



studioGasparrini



PUG 2050 ● COMUNE DI FERRARA

Piano Urbanistico Generale (PUG)

(Legge Regionale n. 24/2017)

VALSAT - Parte 1

Premessa e metodologia

ver. 2
ottobre 2024

Doc **VAS 1**

 **Piano
Urbanistico
Generale**



COMUNE DI FERRARA
Città Patrimonio dell'Umanità



GRUPPO DI LAVORO

Sindaco

Alan FABBRI

Progettisti

Assessore all'Urbanistica

Nicola LODI

Responsabile tecnico scientifico

Prof. Arch. Carlo GASPARRINI

Responsabile Contrattuale

Urb. Raffaele GEROMETTA (MATE)

Coordinatore del Gruppo di Lavoro

Urb. Daniele RALLO (MATE)

Coordinatore Operativo

Urb. Fabio VANIN (MATE)

Ufficio di Piano

Arch. Fabrizio MAGNANI (Resp. UdP)

Esperti specialistici

Ing. Cristiano RINALDO (Coord. UdP)

Arch. Anna ALESSIO

Ing. Diego BREGANTIN

Arch. Antonella MAGGIPINTO

Arch. Silvia MAZZANTI

Dott. Michele PANCALDI

Dott.ssa Federica PARIS

Pianificazione Urbanistica

Arch. Francesco VAZZANO (MATE)

Arch. Sergio FORTINI (Città della Cultura)

Arch. Anna LUCIANI (Città della Cultura)

Arch. Chiara CESARINI (MATE)

Arch. Michele AVENALI (Città della Cultura)

Pianificazione Urbanistica e supporto

tecnico al coordinatore scientifico

Arch. Valeria SASSANELLI (Studio Gasparrini)

Strutture organizzative correlate

Arch. Barbara BONORA

(U.O. Pianificazione attuativa)

Arch. Paola ONORATI

(U.O. Sportello Unico Edilizia)

Ing. Mariangela CAMPAGNOLI

(U.O. Sismica e vigilanza)

Arch. Marcella LEONI

(U.O. SUAP)

Paesaggio, territorio agricolo, ecologia, ambiente

Arch. Francesco NIGRO

Dott. for. Paolo RIGONI (SILVA)

Dott. for. Marco SASSATELLI (SILVA)

Sistema Informativo Territoriale (SIT)

Urb. Marco ROSSATO (MATE)

Valutazione Ambientale

Ing. Elettra LOWENTHAL (MATE)

Arch. Morena SCRASCIA (MATE)

Materia giuridica

Avv. Roberto OLLARI

VALSAT - PARTE 1 – PREMESSA E METODOLOGIA

Indice

1.1	PREMESSA	2
1.2	QUADRO NORMATIVO	2
1.3	METODOLOGIA DI VALSAT	3
1.3.1	Il ruolo della ValsAT nel PUG di Ferrara e impostazione metodologica	4
1.3.2	Dal QC alla diagnosi e dalla diagnosi al supporto delle decisioni	5
1.3.3	La ValsAT come supporto alla decisione	7
1.3.4	Struttura del documento di ValsAT.....	8

Allegati di ValsAT:

1. Tavola ideogrammatica della propensione e orientamento alla trasformazione
2. VINCA - Screening proponente
3. VINCA - Relazione di accompagnamento allo screening Vinca
4. Studio traffico direttrici commerciali via Eridano – via Ferraresi
5. Sintesi non Tecnica
6. IEV – Indice integrato esteso

1.1 PREMESSA

Con la Legge Regionale n. 24 del 21 dicembre 2017 “Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio” (di seguito LUR), la Regione Emilia Romagna ha approvato il nuovo testo che, superando la disciplina della L.R. 20/2000, governa e gestisce i processi di trasformazione del territorio e la pianificazione territoriale ed urbanistica.

La VALSAT assume un ruolo strategico nell’ottica del cambiamento proposto dalla nuova legge e risulta sempre più strumento integrato con la elaborazione del Piano. Le importanti innovazioni richieste nascono, da un lato, dalla diversa impostazione del nuovo Piano rispetto agli strumenti previgenti, dall’altro dalla presa d’atto della non completa efficacia dei precedenti strumenti valutativi sino ad ora elaborati.

Nel nuovo modello di pianificazione non si prevede l’identificazione puntuale di alcuna nuova previsione di espansione urbana; appare di fatto inapplicabile il modello di VAS tradizionale (basato su un approccio di tipo quantitativo-localizzativo).

Parallelamente si pone il tema del rinnovamento complessivo dello strumento VALSAT: da un lato si indirizzano i nuovi PUG ad un coinvolgimento già nella fase preliminare della parte valutativa, che dovrà essere sempre più elemento di indirizzo, prima ancora che di verifica della sostenibilità delle scelte), dall’altro viene richiesto un approccio conoscitivo e valutativo sistemico (sistemi funzionali) e non più per componenti.

Al fine di assimilare le disposizioni normative regionali con il Testo unico Ambientale (D. Lgs. 152/06), già in fase di fase di consultazione preliminare (art.45 LUR) è predisposto un documento preliminare di VALSAT corrispondente al Rapporto preliminare di VAS e successivamente al contributo pervenuto da parte degli Enti, è stato predisposto il presente documento di ValSAT.

Il presente Rapporto Ambientale di ValSAT ha il compito di offrire un quadro di riferimento delle tematiche in atto; i singoli temi diagnostici sono stati sintetizzati per estrapolare il quadro logico evolutivo funzionale alla diagnosi e successivamente nella parte 5 di ValSAT lo stesso quadro logico viene usato per ricondurre il giudizio valutativo di quanto le scelte di PUG siano in linea con la lista degli obiettivi di sostenibilità che la ValSAT ha individuato.

1.2 QUADRO NORMATIVO

Il riferimento principale per la VAS è la direttiva VAS 2001/42/CE, che si integra perfettamente all’interno della politica della Comunità in materia ambientale contribuendo a perseguire gli obiettivi di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente, della salute umana e dell’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, di conservazione ed uso sostenibile della biodiversità. La direttiva ha carattere procedurale e sancisce principi generali, mentre gli stati membri hanno il compito di definire i dettagli procedurali tenendo conto del principio di sussidiarietà. L’innovazione della procedura si fonda sul principio che la valutazione deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano ed anteriormente alla sua adozione in modo tale di essere in grado di influenzare il modo in cui viene stilato il piano.

Dal 29 aprile 2006, data di entrata in vigore del D. Lgs 3 aprile 2006, n. 152 (recante "Norme in materia ambientale"), la normativa nazionale sulla tutela dell'ambiente ha subito una profonda trasformazione. Il D. Lgs 152/2006 ha riscritto le regole su valutazione ambientale, difesa del suolo e tutela delle acque, gestione dei rifiuti, riduzione dell'inquinamento atmosferico e risarcimento dei danni ambientali, abrogando la maggior parte dei previgenti provvedimenti del settore. La parte seconda del codice, il cui ultimo aggiornamento risale al D. Lgs. 104/2017 prende in considerazione le procedure per la Valutazione ambientale strategica (VAS).

A livello regionale la Regione Emilia Romagna ha applicato la valutazione ambientale alla pianificazione già con la LR 20/2000, ovvero prima dell’entrata in vigore della normativa europea, nell’ambito della quale i temi ambientali sono entrati in modo consistente nel processo di pianificazione.

Ad oggi la normativa di riferimento per la pianificazione urbanistica comunale è la LR 24/2017, in base alla quale i Comuni, nell'elaborazione ed approvazione dei propri piani prendono in considerazione gli effetti significativi sull'ambiente e sul territorio provvedendo alla ValSAT nel rispetto della direttiva 2001/42/CE. In un apposito rapporto ambientale e territoriale denominato Documento di ValSAT, costituente parte integrante del Piano, sin dalla prima fase della sua elaborazione, sono individuate e valutate le ragionevoli alternative idonee a realizzare gli obiettivi perseguiti.

In applicazione e nel rispetto della normativa nazionale e regionale di riferimento per Valutazione Ambientale Strategica e in applicazione degli artt. 18- e 19 della L.R. 24/2017, il presente documento costituisce il Rapporto Ambientale di ValSAT -VAS; in un simile quadro, il presente lavoro non è un processo di verifica degli effetti ambientali e delle condizioni di sostenibilità delle scelte di pianificazione ma si presenta quale parte costitutiva del processo che accompagna l'intero percorso di formazione del piano, fornendo nelle diverse fasi la valutazione delle possibili opzioni che si aprono per perseguire, nelle condizioni date, le finalità della pianificazione.

1.3 METODOLOGIA DI ValSAT

Il presente capitolo si pone due obiettivi: da un lato chiarisce le modalità e la metodologia con cui sono stati affrontati i temi in applicazione della nuova normativa, tratteggiando così il percorso che si è seguito per supportare il processo di elaborazione del PUG; e dall'altro accompagna il lettore in una fase di approfondimento sugli obiettivi del PUG e sulla valutazione di sostenibilità delle rispettive azioni. La fase di elaborazione degli obiettivi e delle azioni è stata considerata in mutuo aggiustamento in quanto aperta al dialogo sulle problematiche emerse dagli approfondimenti condotti durante il procedimento, per poter più efficacemente intervenire sia nella fase di partecipazione sia nella procedura istituzionale di consultazione.

Il Documento ValSAT, in questi termini è stato connotato nel suo processo di elaborazione da una dimensione interlocutoria così sintetizzabile:

- un processo in divenire rispetto alle integrazioni legate agli approfondimenti del percorso istituzionale di PUG,
- un processo aperto a correzioni e stimoli da parte degli uffici, degli Enti competenti in materia ambientale e della partecipazione,
- un processo flessibile agli approfondimenti che possono derivare dalle ipotesi operative dell'Amministrazione.

Il PUG sia come piano inteso a livello generale, sia inteso come processo calato sul territorio di riferimento di Ferrara, si inserisce all'interno di un quadro ambientale, sociale ed economico caratterizzato da:

- la coesistenza tra una storica identità e una straordinaria ricchezza ed un alto valore del patrimonio culturale e ambientale;
- un territorio molto esteso costellato da un notevole quantità di borghi, frazioni a rischio di spopolamento e invecchiamento, su cui preme l'esigenza di innescare processi di riqualificazione a di "avvicinamento al centro urbano";
- l'emergere di una rilevante criticità connessa ai cambiamenti climatici, in particolare fenomeni di allagamento urbano e situazioni di stress termico;
- la questioni legate al rischio idraulico, sismico e chimico;
- la presenza nel territorio consolidato di numerose aree non attuate, dismesse o in stato di degrado che si associa alla non ottimale capacità del territorio di attrarre investitori e lavoro per innescare processi di rigenerazione;
- la presenza di un territorio agricolo esteso che può essere terreno fertile per l'introduzione di una diversificazione produttiva in grado di garantire più elevati livelli di compatibilità ambientale e di multifunzionalità;
- prospettive di incremento di flussi di persone, in particolare studenti, legate alla veloce e importante espansione dell'Università;
- l'esigenza di progettare la città di Ferrara verso uno sviluppo di tipo sostenibile trasversale su molte tematiche, come la mobilità, la logistica, le reti, i servizi e la socialità in generale.

Tutto questo presuppone un approccio innovativo di letture e scelte rivolto alla città e al territorio per interpretare con efficacia le questioni emergenti sopra evidenziate.

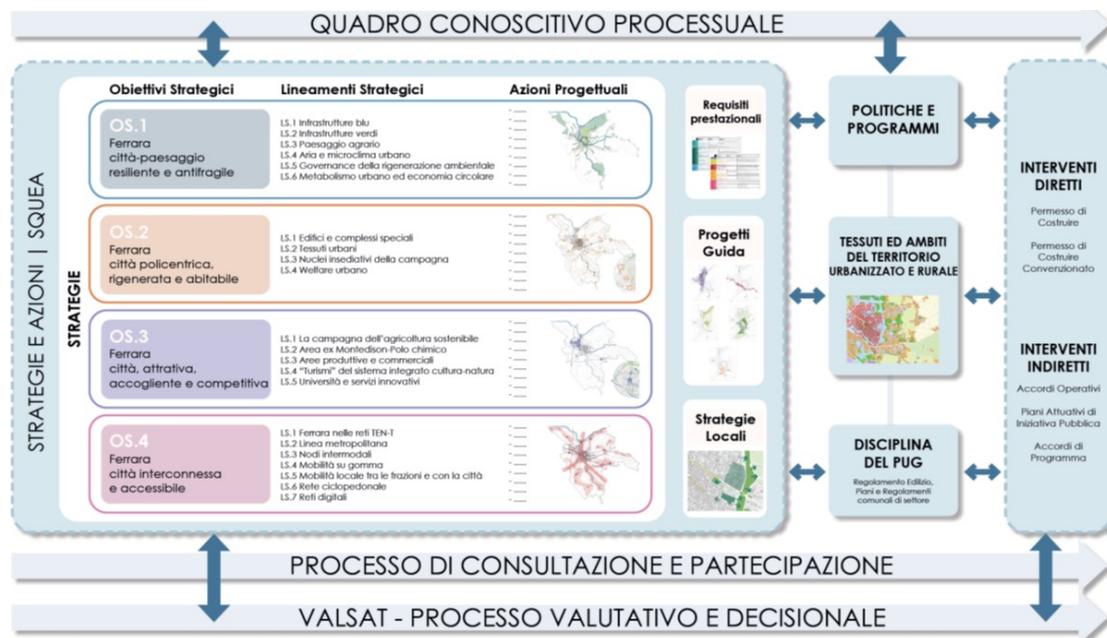
Il Quadro Diagnostico gioca un ruolo importantissimo in tal senso, essendo concepito come un sistema integrato di descrizioni e interpretazioni di sintesi di carattere ambientale, territoriale e sociale, in grado di tragguardare le criticità e i fabbisogni a cui il Piano deve dare risposte strategiche, regolative e progettuali; la ValSAT diventa, in questo modo, strumento di accompagnamento del percorso conoscitivo e diagnostico di PUG.

Essa fornisce una ulteriore riflessione sulla relazione **diagnosi e scelte** di Piano attraverso una declinazione ambientale, territoriale, sociale ed economica, diventando strumento efficace ed occasione per un ripensamento della città in senso resiliente; processo attivo che accompagna la formazione del PUG e assume una funzione propositiva finalizzata a perseguire in maniera integrata gli obiettivi di sostenibilità, non limitata alla valutazione delle singole componenti ambientali.

Rispetto alla VAS di cui al D.Lgs.152/2006, la ValSAT diviene nella sua concezione (L.R. 24/2017) e svolgimento per la città di Ferrara, una delle dimensioni del Piano e considera non solo gli aspetti ambientali ma anche quelli territoriali, sociali ed economici e assume come riferimento l'Agenda 2030, la SNSvS e la relativa Strategia Regionale di mitigazione e adattamento per i cambiamenti climatici.

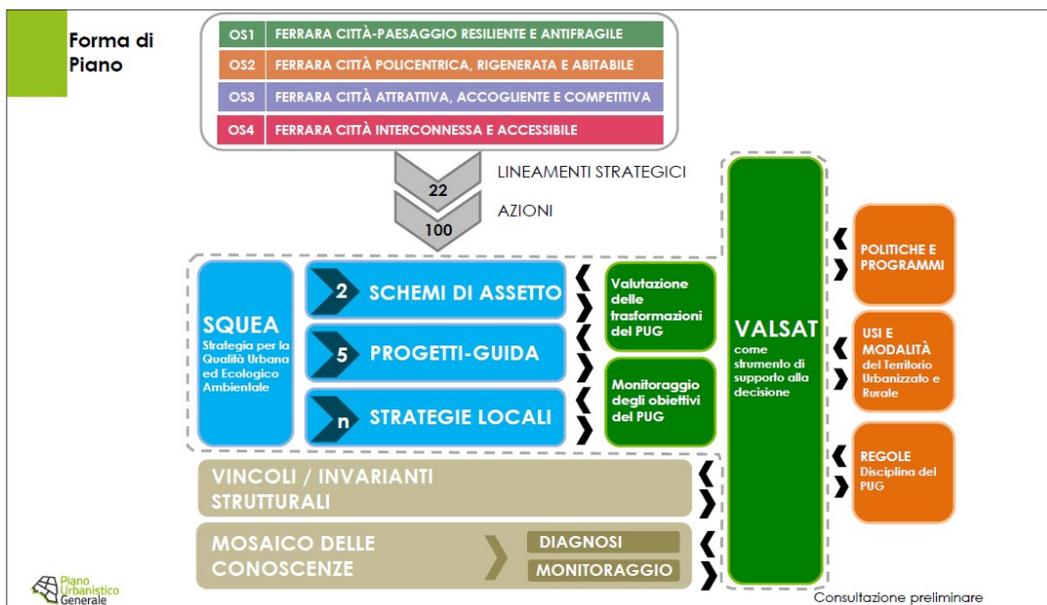
1.3.1 Il ruolo della ValSAT nel PUG di Ferrara e impostazione metodologica

Il processo di ValSAT è strumento efficace di supporto sia della diagnosi sia del processo che sostiene la valutazione per le trasformazioni. Lo schema logico di seguito vuole rappresentare da un lato i 4 obiettivi che Ferrara si è data, esplicitati nella SQUEA, nei Progetti Guida e nelle strategie locali e dall'altro si pone l'attenzione su come la ValSAT sia stata in grado di valutare il PUG stesso attraverso coerenza interna, esterna; per farlo la ValSAT ha avuto bisogno di darsi una conoscenza approfondita del territorio, dei punti di forza e di debolezza e anche delle relazioni spaziali tra fenomeni, che trovano la loro collocazione nel Quadro conoscitivo processuale.



Schema concettuale di relazione tra quadro conoscitivo e ValSAT

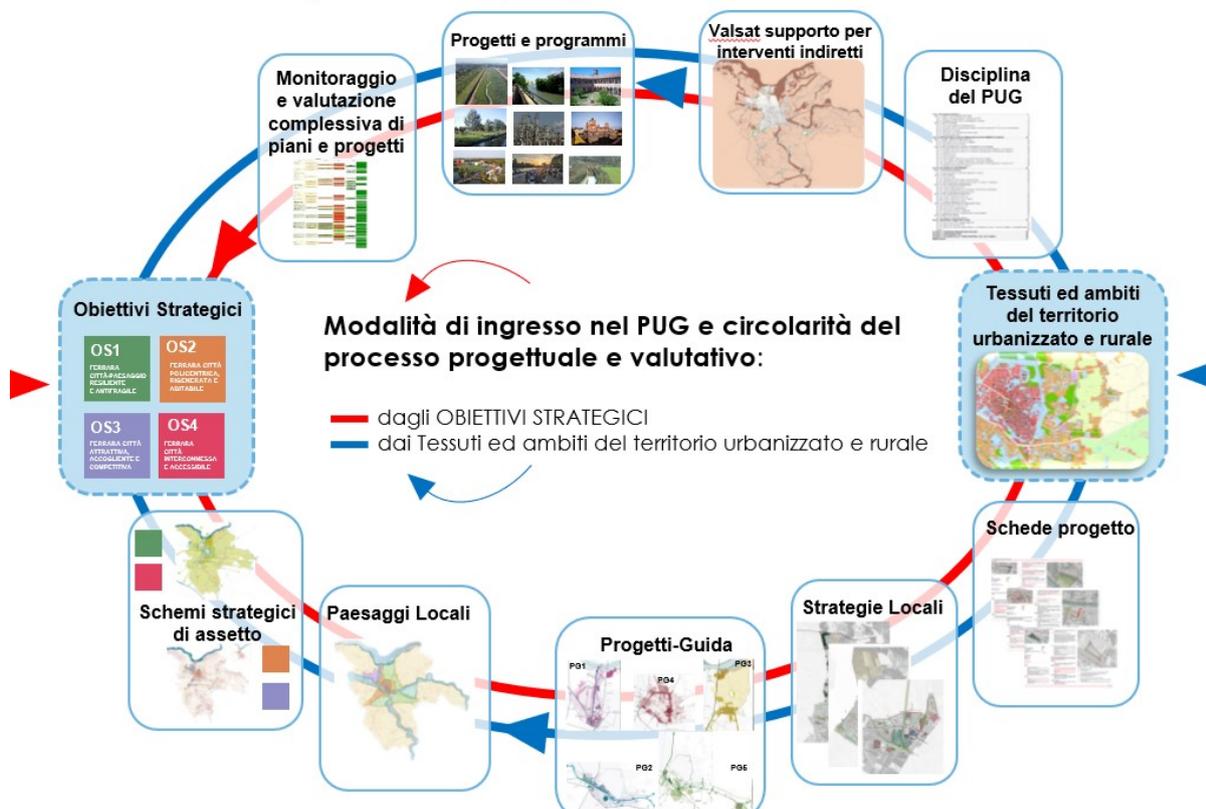
Entra in gioco una metodologia di ValSAT, dettagliata nei paragrafi successivi, che è stata supportata anche da un approccio di tipo Multicriteria con semplici ma importanti procedure di map algebra. Anche lo schema logico rappresentato sotto, esplicita come la ValSAT diviene strumento di supporto alla decisione, in prima battuta con una serie di macrocategorie di elementi conoscitivi e di analisi e successivamente fornendo supporto alla procedura valutativa degli interventi di trasformazione.



Schema concettuale – la ValSAT come supporto alla decisione

1.3.2 Dal QC alla diagnosi e dalla diagnosi al supporto delle decisioni

La ValSAT sarà quindi lo strumento per valutare in quale modo le componenti paesaggistiche e insediative, culturali e dotazionali siano state prese in considerazione dalle strategie di PUG. Lo schema concettuale sotto ripercorre il processo progettuale e valutativo.



Schema concettuale sulla circolarità del processo di analisi, valutazione, definizione delle strategie e monitoraggio

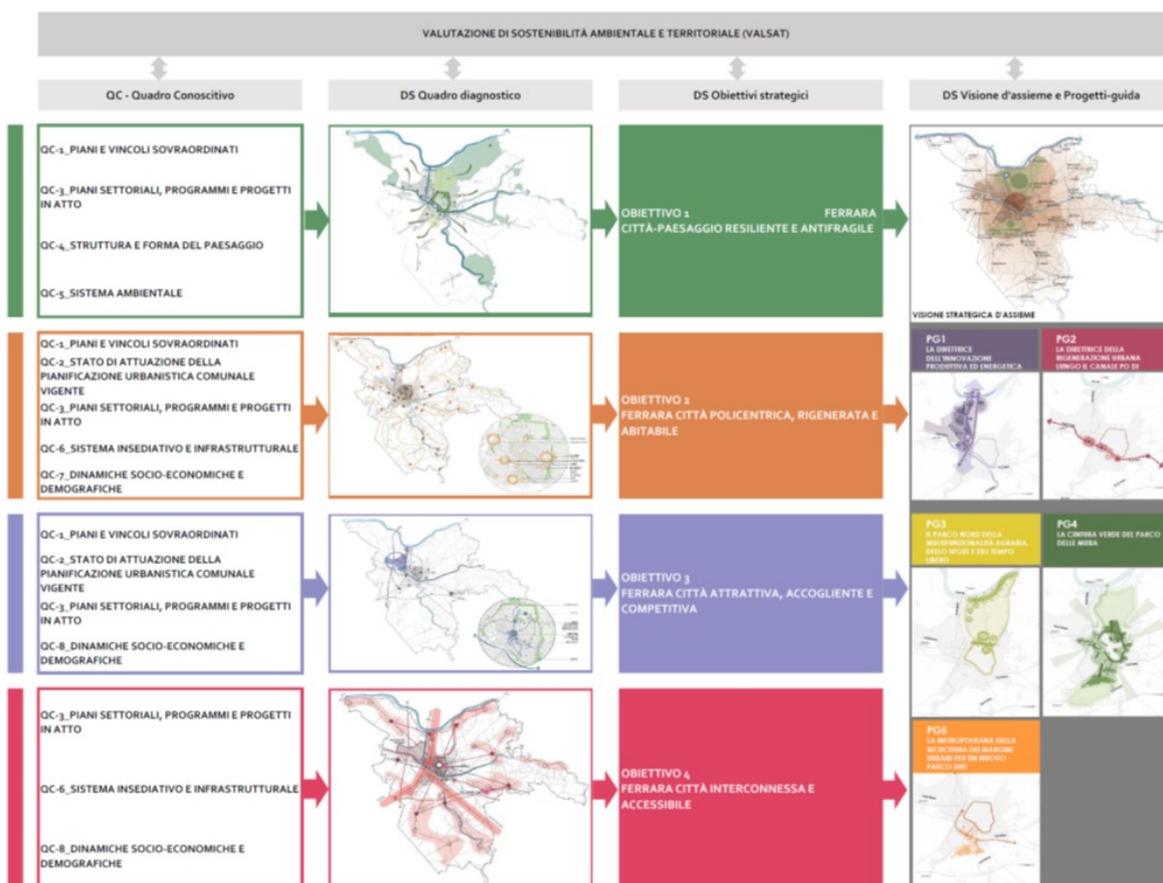
Accanto alla definizione congiunta degli elementi emersi nel Quadro Conoscitivo e a quelli evidenziati con la ValSAT, si è arrivati alla valutazione degli scenari; il ruolo della ValSAT, quindi, in seguito alla condivisione della diagnosi del quadro conoscitivo, ha portato ad elaborare da un lato lo **scenario zero** e dall'altro lo **scenario evolutivo** ipotetico in assenza di PUG a cui è seguita una fase di redazione e condivisione della Strategia di Piano.

Nell'elaborazione della Strategia, la ValSAT vaglia e seleziona l'insieme dei problemi e delle opportunità, dei condizionamenti e delle condizionalità emerse dal QC e dalla sua Diagnosi, al fine di definire gli obiettivi e le politiche necessarie a garantire i principi di sostenibilità, la capacità di resilienza, equità e competitività del sistema sociale ed economico (efficienza ed efficacia del funzionamento urbano per gli abitanti e le attività insediate), il diritto alla salute, all'inclusione sociale, alla abitazione e al lavoro.

La ValSAT aiuta a riconoscere rispetto agli obiettivi "esterni" le relazioni e la coerenza con il quadro della pianificazione sovracomunale, insieme agli indicatori che li accompagnano, e ne fa discendere l'insieme degli obiettivi che rispondano alla propria realtà territoriale. Obiettivi, politiche e azioni che devono essere strutturate per sistemi funzionali, per luoghi e per fasi temporali.

Nell'ambito della VALSAT si darà evidenza attraverso la coerenza esterna di come gli obiettivi a scala sovralocale trovano posto e siano in sintonia e sinergia nella strategia e nelle azioni di PUG.

Prima di arrivare alla strategia di piano, attraverso il processo di ValSAT sono stati valutati gli obiettivi di diagnosi ricavati da opportunità e/o criticità emersi dal percorso diagnostico e che mirano a migliorare e-potenziare un aspetto rilevato dal piano.



Schema concettuale – il processo di supporto della ValSAT dal quadro conoscitivo alla valutazione per luoghi

1.3.3 La ValSAT come supporto alla decisione

In relazione agli obiettivi, alla diagnosi effettuata e alla valutazione fatta su diversi criteri si arrivano a definire i criteri di sostenibilità e di conseguenza i requisiti prestazionali da raggiungere nelle varie parti della città; la ValSAT diviene quindi strumento di valutazione sia degli stessi obiettivi e azioni di PUG sia degli effetti potenziali delle politiche di rigenerazione urbana in considerazione di esigenze specifiche delle parti urbane e dei centri della città policentrica, riconosciute nelle strategie di Piano.

Si arriva quindi a fornire dei precisi indirizzi di sostenibilità da trarre dalle azioni di trasformazione urbana sia attraverso Accordi operativi e Piani di iniziativa pubblica, sia attraverso l'applicazione della disciplina del PUG.

La ValSAT svolge quindi un ruolo che non è di valutazione ex post della sostenibilità del Piano, ma un concorso diretto e sostanziale alla sua formazione; inoltre ha il compito di definire e valutare le opzioni (complementari o alternative) che possono concorrere, in diversi contesti, agli obiettivi e alle politiche individuate dal Piano e dalla sua Strategia per l'intera città o per sue parti.

Infine, essa concorre alla definizione dell'insieme delle indicazioni specifiche assegnate ai progetti di trasformazione urbana di cui agli accordi operativi, in termini di modalità della loro messa a punto, di livelli di prestazioni da conseguire, di condizioni da rispettare negli interventi di trasformazione urbanistica finalizzati all'incremento della resilienza ed in generale al sistema degli obiettivi del PUG, così altrettanto rilevante è per la ValSAT il contributo che potrà dare alla definizione di criteri di sostenibilità e di requisiti prestazionali che la disciplina del PUG definisce sia per gli interventi edilizi diretti che per i PDCC e AO.



Schema concettuale – la ValSAT nel duplice ruolo di supporto alla valutazione degli interventi e monitoraggio periodico.

Nel corso del documento di ValSAT in modo particolare nella parte 5 “Valutazione di sostenibilità del PUG” e nella parte 6 “Attuazione e monitoraggio” si espone nel dettaglio la modalità di valutazione messa in atto e soprattutto come la ValSAT intende offrire il suo contributo al monitoraggio periodico degli obiettivi strategici del PUG.

In modo specifico per permettere in questo paragrafo metodologico di cogliere il lavoro ed il processo logico che si è fatto si espone sinteticamente come è stata impostata la metodologia di valutazione:

Scenario Zero e Scenario Evolutivo - A valle del Quadro Conoscitivo, la ValSAT ha costruito lo scenario zero e lo scenario evolutivo; da un lato il primo evidenzia che sono i rischi senza politiche di PUG che possano orientare il cambiamento verso azioni correttive dei trend. Dall'altro lo scenario di riferimento mette in luce le azioni a cui il PUG deve tendere.

Ne emergono una serie di indicazioni che la ValSAT fornisce e che userà nelle fasi valutative successive. In particolare, **TEMATICHE DI RIFLESSIONE – OBIETTIVI - PRINCIPALI AZIONI DI SOSTENIBILITÀ** sono la base su cui andare a valutare i progetti di AO/PP.

Orientare le trasformazioni con l'analisi multicriteria - Per orientare le trasformazioni la ValSAT riconosce nell'analisi multicriteria la modalità per analizzare il territorio; si sono sviluppate 4 di macrocategorie così suddivise:

- elementi di rischio/metabolici
- elementi di vincolo e tutela
- elementi di prossimità
- elementi ecosistemici e di permeabilità

ognuno di questi criteri si esprime in una serie di elementi che verranno pesati con un valore che va da -3 a +3; ed ogni sommatoria di elementi darà vita ad una cartografia sinottica di sintesi.

Il punteggio dato dalla sommatoria degli elementi per ogni criterio, viene assegnato ad una cella (di dimensioni di 40 metri x 40 metri) al cui interno il software GIS affiderà la somma finale dei singoli valori. Una semplice operazione di map algebra consentirà di tener conto di criteri a priori difficilmente confrontabili ma che se sommati insieme daranno vita ad una cartografia che definisce per ogni zona del territorio comunale la maggiore o minore propensione alla trasformazione. Ovviamente i criteri e i pesi sono pensati per orientare le trasformazioni fuori dal TU, e per valutare al meglio il grado di efficacia dei criteri prestazionali da traguardare partendo da considerazioni di qualità (ambientale, economica, sociale, urbana e a scala di edificio).

Il metodo viene illustrato e spiegato nel dettaglio nella parte 5 della ValSAT.

Valutazione delle strategie locali - L'analisi che emerge sarà utile per confrontare le strategie locali. Infatti ogni strategia locale di PUG viene confrontata con la cartografia di ValSAT, si riporta una valutazione sintetica della maggiore o minore convergenza tra valutazione ValSAT e azioni di PUG ed inoltre si forniscono le indicazioni sui criteri prestazionali da traguardare nelle procedure di valutazione degli AO/PP con maggiore o minore efficacia anche e soprattutto grazie alle 4 cartografi e di analisi multi-criteria sopra menzionate.

Atterraggio del 3% fuori TU - Accanto alla valutazione delle strategie, la ValSAT effettua, sempre utilizzando l'analisi multicriteria, la valutazione della propensione alla trasformazione delle aree esterne al TU per verificare l'eventuale "atterraggio" del 3 % arrivando a definire criteri prestazionali, indicatori e pesi da valutare in sede di AO/PP, e facendo infine un focus su aree risultate, in via preliminare, più adatte alla trasformazione.

1.3.4 Struttura del documento di ValSAT

Il presente Rapporto Ambientale di compone di diverse parti che volutamente sono state pensate come moduli separati per permettere una lettura più agevole del documento.

Qui vengono illustrate le diverse parti:

- **Parte 1 – Premessa e metodologia** – si illustrano le premesse, il quadro normativo e la metodologia della struttura del documento di ValSAT.
- **Parte 2 – I sistemi funzionali e la sintesi del quadro conoscitivo** – si illustra in modo sinottico e sintetico come il QC di PUG concorra alla definizione dei Sistemi Funzionali e alla definizione dello Scenario evolutivo; il sistema delle conoscenze del territorio e le letture territoriali svolte per la costruzione delle strategie di obiettivi e azioni si possono trovare nel QC del PUG stesso. In questa parte del documento di ValSAT si offre una lettura sinottica per definire il quadro logico per la definizione della strategia.

- **Parte 3 - Quadro della Pianificazione Sovraordinata** – questa parte del Documento di ValSAT sarà la base per individuare sempre in modo sintetico le relazioni territoriali, normative e strategiche che hanno una relazione diretta e indiretta con il territorio di Ferrara.
- **Parte 4 - ValSAT come supporto alla strategia - gli obiettivi e le azioni del PUG** – si illustra l’articolazione del PUG in sfide, temi e azioni progettuali nonché si illustra la griglia ordinatrice delle strategie di PUG.
- **Parte 5 - Valutazione di sostenibilità del PUG** – questa parte del Rapporto Ambientale rappresenta la vera e propria parte valutativa del PUG in cui si effettua la Valutazione di Coerenza Interna del QC diagnostico e della lettura interpretativa fatta, la Valutazione di Coerenza Esterna con Piani e Strategie sovraordinate, in alcuni casi effettuata anche in forma matriciale.

La Valutazione viene effettuata per luoghi, attraverso una lettura interpretativa delle Strategie Locali; inoltre attraverso l’analisi multicriteria verranno valutare le scelte fatte in termini di localizzazione delle azioni di PUG. L’analisi multicriteria permette l’elaborazione di una tavola di supporto e orientamento alla trasformazione. Grazie ad essa si arriva a definire una serie di criteri qualitativi e di indicatori per le trasformazioni fuori TU. In questa parte di ValSAT si faranno tutte le considerazioni e le valutazioni specifiche su trasformazioni complesse, accordi operativi, piani attuativi e procedimenti speciali.
- **Parte 6 - Attuazione e monitoraggio** – nel capitolo relativo al monitoraggio si espone la modalità che il PUG ha scelto per monitorare l’attuazione delle strategie e delle azioni perseguite attraverso una selezione di indicatori di contesto, di efficacia e di contributo.
- **Parte 7 - Modalità di consultazione e partecipazione** – si darà conto del processo partecipativo portato avanti dal PUG.