

Regione Emilia Romagna

Provincia di Piacenza



COMUNE DI CAORSO

Piano Operativo Comunale

L.R. 24 Marzo 2000 n° 20

ADOZIONE con atto di C.C. n° 38 del 06/08/2012
CONTRODEDUZIONE E APPROVAZIONE con atto di C.C. ... del



POC

Documento Programmatico
per la Qualità Urbana

Sindaco
Fabio CALLORI

Progettista
Arch. Ivano ROMANINI

Collaboratori
Arch. Marta DE VECCHI
Arch. Maria Paola BORGHI

1-NOTE INTRODUTTIVE	2
1.1- PREMESSA	2
1.2- LA NUOVA STRUMENTAZIONE URBANISTICA	3
1.3- LA PEREQUAZIONE URBANISTICA	3
1.4- I LIVELLI DELLA PIANIFICAZIONE	6
2- LE SCELTE DI PIANO	8
2.1- UN NUOVO STRUMENTO	8
2.2- SETTORE PRODUTTIVO	9

1-NOTE INTRODUTTIVE

1.1- PREMESSA

La legge regionale 20/2000 e successive modificazioni avvenute con la 6/2009 ha aperto un profondo cambiamento nell'elaborazione dei nuovi strumenti urbanistici. Le volontà delle Amministrazioni Comunali possono essere tradotte in definite strategie di trasformazione del territorio, attraverso l'utilizzo di diversi ed articolati strumenti: *Piano Strutturale Comunale* (PSC), per le invarianti strutturali e gli assetti di lungo periodo, *Piano Operativo Comunale* (POC), per rendere operative le grandi scelte di trasformazione, *Regolamento Edilizio ed Urbanistico* (RUE), per gestire il metabolismo degli elementi minuti della città.

Con la nuova impostazione giuridica, i Comuni sono pienamente titolari delle proprie scelte urbanistiche, ed il momento di confronto con le amministrazioni pubbliche e con la società civile, si sposta dal piano giuridico formale a quello del confronto delle reciproche progettualità. In questo senso assume particolare rilievo il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP).

La pianificazione si sviluppa attraverso un processo diretto a garantire la coerenza tra le caratteristiche e lo stato del territorio e le previsioni degli strumenti di pianificazione, nonché a verificare nel tempo l'adeguatezza e l'efficacia delle scelte operate. Pertanto i tecnici estensori materiali dei nuovi strumenti urbanistici, in accordo con l'Amministrazione Comunale, hanno comunque ricercato le soluzioni che risultano meglio rispondenti, non soltanto agli obiettivi generali di sviluppo economico e sociale della comunità, ma anche a quelli di tutela, riequilibrio e valorizzazione del territorio, operando una valutazione preventiva degli effetti che le previsioni del piano avranno sui sistemi territoriali.

Per garantire tale equilibrato rapporto tra sviluppo e salvaguardia del territorio (ovvero la sostenibilità territoriale e ambientale delle scelte di pianificazione), il processo di pianificazione si è mosso e dovrà continuare a muoversi da una approfondita conoscenza del territorio (in continua evoluzione e accrescimento), cioè da una analisi dei suoi caratteri, del suo stato di fatto e dei processi evolutivi che ne sono peculiari.

Il "Documento programmatico per la qualità urbana", introdotto con la LR 6/09, costituisce elaborato fondamentale del Piano Operativo del Comune ed è redatto ai sensi dell'Art.30, comma 2, lettera a) bis, della stessa LR. E' un apposito elaborato predisposto dal Comune che, "per parti significative della città comprensive di quelle disciplinate dal POC stesso, individua i fabbisogni abitativi, di dotazioni territoriali e di infrastrutture per la mobilità, definendo gli elementi di identità territoriale da salvaguardare e perseguendo gli obiettivi del

miglioramento dei servizi, della qualificazione degli spazi pubblici, del benessere ambientale e della mobilità sostenibile”.

Il presente “Documento programmatico per la qualità urbana”, oltre a contenere quanto espressamente richiesto dal citato Art.30, comma 2, lettera a) bis, della L.R. 20/2000, assume anche i contenuti di “Relazione illustrativa” del POC e quindi il compito di trattarne i contenuti generali e specifici, specificarne gli obiettivi e le finalità, illustrarne gli elaborati.

1.2- LA NUOVA STRUMENTAZIONE URBANISTICA

La necessità di formulare un nuovo strumento urbanistico per il Comune di Caorso nasce, come già ribadito, dall’approvazione della nuova Legge Regionale, n.20 del 2000 e ss mm, Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio, la quale si dimostra profondamente innovativa rispetto la tradizionale disciplina pianificatoria.

La legge sancisce innanzitutto che la pianificazione si debba sviluppare attraverso un processo diretto a garantire la coerenza tra le caratteristiche e lo stato del territorio e le previsioni degli strumenti di pianificazione, nonché a verificare nel tempo l’adeguatezza e l’efficacia delle scelte operate. Pertanto, ciascuna amministrazione, deve comunque ricercare le soluzioni che risultino meglio rispondenti, non soltanto agli obiettivi generali di sviluppo economico e sociale della propria comunità, ma anche a quelli di tutela, riequilibrio e valorizzazione del territorio, operando una valutazione preventiva degli effetti che le previsioni del piano avranno sui sistemi territoriali.

Per garantire tale equilibrato rapporto tra sviluppo e salvaguardia del territorio (che la legge esprime con la nozione di sostenibilità territoriale e ambientale dei piani), il processo di pianificazione deve muovere da una approfondita conoscenza del territorio, cioè da una analisi dei suoi caratteri, del suo stato di fatto e dei processi evolutivi che ne sono peculiari.

1.3- LA PEREQUAZIONE URBANISTICA

L’amministrazione comunale ha puntato molto, sia pure in scala adeguata al contesto in cui ci si inserisce, sulla perequazione in termini di “carta da giocare” per puntare ad un aumento della qualità urbana complessiva sul territorio. Sono diversi i riferimenti normativi e legislativi che hanno sollecitato l’Amministrazione Comunale ad introdurre nella nuova strumentazione urbanistica forme di perequazione. Oltre alla L.R. 20/2000, che presenta nel tema della perequazione uno dei suoi caposaldi e alla L.R. 37/2002 (in particolare all’art. 23, dedicato alle misure compensative in sede di accordo di cessione), anche il PTCP concede specifico

rilievo al tema quando stabilisce, all'art. 77, commi 1 e 2, delle sue NTA, che *la pianificazione comunale persegue l'obiettivo di un'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi di trasformazione urbanistica, dei diritti edificatori e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali e delle opere pubbliche programmate anche con lo scopo di limitare il ricorso all'esproprio ai casi in cui le modalità perequative non risultino applicabili; e che I Comuni, nell'ambito della formazione e approvazione dei propri strumenti urbanistici, adottano politiche di piano perequative comunque adeguate agli specifici contesti territoriali.*

È comunque il dibattito seguito alla nota sentenza 179/99 della Corte Costituzionale, che ha previsto indennizzi per i proprietari di aree sottoposte alla reiterazione di vincoli urbanistici di inedificabilità, ad avere sottolineato l'interesse per le amministrazioni comunali ad introdurre nei propri strumenti urbanistici delle procedure di perequazione urbanistica volte a realizzare aree a servizi (strade, verde pubblico, edifici pubblici), compensando i proprietari con il trasferimento dei diritti edificatori ed evitando così l'indennizzo per l'inedificabilità. È in quest'ottica che, per esempio, al comma 11 dell'art. 30 della L. 20/2000, si definisce che *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, e 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.*

Le principali caratteristiche che rendono la perequazione urbanistica, nel suo utilizzo più illuminato, una risorsa tecnica e procedurale di notevole utilità per l'ente locale possono essere così schematizzate:

- a) acquisizione senza esproprio, a costo zero o agricolo, del suolo necessario per la realizzazione di spazi e attrezzature pubbliche e costituzione di un ampio demanio pubblico i aree al servizio della collettività;
- c) miglioramento dell'efficienza economico-finanziaria della pubblica amministrazione (derivante, per esempio, dalla cessione in diritto di superficie delle aree assegnate a edilizia residenziale pubblica e dallo stesso aumento del patrimonio pubblico di aree);
- d) accrescimento della fattibilità della pianificazione urbanistica, determinato da una diminuzione della contenziosità e da un processo di progressivo affrancamento dalle pressioni speculative (le caratteristiche di equità e certezza garantite dai meccanismi perequativi inducono la proprietà ad essere meno interessata a richiedere varianti o a cercare di dirottare verso fini privati le scelte collettive dell'Amministrazione);

e) attribuzione di caratteristiche di trasparenza ed equità al piano urbanistico attraverso la predisposizione di regole certe per la soluzione del conflitto tra interessi individuali e interessi collettivi (la proprietà viene resa indifferente alle destinazioni d'uso stabilite dallo strumento urbanistico all'interno delle aree di trasformazione)

La perequazione urbanistica rappresenta l'aspetto più significativo del nuovo modo di gestire ed attuare le scelte urbanistiche.

In un quadro di compensazione e di perequazione urbanistica è possibile coniugare la valorizzazione patrimoniale e la qualità progettuale, riuscendo a garantire un risultato complessivo più ricco e soprattutto meno "immobiliarista" di quello cui oggi ancora si tende.

La modalità attuative del Piano Strutturale e dal Piano Operativo dovranno, per il Comune di Caorso, individuare la perequazione come strumento capace di consentire l'accumulo di risorse economiche tali da facilitare l'acquisizione di aree per pubblici servizi, nonché la realizzazione degli stessi.

Sul principio perequativo il Comune di Caorso ha infatti previsto un sistema di accumulo di risorse economiche da dedicare all'acquisizione e alla realizzazione di spazi verdi a rete che, a scala di PSC trova una prima pianificazione strategica, mentre a scala di POC trova una progressiva e programmata attuazione, con il graduale inserimento delle nuove aree di trasformazione all'interno delle previsioni quinquennale del Piano Operativo stesso.

Nello specifico, con apposita delibera di Giunta Comunale, sono stati fissati i valori economici da applicare alle aree di trasformazione inserite nel POC, differenziate per tipologia insediativa. La definizione del valore perequativo, da applicarsi alla Superficie lorda utile (Slu) attivata nel POC viene fissato sulla base della destinazione prevalente del comparto:

- per le aree di trasformazione prevalentemente residenziali si prevede la contribuzione della quota perequativa pari a 60 euro al Mq di Slu;
- per le aree di trasformazione prevalentemente produttive si prevede la contribuzione della quota perequativa pari a 20 euro al Mq di Slu;

Va chiarito che si applica la perequazione unicamente alla quota di Slu effettivamente attivata nel POC, a prescindere dal quanto assegnato ad ogni area dal PSC.

1.4- I LIVELLI DELLA PIANIFICAZIONE

Gli strumenti di pianificazione a disposizione dei Comuni passano da uno, il Piano Regolatore Generale, a tre: il Piano Strutturale, che definisce le scelte di lungo periodo e una volta approvato ha validità indeterminata; il Piano Operativo, che viene redatto e approvato autonomamente, vale 5 anni, può essere modificato in tempi rapidi coinvolgendo le associazioni economiche e sociali e riguarda solo gli interventi di espansione o riqualificazione urbana; e il Regolamento Urbanistico ed Edilizio, che si occupa degli altri interventi, che riguardano ad esempio il tessuto urbano consolidato o il centro storico.

In questa ripartizione funzionale il processo e gli strumenti della pianificazione urbanistica sono state oggetto di una profonda semplificazione ed una altrettanto decisa innovazione.

Si è assunta, in sintonia con le tesi emergenti e con l'evoluzione disciplinare dell'urbanistica, una distinzione, tenendo a margine il discorso sul patrimonio edilizio esistente gestito dal RUE, in due categorie sostanziali delle componenti e delle previsioni che sono proprie della pianificazione. Una prima in cui collocare le cosiddette "permanenze strutturali" non negoziabili, nonché le scelte strategiche per l'assetto e lo sviluppo urbanistico, operate dal Comune o derivanti dagli atti di programmazione e pianificazione sovracomunale, destinate a condizionare le modalità delle politiche territoriali di medio e lungo termine. Una seconda, invece, riguardante le scelte, gli obiettivi e i contenuti operativi attuabili a breve termine.

A questa distinzione corrisponde il ricorso a due diversi strumenti di pianificazione comunale:

- il piano strutturale, che deve necessariamente riguardare l'intero territorio comunale e caratterizzarsi per una efficacia a tempo indeterminato. La sua definizione ed approvazione, in considerazione delle componenti che deve valutare ed assumere e della loro attitudine a produrre effetti territoriali di scala superiore a quella comunale, dovrà coinvolgere la Provincia e trovare riferimento primariamente nel PTCP;
- il piano operativo, che può riguardare i soli ambiti del territorio comunale per i quali si prevede una trasformazione urbanistica e avere una durata temporale quinquennale coincidente con i vincoli urbanistici che esso stesso pone. Dunque, lo strumento di attuazione delle trasformazioni previste dal livello strutturale che, senza modificarle, ne precisa i contenuti, le modalità di intervento ed i progetti esecutivi da attivare. La sua approvazione può perciò essere affidata, e così è stato, a procedure semplici e rapide che si esauriscono a livello comunale.

Se il Piano Strutturale è destinato a ricomprendere fra i contenuti degli attuali PRG, soprattutto quelli attinenti ai sistemi ambientali, socioeconomici, insediativi e della mobilità, il

piano operativo ricomprende gran parte dei contenuti degli attuali strumenti attuativi, con la possibilità del diretto passaggio al rilascio delle concessioni edilizie o con la specificazione del ricorso a progetti esecutivi.

2- LE SCELTE DI PIANO

2.1- UN NUOVO STRUMENTO

Il Comune di Caorso è dotato di PRG dall'anno 1978, approvato con deliberazione della Giunta Regionale con atto n°556 del 28/02/1978.

A questo Piano, seguiranno una prima variante nel 1983, approvata con deliberazione della Giunta Regionale con atto n°5302 del 18710/1983, ed una successiva variante generale, denominata "PRG 92" e approvata con deliberazione della Giunta Regionale con atto n°2725 del 12/11/1996.

Il "PRG 92" è lo strumento urbanistico vigente, che è stato sottoposto nel corso degli anni a numerose varianti specifiche, sia di tipo normativo che cartografico.

Nel 2007 viene predisposta la variante di adeguamento del "PRG 92" al P.T.C.P., variante approvata con deliberazione del Consiglio Comunale n°52 del 09/10/2007.

La motivazione di tutte le varianti approvate rispetto al PRG vigente è da ricercare nella volontà di poter sviluppare il proprio territorio a fronte di una saturazione e relativa attuazione di tutte le previsioni di Piano; viene da sé l'esigenza da parte del Comune di poter soddisfare una richiesta emergente di sviluppo territoriale a fronte della quale ha dovuto dare risposta chiara e trasparente, mediante l'avvio della procedure di PSC e successivamente del POC.

Per quel che riguarda il PSC, vista la sua natura strategica e la lunga durata delle sue previsioni, introduce alcuni ambiti di futura espansione sia residenziale che produttivo di ragguardevoli dimensioni e capacità, senza però discostarsi dalle direttrici naturali di espansione del territorio. Per quel che riguarda il POC, si è predisposto un piano, ai sensi dell'art. 30, comma 1 bis, della L.R. 20/2000, e pertanto in conformità alle previsioni del PSC, strettamente legato alle esigenze effettive dei cittadini e degli operatori economici locali.

L'Amministrazione Comunale di Caorso ha deliberato di avviare l'elaborazione del POC attraverso le forme di consultazione e partecipazione previste dall'art.30, comma 10, della L.R.20/2000, per identificare gli ambiti su cui vi sia la disponibilità degli interessati ad intervenire, fissando unicamente dei tetti massimi di trasformazione del territorio compatibili con le previsioni e studi svolti dal Quadro Conoscitivo del PSC.

Al termine delle procedure concorsuali il Comune, sulla base delle condizioni generali di presentazione delle proposte e dei criteri generali di valutazione delle stesse, oltreché della loro valutazione per mezzo della ValSAT, ha selezionato le proposte più idonee a soddisfare gli obiettivi e gli standard di qualità urbana ed ecologico ambientale definiti dal PSC utili per

la predisposizione del POC e ha predisposto con i proprietari degli immobili inclusi negli ambiti selezionati un Accordo con i privati ai sensi dell'art.18 della L.R. 20/2000.

Gli esiti del bando hanno pertanto portato ad individuare tre aree di trasformazione a prevalente uso produttivo, una delle quali di modeste dimensioni. Nello specifico:

- l'area di trasformazione P05 (11.500 mq Slu, e 26.301 mq St);
- l'area di trasformazione P10 (36.098 mq Slu, e 80.217 mq);
- l'area di trasformazione P13 (700 mq Slu, e 9.483 mq St).

Si tratta infatti di un piano che opera nella direzione di adeguamento alla normativa regionale, senza introdurre sostanziali modifiche alle previsioni pianificatorie. Il bilancio complessivo ammonta a circa 62.344 mq di superficie lorda utile produttiva introdotta ex novo con la previsione di un nuovo sub ambito di trasformazione.

2.2- SETTORE PRODUTTIVO

Attualmente il Comune di Caorso presenta due poli di accertata vocazione di carattere produttivo, riconfermati e potenziati anche dal PSC: il primo, riconosciuto come Polo Produttivo di Sviluppo Territoriale (PPST) dal PTCP, si trova localizzato a nord est del capoluogo, il secondo, riconosciuto come polo produttivo, denominato SAIB, in Località Fossadello, si classifica quale polo consolidato anche dalle previsioni provinciali del PTCP.

Per quanto concerne lo sviluppo del settore produttivo nel Comune di Caorso, da PSC, si evince già ora la predisposizione e vocazione del territorio ad ospitare tale previsione: risulta opportuno evidenziare che le scelte effettuate concordano con la volontà dell'imprenditoria locale che necessita di poter svilupparsi sul territorio comunale, stante le caratteristiche ambientali e infrastrutturali proprie del luogo.

Le schede d'ambito allegate al PSC riportano, unitamente alla capacità edificatoria che varia ovviamente a seconda del dimensionamento delle aree medesime, i parametri insediativi preliminari che risultano delle invarianti: per quanto concerne la destinazione d'uso si osserva una netta prevalenza della destinazione produttiva tecnico-distributiva e terziario di servizio alle imprese.

Sono previste dotazioni territoriali pari al 15% della superficie territoriale e per quanto concerne la destinazione terziaria trattasi di 100mq/100 mq, così come previsto dalla normativa urbanistica vigente; il 10% della superficie fondiaria è la superficie minima permeabile da reperire per ciascuna area.

È da evidenziare che lo sviluppo dal punto di vista produttivo ha contemplato ambiti già vocati e predisposti ad accogliere un incremento di tale destinazione d'uso: la polarità industriale si riscontra in località Fossadello; a Caorso, in fregio al casello autostradale, nonché episodi di ampliamenti di situazione preesistenti.

Il POC, nella fattispecie prevede la possibilità di trasformare una superficie territoriale pari a 142.246 mq, per i quali si prevede l'applicazione di un indice territoriale It variabile che permetta la realizzazione di un tessuto omogeneo rispetto al consolidato. Si prevede dunque una quota di Superficie lorda utile di nuova previsione destinata prevalentemente ad usi produttivi ed artigianali pari a 62.344 mq, di cui circa la metà posti nel Produttivo di Sviluppo Territoriale (PPST) relativa all'unica area P05 e la rimanente metà nel Polo produttivo consolidato – SAIB, relativamente alle aree P10 e P13.

Espansione del Polo di sviluppo territoriale - Area di trasformazione P05

L'area di intervento è ubicata nella zona orientale del territorio comunale di Caorso, in fregio all'Autostrada Piacenza – Brescia A21, in una porzione di territorio contraddistinto da un elevato livello di antropizzazione.

In prossimità dell'area di intervento è operativa l'attività della società Ritchie & Bros Auction su un'area di 250.000 mq, attività destinata alle aste di autoveicoli da lavoro.

La localizzazione dell'insediamento è congruente e coerente con gli obiettivi del PSC, di collocare gli insediamenti di carattere produttivo nelle fasce esterne all'abitato esistente ed in diretto collegamento con le infrastrutture viarie di carattere provinciale e nazionale, che consentono di insediare le attività produttive in ambiti sufficientemente contermini all'area urbana e alle principali infrastrutture per la viabilità, ma opportunamente distaccati dal nucleo principale residenziale. Nella fattispecie la proposta progettuale prevede la realizzazione di un'area integrata con il tessuto edificato circostante, la cui tipologia edilizia rientra tra quelle attualmente in uso nell'insediamento della zona, uniformandosi alle caratteristiche del tessuto limitrofo.

L'intervento, oltre ad un'entrata economica legata alla perequazione, definita in sede di accordo ex art. 18 LR 20/00, prevede la realizzazione, internamente al comparto, di standard pari a 890 mq. Altre dotazioni, per una quota totale di circa 7.000, sono cedute all'interno del SUAP "via Canada" posto a sud del comparto P05.

Potenziamento del Polo produttivo SAIB - Aree di trasformazione P10 e P13

Il Polo produttivo all'interno del quale vengono attivati due comparti di trasformazione, si colloca a cavallo della Strada Padana Inferiore che collega Piacenza a Cremona, nonché a sud del tracciato autostradale, a circa 6 km dal casello di Caorso.

Per quel che riguarda le aree di trasformazione P13 e P10, si tratta di interventi ricompresi all'interno di un tessuto produttivo consolidato, caratterizzato da due importanti realtà industriali di livello internazionale, Driade e SAIB.

In merito al primo intervento si tratta semplicemente della realizzazione di un capannone in completamento dell'attività esistente; mentre in merito al secondo intervento, di ben più considerevole dimensione, si tratta della creazione di una zona per attività produttive, tecnico – distributive, commercio all'ingrosso e al minuto, parcheggi autotreni con servizi annessi, bar/ristorante, distributore carburante, officine ed altri servizi legati al trasporto: tutto ciò in linea con le previsioni di PSC che colloca le funzioni produttive e di logistica al di fuori del centro urbano e in stretta relazione ai poli esistenti e di progetto.

La realizzazione degli interventi previsti, oltre ad un'entrata economica legata alla perequazione, definita in sede di accordo ex art. 18 LR 20/00, prevede la realizzazione di standard pari a 1.422 mq di cui 474 mq a parcheggi e 948 mq a verde pubblico, per quel che riguarda il comparto P13 e di standard pari a 12.033 mq di cui 4.011 mq a parcheggi e 8.022 mq a verde pubblico, per quel che riguarda il comparto P10, per un totale di 13.455 mq di cui 4.485 mq a parcheggi e 8.970 mq a verde pubblico.