



Comune di Portoferraio

VARIANTE RIDUTTIVA AL PIANO PER L'EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE (PEEP) PER APPLICAZIONE DI DIVERSE MODALITA' ATTUATIVE DEGLI INTERVENTI

AI SENSI DELL'ART. 112 DELLA LRT 65/2014.

Relazione del responsabile del procedimento ai sensi dell'art. 18 della LR 65/2014

approvato	Del. C. C. n. del
Il Sindaco, Mario Ferrari	Progettista: arch. Mauro Parigi Collaboratori: Arch. Ilaria Poggiani Geom. Ilaria Belletti Geom. Emanuele Montanelli Geom. Massimiliano Ribaudò Dott.ssa Luisa Radice

INDICE

1. Strumenti urbanistici vigenti.....	3
2. Stato di attuazione del PEEP e presupposti per la variante.....	4
3. Obbiettivi della Variante al PEEP.....	8
4. Valutazione Integrata (V.I.) - Rapporto Ambientale.....	8
5. 5.Conformità rispetto al PIT/PPR.....	9
6. Elaborati.....	9

1. Strumenti urbanistici vigenti.

Il R.U. è stato adottato con delibera di Consiglio Comunale n. 64 del 12.09.2005 ed approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 2 del 24.01.2007. Successivamente sono state approvate le seguenti varianti:

- una variante normativa al R.U. con deliberazione del Consiglio Comunale n. 5 del 25/02/2009;
- Accordo di pianificazione per la realizzazione del sistema delle attrezzature della portualità turistica e della filiera nautica. Atto di governo del territorio in attuazione e variante degli articoli 51 e 59 del R.U. - variante al regolamento urbanistico e piano regolatore portuale, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 58 del 21/08/2012;
- una variante al R.U. di manutenzione biennale con deliberazione di Consiglio Comunale n. 49 del 30/07/2013;
- una variante al Piano Strutturale adottata con deliberazione del consiglio Comunale n. 2 del 04/04/2014 e pubblicata sul B.UR.T. n. 9 del 04/03/2015. A causa di un'interruzione di funzionamento del sito istituzionale con deliberazione di Giunta Comunale è stata disposta una nuova pubblicazione per dar modo a tutta la cittadinanza ed ai vari soggetti interessati di prendere visione del contenuto della variante al PS (B.U.R.T. n. 13 del 13/05/2015). Ad oggi tale procedimento urbanistico non è concluso a causa di alcuni profili di non coerenza con Il PIT/PPR approvato e con la LR 65/2014.
- una variante al R.U. di recepimento del DPGR 64/R (Unificazione dei parametri edilizi-urbanistici) approvata con deliberazione di Consiglio Comunale n. 34 del 14/05/2015.

Con delibera di Consiglio Comunale n.34 del 14.05.2015 è stato approvato il R.U. in recepimento del DPGR 64/R del 2013 *“Regolamento di unificazione dei parametri edilizi-urbanistici”*.

Il Piano per l'Edilizia Economica e Popolare (in seguito PEEP) è stato approvato con delibera C.C. n. 76 del 28.12.2008 e con delibera del Consiglio Comunale n.4 del 25.02.2009, è stato approvato il relativo regolamento di attuazione.

Con determinazione dirigenziale Area 5 n. 171 del 21.05.2009 si è provveduto all'approvazione del bando per l'assegnazione in proprietà delle aree comprese nel PEEP. Con determinazione dirigenziale Area 5 n. 62 del 16.02.2010 si è provveduto all'approvazione delle graduatorie per l'assegnazione in proprietà delle aree comprese nel PEEP, individuando provvisoriamente i soggetti assegnatari dei singoli lotti, ivi compresi quelli aventi titolo ad esercitare il diritto di preferenza in quanto proprietari delle aree.

Con determinazione dirigenziale Area 3 n. 49 del 22.07.2010 sono stati approvati i verbali della Commissione Comunale di cui all'art. 8 del Regolamento e le graduatorie per l'assegnazione delle aree ricomprese nel PEEP.

Dunque sono trascorsi quasi due anni, tra l'approvazione definitiva del PEEP (2008) e l'avvio delle procedure per l'acquisizione delle aree (2010), finalizzate in prima istanza alla definizione di accordi bonari in luogo dell'espropriazione.

2. Stato di attuazione del PEEP e presupposti per la variante.

Al fine di ricostruire una memoria della vicenda e per comprendere i fatti, è fondamentale ricordare che la storia dell'attuazione del PEEP incrocia la più lunga e profonda fase di recessione economica, registrata dal 2010/2011 in poi in tutto il mondo occidentale, che ovviamente ha avuto ripercussioni anche a Portoferraio e sulla sua comunità, tanto da far evaporare la domanda di nuove abitazioni. E forse, senza per questo voler anticipare giudizi, le vicende evidenziano anche altre tre fattispecie di segno negativo:

- 1- il dimensionamento stesso del PEEP, forse sovrastimato rispetto alla propensione alla casa dei residenti;
- 2- una non corretta valutazione delle potenzialità operative interne alla struttura comunale per la gestione di procedure alquanto complesse;
- 3- i condizionamenti che la gestione della finanza pubblica, in particolare quella degli enti locali caratterizzata dal cosiddetto "Patto di Stabilità Interno", che hanno imposto severi e rigidi equilibri tra entrate e spese.

Sono risultati assegnatari dei lotti i seguenti soggetti:

27. Coop Arcipelago Servizi

28.1 Coop Cooper Isola d'Elba

28.2 Coop Cooper Isola d'Elba

28.3 Coop Piesse

28.4 Val di denari srl

28.5 Coop Cooper Isola d'Elba

29 CASALP spa

30 Fratelli Bottoni srl

31 Coop Edilcarpani

Successivamente, attesa la necessaria individuazione delle risorse finanziarie necessarie per procedere all'esproprio delle aree, si è proceduto all'avvio delle procedure di acquisizione.

In relazione alla maggiore semplicità operativa, l'attività dell'amministrazione e dei suoi uffici si è indirizzata verso l'attuazione dei lotti ove ricorreva un singolo operatore: il 27 ed il 30. Questi lotti sono stati espropriati e riassegnati e gli assegnatari hanno proceduto alla realizzazione degli interventi, completato sul lotto 30, in fase di completamento sul lotto 27.

Intanto però venivano presentati i progetti per i lotti 29 e 31 e per i lotti 28.4 e 28.5 e si è proceduto ad avviare le formalità dell'esproprio per l'ambito 28.

Proprio in relazione a quest'ultimo ambito (il 28) sono state incontrate maggiori difficoltà attuative:

- per l'ammontare degli espropri;
- per i dubbi in merito all'attuazione da parte di alcuni assegnatari;
- per il venire meno degli assegnatari in graduatoria per il lotto 28.1;

- per la necessità di ricercare se non proprio una contestualità, una consequenzialità degli interventi.

In questo contesto è stata allora avviata la ricerca di soluzioni che potessero consentire l'avanzamento delle procedure, senza dimenticare che lo scadere del mandato amministrativo 2009/2014 e l'avvio del nuovo mandato, nel contesto delle caratteristiche quantitative delle risorse umane degli uffici dell'Amministrazione Comunale, ha determinato ulteriori problematiche gestionali dei procedimenti di attuazione.

Pertanto, oggi registriamo la seguente situazione complessiva circa lo stato di attuazione del PEEP in riferimento all'ambito ed al lotto d'intervento:

- 1- **ambito 27**. Coop Arcipelago Servizi: intervento concluso;
- 2- **ambito 28. lotto 1** - Coop Cooper Isola d'Elba: rinuncia all'intervento da parte dell'assegnatario e di tutti gli altri soggetti fino ad esaurimento graduatoria assegnatari,
- 3- **ambito 28. lotto 2** - Coop Cooper Isola d'Elba: rinuncia all'assegnazione;
- 4- **ambito 28. lotto 3** - Coop Piesse: rinuncia all'intervento;
- 5- **ambito 28. lotto 4** - Val di Denari srl: intervento in corso;
- 6- **ambito 28. lotto 5** - Coop Cooper Isola d'Elba: intervento in corso;
- 7- **ambito 29**. CASALP spa: progetto approvato, in attesa di sottoscrizione della convenzione;
- 8- **ambito 30**. Fratelli Bottoni srl: intervento concluso;
- 9- **ambito 31**. Coop Edilcarpani: convenzione firmata

Siamo di fronte ad un quadro caratterizzato da luci ed ombre, tenuto conto che, se in un caso quello del lotto 29 da attuarsi da CASALP, si è in presenza delle difficoltà operativo/finanziarie dell'azienda pubblica, in altri casi si evidenzia come i ritardi attuativi degli espropri abbiamo finito per condurre la fase di cantierizzazione a coincidere con la crisi economico – finanziaria del 2011 ed anni seguenti, con connesso progressivo abbandono delle realizzazioni da parte delle cooperative.

A fronte di questa situazione, non appare fuori luogo la valutazione svolta in premessa circa le ragioni dell'esito della vicenda, cioè il sovrapporsi dei fattori prima individuati ha fatto divenire scarsamente interessante, se non inattuabile la previsione del PEEP; situazione contraddittoria in relazione alle ragioni del PEEP medesimo ovvero celerità di attuazione, controllo dei prezzi di costruzione e cessione degli alloggi.

Per quanto sia stato rilevante il costo di esproprio dei terreni causa fattori devianti come l'effetto dell'IMU, è più importante ricercare soluzioni, tenuto conto che la situazione attuale del mercato immobiliare residenziale lancia almeno due messaggi:

1. c'è una domanda di casa da parte di soggetti deboli che richiedono alloggi ERP, che solo Portoferraio ha ed ha previsto, mentre gli altri comuni hanno lo escluso
2. c'è una domanda di miglioramento che in genere però è orientata verso altre tipologie insediative ed edilizie (case isolate con giardino).

Date queste condizioni, è evidente che l'esito dell'attuazione del PEEP non poteva che essere quella illustrata, tanto più che hanno inciso negativamente, come aggravante di non poco conto, la crisi economica internazionale e la riduzione delle disponibilità di capitale d'investimento, l'assenza di misure incentivanti dell'attività delle cooperative di abitazione.

Pertanto il futuro di queste previsioni urbanistico-edilizie passa attraverso un loro ripensamento. Ripensamento funzionale a determinare condizioni utili al completamento degli insediamenti.

In questa ottica:

1. non appare razionale, anche per la tempistica necessaria, procedere alla ricerca di nuovi assegnatari tramite bando, tanto più che dal 2008 molte cooperative edilizie di abitazione si sono addirittura letteralmente “dissolte”;
2. risulta necessario definire soluzioni praticabili, anche superando la destinazione delle aree esclusivamente destinate all’edilizia convenzionata PEEP, in quanto è cogente il rischio di cause avverse al Comune finalizzate all’ottenimento di risarcimento per il palese ritardo nella realizzazione degli espropri e nell’attuazione;
3. sembra razionale ipotizzare una parziale ridefinizione delle previsioni, ovvero, una variazione alle previsioni edificatorie in riduzione, ed introdurre diverse modalità attuative.

Le modalità non sono più impiegate esclusivamente su di un ruolo protagonista e determinante del soggetto pubblico (che peraltro non è stato particolarmente efficace per il controllo dei costi), ma con un ruolo attuativo dei privati. In questa ottica, non incidendo sulla dotazione di standards, s’intende apportare piccole modifiche ai lotti interni al perimetro dei PEEP stessi, per rendere ancor più efficace il percorso di attuazione delle previsioni.

Si precisa che la localizzazione degli interventi, in continuità con insediamenti esistenti e all’interno del perimetro dell’urbanizzato, risulta congruente con lo strumento urbanistico comunale, con gli indirizzi determinati dalla nuova legislazione urbanistica regionale (limitazione del consumo di suolo e consolidamento dell’insediamento esistente) e del PIT/PPR (Piano Paesaggistico Regionale), che tende a limitare drasticamente l’edificazione nelle aree a bassa densità, a tutelare le aree rurali, con i valori riconosciuti del contesto nell’ambito di 300 metri dalla linea di costa.

Per quanto sopra descritto è risultato dunque necessario, previa espressione di specifico indirizzo da parte della Giunta Comunale (delibera G.C. n. 215/2016) predisporre una variante al PEEP, che prevede una riduzione dell’edificabilità complessiva, in coerenza con le previsioni generali di assetto del regolamento urbanistico

La LR 65/2014, disciplina le varianti particolari ai piani attuativi all’art. 112, comma 1 come segue:

“Il comune procede con un unico atto all’approvazione delle varianti ai piani attuativi nel caso in cui esse non comportino aumento della superficie utile lorda né dei volumi degli edifici, non modifichino il perimetro del piano e non comportino riduzione complessiva degli standard previsti nei piani attuativi oggetto di variante. Le altezze possono essere modificate laddove non superino quelle previste dal piano operativo. La disposizione di cui al presente comma non si applica alle varianti che comportano superamento delle altezze massime previste dal piano attuativo”.

I PEEP sono a tutti gli effetti piani attuativi ai sensi dell’art. 112 della LR 65/2014 e, come ampiamente relazionato ricorrono tutte le condizioni previste per tale procedimento, ovvero:

- 1- non si aumenta la superficie utile lorda né il volume degli edifici;
- 2- non viene modificato il perimetro complessivo dei PEEP, ma solo la configurazione dei lotti interni;
- 3- non vengono ridotte le dotazioni di standards;
- 4- non si modificano le altezze.

Nel dettaglio si prevede:

- a) lo scorporo dal PEEP degli interventi previsti sul lotto 28.1 ridefinito come indicato negli atti tecnici (AMBITO 32 – MODIFICA ALL’ART. 41 E 42 DELLE NTA DEL R.U.);

- b) la riclassificazione del lotto 28.2 come area per attrezzature e servizi, quindi standard urbanistico unitamente all' area limitrofa interposta con il lotto 28.1(MODIFICA ALL'ART. 9 DELLE NTA DEL R.U.);
- c) la conferma delle previsioni per il lotto 28.3, in forma di edilizia convenzionata anche se non di edilizia economica e popolare (AMBITO 32 – MODIFICA ALL'ART. 41 E 42 DELLE NTA DEL R.U.);
- Considerato che l'edificabilità totale del lotto è di mq 4.800 (960 mq per ciascun ambito), la variazione del PEEP, per l'ambito 28, si configura quindi come illustrato nella TABELLA RIEPILOGATIVA che segue (in rosso le varianti, in verde lo stato di attuazione delle previsioni di cui alla delibera di C.C.n. 76 del 28.12.2008);

	PEEP vigente	Proposta di variante	SALDI
	<i>Mq.</i>	<i>Mq.</i>	
<i>Superficie totale area</i>	30.577	30.577	=
<i>Verde pubblico e parcheggi e o altre attrezzature e servizi</i>	14.874 pari a 98,97 mq/ab. insediabile	14.235.5 pari a 102,41 mq/ab. insediabile	+ 3.44 mq. per abitante insediabile
<i>strade</i>	3.237	3.237	=
<i>Superficie fondiaria residenziale totale</i>	13.412	8.336	-1.210
<i>Lotto 28.1 –residenza</i>			
<i>Superficie edificabile – AMBITO 32</i>	960-PEEP	1.500 di edilizia residenziale	+ 540
<i>Lotto 28.2 –residenza</i>			
<i>Superficie edificabile</i>	960	0	-960
<i>S1 - Attrezzature e servizi</i>		2.749,5	+2.749,5
<i>Lotto 28.3 –residenza – AMBITO 33</i>			
<i>Superficie edificabile</i>	960	1.100 di edilizia residenziale	+ 140
<i>Lotto 28.4 e 28.5- residenza</i>			
<i>Superficie totale</i>	7.063	7.063	=
<i>Superficie edificabile (in corso)</i>	1920	1920	=
<i>Edificabilità residenziale massima prevista nell'ambito</i>	4.800 mq. S.U. ora S.U.A	4.520 mq. S.U.A. edificabile	- 280

NB. Nelle aree destinate a standard urbanistico è ammessa la realizzazione di attrezzature pubbliche e/o di interesse pubblico: scuole e servizi per la formazione, servizi sociosanitari, attrezzature sportive, direttamente realizzate dall'Amministrazione Comunale o da soggetti privati in regime di convenzione con la stessa Amministrazione Comunale.

3. Obiettivi della variante al PEEP

Gli obiettivi e le finalità da perseguire risultano essere:

1. realizzazione di alloggi di edilizia economica e popolare in regime convenzionato, ovvero a prezzi calmierati, al fine di consentire un più facile accesso alla prima casa per i residenti; la variazione dato atto che sono in corso gli interventi su 2 due lotti, prevede il completamento con riduzione dell'edificabilità, per edilizia residenziale esente da i vincoli del PEEP;
2. utilizzare la realizzazione degli interventi previsti e non attuati per dare forma compiuta all'area di trasformazione individuata nel PEEP e nel RU;
3. la limitazione del consumo di suolo, in particolare prevedendo di intervenire prevalentemente su aree in toto o in parte già urbanizzate o in adiacenza ad aree urbanizzate;
4. ottimizzazione, in ragione di quanto espresso ai precedenti punti 2 e 3, delle nuove realizzazioni per procedere ad una verifica di consistenza, efficienza ed efficacia del sistema delle reti di servizio, anche al fine di completarne la realizzazione o integrarne la funzionalità con eventuali ed idonei interventi di manutenzione straordinaria.

4. Valutazione Integrata (V.I.) - Rapporto Ambientale

In sede di formazione del PEEP fu svolta all'epoca una procedura di Valutazione Integrata ai sensi dell'art. 14 della LR 1/2005 afferente i seguenti elementi:

1 Uso delle risorse primarie (aria, acqua, suolo, paesaggio, beni culturali) con specifica individuazione delle alternative e delle scelte effettuate.

2 Compatibilità e finalità sociale del piano o del progetto anche in rapporto al tipo ed alla quantità di occupazione generata in fase di realizzazione e di gestione delle previsioni del piano o del progetto.

3 Compatibilità e finalità economica del piano o del progetto anche in riferimento al rapporto costi benefici.

4 Capacità di integrazione economica e sociale delle previsioni del piano o del progetto nel contesto e con altri piani o progetti.

5 Coordinamento ed inquadramento del piano o del progetto nel contesto comprensoriale dell'intera isola d'Elba.

6 Capacità del piano o del progetto di contribuire alla soluzione di localizzati problemi infrastrutturali e/o territoriali.

L'attuale normativa regionale in materia di verifica di sostenibilità ambientale degli interventi previsti dagli atti di governo del territorio è la LRT 10/2010 e ss.mm.ii., che prevede lo strumento della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) per valutare gli effetti della pianificazione sull'ambiente.

All'art. 5 bis, comma 2 della stessa legge si legge: *“Non sono sottoposti a VAS né a verifica di assoggettabilità i piani attuativi, comunque denominati, che non comportino variante, quando lo strumento sovraordinato sia stato sottoposto a VAS e lo stesso strumento definisca l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti planovolumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste”.*

Visto quanto già argomentato si ritiene di non dover effettuare la VAS, poiché, come già argomentato, ricorrono tutte le condizioni previste dalla legge, ovvero:

- a) il R.U. che prevede già dal 2007 è stato sottoposto ad una valutazione di carattere ambientale che

- allora si chiamava Valutazione Integrata e comunque l'intera previsione del PEEP successivamente;
- b) il PEEP definisce l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti plano-volumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste.

5. Conformità rispetto al PIT/PPR

L'area oggetto della variazione non è ricompresa tra quelle all'interno della fascia di 300 metri dalla linea di costa. Di più per collocazione, conformazione morfologica del sito, anche in relazione all'edificato esistente, l'area risulta scarsamente visibile. Infatti da nord, nord-ovest l'area non è visibile dal mare, ovvero è visibile solo da posizioni cacuminali o di crinale del sistema collinare che separa il versante della rada da quello settentrionale. Di converso la vista dalla rada è quasi occultata poiché tra la rada e l'area oggetto della variante si interpone l'edificato più recente di Portoferraio, ovvero l'area artigianale delle Antiche Saline caratterizzata in genere da volumi alti da 8 a 10 metri e l'edificato meno recente del quartiere "Sghinghetta", caratterizzato anche da edifici a blocco alti da tre a cinque piani fuori terra.

Tenuto conto che le previsioni consentono la realizzazione di edifici che non siano costituiti oltre 3 piani fuori terra, anche se le quote altimetriche tendono ad essere leggermente più elevate rispetto a quelle degli edifici esistenti posti in prossimità, è evidente che sussiste un effetto di occultamento della nuova edificazione prevista.

Va considerato inoltre che l'assetto urbanistico ed edilizio è stato già avallato in sede di formazione del PEEP ed in sede di progettazione degli interventi in corso con parere favorevole reso dalla commissione comunale per il paesaggio e dalla competente Soprintendenza.

6. Elaborati

Tavola B6 – VARIANTE RIDUTTIVA AL PEEP- ANNO 2017

Norme tecniche di attuazione del PEEP modificate (modifiche in rosso e verde)

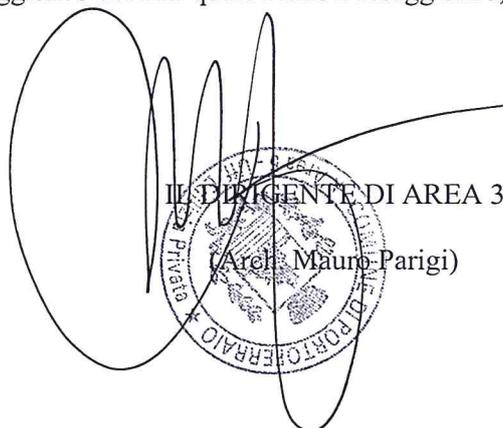
Norme di attuazione del R.U. modificate (modifiche agli artt. 41,42 e 9 in corsivo)

Tutto ciò premesso, il sottoscritto Arch. Mauro Parigi, in qualità di Responsabile del Procedimento della ***"Variante riduttiva e per applicazione diverse modalità attuative degli interventi ai sensi della LR 65/2014, art. 112"***

CERTIFICA

- che il procedimento si è svolto nel rispetto delle norme legislative e regolamentari; vigenti;
- che è stata verificata la coerenza con i piani e programmi di settore di competenza comunale;
- che è stata verificata la conformità all'adeguamento paesaggistico del PIT quale Piano Paesaggistico, approvato con DCR n. 37 del 27.03.2015;

Portoferraio, 17/11/2017


IL DIRIGENTE DI AREA 3
(Arch. Mauro Parigi)

