PUG

COMUNE DI FERRARA

Piano Urbanistico Generale (PUG)

(Legge Regionale n. 24/2017)

VALSAT – Parte 1

PREMESSA E METODOLOGIA

Agosto 2026

VAS 1

studio Gasparrini

Piano Urbanistico Generale

COMUNE DI FERRARA
Piazza del Municipio, 2
44121 FERRARA
Tel. 800 532532

Sindaco
Alan FABBRI

Assessore all'Urbanistica
Stefano VITA FINZI ZALMAN

Ufficio di Piano
Arch. Fabrizio MAGNANI (Responsabile UdP)

Ing. Cristiano RINALDO (Coordinatore UdP)
Arch. Anna ALESSIO
Ing. Diego BREGANTIN
Arch. Andrea CHIEREGATTI
Arch. Antonella MAGGIPINTO
Arch. Silvia MAZZANTI
Dott. Michele PANCALDI
Dott.ssa Federica PARIS

Strutture organizzative correlate
Arch. Barbara BONORA (U.O. Pianificazione attuativa)
Arch. Paola ONORATI (U.O. Sportello Unico Edilizia)
Ing. Mariangela CAMPAGNOLI (U.O. Sismica, vigilanza e accessibilità)
Arch. Marcella LEONI (U.O. SUAP)

Competenze professionali (DGR n. 1255/2018)

CAMPO PIANIFICATORIO
Arch. Fabrizio MAGNANI (Dirigente Governo del territorio)
Arch. Anna ALESSIO
Arch. Barbara BONORA
Arch. Andrea CHIEREGATTI
Arch. Silvia MAZZANTI
CAMPO PAESAGGISTICO
Arch. Antonella MAGGIPINTO
CAMPO AMBIENTALE
Ing. Diego BREGANTIN
CAMPO EDILIZIO
Arch. Paola ONORATI
Ing. Mariangela CAMPAGNOLI
Ing. Francesca CHIEREGATO
Ing. Simone ZAPPATERRA
CAMPO GIURIDICO
Avv. Roberto OLLARI (esperto esterno)
CAMPO ECONOMICO-FINANZIARIO
Urb. Daniele RALLO (esperto esterno)
GARANTE COMUNICAZIONE E PARTECIPAZIONE
Arch. Silvia MAZZANTI

GRUPPO DI LAVORO
Progettisti
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)

Esperti specialistici
Pianificazione Urbanistica
Arch. Francesco VAZZANO (Città della Cultura)
Arch. Sergio FORTINI (Città della Cultura)
Arch. Anna LUCIANI (Città della Cultura)
Arch. Chiara CESARINI (MATE)
Urb. Alberto Cristofori (MATE)
Arch. Martina CONTE (Studio Gasparrini)
Arch. Lorena PISAPIA (Studio Gasparrini)
Arch. Daniele SANDRI (Studio Gasparrini)

Pianificazione Urbanistica e supporto tecnico al coordinatore scientifico
Arch. Valeria SASSANELLI (Studio Gasparrini)

Paesaggio, territorio agricolo, ecologia, ambiente
Arch. Francesco NIGRO
Dott. for. Paolo RIGONI (SILVA)
Dott. for. Marco SASSATELLI (SILVA)

Sistema Informativo Territoriale (SIT)
Urb. Lisa DE GASPER (MATE)
Urb. Marco ROSSATO (MATE)

Valutazione ambientale
Urb. Morena SCRASCIA (MATE)
Ing. Elettra LOWENTHAL (MATE)

Materia giuridica
Avv. Roberto OLLARI

VALSAT - PARTE 1 – PREMESSA E METODOLOGIA

Indice

1.1 Premessa 4
1.2 Quadro normativo 4
1.3 Metodologia di ValSAT 5
1.3.1 Il ruolo della ValSAT e impostazione metodologica 6
1.3.2 Dal quadro delle conoscenze diagnostico agli scenari evolutivi e alle valutazioni 7
1.3.3 La ValSAT come supporto alle decisioni 8
1.3.4 Struttura del documento di ValSAT 10

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.

Pertanto, 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 matrici ambientali.

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, finalizzata 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 subìto 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. La LUR stabilisce che i Comuni, nell’elaborazione ed approvazione dei propri piani prendono in considerazione gli effetti significativi sull’ambiente e sul territorio elaborando un apposito rapporto ambientale e territoriale denominato Documento di ValSAT. Esso costituisce parte integrante del Piano e sin dalla prima fase della sua elaborazione, sono individuate e valutate le ragionevoli alternative idonee a realizzare gli obiettivi perseguiti.

Pertanto, 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.

1.3 Metodologia di ValSAT

Il presente capitolo, da un lato chiarisce le modalità con cui sono stati affrontati i temi in applicazione della norma, e quindi il percorso utilizzato per supportare il processo di elaborazione del PUG, e dall'altro specifica come è stata affrontata la fase valutativa del Piano in relazione agli obiettivi che il PUG si è prefissato. La fase di elaborazione degli Obiettivi, e in particolare, elaborazione della Strategia e valutazione ambientale-territoriale sono il frutto di continui aggiustamenti, di un processo co-evolutivo tra le scelte e la sostenibilità delle stesse.

Il Documento ValSAT, in questi termini è stato connotato nel suo processo di elaborazione da una dimensione 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 di Ferrara si inserisce all'interno di un quadro ambientale, sociale, territoriale ed economico caratterizzato da:

- la straordinaria ricchezza del patrimonio culturale e ambientale;
- un territorio molto esteso costellato da un notevole quantità di frazioni e nuclei abitati, spesso 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;
- il rischio sismico;
- il rischio 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;
- un incremento del flusso di persone, in particolare studenti, legate alla veloce e importante espansione dell'Università;
- l'esigenza di proiettare 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.

Il Quadro Conoscitivo Diagnostico si è occupato non solo di raccogliere di raccogliere dati e informazione, ma piuttosto è stato concepito come un insieme integrato di descrizioni e interpretazioni per "sistemi funzionali" in grado di traguardare le criticità e i fabbisogni (la "diagnosi") a cui il Piano deve dare risposte strategiche, regolative e progettuali.

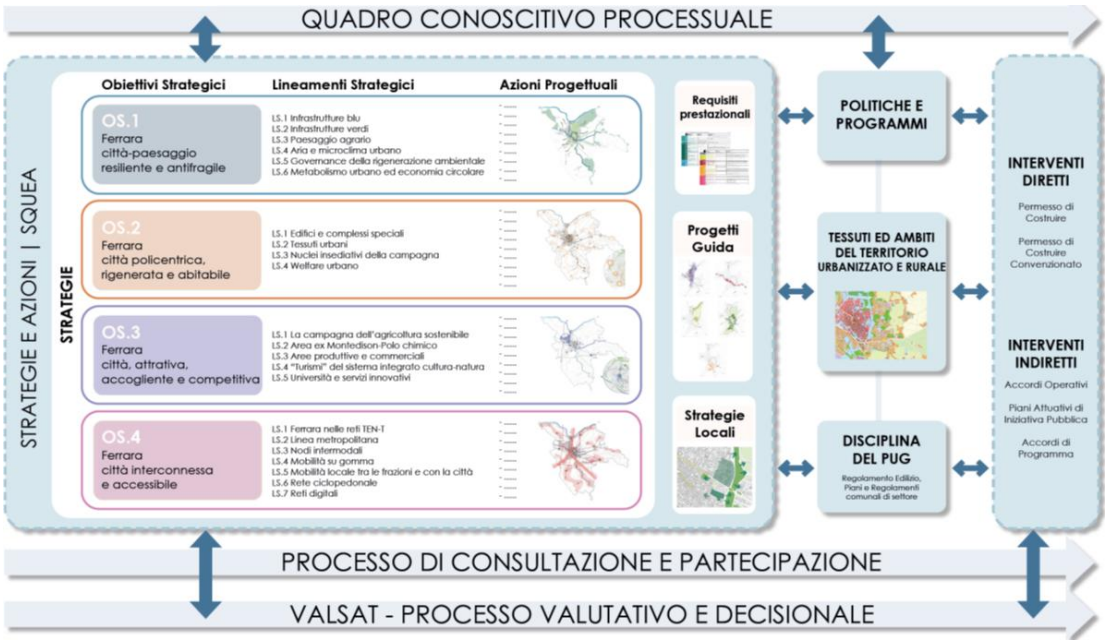
La Valsat fornisce una ulteriore riflessione sulla relazione **diagnosi e scelte** di Piano attraverso una declinazione ambientale, territoriale, sociale ed economica, diventando strumento efficace ed occasione per un ripensamento della città in senso resiliente; processo attivo che accompagna la formazione 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) una delle dimensioni del Piano e considera non solo gli aspetti ambientali ma anche quelli territoriali, sociali ed economici.

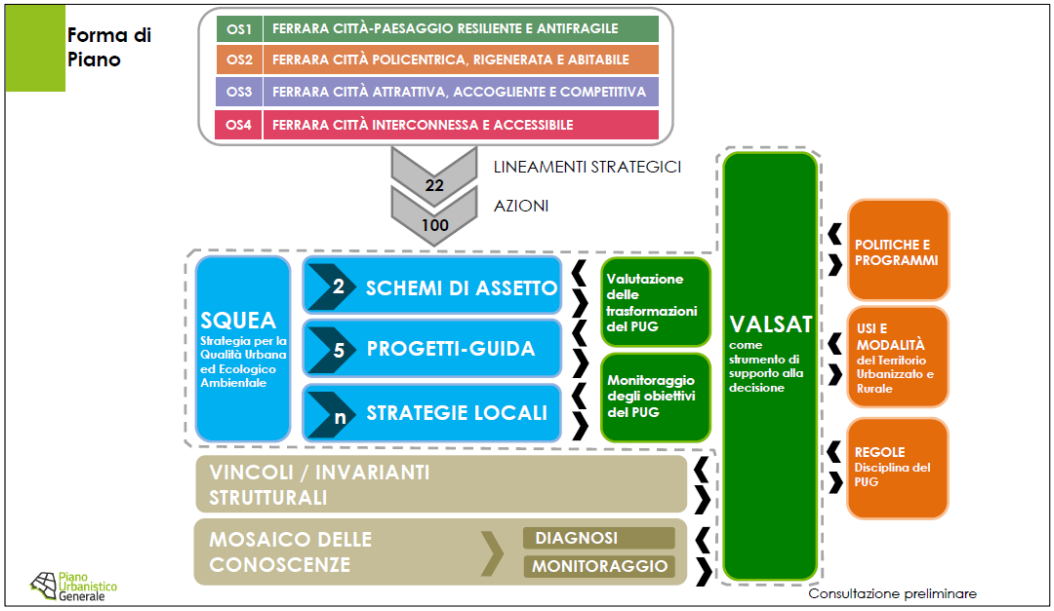
1.3.1 Il ruolo della ValSAT e impostazione metodologica

L'immagine sottostante riporta lo schema logico del PUG di Ferrara. La "*Visione*" dell'Amministrazione, ovvero i 4 Obiettivi proposti dalla Giunta, esplicitati nella SQUEA (Lineamenti strategici e Azioni progettuali graficizzate nelle Tavole di Assetto,i Progetti Guida e le Strategie Locali) che si confrontano con la ValSAT e con la relative verifiche di coerenza interna ed esterna del Piano. ValSAT che 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



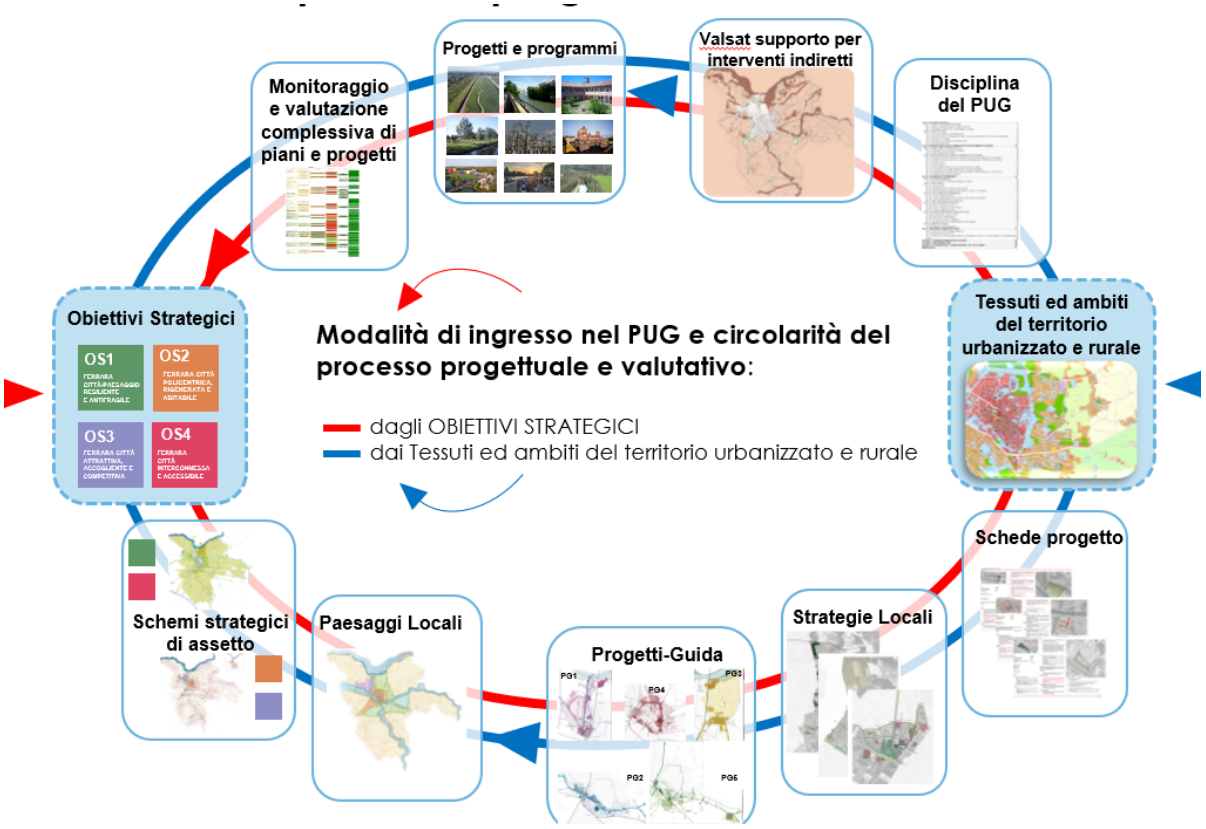
La metodologia di ValSAT, dettagliata nei paragrafi successivi, è stata supportata anche da un approccio di tipo Multicriteria con semplici ma importanti procedure di map algebra. Anche lo schema logico rappresentato sotto, esplicita come la ValSAT diviene strumento di supporto alla decisione, in prima 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 quadro delle conoscenze diagnostico agli scenari evolutivi e alle valutazioni

La ValSAT è lo strumento per valutare in quale modo le componenti paesaggistiche, insediative, culturali, ambientali e la quota di dotazioni e servizi sono 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

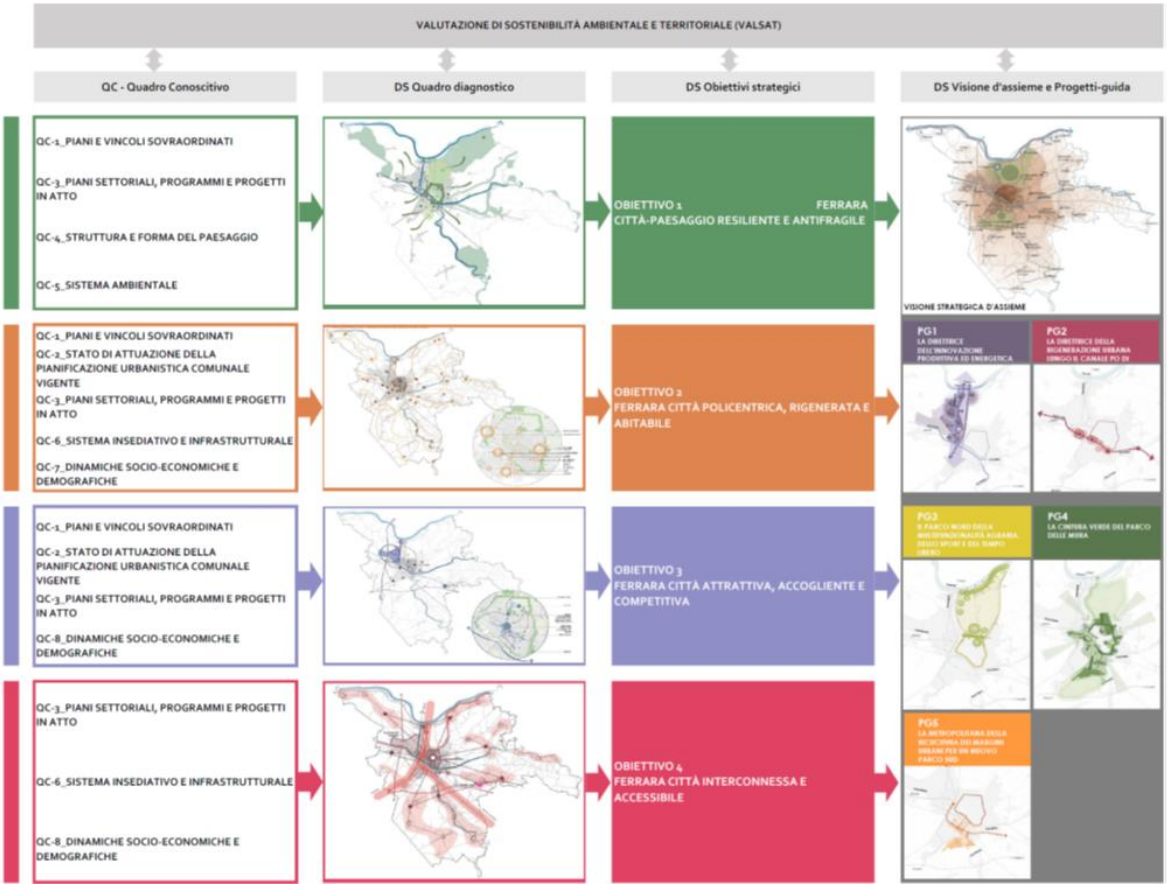
Accanto alla definizione congiunta degli elementi emersi nel Quadro Conoscitivo e a quelli evidenziati con la ValSAT, si è arrivati alla valutazione degli scenari. Il processo di ValSAT ha portato ad elaborare, da un lato lo scenario zero e dall'altro lo scenario evolutivo ipotetico in assenza di PUG.

Nell'elaborazione della Strategia, la ValSAT vaglia e seleziona l'insieme di criticità e opportunità, condizionamenti e specificità emerse dal QC e dalla sua Diagnosi, al fine di definire, o meglio ridefinire e adattare, gli obiettivi e le politiche-azioni necessarie a garantire i principi di sostenibilità come la capacità di resilienza, equità e competitività del sistema sociale ed economico 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 è dato 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 alle decisioni

In relazione agli Obiettivi, alla diagnosi e alla valutazioni effettuate fatta su diversi criteri si è arrivati 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 traguardare nelle 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 prestazioni 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 esporrà 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 esporrà 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 sovra 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 si compone di diverse parti che 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** – in questa parte del Documento sono state analizzate 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 –** in questa parte del Documento viene illustrata l'articolazione del PUG
- **Parte 5 - Coerenza, Valutazione e approfondimenti del Piano –** questa parte del Rapporto Ambientale è stata suddivisa in ulteriori 3 sottosezioni: la prima parte serve a descrivere il processo logico del PUG, gli aspetti valutati in relazione alle scelte strategiche e alle disposizione della disciplina, anche sulla base delle evidenze del Quadro Conoscitivo diagnostico; sono inoltre riportati la coerenze interna e quella esterna con gli strumenti sovraordinati e con i vincoli. La seconda parte contiene la parte di valutazione e le modalità di attuazione. Fornisce indicazioni, prescrizioni e orientamento alla fase attuativa; servirà ad un soggetto privato che vuole presentare un AO o PCC, ma ha anche la funzione di indirizzare la realizzazione della città pubblica. La terza parte raccoglie vari approfondimenti e studi di varia natura che si sono resi necessari per la definizione della fase valutativa. E' inoltre presente l'elaborato E-RIR.
- **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, delle azioni e del contesto circostante, attraverso una selezione di indicatori di contesto, e di efficacia.
- **Parte 7 - Modalità di consultazione e partecipazione –** nella parte finale del Documento viene dato conto del processo partecipativo portato avanti dal PUG.