

Servizio Monitoraggio del Sistema Insediativo

Prot. n. AMP/MIN/2006/7479

del 28/4/2006

Spett.le Arch. Natascia Frasson
Responsabile del Procedimento
PSC associato dei Comuni di
Argenta, Migliarino, Ostellato,
Portomaggiore e Voghiera
C/o Settore Urbanistica, OO.PP.,
Ambiente, Demanio e Patrimonio
Comune di Argenta
Piazza Garibaldi n. 3
44011 Argenta (FE)

Oggetto: contributo valutativo e proposte da parte del Servizio Monitoraggio del Sistema Insediativo sui contenuti della documentazione relativa al PSC redatto in forma associata dai Comuni di Argenta, Migliarino, Ostellato, Portomaggiore e Voghiera.

Il contributo valutativo di seguito espresso dal Servizio Monitoraggio del Sistema Insediativo è orientato a fornire un contributo tecnico nello spirito di collaborazione tra Amministrazioni Pubbliche e nel quadro delle competenze istituzionali della Regione, nell'ambito della fase concertativa della formazione dei PSC associati dei Comuni di Argenta, Migliarino, Ostellato, Portomaggiore e Voghiera.

Nel campo della pianificazione urbanistica tali competenze riguardano la cura degli interessi sovracomunali, il monitoraggio ed il bilancio del sistema della pianificazione ai fini della emanazione di atti di indirizzo e coordinamento e di una valutazione dello stato di attuazione della L.R. 20/2000.

In particolare l'attività del Servizio Monitoraggio del Sistema Insediativo è orientata dalla attività di collaborazione con i comuni per il rinnovo degli strumenti di pianificazione e nella

sperimentazione dell'attuazione dei contenuti innovativi disciplinari e normativi della L.R. 20/2000, come sancito nella DGR n 2347 del 2/12/2002 e nella conseguente convenzione e programma di lavoro sottoscritti con comuni associati e provincia di Ferrara.

L'esame dei documenti allegati alla convocazione della Conferenza di Pianificazione (Vs protocollo n. 2719 del 15/02/2006) si è basato sul confronto con quanto previsto dalla LR 20/2000 e dalla deliberazione del Consiglio regionale n. 173/2001, per quanto attiene alle finalità e agli obiettivi della Conferenza e ai contenuti del Documento Preliminare ed argomentano la funzione della conferenza di pianificazione, gli obiettivi, le finalità ed i compiti ad essa attribuiti. In particolare si fa riferimento agli articoli 2, 3, 5 della citata deliberazione del Consiglio regionale 4 aprile 2001, n.173 relativamente alle finalità, ai contenuti minimi e ai compiti del Quadro Conoscitivo, della VALSAT e del Documento Preliminare.

E' anzitutto opportuno segnalare come l'insieme degli elaborati presentati in Conferenza di Pianificazione sviluppino coerentemente le indicazioni della stessa delibera consiliare 173/2001 e come, in particolare, l'impianto del Documento Preliminare si sviluppi in modo tale da individuare opportunamente anzitutto gli obiettivi strategici d'area, i criteri omogenei di pianificazione e le opzioni generali di assetto e, successivamente e in coerenza con questi, le azioni strutturali per i singoli Comuni. Tali azioni declinano e verificano nel contesto territoriale la fattibilità delle scelte strategiche. Si esprime in proposito un particolare apprezzamento per il "valore aggiunto" al processo di pianificazione rappresentato dalla redazione in forma associata dei documenti di pianificazione elaborati per la conferenza, che possono costituire una significativa e innovativa esperienza di pianificazione urbanistica.

Per gli aspetti relativi al quadro conoscitivo si rileva come le tematiche, le analisi e gli elaborati prodotti rispondono, in linea di massima, alle richieste della delibera regionale n. 173, si conviene con l'Amministrazione Comunale nel ritenere che alcuni aspetti (la sismica, le infrastrutture a rete, ecc.) possano e debbano essere integrati e approfonditi nel prosieguo della

Conferenza di Pianificazione anche attraverso i contributi forniti dagli Enti partecipanti. In particolare per gli aspetti della microzonazione sismica è possibile attivare una fase di collaborazione con la Regione per sperimentare quanto previsto nel redigendo atto di indirizzo regionale per la microzonazione sismica.

Dal quadro conoscitivo emerge un interessante scenario demografico utile alla definizione di un'articolata stima del fabbisogno di alloggi, non solo quantitativa ma anche attenta alla natura socio-economica della domanda. Infatti, lo studio condotto sulle previsioni demografiche evidenzia la necessità di attrarre una crescente presenza in futuro di quote di immigrazione straniera con lo scopo di sostenere una stabilità demografica e dare risposta alla richiesta di mano d'opera per le attività produttive già presenti sul territorio. Tale immigrazione andrà sostenuta con politiche di accoglienza e welfare urbano moderno, tra cui anche una politica sociale degli alloggi, almeno nei maggiori centri urbani di Argenta e Portomaggiore, riservando allo scopo una quota adeguata dei circa 2000 alloggi stimati come fabbisogno complessivo derivante dagli scenari demografici assunti.

Rispetto a questo fabbisogno si indicano due apparenti incoerenze tra lo stato del settore edilizio residenziale, la stima del fabbisogno generale e sociale ed il dimensionamento complessivo di alloggi proposto dal Documento Preliminare:

a) dal quadro conoscitivo emerge che il patrimonio abitativo non utilizzato si assesta tra il 10 ed il 15% di quello esistente, mentre nel dimensionamento del piano si ipotizza una "inerzia" del mercato (quindi una quota non utilizzabile) stimabile al 50% della domanda.

b) rispetto alla attenta e approfondita analisi demografica condotta per stimare la quota di domanda sociale di fabbisogno abitativo, il Documento Preliminare vi riserva solo una quota intorno al 4-5% del dimensionamento generale. Tale quota non sembra quindi consentire il soddisfacimento della domanda così come esplicitata nel quadro conoscitivo.

E' opportuno quindi una maggiore coerenza tra il dimensionamento del fabbisogno abitativo e la domanda complessiva e sociale ipotizzata nel quadro conoscitivo.

Tra i criteri omogenei di pianificazione viene molto opportunamente indicata la scelta strategica di applicare il metodo della perequazione urbanistica. Il documento preliminare

propone e sviluppa un metodo di notevole interesse per l'applicazione delle tecniche perequative ai PSC in formazione, tuttavia tali metodologie non trovano poi riscontro e indicazioni concrete, sugli specifici assetti strutturali proposti e sulle aree indicate come idonee a ospitare nuovi insediamenti urbani. Tale indeterminatezza riduce l'efficacia della scelta perequativa sia nell'obiettivo del contenimento della rendita immobiliare, che in quello della sua redistribuzione sociale e del suo utilizzo per l'acquisizione al Comune di aree e immobili utili per politiche di welfare e della qualità urbana (servizi, alloggi, infrastrutture). Per tali obiettivi è opportuna quindi una esplicitazione in tal senso già in sede di conferenza di pianificazione.

Nel merito dell'applicazione del nuovo modello di zonizzazione proposto dalla L.R.20/2000 sono opportune alcune considerazioni per un più efficace utilizzo dei contenuti di pianificazione che ne costituiscono l'allegato:

1. Centro storico: il Documento Preliminare ritiene, in coerenza con il quadro conoscitivo, di attuare politiche di intervento urbanistico di "conservazione" a specifiche parti del territorio individuate come "Centro Storico" perché costituite da "tessuti urbani di antica formazione che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa e della stratificazione del processo della loro formazione" (art. A-7). Tuttavia si rileva che in alcuni casi sono previste modalità di intervento edilizie "sostitutive" del patrimonio edilizio storico; occorre invece che le modalità di intervento indicate per il patrimonio edilizio, la rete viaria, gli spazi modificati e gli altri manufatti a cui si riconosce nel complesso un valore storico, siano coerenti con tali politiche "di conservazione".

2. Politiche ed ambiti di riqualificazione: il Documento Preliminare individua una serie di tessuti urbani che necessitano di essere riqualificati, tuttavia per alcuni ambiti non si tratta di un vero e proprio intervento strategico di riqualificazione di valenza urbana in cui la trasformazione sostanziale di una area o di un immobile dismesso o incongruo viene utilizzato come una opportunità per un intervento urbanistico di riqualificazione del contesto urbano o per migliorarne la qualità infrastrutturale, ambientale o la dotazione di servizi. In tal senso si richiama

l'art. A-11 dell'Allegato alla LR 20/2000 "costituiscono ambiti da riqualificare le parti del territorio urbanizzato che necessitano di politiche di riorganizzazione territoriale, che favoriscano il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano ed una più equilibrata distribuzione di servizi, di dotazioni territoriali o di infrastrutture per la mobilità; ovvero necessitano di politiche integrate volte ad eliminare le eventuali condizioni di abbandono e di degrado edilizio, igienico, ambientale e sociale che le investono." A tal fine il PSC fissa, per ciascun ambito "gli obiettivi di qualità e le prestazioni da perseguire in sede di attuazione, i livelli minimi di standard di qualità urbana ed ecologico ambientale da assicurare nonché la quota massima dei carichi insediativi che potranno essere realizzati nell'ambito dell'intervento di riqualificazione."

Alcuni interventi urbanistici previsti dal Documento Preliminare nel territorio urbanizzato, possono quindi più opportunamente definirsi o come ordinari interventi di miglioramento di un ambito urbano consolidato (art. A-10) da effettuarsi eventualmente attraverso PUA e per questo disciplinabili anche attraverso POC o come veri e propri nuovi insediamenti urbani per interventi "di sostituzione di rilevanti parti dell'agglomerato urbano" (art. A-12);

3. Politiche ed ambiti di nuovo insediamento per funzioni residenziali: il Documento Preliminare individua le aree di possibile espansione residenziale, attraverso un simbolo grafico indicante la direttrice di potenziale sviluppo urbano. E' necessario chiarire tuttavia come in questa fase preliminare alla formazione del PSC venga richiesto ai Comuni associati e agli enti presenti in Conferenza di Pianificazione di valutare la sostenibilità degli obiettivi e delle scelte di pianificazione, l'individuazione di massima dei limiti e delle condizioni per la loro attuazione attraverso la loro valutazione preliminare di sostenibilità ambientale e territoriale (art. 5) e la indicazione, ove necessaria, degli impatti negativi delle scelte operate e le misure idonee per impedirli, ridurli e compensarli.

E' evidente come in questo quadro la indicazione delle aree oggetto di possibile espansione urbana vada integrata almeno con la individuazione di un areale geografico preciso in cui il quadro conoscitivo e la ValSAT hanno testato la idoneità e la sostenibilità dell'areale

stesso alle politiche di trasformazione urbanistica proposte dallo schema di assetto strutturale del documento preliminare.

A tal fine è necessario che, ai fini della ValSAT, si faccia riferimento al carico insediativo massimo ritenuto sostenibile.

Tale approccio permette di definire nello schema di assetto strutturale una serie di areali ritenuti idonei a sostenere un potenziale sviluppo urbano, senza peraltro attribuire ai siti individuati alcun diritto edificatorio. L'insieme dei carichi insediativi massimi dei diversi areali può, in questo approccio non conformativo dei diritti edificatori, mettere complessivamente a disposizione una potenzialità di alloggi maggiore del dimensionamento complessivo stabilito dal Documento Preliminare. In sede di formazione del PSC l'amministrazione comunale potrà poi valutare, attraverso una mirata negoziazione con i soggetti privati interessati, quali di questi areali inserire nel PSC.

E' opportuno quindi ribadire, già dalla fase concertativa e preliminare, che il PSC ha potere conformativo per i suoli limitatamente alla efficacia a tempo indeterminato dei vincoli, limiti e condizioni alla loro trasformazione, derivante dal valore intrinseco dei luoghi rispetto al loro interesse pubblico. E' invece il POC che ha potere conformativo del diritto edificatorio. Ben si comprenderà allora come ogni indicazione sul potenziale uso dei suoli e alla loro idoneità alla trasformazione ad uso urbano non determini, in particolar modo in questa fase concertativa preliminare al PSC, alcun diritto edificatorio per le proprietà.

Inoltre, l'indicazione, già sin dal documento preliminare, di applicare sull'insieme delle aree in trasformazione (con finalità sia pubbliche che private) il metodo della perequazione urbanistica contribuisce contemporaneamente a ridurre e contenere le pressioni "speculative" su tali areali di massima di cui ci si limita per ora a verificare l'idoneità alle trasformazioni urbanistiche previste attraverso la ValSAT. E' quindi possibile separare la fase della definizione del disegno del piano (PSC) da quella di attribuzione dei diritti edificatori (POC).

Pertanto è necessario avere già nel Documento Preliminare la individuazione di areali ai quali vanno associati le potenziali politiche urbanistiche di intervento, i dati sul carico insediativo massimo sostenibile, la quantificazione delle dotazioni territoriali, la tenuta delle reti e gli elementi

utili ai fini di una prima individuazione di massima degli effetti di alcune scelte di piano e dell'conseguenti politiche di mitigazione.

In particolare è opportuno segnalare che in merito al documento di Valsat si sono fatti importanti passi nel metodo sia nella individuazione dei settori sensibili a livello generale, intercomunale e comunale, che di sito. In questa fase appare, tuttavia, utile ribadire che in sede di Documento Preliminare vanno valutati sia gli effetti delle scelte di piano a scala generale (quantità dimensionamento e ripartizione per centri abitati sui sistemi ambientale e territoriale a scala sovracomunale) che di idoneità dei siti/areali individuati come idonei per le politiche di nuovo insediamento e riqualificazione. In particolare le valutazioni di sostenibilità ambientale e territoriale di ordine generale vanno fatte in sede di Documento Preliminare unitamente alle necessarie valutazioni di sito per individuare la presenza di fattori ecludenti o fortemente limitanti e le mitigazioni, che vanno diagnosticate ora, in quanto strategiche per la scelta delle aree nel PSC.

Territorio rurale: anzitutto va segnalata l'importante visione unitaria della dimensione sovracomunale delle analisi e delle indicazioni di piano per il territorio rurale. Tuttavia si deve rilevare come le politiche di intervento urbanistico proposte nel territorio rurale siano articolate secondo unità di paesaggio senza una chiara esplicitazione delle parti di territorio a cui applicare le politiche di intervento urbanistico degli articoli A-18 e A-19 dell'allegato alla LR 20/2000 atte ad integrare politiche di integrazione tra tutela ambientale, paesaggistica e valorizzazione della produzione agricola senza esplicitare le politiche edilizie che si intendono promuovere in questi ambiti per i nuovi edifici residenziali agricoli e gli edifici di servizio alle aziende.

In merito agli aspetti legati al recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente in territorio rurale occorre sottolineare come il documento preliminare presentato contenga correttamente gli indirizzi per gli edifici agricoli dismessi; tuttavia il censimento del patrimonio rurale è rinviato ad una fase successiva alla conferenza di pianificazione. Ora va sottolineato come la definizione del quadro conoscitivo vada il più possibile completata nella fase preliminare alla conferenza di pianificazione per definire, motivare ed orientare indirizzi, obiettivi e scelte di piano.

Inoltre reltivamente al recupero o riuso del patrimonio edilizio esistente in territorio rurale occorre segnalare come, pur essendo disciplinato dal RUE, spetti al PSC (potere conformativo dei vincoli) definire gli aspetti relativi alle condizioni di sostenibilità in rapporto alla individuazione dei limiti e delle condizioni derivanti dalle diverse sensibilità ambientali, storiche e paesaggistiche degli ambiti rurali, alle dotazioni infrastrutturali e territoriali e per la mobilità presenti sul territorio.

Le condizioni di sostenibilità ambientale e territoriale vanno definite dal PSC e ad esse il RUE si conforma nel disciplinare il recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente. Il rinvio della fase analitico ricognitiva e delle conoscenze relative al patrimonio edilizio del territorio rurale rende deboli gli indirizzi per la sostenibilità del riuso e generica la stima quantitativa del recupero.

F.to Il Responsabile del Servizio
Arch. Maurizio Maria Sani