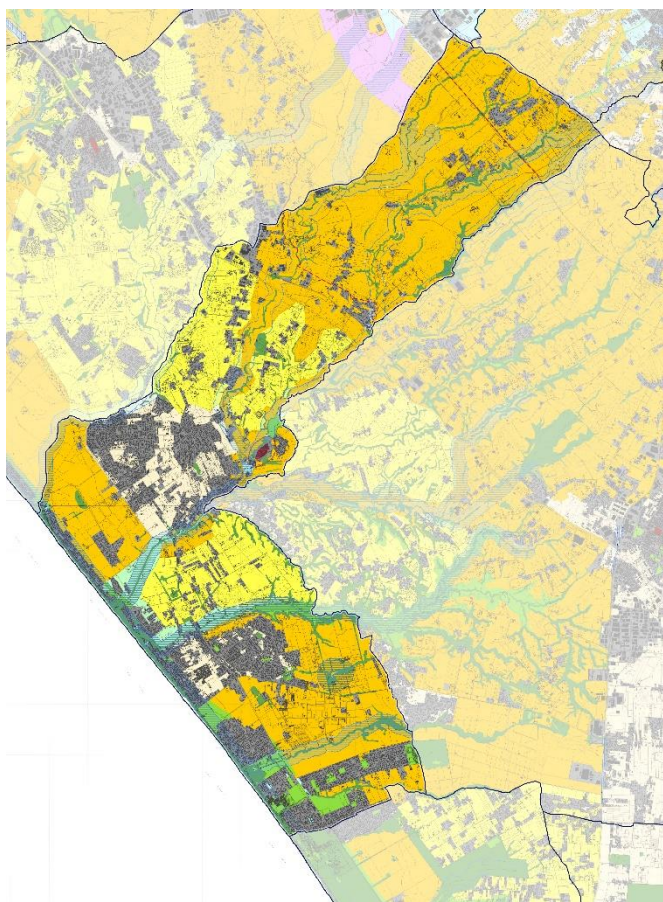


Figura 6 PTPR Tavola A

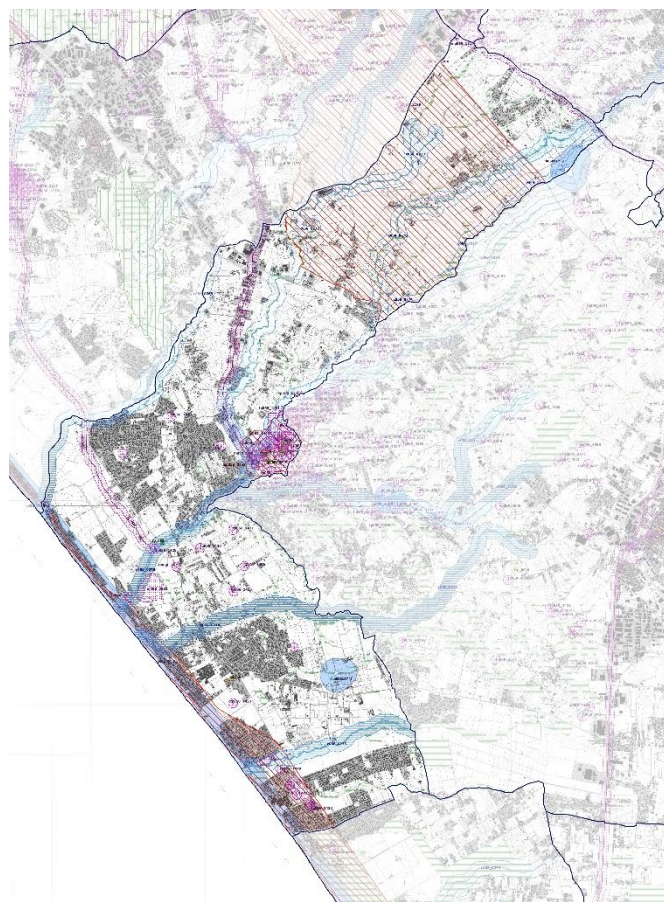


Figura 7 PTPR Tavola B

La tavola A indica per ciascun territorio il paesaggio a cui appartiene e quale grado di tutela si debba applicare, mentre nella Tavola B sono riportati i vincoli cogenti sul territorio che rendono prescrittivo il PTPR. Pertanto, sovrapponendo i vincoli presenti nella tavola B con i paesaggi individuati nella tavola A si possono determinare gli ambiti in cui è necessario conformare il PRG al PTPR. Da una sommaria analisi la parte a cui si dovrà porre maggiore attenzione in sede di variante generale riguarda, ovviamente, la fascia costiera.

Il ridisegno del PRG vigente

Una volta analizzato tutto il materiale fornito dall'Amministrazione Comunale e ricostruita la storia urbanistica del Comune, si è proceduto a ridisegnare sulla CTR della Regione Lazio la "planimetria fondamentale di piano" integrata con le prescrizioni della Regione Lazio indicate nella Delibera di Giunta Regionale del Lazio n.5192 del 01.08.84. poi pubblica sul BURL.

Nel ridisegno della zonizzazione del PRG vigente, oltre a quanto modificato dal BURL, si sono riportate le perimetrazioni dei nuclei abusivi, dei piani particolareggiati, e le varianti puntuali che si sono susseguite negli ultimi 40 anni.

Da questo lavoro un primo significativo dato che si può ricavare riguarda lo stato di attuazione delle aree destinate a standard. Il PRG 84 prevedeva circa 42 mq/ab, ovvero 3,4 milioni di metri quadri, di questi, sulla base delle verifiche effettuate con l'ufficio tecnico, dei sopralluoghi e della lettura delle foto aeree aggiornate, risultano attuati circa il 25%, degli standard previsti, compresi quelli interni ai diversi piani attuativi; mentre risultano inattuate circa il 75% delle aree con destinazione pubblica, di cui il 10% risultano occupate da edifici privati e quindi ad oggi inattuabili.

Come si evince dalla tabella lo standard attuato è pari a 10,9 mq/ab, tale valore è determinato sulla base di 80.695 abitanti teorici/vani ossia delle abitazioni ad oggi realizzate. Chiaramente in questo numero di abitanti teorici/vani sono inclusi anche quelli facenti parte delle seconde case per villeggiatura. Questa tipologia di abitante richiede standard diversi da quelli necessari alla popolazione residente. Nel momento in cui sarà avviata la variante generale al PRG, particolare attenzione dovrà essere posta a questo argomento.

STANDARD PREVISTI DA PIANO REGOLATORE VIGENTE	3.462.100 mq	ovvero	42,90 mq/ab
Standard attuati	879.546 mq	ovvero	10,90 mq/ab
Standard inattuati	2.582.555 mq		
		Aree occupate da edifici	359.767 mq
		Aree Libere	2.222.788 mq

L'immagine che segue è un estratto dell'elaborato grafico T04, dove con la colorazione Verde sono indicati gli standard attuati, con il rosso l'inattuato e con il blu l'inattuato dove sono presenti fabbricati.

Dal punto di vista informatico, l'acquisizione di questi dati, si è basata sulla creazione di un GIS (Geographic information system), ad ogni area a standard prevista dal PRG vigente è stato assegnato un centroide con le informazioni riguardanti: dimensione, tipo di zona e stato di attuazione.

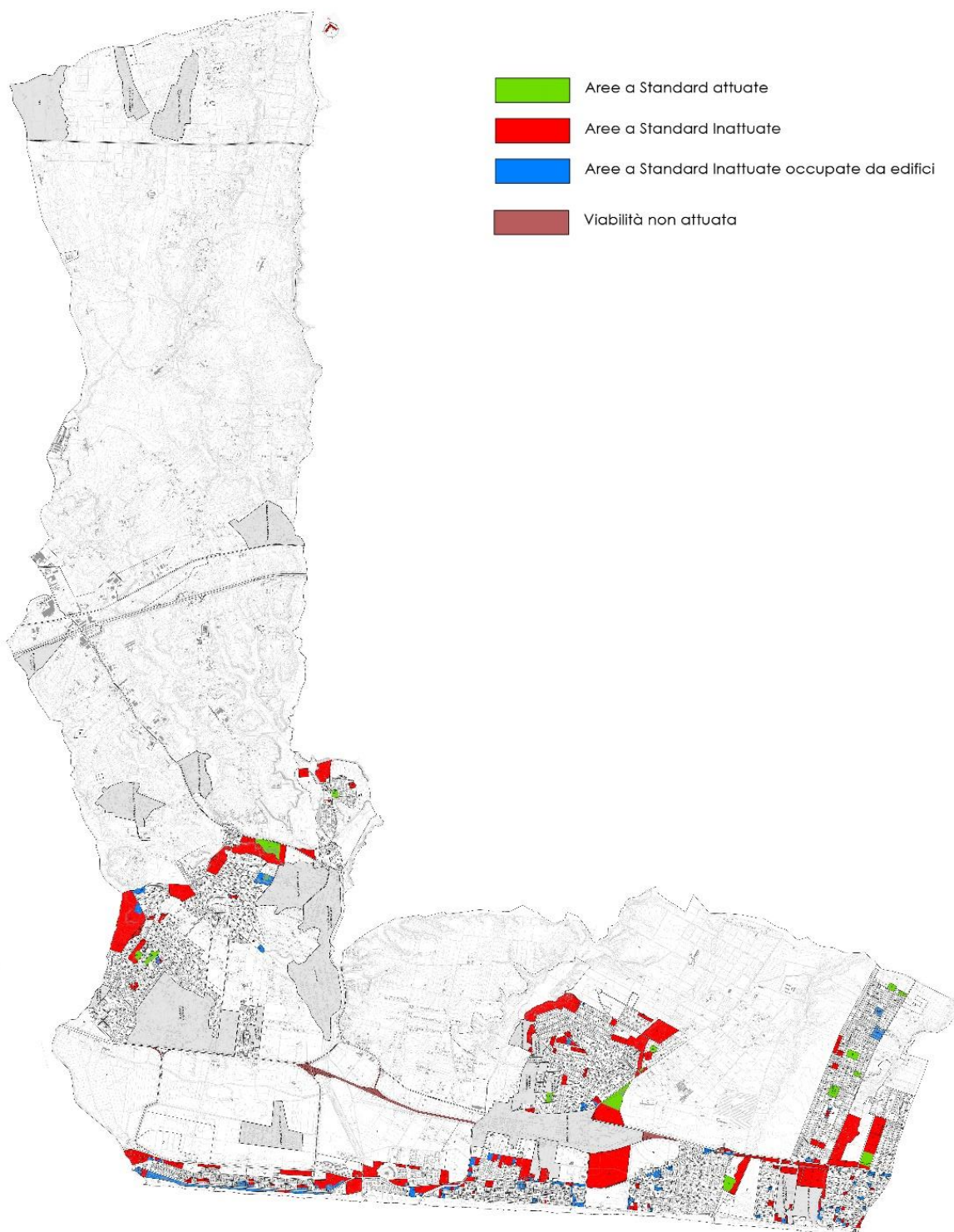


Figura 8 Stato di attuazione delle aree pubbliche

Tra l'inattuato va segnalato anche la mancata realizzazione di alcune strade, evidenziate opportunamente nell'elaborato grafico T04, e anche l'impossibilità di realizzarle oggi ha portato ad escluderle dal ridisegno del PRG che sarà adottato dal Consiglio Comunale successivamente approvato dalla Regione Lazio.

Sulla base delle analisi fatte, verificato lo stato di attuazione delle aree pubbliche, del ridisegno del PRG e determinato quindi l'attuale stato di diritto delle differenti aree, si è proceduto con la sovrapposizione del ridisegno della zonizzazione con il PTPR tavola A, tavola B, tavola C e tavola D. La sovrapposizione con i primi due elaborati (tavola A e B), ha reso evidenti le aree conformi con la strumentazione urbanistica Regionale da quelle non conformi.

Per facilitare la lettura è stato redatto l'elaborato T10, il quale è composto dal ridisegno della zonizzazione ed evidenziate in arancio le aree non conformi al PTPR.

Le aree evidenziate nell'elaborato sono prevalentemente aree a standard inattuate, sulle quali il PTPR non consente la nuova edificazione, anche nel caso di servizi pubblici come ad esempio le scuole. Le altre aree riguardano una lunga fascia di nuova espansione attualmente non realizzata e alcune zone B che ricadono in zone non compatibili con i paesaggi individuati nella tavola A del PTPR.

Dall'immagine appare evidente come le aree non compatibili con il PTPR, si concentrano maggiormente lungo la fascia litoranea, ad eccezione di alcune aree in prossimità del centro storico di Ardea.

L'ultimo elaborato prodotto per il Comune di Ardea risponde a quanto previsto dall'art.75 della L.R. n.12 del 12.08.2021.

Nell'immagine sottostante è riportato l'estratto dell'elaborato T11, in viola sono evidenziate tutte quelle aree vincolate secondo il PTPR, che le norme di piano non consentono la possibilità di realizzare campi per impianti fotovoltaici, la restante parte del territorio comunale, fermo restando i limiti dovuti alla morfologia dei luoghi o a costruzioni esistenti, è possibile realizzare impianti fotovoltaici di grandi dimensioni.



Figura 9 Aree non conformi con il PTPR



Figura 10 Area non idonee al Fotovoltaico

Iter di approvazione del ridisegno del piano

Al fine di rendere il ridisegno del piano uno strumento urbanistico in grado di dare certezza del diritto ai cittadini e agli operatori nella gestione delle trasformazioni del territorio, l'amministrazione comunale, su indicazione dell'ufficio tecnico, ha deciso di approvare il lavoro svolto sulla base dell'art. 6 bis della legge regionale 36/87 e smi.

Secondo tale articolo l'amministrazione comunale dovrà adottare il ridisegno del piano in consiglio comunale e pubblicare all'albo pretorio e sul sito web del comune per trenta giorni lo strumento urbanistico; successivamente i cittadini e le associazioni avranno 30 giorni per presentare osservazioni allo strumento adottato. Al termine di questo periodo l'amministrazione comunale potrà redigere le controdeduzioni a tali osservazioni e approvarle in consiglio comunale. Al termine di questo lavoro il piano e le osservazioni controdedotte verranno inviate alla regione Lazio che dovrà esprimersi entro 120 giorni e in caso positivo approvare il ridisegno del piano con delibera di giunta regionale. Nel caso in cui allo scadere dei 120 giorni la regione non si sia espressa, il piano si intende approvato e pertanto verrà pubblicato sul BURL ed entrerà in vigore il giorno successivo alla pubblicazione.

Per aiutare la comprensione di quanto detto si riportano i due articoli della legge regionale 38/87 e smi che l'amministrazione intende utilizzare.

Art. 6 bis (21)

(Approvazione di varianti urbanistiche in forma semplificata)

1. Le deliberazioni comunali di adozione di varianti allo strumento urbanistico generale sono approvate secondo le modalità di cui all'articolo 4, commi 2 e 3, ma entro il termine di centoventi giorni, se le varianti:

a) interessano aree, con esclusione delle zone omogenee E di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), di estensione non superiore a 5.000 metri quadrati di superficie territoriale, purché si tratti di comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti;

b) non incrementano i carichi insediativi di natura residenziale, turistico-ricettiva, produttiva, direzionale e commerciale previsti dallo strumento urbanistico generale in misura superiore al 5 per cento per i comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti e al 3 per cento per i comuni, esclusa Roma Capitale, con popolazione superiore, purché non vengano superati i limiti del dimensionamento previsti dall'articolo 4 della legge regionale 12 giugno 1975, n. 72 (Criteri da osservare in sede di formazione degli strumenti urbanistici comunali);

c) costituiscono correzioni di errori materiali, nonché adeguamenti delle rappresentazioni grafiche alle norme tecniche;

d) comportano diversa dislocazione, entro i limiti del 5 per cento, dei servizi, delle infrastrutture o del verde pubblico e la diversa utilizzazione, sempre a fini pubblici, degli spazi destinati a verde pubblico e servizi;

e) modificano il tipo di intervento sul patrimonio edilizio esistente, con esclusione della ristrutturazione urbanistica;

f) interessano insediamenti produttivi per i quali il Comitato per l'emersione del lavoro sommerso (CLES) abbia approvato il piano individuale di emersione presentato dagli imprenditori ai sensi dell'articolo 1 bis della legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia) e successive modifiche.

2. Nel caso in cui tramite più varianti vengano superati i limiti di cui al comma 1, lettere b) e d), la procedura di cui al presente articolo non trova applicazione.

3. Le modalità di cui al comma 1 si applicano, altresì, all'approvazione delle deliberazioni comunali di adozione di varianti allo strumento urbanistico generale di modifica della destinazione urbanistica di aree, già trasformabili secondo le previsioni del piano regolatore generale, in zona omogenea E di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.

4. Le procedure di approvazione di varianti di cui al comma 3 non sono sottoposte alla procedura di valutazione ambientale strategica di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modifiche, solo se sprovviste di impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale, nonché all'acquisizione dei seguenti pareri:

a) parere ai sensi dell'articolo 89 del d.p.r. 380/2001;

b) parere di cui all'articolo 2 della legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche;

c) parere di cui all'articolo 20, comma primo, lettera f), della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) e successive modifiche.

5. Le modalità di cui al comma 1 si applicano anche all'approvazione delle deliberazioni adottate in conseguenza della decadenza di vincoli preordinati all'esproprio di cui all'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) e successive modifiche.

Art. 4 (20)

1. (omissis)..... sono adottati dal consiglio comunale, pubblicati all'albo pretorio e nel sito web del comune e, ultimata la fase delle osservazioni e delle controdeduzioni entro novanta giorni, prorogabili per una sola volta in ragione della particolare complessità della variante per ulteriori novanta giorni, trasmessi alla Regione per l'approvazione da parte della Giunta regionale.

2. La deliberazione della Giunta regionale è assunta, in deroga a quanto stabilito dall'articolo 2, quarto comma, numeri 2), 3) e 4), della legge regionale 8 novembre 1977, n. 43 (Istituzione del Comitato tecnico consultivo regionale per l'urbanistica, l'assetto del territorio, i lavori pubblici e le infrastrutture), previo parere del settore tecnico della pianificazione comunale dell'assessorato regionale competente in materia di urbanistica e deve intervenire nel termine di novanta giorni dal ricevimento degli atti; trascorso detto termine, gli strumenti urbanistici attuativi si intendono approvati. Della scadenza del termine è data notizia sul Bollettino ufficiale della Regione (BUR) nonché sul sito web del comune entro i successivi quindici giorni.

3. La deliberazione regionale di approvazione è pubblicata sul BUR entro i successivi quindici giorni.

Il lavoro fin qui svolto è da considerarsi la base da cui partire per redigere la futura Variante al PRG; grazie agli elementi analizzati, al ridisegno della zonizzazione, alla verifica dello stato di attuazione dello standard e all'individuazione delle aree non conformi al PTPR, sarà possibile pianificare la nuova Ardea. Inoltre l'ufficio tecnico una volta approvato il ridisegno del PRG, si troverà finalmente ad operare in condizioni di chiarezza e certezza delle reali destinazioni d'uso del proprio territorio e quindi riducendo i possibili contenziosi.