
Allegato D “SPECIFICAZIONI IN MERITO ALLA MANIFESTAZIONE DI INTERESSE N.34 PRESENTATA DA SITECO SRL”

Il presente allegato viene elaborato in risposta alla pronuncia del Consiglio di Stato Sezione Prima Adunanza di Sezione del 24/05/2017 numero affare 02321/2016.

Localizzazione

L’area in trattazione rientra nell’ambito individuato in PSC come Ans 3.5 “ambiti potenziali per nuovi insediamenti urbani da destinarsi principalmente alla realizzazione di dotazioni territoriali”.

L’art.5.4 del PSC prevede per tale ambito i seguenti parametri:

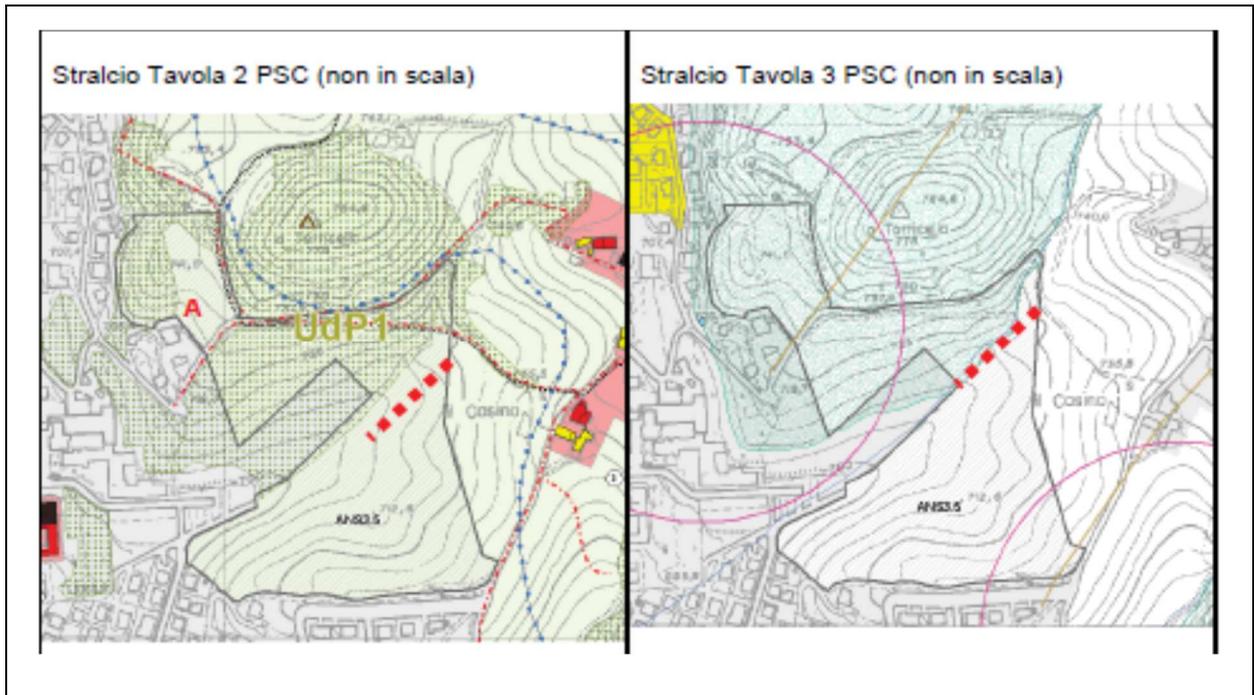
- St = 71.500 mq di cui solo una piccola parte idonea ad accogliere la modesta capacità edificatoria
- Capacità insediativa massima: 500 mq di SC
- H massima orientativa: 2 piani fuori terra

Condizioni per l’attuazione - Valsat

La Valsat, che costituisce parte integrante e cogente del Piano, all’interno della specifica scheda d’ambito n. 3 identifica due porzioni (sub-ambiti), caratterizzate da obiettivi e condizionamenti differenti:

- Il **sub-ambito A** (*oggetto della richiesta*) a nord appare idoneo a ospitare la modesta capacità insediativa prevista per l’ambito, non apparendo idoneo ad ospitare funzioni caratterizzate da elevata affluenza di pubblico;
- Il **sub-ambito B** a sud appare urbanisticamente strategico per l’incremento delle dotazioni territoriali, in particolare al servizio dell’ospedale o, eventualmente, alla realizzazione del nuovo cimitero.”
- I principali vincoli interessanti l’area vengono di seguito sintetizzati:

Zone di particolare interesse paesaggistico ambientale (art.2.6 PSC)
 Aree di possibile alimentazione delle sorgenti (art.2.19 PSC)
 Zone di rispetto di 200 metri da sorgenti captate per uso idropotabile (L.152/99) (art.2.19 PSC)
 Aree boscate (vincolo paesaggistico art. 142 let. g D.Lgs. 42/2004 e art.2.3 PSC) - Parte Crinali minori (art.2.8 PSC)
 Viabilità storica (art. 2.13 PSC)
 Sentieri - Percorsi di interesse paesaggistico
 Vincolo aeroportuale - Isoquota 724,00
Stralcio area di intervento



Di seguito si procede alla trattazione delle motivazioni ostative all'accoglimento dell'istanza articolata in due punti. Il primo tratta il mancato inserimento nel POC 2015/2020 ripercorrendo l'iter percorso ai sensi dell'art. 30 della LR 20/2000, mentre il secondo fa riferimento alla selezione delle proposte pervenute a seguito dell'avviso pubblicato in l'attuazione dell'art. 4 della L.R. n.24/2017

1.Proposta di inserimento nel POC 2015-2020, istruttoria tecnica, motivazioni del mancato inserimento

La L.R. Emilia-Romagna n.20/2000, in base alla quale sono stati redatti gli strumenti urbanistici vigenti del Comune di Pavullo nel Frignano (PSC – RUE – POC) distingue, come numerose altre leggi regionali in materia urbanistica, un livello di “pianificazione strutturale”, affidato al PSC, un livello di “pianificazione operativa” disciplinato dal POC, ed una disciplina degli interventi edilizi diretti (RUE). Nel primo strumento viene definito il sistema dei vincoli (ambientali, storico-culturali, paesaggistici, geologici e sismici), di rilievo sovracomunale o definiti dallo stesso PSC, ed anche in relazione ad esso (ed alle condizioni di sostenibilità ambientale e territoriale che ne discendono) il PSC effettua una macro suddivisione del territorio comunale in “ambiti territoriali” (urbanizzati, di eventuale nuovo insediamento, rurali) per i quali definisce obiettivi generali e condizioni di trasformabilità, assegnando al POC (per gli ambiti di nuovo insediamento) e al RUE (per il territorio urbanizzato e per quello rurale) il compito di disciplinare le eventuali trasformazioni.

La maggiore novità della legge 20/2000 rispetto alle precedenti leggi urbanistiche consiste nel **non attribuire al PSC** il compito di conformare giuridicamente la proprietà assegnando diritti edificatori e modalità di intervento, ma soltanto fissando (con la Valsat) le condizioni di sostenibilità, e affidando al POC, per i nuovi insediamenti, il compito di programmare nel tempo e di quantificare e qualificare nello spazio gli interventi da attuare.

Tutte le trasformazioni più rilevanti, a partire dall'acquisizione di aree e dalla realizzazione di opere di interesse pubblico (anche attraverso l'apposizione del vincolo finalizzato all'esproprio) hanno quindi sede normativa nel POC, i cui contenuti (vincoli espropriativi, diritti edificatori privati, programmazione opere pubbliche) hanno efficacia per una durata limitata, e comunque decadono dopo cinque anni dall'approvazione del piano se non passano alla fase attuativa vera e propria.

Pertanto un "ambito per nuovi insediamenti urbani" definito dal PSC non identifica un'area "di espansione" come nel PRG, per la cui attuazione era sufficiente, prima della L.R. 20/2000, l'approvazione di un piano particolareggiato di iniziativa privata (avendo il PRG già definito usi e indici urbanistici ammessi), ma un'area del territorio rurale nella quale è **eventualmente possibile attuare trasformazioni**, per le quali in base alla L.R. n.20/2000 è richiesta, a seguito di una selezione tra le possibili opzioni e proposte presentate dai privati, una **specifico decisione del Comune di porre in attuazione un intervento nell'area stessa**, o in parte di essa, come quota delle potenziali trasformazioni ammissibili in base al PSC, in conformità ai suoi vincoli e obiettivi.

La non attribuzione dei diritti edificatori da parte del PSC ha un preciso riscontro nel regime fiscale, che distingue nettamente l'IMU a cui è assoggettata un'area per la quale il RUE o il POC hanno definito le modalità di trasformazione e assegnato i diritti edificatori, da un'area classificata dal PSC allo stesso modo, ma per la quale il temporaneo non inserimento nel POC non ne consente alcuna edificabilità.

Altro cardine su cui è imperniata la legge urbanistica n.20/2000 (a cui è succeduta in Emilia-Romagna la L.R.n.24 nel dicembre 2017) è il **criterio perequativo**¹, in base al quale nelle parti degli ambiti di nuovo insediamento inserite nel POC i diritti edificatori sono assegnati a tutte le aree in misura proporzionale alla loro dimensione, distinguendo soltanto le parti soggette a vincoli di non edificabilità (che disporranno di un indice perequativo sensibilmente inferiore), da quelle valutate come insediabili. Ovviamente ciò comporta anche una distinzione tra parti insediabili dell'ambito (su cui si concentreranno tutti i diritti edificatori assegnati alle proprietà dell'ambito) e parti non idonee all'insediamento, sia per vincolo di inedificabilità che per destinazione urbanistica pubblica (dalle quali pertanto dovranno essere trasferire i diritti assegnati).

Ciò consente non solo di realizzare una condizione di equità tra le proprietà interessate da scelte urbanistiche (l'area destinata a usi pubblici non è a priori svantaggiata rispetto a quella destinata a usi privati), ma anche di mettere a punto con il POC meccanismi attuativi in grado di realizzare interventi di pubblica utilità senza dover necessariamente ricorrere alla procedura espropriativa e in molti casi senza poter disporre di risorse economiche pubbliche, in quanto è lo stesso diritto edificatorio assegnato in forma perequativa che può "compensare" la cessione dell'area alla pubblica amministrazione.

Una volta riconosciuto lo specifico interesse pubblico all'acquisizione di un'area o alla realizzazione di un'opera prevista dal POC, il Comune può definire un accordo con il privato in base al quale alla parte dell'ambito territoriale da acquisire viene assegnato un diritto edificatorio, che la/e proprietà trasferiranno nella parte insediabile dell'ambito, e che si aggiungerà ai diritti perequativi assegnati a quella parte.

¹ (L.R. n.20/2000, art. 30 c.3) *"Nel definire le modalità di attuazione di ciascun nuovo insediamento o intervento di riqualificazione il POC applica criteri di perequazione ai sensi dell'art. 7".*

Questa disposizione ha generato in molti casi una specifica previsione che si riscontra anche nel PSC di Pavullo nel Frignano: infatti accanto agli ambiti per nuovi insediamenti urbani, che sono destinati in parte allo sviluppo di insediamenti privati ed in parte a dotazioni pubbliche (parchi, strade, parcheggi, attrezzature pubbliche), il PSC prevede e perimetra ambiti (**ANS3**) definiti come **“potenzialmente utilizzabili, integralmente o prevalentemente per dotazioni territoriali”**.

L'art. 4.2 al comma 3, terzo capoverso stabilisce che le modalità di realizzazione degli ANS 3, destinati prevalentemente o esclusivamente a dotazioni territoriali, dovrà essere tale che l'eventuale realizzazione della quota residenziale ammessa all'interno degli stessi ambiti ANS-3, venga posta in attuazione assicurando primariamente l'integrale realizzazione della dotazione pianificata e limitando all'indispensabile, l'utilizzo di suolo per la previsione residenziale perequativa.

L'art. 4.6 del PSC 2 stabilisce ai commi 2 e 3 che :

“2. L'applicazione della perequazione urbanistica non riguarda tutto il territorio comunale, ma riguarda le aree nelle quali, ai sensi del PSC, sono possibili significative trasformazioni dello stato urbanistico, ivi comprese le eventuali aree, anche interne agli ambiti urbani consolidati o al centro storico, che si intende acquisire al patrimonio pubblico per la realizzazione di attrezzature e spazi collettivi. Ai fini della perequazione urbanistica, il PSC attribuisce diritti edificatori uniformi a tutti gli immobili che si trovano nelle medesime condizioni di fatto e di diritto”.

“3. Il diritto edificatorio esprime la potenzialità di edificazione riconosciuta alla proprietà di una determinata area nel caso in cui tale area sia interessata dalla trasformazione urbana o sia ceduta al Comune; i diritti edificatori diventano quindi effettivi solo nel momento in cui il POC definisca i termini e le modalità di una determinata operazione di trasformazione urbanistica che coinvolga detta area e sono attuabili esclusivamente nei termini, nei modi e nella localizzazione stabiliti nel POC. A tal fine il POC può stabilire il trasferimento del diritto edificatorio dall'area alla cui proprietà sono riconosciuti ad altra area nella quale è ammessa la loro trasformazione in effettiva edificazione”.

All'art. 5.4 c.2 lett.c il PSC definisce gli ANS_3 come *“ambiti potenzialmente utilizzabili, integralmente o prevalentemente, per dotazioni territoriali: attrezzature e spazi collettivi, urbanizzazioni, dotazioni ecologiche e ambientali, per circa 227.000 mq. Per le porzioni che siano soggette a vincoli sostanziali all'edificazione di cui al Titolo II, essi potranno essere utilizzati esclusivamente entro i limiti derivanti dal rispetto dei vincoli stessi”.*

Si tratta quindi di aree per le quali l'obiettivo del PSC non è l'urbanizzazione, ma al contrario **l'acquisizione come dotazione territoriale per usi di pubblica utilità**; acquisizione da realizzare, attraverso accordo con il privato, attribuendo in sede di POC all'area diritti edificatori (definiti dal PSC attraverso un indice o un valore massimo assoluto), che hanno il ruolo esplicito, definito dalla legge regionale (art. 30 c.11) di essere attribuiti a titolo compensativo, in luogo dell'indennità di esproprio:

“Al fine di favorire l'attuazione degli interventi di trasformazione, il POC può assegnare quote di edificabilità quale equo ristoro del sacrificio imposto ai proprietari con l'apposizione del vincolo di destinazione per le dotazioni territoriali o per le infrastrutture per la mobilità. Per il medesimo scopo lo strumento urbanistico può prevedere, anche attraverso la stipula di accordi di cui all'art. 18, il recupero delle cubature afferenti alle aree da destinare a servizi, su diverse aree del territorio urbano”.

E' in questo contesto legislativo che deve essere inquadrata la previsione del PSC di Pavullo nel Frignano relativa all'ambito ANS3_5, a cui non è stata data attuazione con il POC 2015/2020.

La proprietà dell'area, interpretando il PSC come si trattasse di un PRG, propose infatti l'edificazione sulla porzione di area definita insediabile dal PSC, ignorando la condizione/obiettivo della cessione di aree per dotazioni al di là dello standard di parcheggi privati e pertinenziali dovuti per l'urbanizzazione del "lotto" (**venendo quindi meno all'obiettivo del PSC per quell'ambito**), e richiedendo diritti edificatori compresi tra 475 e 500 mq. (vale a dire quelli previsti dal PSC per l'intero ambito, di cui la proprietà proponente dispone soltanto per circa 1/7 della superficie), né tantomeno assicurava, come disciplinato dal PSC art. 4.2, primariamente l'integrale realizzazione della dotazione pianificata.

Le ragioni ostative all'accoglimento della proposta della Società SITECO erano dunque insite nei criteri generali della L.R. n.20/2000, negli obiettivi del PSC, nelle prescrizioni date dal PSC al POC (che non ne può mai modificare i contenuti), in quanto la proposta **non corrispondeva in nessuna parte a tali obiettivi, prescrizioni e criteri applicativi definiti dalla Legge urbanistica e dal PSC vigente.**

Altre prescrizioni del PSC, in particolare relative alle condizioni di sostenibilità definite dalla Valsat del piano (che prescrive la "**contestuale o preventiva risoluzione delle criticità del collettore fognario centrale di Pavullo**"), non hanno trovato, nel periodo di formazione del POC, una adeguata risposta tecnica ed un conseguente impegno da parte del soggetto attuatore, per cui la valutazione preliminare di ammissibilità afferma che "la mancata risoluzione della criticità rappresentata dal collettore fognario centrale di Pavullo renderebbe l'eventuale attuazione dell'ambito non conforme alle disposizioni del PSC", aggiungendo che "sulla specifica tematica, riguardante questa ed altre manifestazioni di interesse, si è quindi avviato un confronto con l'ente gestore del sistema di smaltimento reflui e con la Provincia di Modena al fine di verificare l'attuale stato delle reti e la progettualità ad essa connessa"; la valutazione conclusiva dell'istruttoria segnala al riguardo che "persiste una problematica relativa alla destinazione della quota di edificazione ammissibile nell'ambito che, in base alla scheda di Valsat, "è intesa ad agevolare la realizzazione delle dotazioni territoriali attraverso una compensazione perequativa".

* * *

2. Selezione delle proposte pervenute a seguito dell'avviso pubblicato per l'attuazione dell'art. 4 della L.R. n.24/20197

In data 21/12/2017 è stata approvata la L.R. n. 24 "disciplina regionale sulla tutela e uso del territorio" che ha riformato la precedente disciplina urbanistica regionale L.R. n. 20/2000;

La Legge in parola prevede un periodo transitorio di attuazione delle previsioni dei piani previgenti, in particolare l'art. 4 della L.R. n.24/2017 prevede che, ai fini di selezionare la parte di previsioni del PSC di cui si vuol consentire l'attuazione immediata, il Comune deve approvare una delibera di indirizzo con la quale stabilisce, in conformità ai principi di imparzialità e trasparenza, i criteri di priorità, requisiti e limiti con cui saranno valutate le proposte di accordi operativi presentate dai privati (entro il 01.01.2021) e ne verifica la loro rispondenza all'interesse pubblico. La delibera di indirizzo che prevede l'immediata attuabilità di un insediamento di rilievo sovra comunale,

disciplinato dal PTCP e previsto dal PSC, che si concreta con la stipula dell'accordo operativo, è subordinata all'assenso del rappresentante della Provincia, circa la conformità dell'intervento alla pianificazione di area vasta, nell'ambito del parere del Comitato Urbanistico (CU).

L'Amministrazione Comunale di Pavullo ha inteso applicare le disposizioni previste dalla L.R. n.24/2017 nel periodo transitorio 2018-2021 per consentire l'attuazione di interventi previsti dal PSC per i quali il piano subordina l'attuazione al preventivo inserimento nel POC – Piano Operativo Comunale, ai sensi della L.R. n.20/2000;

il Comune di Pavullo n/F ha provveduto, con delibera della G.C. n. 81 del 09/08/2018, ad approvare un "avviso pubblico" finalizzato a dare attuazione alla fase transitoria.

L'avviso è stato pubblicato dal 10/08/2018 al 31/10/2018 e in tale periodo gli interessati potevano presentare manifestazione di interesse.

A seguito della pubblicazione la società Siteco L.R. Montanini Filippo, ha presentato manifestazione di interesse prot. n. 0023217 del 31/10/2018.

Nell'avviso pubblico viene evidenziato che:

"l'Amministrazione comunale intende sviluppare le seguenti azioni strategiche, che derivano dagli atti di programmazione e pianificazione dell'Ente e di seguito elencati:

1. rafforzamento qualitativo della città pubblica e consolidamento del sistema dei servizi e delle dotazioni territoriali (funzioni pubbliche, scuole, infanzia, terza età, etc.); (...)

L'avviso pubblico indica l'obiettivo del **consolidamento del sistema dei servizi e delle dotazioni territoriali** al primo posto tra le azioni strategiche da perseguire con la Delibera di indirizzo.

Inoltre, dal punto di vista delle **criticità ambientali**, l'avviso precisa che:

"Le manifestazioni d'interesse ai fini della stesura e approvazione della Delibera di indirizzo, che come previsto dall'art. 4 della L.R. n.24/2017 definirà la selezione dell'ambito applicativo delle previsioni cui dare immediata attuazione al PSC e al POC, saranno esaminate sulla base dei seguenti criteri di valutazione (che saranno sviluppati e approfonditi nella Delibera di indirizzo):

(...)

- Per le manifestazioni d'interesse che riguardano gli ambiti del PSC interessati da condizionamenti quali vincoli o criticità pregresse delle infrastrutture a rete, ed in particolare negli ambiti di nuovo insediamento previsti a sud del capoluogo, verrà altresì valutata, come ulteriore elemento privilegiato di selezione, l'individuazione di soluzioni volte al superamento delle criticità evidenziate.

- Le proposte dovranno tener conto delle criticità segnalate dal gestore relative alle infrastrutture a rete ed in particolare al sistema fognario depurativo del capoluogo, e delle conseguenti esigenze di adeguamento, segnalate nel documento allegato al presente Avviso pubblico (Allegato C)".

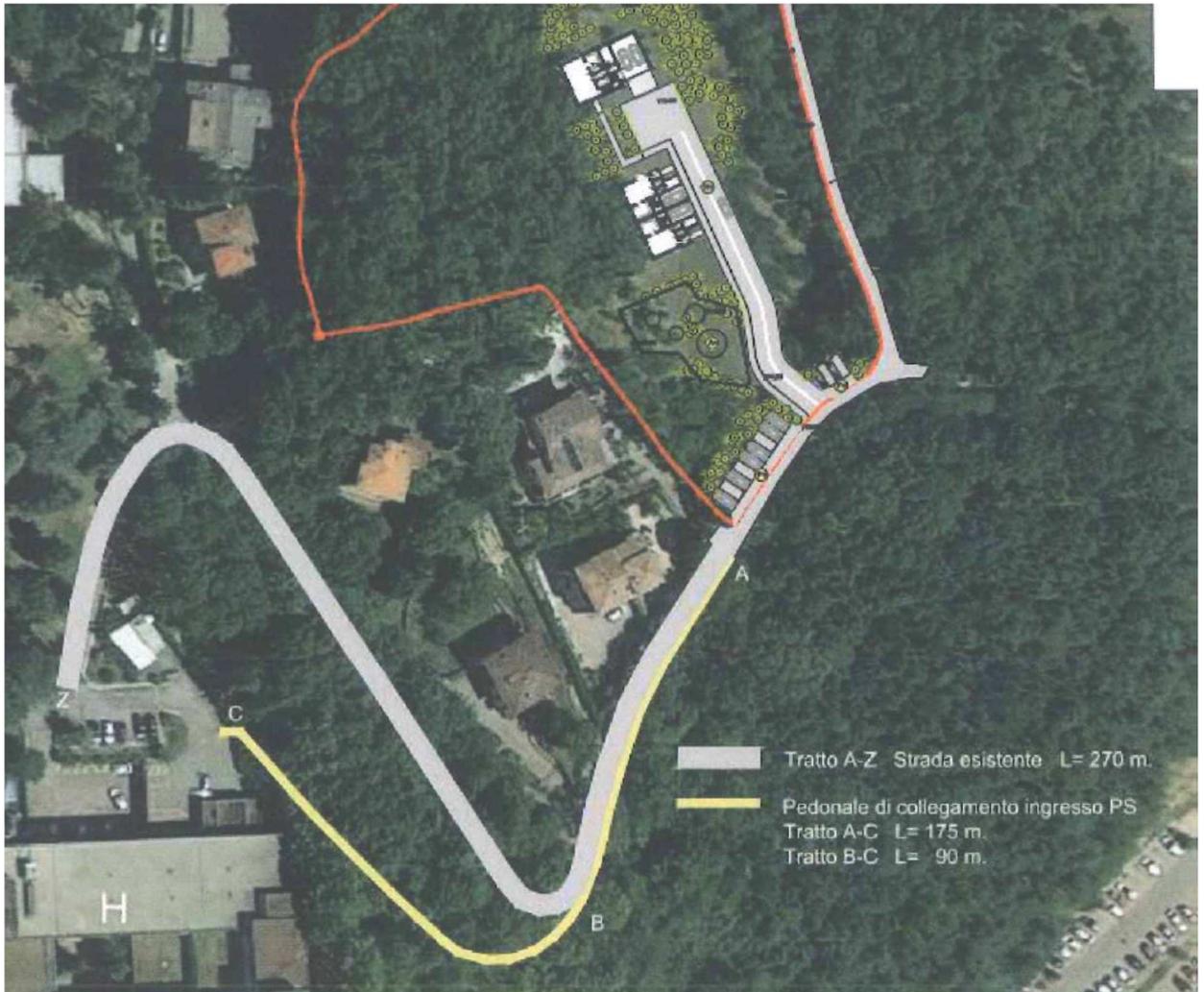
La proposta prevede:

- la Sc residenziale richiesta, tra 475,40 /500 mq pressoché pari a quella massima (500 mq.) ammessa dal PSC per l'intero ambito ANS3_5;

- la cessione di "un'area di sosta attrezzata costituita da 9 parcheggi standard e 2 per disabili, in batteria ortogonale all'asse stradale esistente, ad accesso diretto".

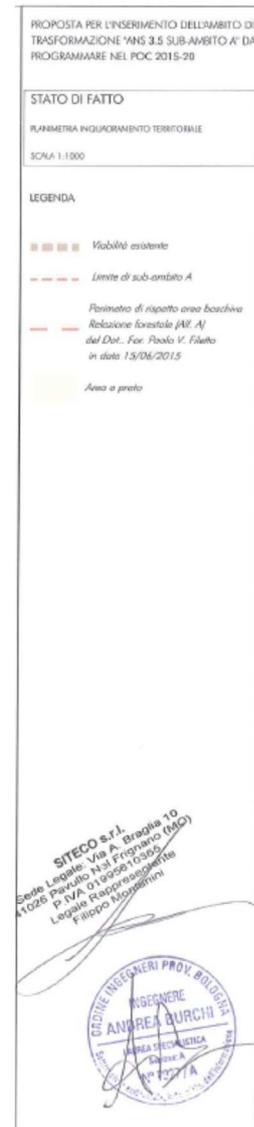
- collegamento pedonale ingresso PS

Il tutto come meglio evidenziato nello stralcio localizzativo sotto riportato



Dall' elaborato grafico sotto riportato, che rappresenta uno stralcio degli elaborati grafici prodotti dal proponente, si evince altresì un'evoluzione della parte boscata rispetto alla perimetrazione del Bosco nella cartografia del PS.

Si apprezza inoltre in adiacenza al perimetro del territorio urbanizzato ove la scheda di Valsat prescrive di concentrare la modesta quota di edificabilità, un soprassuolo dove specie arboree ed arbustive hanno attecchito.



CONDIZIONI DI SOSTENIBILITÀ IN RELAZIONE ALLE RETI TECNOLOGICHE

In merito al tema della sostenibilità delle reti tecnologiche, permane la criticità già evidenziata dal PSC e confermata dal contributo istruttorio di Hera relativamente al collettore fognario.

Sono pertanto da confermare tutte le motivazioni già segnalate a supporto della decisione del non inserimento della proposta nel POC vigente, ed in particolare:

- non conformità del criterio perequativo rispetto a quanto stabilito dal PSC per l'assegnazione dei diritti edificatori (la SU richiesta non è proporzionata alla porzione di proprietà dell'ambito detenuta)
- mancata disponibilità alla cessione dell'area per dotazioni territoriali che rappresenta la maggior parte dell'ambito ANS3_5, la cui acquisizione rappresenta la finalità dichiarata del PSC. PSC che cita testualmente "La quota di edificazione ammissibile è intesa ad agevolare la realizzazione delle dotazioni territoriali attraverso la compensazione perequativa".
- La mancata localizzazione della capacità edificatoria in adiacenza al perimetro del territorio urbanizzato.

Si evidenzia che motivazioni pressoché analoghe sono state formulate in sede della Delibera di indirizzo per le altre due manifestazioni di interesse che riguardano ambiti ANS3:

- per la manifestazione n. 38 la proposta, relativa all'ambito ANS3_16, riguarda un'area di dimensioni pari al 30% circa dell'ambito, e prevede di utilizzare una SC di 1.150 mq. (il 72% circa del massimo assegnabile all'ambito); la proposta non rispetta le indicazioni del PSC né riguardo l'area insediabile, né rispetto alla tipologia e alle dimensioni delle dotazioni richieste;
- per la manifestazione n. 39 la proposta, relativa all'ambito ANS3_17, prevede l'edificazione di 600 mq. di SC residenziale, e pertanto non è conforme al PSC che prevede che l'area (St = 6.000 mq.) sia destinata a dotazioni territoriali (parco pubblico), e priva di possibilità edificatorie.

In conclusione, alle valutazioni tecniche sopra richiamate sulla conformità al PSC, si deve aggiungere che, in ragione del principio della discrezionalità delle scelte di pianificazione urbanistica da parte della pubblica amministrazione, ed in assenza di vizi di legittimità, l'Amministrazione comunale, in rapporto alle finalità del procedimento di cui all'atto deliberativo di cui il presente allegato costituisce parte integrante, **non ha individuato nella proposta in oggetto** (come nelle altre due proposte richiamate, relative alla stessa tipologia di ambito ANS_3 del PSC) il **necessario e specifico interesse all'acquisizione delle aree di cessione proposte, né la coerenza delle proposte con gli obiettivi di interesse pubblico definiti dal PSC per l'ambito** non assicurando primariamente l'integrale realizzazione della dotazione pianificata.