



Gruppo tematico “ PIANO DI ASSETTO DEL TERRITORIO ”

Verbale dell'incontro del 17 marzo 2008

Oggetto: *La città futura: riqualificazione, trasformazione residenziale ed edilizia sociale*
Relatore: *arch. Piergiorgio Vitillo (consulente del Comune di Padova per la redazione del PAT)*

Erano presenti inoltre: *l'arch. Gianfranco Zulian (capo-settore alla Pianificazione Urbanistica del Comune di PD), l'arch. Franco Fabris (Capo Servizio Settore Pianificazione Urbanistica Comune di PD), l'arch. Pierluigi Matteredaglia (Consulente del Comune di PD), l'Ing. Alice Candido (Consulente del Comune di PD)*

Partecipanti

Gruppo - Ente	Partecipante
Ass. Archibiodesign	Gramegna Francesco
Ass. SOS Insieme per il territorio	Levante Mario
Ass. Salvaguardia Idraulica	Crotti Carlo
Centro di Ecologia Umana UNIPD	Riolfatti Massimo
Comitato Parco Guizza e Salvaguardia del Verde	Bernini Cosetta
Comune di Padova – Settore Verde e Arredo Urbano	Ranzato Lorenzo
Laboratorio di Quartiere n.5 Sud-Ovest	Rossetto Maurizio
Legambiente	Cabelle Lorenzo
Legambiente	Lironi Sergio

L'incontro è introdotto da Matteo Mascia, che pone l'accento sull'importanza della riunione per il proseguimento del lavoro del gruppo. Ricorda che si prevedono almeno altri due momenti di discussione sul tema degli insediamenti residenziali in correlazione ai sistemi ambientale e infrastrutturale. Saranno quindi raccolte tutte le proposte del GT PAT in un documento finale integrandolo con le indicazioni riguardanti le tematiche precedentemente affrontate (in particolare la rete ecologica e la zip, di cui il gruppo ha già prodotto documenti di sintesi).

Prendendo spunto dall'introduzione fatta da Mascia, uno dei partecipanti sottolinea che sarebbe importante riprendere le discussioni sullo sviluppo del trasporto pubblico su ferro. A tale proposito, è confermata la disponibilità da parte del coordinamento di A21 di realizzare incontri di approfondimento sulle tematiche che il gruppo ritenga importanti, con due premesse: la possibile necessità di realizzare incontri più ravvicinati, visto il tempo ristretto per la conclusione dei lavori, e l'impegno dai partecipanti in un approccio propositivo, che permetta la realizzazione di documenti utili da consegnare all'Amministrazione.

Prima di dare la parola all'arch. Vitillo, Mascia segnala la richiesta del prof. Riolfatti (rappresentante dell'Università di Padova) di fare una precisazione riguardante il contributo pervenuto all'Ufficio A21 (e inoltrato via mail agli aderenti al GT PAT) da parte del presidente di Legambiente, arch. Sergio Lironi. In tale documento, di riflessione sull'opportunità di riqualificare l'area della Fiera di Padova e i suoi dintorni, l'architetto utilizza l'aggettivo "ingombrante" con riferimento alla "cittadella universitaria" localizzata in Zona Portello. In considerazione a tale affermazione, che ritiene offensiva, il prof. Riolfatti chiede al rappresentante di Legambiente una rettifica/dichiarazione. Come risposta, l'arch. Lironi dichiara di non aver avuto l'intenzione di offendere, ma di sollevare un problema esistente e di grande rilevanza: tale area possiede un nucleo residenziale in via di spopolamento e prevalentemente costituito da popolazione anziana in conflittualità con gli Istituti Universitari. Non voleva essere una critica qualitativa all'Istituzione, e quindi il termine utilizzato può essere cancellato. Tuttavia ribadisce che la questione dell'organizzazione dell'Università in quell'area deve essere affrontata ⁽¹⁾.

Chiusa questa parentesi, inizia l'intervento dell'arch. Vitillo, che ritiene importante evidenziare che l'Università di PD rappresenta un punto di riferimento indiscutibile e di grande importanza per la conformazione del tessuto urbano cittadino. Il tema dell'incontro è però l'assetto normativo del nuovo PAT. La discussione nata nelle precedenti riunioni del tavolo di A21 ha

⁽¹⁾ è già stata girata una mail al gruppo con l'*Errata Corrige* inviata dall'arch. Lironi.



portato a modificare gli elaborati riguardo alle previsioni su alcuni elementi strategici (fiera, aeroporto, ZIP, ecc). Prendendo spunto da quanto emerso sono state realizzate due rappresentazioni: la prima, che tiene conto del breve e medio termine, correlata ai tempi richiesti dalla Legge Regionale; la seconda, di lungo periodo, che riporterà alcune proiezioni strategiche che vanno oltre ai tempi previsti per il PAT. L'intento è di presentare nei prossimi incontri questo lavoro comune tra tavolo di A21 e tecnici consulenti del Settore Pianificazione Urbanistica.

L'incontro odierno sarà dedicato all'introduzione alla struttura normativa del PAT sui temi dei territori urbanizzati e da urbanizzare. La scelta fatta dal gruppo tecnico, interpretando la Legge Regionale, è di non elaborare una normativa tradizionale per il PAT, ma di realizzare un piano che fornisca indirizzi e regole per l'attuazione delle previsioni strategiche. Il PAT non conforma le proprietà bensì il territorio, e quindi traduce le politiche e gli indirizzi che la città si dà rispetto ai diversi temi.

Per attuare gli indirizzi strategici del PAT è contemplato il Piano degli Interventi (PI). Nella prospettiva di realizzare uno strumento innovativo, e dato il suo carattere strettamente progettuale, il gruppo tecnico non prevede che il PI deva essere esteso a tutto il territorio comunale, ma elaborato di volta in volta per attuare le previsioni del PAT.

L'arch. Vitillo prosegue con alcune riflessioni sui principali concetti e sulle questioni metodologiche generali, che sono sinteticamente riportate di seguito:

Perequazione Urbanistica

Riguardo alla scelta di applicare lo strumento della perequazione (ambientale e integrata), decisa già nell'ultima variante ai servizi, è stata realizzata a priori un'attenta valutazione della capacità di spesa dell'Amministrazione, che indicava che la realizzazione dei servizi previsti dal PRG avrebbe richiesto indicativamente 50-60 anni.

La perequazione è uno strumento che può essere utile se applicato bene. Nella sostanza si intende confermare nel PAT le funzioni della perequazione non con regole precise, ma con indicazioni, obiettivi e criteri chiari che dovranno essere tradotti nell'elaborazione dei PI per gli ambiti d'intervento.

Compensazione urbanistica

Alcune delle previsioni del PAT determinano l'opportunità di pensare meccanismi compensativi o di crediti edilizi, con l'obiettivo di liberare aree d'interesse pubblico, in particolar modo nell'applicazione dello strumento della perequazione (per esempio per la realizzazione del Parco delle Mura). In questo senso, una questione importante diviene la necessità di massimizzare gli ambiti di trasformazione, ossia trovare più possibilità di ricaduta dei crediti. Il fulcro del ragionamento è la ricerca di strumenti che garantiscano la fattibilità dell'operazione.

Considerando che un credito si matura nell'ambito della cessione di un'area, ci sono quindi due possibilità da considerare: la prima è che tale credito possa essere trasferito anche in comparti di riqualificazione urbana nell'ambito della città consolidata, fermo restando il vincolo che queste trasformazioni siano portatrici di sostenibilità/qualità al tessuto esistente; la seconda che i crediti ricadano nella città programmata (dal piano vigente e dalle consecutive varianti ai servizi).

Un'altra questione correlata è quella relativa all'utilizzo dello strumento della perequazione ad arcipelago, già oggi prevista dalla normativa vigente, per mantenere libere le aree d'interesse pubblico. L'indirizzo del gruppo tecnico è quello di insistere su tale meccanismo nell'ottica di una città più compatta.

Sollecitato da uno dei presenti, l'arch. Vitillo precisa che l'idea principale è che il trasferimento edilizio previsto dalla perequazione vada a formare nuove centralità concentrate nei dintorni delle infrastrutture esistenti e/o previste: ad esempio, nelle aree delle fermate del trasporto collettivo.

A partire dalla necessità di dotare le periferie/quartieri di ampi parchi urbani (di tutela dei cunei verdi) un partecipante esprime il suo scetticismo sulla reale possibilità di applicare la perequazione ad arcipelago: a sostegno riporta un esempio attuale (progettazione partecipata del Parco Gozzano in Zona Guizza) in cui si è verificata la difficoltà di attuare lo strumento in questione per la resistenza dei proprietari a trasferirsi, motivata dal timore di un deprezzamento del valore immobiliare dei terreni nello scambio di aree. In questo senso, si chiede all'architetto se sono previste norme precise di tutela dei cunei verdi, con vincolo alla non edificabilità.

L'arch. Vitillo conferma che privilegiare i parchi di quartiere sarà uno degli indirizzi del PAT. Tuttavia, su questa linea si deve innescare una capacità progettuale, sia da parte del pubblico sia dei privati. In questo senso l'Amministrazione potrebbe



esercitare una *moral suasion*. Contrariamente a quanto viene sottolineato da molti, l'architetto non crede che il futuro della città sia collegato ad una determinata tipologia edilizia ⁽²⁾, ma ad un'offerta differenziata con maggior qualità ecologica, energetica ed architettonica. Le attuali dinamiche del mercato immobiliare indicano nuove esigenze abitative, le cui strategie intersecano scelte urbanistiche, risorse finanziarie, decisioni politiche e progetti innovativi.

Riguardo allo specifico esempio riportato dal partecipante, l'arch. Zulian indica che in tale caso la difficoltà di realizzare l'operazione ad arcipelago è stata determinata principalmente dalla struttura proprietaria dell'area, caratterizzata per essere altamente frazionata, implicando la necessità di mettere d'accordo tanti proprietari diversi. Inoltre, i privati si sono opposti argomentando la produzione di un danno. Le modalità attuative sono quindi da rivedere.

Uno dei presenti sottolinea la necessità di puntare su organizzazioni edilizie più unitarie, in contrapposizione ai modelli realizzati nel dopoguerra. Un problema attuale è esattamente la riqualificazione di aree nate in quegli anni, oggi fortemente degradate (ad esempio il Pescarotto), e dove le modalità costruttive di un tempo si mantengono tuttora.

Riprendendo osservazioni fatte in precedenti incontri, uno dei presenti ripropone che il PAT utilizzi un meccanismo (utilizzato nel Comune di Faenza) che preveda un censimento particolareggiato di alcune aree della città, prendendo in considerazione aspetti di tipo diverso (sociali, edilizi, urbanistici, ecc.), e determinando sia il vincolo per il mantenimento di tipologie o elementi specifici, sia il rimodellamento, attraverso la demolizione e la ricostruzione nelle aree di degrado.

Riguardo a tale proposta l'arch. Zulian ribadisce che il PAT programma gli indirizzi strategici e che la progettazione degli ambiti sarà realizzata a livello di PI. A questo proposito l'arch. Vitillo indica che si potrebbe pensare ad una grafia specifica che permetta di indicare nelle tavole le aree da riqualificare all'interno del tessuto esistente, dando le indicazioni sulle tematiche da affrontare. Il disegno progettuale viene invece rimandato all'elaborazione dei PI. Sottolinea la sua fiducia nella capacità di guida di un buon progetto pubblico per la realizzazione di un disegno complessivo.

Riprendendo le riflessioni sulla "città compatta", l'arch. Vitillo indica che per far partire il meccanismo dei crediti edilizi è indispensabile pensare ad un bonus per le aree che ricevono i volumi, non perdendo di vista il dimensionamento complessivo. Il gruppo tecnico sta, in questa fase, affinando i meccanismi per raggiungere l'obiettivo di liberare le aree d'interesse pubblico: il dispositivo più semplice è legato alla concessione di maggiori volumi edificatori, ma si sta pensando anche ad incentivi di carattere funzionale (la possibilità del cambio di destinazione d'uso) e/o all'esenzione/riduzione degli oneri di urbanizzazione.

Edilizia sociale

L'edilizia sociale può essere suddivisa in due grandi categorie: edilizia convenzionata, destinata alla fascia di popolazione considerata solvibile (cioè, che può accedere ad un mutuo); edilizia sovvenzionata, a totale carico del Comune (es. edilizia realizzata dagli IACP - Istituti Autonomi per le Case Popolari). Considerando la sempre più forte domanda per edilizia sociale da parte di alcune specifiche fasce deboli della popolazione (in particolare anziani, giovani coppie, immigrati, studenti), il PAT avrà come indirizzo la regolazione delle trasformazioni, attraverso la definizione di quote da destinare a tale tipologia edificatoria.

È fondamentale garantire l'integrazione dell'edilizia sociale nel territorio, evitando la creazione di ghetti. Un'ipotesi plausibile è la realizzazione dell'edilizia pubblica nelle aree di cessione, prestando attenzione ad integrare edilizia convenzionata e sovvenzionata. In quest'ottica, è lecito pensare ad una quota da destinare agli alloggi sovvenzionati (calcolata sulla base del fabbisogno) all'interno della trasformazione extra indice. L'indirizzo del PAT sarà di spingere verso una politica pubblica che permetta la realizzazione dell'edilizia sociale necessaria, facendo uso della leva urbanistica per acquisire le aree.

Si apre il dibattito e le principali questioni poste dai partecipanti sono elencate di seguito:

- Riguardo alla perequazione, è sollecitata una precisazione sul reale potere contrattuale del pubblico per proporla/imporla al soggetto privato.
- Viene richiesto un chiarimento sulle difficoltà oggettive di realizzare un piano guida complessivo di tutte le aree di perequazione, che potrebbe servire per convincere il privato a seguire le indicazioni programmatiche.
- Riguardo all'ipotesi di destinare parte dell'area a servizi alla realizzazione di edilizia sovvenzionata, si chiede una delucidazione sui criteri che saranno utilizzati. Si rimanda al PI o si può fare un piano guida in tal senso, riprendendo le indicazioni di A21 di realizzazione di un piano dei servizi?

⁽²⁾ In questo caso, l'architetto si riferisce all'elevata domanda per ville e case singole emersa da indagini e sottolineata più volte nelle discussioni con il gruppo



- Si propone che il PAT faccia proprio la possibilità di individuare vincoli ricognitivi per i vari sistemi di valenza naturalistica e/o paesaggistica non soggetti a esproprio: tali aree andrebbero vincolate e sottoposte a indicazioni operative su come costruire parchi o realizzare riconversioni.
- Si manifesta il consenso sull'utilizzo del bonus edilizio per liberare le aree verdi (cunei), e creare concentrazioni su altre parti della città (ad esempio, i dintorni delle nuove stazioni ferroviarie). Per esempio, un'ipotesi per liberare tutta l'area del Basso Isonzo potrebbe essere realizzare una permuta con aree dismesse/in dismissione (ad es. l'ex macello o un'area militare di Chiesanuova), in seguito di una valutazione economico-finanziaria.
- Riguardo ai temi perequazione e nuova tipologia edilizia di qualità ecologica, è necessario ragionare non più sul singolo edificio ma nella prospettiva di costruire rioni o quartieri certificati.

L'architetto Vitillo cerca di dare una risposta ad ognuno degli argomenti sollevati:

Norme e piano guida

È più importante condividere obiettivi e priorità che "normare". Sul tema del piano guida, si cercherà di spingere perché ci sia un controllo pubblico sulla qualità del progetto. Alcuni esempi dimostrano che questo è possibile, come l'esperienza di Reggio Emilia, che ha potenziato l'ufficio di pianificazione urbana, incentivando la progettazione a discapito della normativa. In questa prospettiva, si dà anche per scontato che il tema della qualità e sostenibilità si estenda alla città intera. Il progetto ambientale dovrebbe nascere con il disegno urbanistico. Il PAT va visto anche come un'occasione culturale.

I vincoli ricognitivi saranno proposti dal PAT per alcune aree specifiche, operazione che dovrà essere fatta con molta attenzione, in particolar modo per evitare contestazioni basate nelle ragioni di diritto del privato. Riguardo alla questione dei trasferimenti di volumi, il PAT dovrà stabilire criteri ed obiettivi strategici per ogni ATO, ed in alcuni casi i trasferimenti edilizi possono essere un'opportunità. In questo senso, la definizione di ambiti estesi può garantire un miglior controllo di questo processo.

Sistema dei servizi

Ci sono molte aree con vincoli scaduti o a termine. Nei casi in cui si presenta un forte disagio sociale è necessario applicare tutti gli strumenti a disposizione, come il meccanismo della reiterazione dei vincoli. Le altre aree vanno studiate caso per caso: per quelle medio-grandi si può pensare agli strumenti della perequazione in *situ* o ad arcipelago (da decidere la soglia), per quelle più piccole la scelta potrebbe essere di utilizzare i crediti edilizi.

Consumo di suolo urbano

L'indirizzo è quello di non utilizzare le aree agricole, se non per la realizzazione di attrezzature o servizi pubblici. L'obiettivo politico amministrativo è che il consumo del suolo sia regolato in maniera forte in termini programmatici e strategici.

Viene indicata da uno dei presenti la necessità di valutare la densificazione urbana tenendo conto anche della crescita demografica dei Comuni contermini: un dato importante è l'aumento dell'utenza trasportata dai mezzi pubblici che testimonia la crescita della popolazione extraurbana. Il territorio deve porsi il problema della localizzazione degli insediamenti in relazione agli impieghi di questa manodopera.

Un ultimo intervento riflette sulla nuova "stagione urbanistica" che si prospetta per Padova, che va verso un approccio al piano più consensuale e partecipativo. Il limite può essere che la cittadinanza sia abituata a tanti anni di pianificazione regolatrice, quindi ad un rapporto lineare, e non alla complessità di un dialogo costruttivo. Sarebbe opportuno che nella costruzione del PAT ci fosse un accompagnamento di sensibilizzazione della popolazione, per iniziare a comunicare i nuovi concetti di cui si è discusso oggi, coinvolgendo l'opinione pubblica con eventi culturali che possano farne assimilare il nuovo percorso.

In conclusione, viene richiesto da uno dei partecipanti il rilancio del tavolo di lavoro, cercando di ri-coinvolgere gli aderenti che si sono "persi per strada". A tale riguardo Mascia risponde che il tentativo è già stato fatto, ma ribadisce l'impegno da parte dell'Ufficio A21 di provare ancora a sensibilizzare i referenti di enti ed associazioni rappresentativi per farli intervenire in quest'ultima importante fase di lavoro.