



PROVINCIA
DI MODENA

Consiglio Provinciale

**AGGIORNAMENTO DEL
PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO
DELLA PROVINCIA DI MODENA**

LINEE DI INDIRIZZO

INDICE

1. Premessa	3
1.1. Il ruolo del PTCP nell'evoluzione del sistema territoriale della provincia di Modena e le finalità delle linee di indirizzo	3
1.2. Il Documento Politico Programmatico 2004-09 e il D.O.P.E 2005	4
2. Il quadro programmatico di riferimento	5
2.1. Inquadramento delle politiche territoriali dell'Unione Europea	5
2.2. L'aggiornamento del Piano Territoriale Regionale: Schema di sviluppo del Territorio Regionale	5
2.3. L'attuazione del PTCP vigente: varianti settoriali e strumenti di programmazione negoziata	6
3. L'attuale assetto normativo: la LUR n. 20/2000 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio"	7
4. Il processo di formazione del nuovo PTCP	9
4.1. L'impostazione strategica	9
4.2. Le aree tematiche del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale	10
4.3. Il criterio della programmazione strategica nella selezione delle politiche per il territorio e per il sistema socioeconomico	13
4.4. Gli elementi di supporto alle scelte di piano: il Quadro Conoscitivo, la VALSAT, le analisi mirate e gli strumenti di monitoraggio, rappresentazione e valutazione	13
4.5. Partecipazione e concertazione	17
4.6. Indirizzi attuativi	18

1.

Premessa

1.1. Il ruolo del PTCP nell'evoluzione del sistema territoriale della provincia di Modena e le finalità delle linee di indirizzo

L'aggiornamento e l'adeguamento del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.) costituisce il banco di prova della capacità del sistema istituzionale e socioeconomico modenese di proseguire nel governo delle trasformazioni del territorio secondo obiettivi ampiamente condivisi ed improntati a modelli di sviluppo sostenibile, in sintonia con una realtà di importanza europea quale deve sempre più configurarsi la provincia di Modena, le sue città ed il suo sistema socioeconomico.

Con la predisposizione di linee di indirizzo, il Consiglio Provinciale intende pertanto introdurre in primo luogo una visione strategica, da cui derivare un insieme di obiettivi formulati in relazione alle dinamiche in corso e quindi agli scenari che si prospettano per il futuro.

E' indubbio infatti che anche nel contesto della provincia di Modena il monitoraggio ed il governo delle dinamiche territoriali rappresentano oggi, almeno quanto in passato, ambiti fondamentali di un'azione politica e istituzionale che si svolge a più livelli; importanza primaria assumono di conseguenza la definizione e l'aggiornamento di uno strumento condiviso quale il PTCP che, attraverso un'interazione virtuosa ed efficace tra la pianificazione territoriale di area vasta e la pianificazione urbanistica di livello comunale, ha lo scopo di garantire un uso razionale e sostenibile del territorio.

La destinazione di quote del territorio ad usi antropici continua peraltro a procedere con ritmi rilevanti, ancorché in diminuzione rispetto al passato. Se infatti la crescita dei principali centri abitati della provincia ha comportato dalla metà degli anni '70 alla metà degli anni '80 un aumento del territorio urbanizzato di quasi il 60%, nel decennio successivo il territorio pianificato è aumentato del 6,8% proseguendo poi dal 1996 fino al 2002 nella misura dell'11,6%.

Contestualmente, numerosi ed importanti interrogativi riguardano le prospettive del sistema socioeconomico modenese, interessato nell'insieme dal proseguimento di un processo di trasformazione che, avviatosi già nel decennio precedente con la transizione verso modelli di relazione locale-globale, evidenzia oggi alcuni fenomeni di maggiore intensità e segnala fabbisogni particolari, in parte nuovi per la nostra realtà specifica. Modena come provincia ed il suo capoluogo pur entrata a far parte della rete di relazioni di dimensione europea risente di una crisi economica e sociale più generale, anche se in misura inferiore rispetto ad altre realtà del Paese.

L'incidenza della popolazione di origine straniera ha già assunto proporzioni superiori alla media nazionale (pari al 6,4% del totale della popolazione contro una media italiana del 2,5%) e paragonabili alla media europea, determinando l'esigenza di scelte innovative ed adeguate riguardanti le politiche abitative, la scuola, la formazione, etc. Anche l'aumento tendenziale della popolazione anziana che ha già raggiunto proporzioni al di sopra della media nazionale rappresenta un elemento a cui le scelte di programmazione e pianificazione territoriale devono rapportarsi, così come più in generale la salute dei cittadini e la vivibilità delle città rappresentano ambiti i cui problemi appaiono sempre più urgenti.

Allo stesso tempo, il processo di rinnovamento che l'economia locale ha intrapreso — in risposta alle difficoltà ed ai rischi derivanti dall'interazione con la dimensione globale assunta dal contesto economico — è reso più faticoso dall'influenza di fattori provenienti dalla sfera dei mercati che, seppur di carattere congiunturale, sono spesso difficili da prevedere e suscitano importanti interrogativi sugli orientamenti da assumere per un maggiore consolidamento dello sviluppo.

Anche all'interno dello stesso sistema locale si rilevano peraltro disequilibri e limiti strutturali che possono ridurre, soprattutto in prospettiva, la capacità dei tradizionali fattori di successo dell'economia modenese di fronteggiare la competizione su scala mondiale.

L'aggiornamento del PTCP trova quindi fondamento soprattutto nell'esigenza di rilanciare politiche e strumenti per un approccio innovativo e sostanziale al cambiamento e quindi alle nuove sfide che si profilano per il sistema territoriale e socioeconomico della provincia di Modena, nella ricerca cioè di soluzioni improntate a garantire la durata nel tempo delle strategie, attraverso il rispetto di criteri di sostenibilità adeguatamente configurati alla nostra realtà specifica.

Questa prima impostazione della strategia di base contenuta nelle presenti linee di indirizzo non è tuttavia volta a rimuovere e sostituire l'intero impianto programmatico del piano vigente, quanto piuttosto a rivederne alcuni aspetti, integrandolo con i fattori di opportunità e le criticità che si delineano in un rinnovato quadro di riferimento nel rapporto locale-globale ed in una prospettiva di medio-lungo periodo. Gli obiettivi strategici individuati rappresentano peraltro l'avvio del processo di programmazione, che si svilupperà attraverso forme di partecipazione, ricercando la condivisione il più possibile ampia tra i rappresentanti della *governance* coinvolti nella formazione del piano.

Il Consiglio Provinciale, valutato altresì il contesto programmatico di riferimento e l'attuale regime normativo in materia di pianificazione territoriale, indica inoltre criteri, modalità e tappe fondamentali del percorso verso il nuovo strumento di piano.

1.2. Il Documento Politico Programmatico 2004-09 e il D.O.P.E 2005

Nel Documento Programmatico 2004-2009 di insediamento dell'attuale Giunta della Provincia di Modena, il tema dello sviluppo equo e sostenibile è fortemente presente e strettamente connesso al tema del governo del territorio che ne è elemento strategico.

Sostenere l'economia senza "consumare" territorio, mobilità sostenibile, difesa ed espansione della biodiversità, guardare all'Europa e al mondo, partecipazione attiva dei cittadini ai processi decisionali degli Enti Locali con particolare riferimento agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale rappresentano quindi nell'insieme gli elementi costitutivi del percorso che dovrà portare all'ammodernamento del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale della Provincia di Modena.

Nella relazione di accompagnamento al Bilancio di previsione 2005, approvata dal Consiglio Provinciale, si indica che *"E' necessario promuovere una forte integrazione e condivisione tra i comuni ed aree omogenee nelle scelte di pianificazione urbanistica. Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale diventa lo strumento che deve essere*

condiviso dalla Provincia, dai 47 Comuni e dalla società civile nel rispetto delle peculiarità dei territori e delle loro specifiche vocazioni”.

2. Il quadro programmatico di riferimento

2.1. Inquadramento delle politiche territoriali dell’Unione Europea

Il nuovo piano dovrà tenere conto degli indirizzi e degli obiettivi strategici posti a livello di Comunità Europea così come delineati dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE) adottato in occasione dell’incontro informale dei Ministri dell’assetto del territorio dell’UE a Potsdam nel maggio 1999. Tale documento, evoluzione di quello approvato a Lipsia nel 1994, si articola in tre obiettivi strategici:

- la coesione economica e sociale;
- lo sviluppo sostenibile;
- una competitività equilibrata per il territorio europeo.

Più nello specifico l’Unione Europea ci invita:

- allo sviluppo di un sistema di città policentrico equilibrato e al rafforzamento del partenariato tra spazi urbani e rurali;
- alla promozione di modelli di trasporto e comunicazione agevolanti uno sviluppo policentrico del territorio dell’UE e che rappresentino una buona integrazione delle città e delle regioni europee;
- allo sviluppo e conservazione del patrimonio naturale e culturale tramite azioni e politiche attive, contribuendo in tal modo alla salvaguardia e allo sviluppo delle identità regionali.

2.2. L’aggiornamento del Piano Territoriale Regionale: Schema di sviluppo del Territorio Regionale

La Regione Emilia-Romagna si accinge a promuovere un aggiornamento del PTR vigente (del 1990), il cui Documento Preliminare è stato sottoposto ad una fase di confronto presso il Consiglio Regionale ed assunto dalla Giunta Regionale nella seduta del 16/02/2005 (Delib. n. 360).

Il documento, prendendo a riferimento le indicazioni europee, individua tre obiettivi di qualità, efficienza, identità, articolati in tre scenari: il territorio dell’abitare, il cambiamento strutturale, la nuova governance.

A questo fanno seguito una serie di azioni prioritarie articolate in tre programmi:

1. governare per reti di città;
2. costruire reti ecologiche e paesistiche;
3. sviluppare le reti della conoscenza;

L’obiettivo generale risulta quello di promuovere uno sviluppo sostenibile e un governo per reti di città, basato sul miglioramento della qualità, dell’efficienza e dell’identità territoriale.

2.3. L'attuazione del PTCP vigente: varianti settoriali e strumenti di programmazione negoziata

Il Piano provinciale vigente ha saputo coniugare aspetti riguardanti l'evoluzione dell'assetto del territorio con riguardo alle sue diverse componenti naturali, paesaggistiche e antropiche, affermando obiettivi di sviluppo sostenibile sul piano ambientale e di competitività dell'intero contesto socioeconomico. Il Piano rappresenta quindi - di fatto - la matrice strutturale e strategica di base entro cui delineare le scelte di trasformazione territoriale proprie della pianificazione urbanistica dei Comuni.

In quanto strumento di riferimento generale delle politiche insediative e di sviluppo territoriale dei Comuni, il PTCP contiene direttive ed indirizzi (nonché la rappresentazione coordinata delle tutele derivanti da leggi e strumenti di pianificazione sovraordinati) a cui la pianificazione urbanistica comunale è chiamata a dare attuazione. La Provincia favorisce nel contempo le attività istituzionali dei Comuni attraverso il sostegno tecnico-metodologico utile alla formazione dei propri Piani nelle forme concertative ed informative specificamente previste dalla LUR 20/2000.

Se quindi i PSC svilupperanno in prospettiva forme innovative di pianificazione 'dal basso', il PTCP dovrà corrispondere con un ruolo di coordinamento e supporto a scala provinciale, in una formula sinergica di interazione tra i due livelli di pianificazione.

La pianificazione locale rivela peraltro già oggi chiaramente l'impronta del vigente PTCP, che costituisce uno strumento fondamentale di ricognizione generale delle condizioni di opportunità di sviluppo della programmazione e pianificazione territoriale di scala vasta.

L'efficacia del PTCP si è invece evidenziata con minore intensità nella sua portata di indirizzo programmatico. La funzione di programmazione propria della Provincia ha comunque attuato strategie ed obiettivi prestazionali introdotti dal Piano, soprattutto mediante le nuove prassi derivanti dalla programmazione negoziata, quale metodo privilegiato per la realizzazione di progetti integrati dotati di obiettivi strategici per lo sviluppo sostenibile e competitivo del sistema socioeconomico e territoriale. Sono state particolarmente significative in questa fase le modalità di programmazione negoziata che — come nei casi riguardanti i Patti Territoriali, il PRUSST del distretto ceramico o i Programmi d'area, compresa l'Intesa istituzionale per lo sviluppo della montagna — hanno concretizzato forme di partnership tra istituzioni e con la partecipazione di investitori privati.

A seguito di quanto previsto dal quadro normativo nazionale e regionale, il Consiglio Provinciale ha già integrato il PTCP vigente con tre varianti settoriali, riguardanti sia il Piano Provinciale dell'Emittenza Radio e Televisiva, sia il P.R.I.R. inerente le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante e più recentemente la variante funzionale Piano Provinciale Gestione Rifiuti (D.C. n. 131 del 25/05/2005).

Il processo di aggiornamento del PTCP sarà inoltre integrato dal nuovo Piano provinciale del commercio (Piano operativo per gli insediamenti commerciali di interesse provinciale e sovracomunale), dall'adeguamento parziale al Piano del Bacino del Fiume Po (P.A.I.) nonché dal P.S.A.I. e Piano Stralcio per il Bacino del Torrente Samoggia dell'Autorità di Bacino del Reno.

PLERT – PIANO PROVINCIALE DELL'EMITTENZA RADIO E TELEVISIVA

Il PLERT, previsto dalla LR 30/2000, approvato dal Consiglio Provinciale nell'aprile 2004, individua quattro obiettivi specifici:

- garantire la salute dei cittadini (art.32 della Costituzione);
- garantire la libertà di comunicazione e informazione;
- tutelare le risorse naturali e paesaggistiche;
- garantire la libertà d'impresa.

PRIR – VARIANTE AL PTCP INERENTE LE ZONE INTERESSATE DA STABILIMENTI A RISCHIO DI INCIDENTE RILEVANTE

La Variante al PTCP inerente le zone interessate da stabilimenti industriali a rischio di incidente rilevante, ai sensi del D.M. 09.05.01 e del D.Lgs. 334/99, approvata dal Consiglio Provinciale nel marzo 2004, ha individuato le aree di danno prodotte dagli stabilimenti e disciplinato le relazioni tra questi ultimi e gli elementi territoriali infrastrutturali ed ambientali vulnerabili.

VARIANTE AL PTCP FUNZIONALE AL PIANO PROVINCIALE GESTIONE RIFIUTI (PPGR)

La LR 3/99 ha affidato alle Province la funzione di pianificare il sistema di gestione dei rifiuti attraverso le scelte effettuate nel PTCP e con il Piano Provinciale Gestione Rifiuti (PPGR). Gli elaborati costitutivi della Variante sono stati redatti, al fine di garantire coerenza, in coordinamento con l'Area Ambiente e Sviluppo Sostenibile responsabili della redazione del PPGR, il quale ha seguito un percorso parallelo e contestuale a quello della Variante. A seguito dell'adozione, nel corso del 2004, entrambi gli strumenti sono stati approvati il 25/05/2005.

3. L'attuale assetto normativo: la LUR n. 20/2000 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio"

La nuova Legge Urbanistica Regionale n. 20/2000 ha introdotto sostanziali elementi di innovazione, sia procedurale che disciplinare, rispetto al tradizionale e consolidato sistema legislativo regionale della pianificazione urbanistica e territoriale. A questa si aggiunge la revisione sostanziale della disciplina edilizia e ad altri aspetti inerenti quella espropriativa.

Tale processo si inserisce in un quadro istituzionale e legislativo anche profondamente mutato rispetto al periodo, immediatamente successivo al trasferimento delle deleghe in materia urbanistica alle Regioni (DPR 616/1977) in cui s'era formata la prima legge urbanistica regionale, la LR n. 47/1978. Preme tuttavia evidenziare che mentre il quadro legislativo nazionale generale è stato negli anni modificato (non ultimi gli aspetti concertativi della Legge 142/1990, del D.Lgs. n. 267/2000, della L. 241) i riferimenti disciplinari restano ancorati alla Legge Urbanistica nazionale n. 1150/1942 ed alle sue successive modifiche e integrazioni che hanno determinato la sua evoluzione applicativa.

Restando alla legislazione più strettamente urbanistica e territoriale, la recente LUR 20/2000 propone una sostanziale revisione del sistema della pianificazione del territorio, che coinvolge pertanto anche la formazione del Piano Territoriale di

Coordinamento Provinciale e degli altri strumenti di pianificazione settoriale, con finalità ampie ed ambiziose, che possono essere sintetizzate come segue avendo a riferimento l'art.1 della legge stessa:

- a) realizzare un efficace ed efficiente sistema di programmazione e pianificazione territoriale al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile della popolazione idoneo ad assicurare il miglioramento della qualità della vita;
- b) promuovere un uso appropriato delle risorse ambientali, naturali, territoriali e culturali;
- c) riorganizzare le competenze esercitate ai diversi livelli istituzionali e promuovere modalità di raccordo funzionale tra gli strumenti di pianificazione, in attuazione del principio di sussidiarietà;
- d) favorire la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali e valorizzare la concertazione nella definizione delle scelte di programmazione e pianificazione;
- e) semplificare i procedimenti amministrativi, garantendone trasparenza e contraddittorio.

Di fatto le novità introdotte riguardano diversi aspetti che caratterizzano modalità e competenze del processo di pianificazione (formazione - approvazione) ma anche elementi inerenti la disciplina urbanistica mediante la diversa articolazione degli strumenti di pianificazione per cui, a diversi livelli, corrispondono diversi contenuti dei piani.

Il ruolo che la LUR 20/2000 assegna dunque al P.T.C.P. può essere schematizzato nei seguenti cinque punti:

- 1) Il Piano ha considerazione della totalità del territorio provinciale e ne definisce l'assetto con riferimento agli interessi sovracomunali, articolando sul territorio le linee di azione della programmazione regionale.
- 2) Il Piano raccorda e verifica le politiche settoriali della Provincia.
- 3) Il Piano indirizza e coordina la pianificazione urbanistica comunale attraverso la definizione, in particolare, dei seguenti contenuti ed elementi:
 - *criteri per la localizzazione e il dimensionamento di strutture e servizi di interesse provinciale e sovracomunale;*
 - *caratteristiche di vulnerabilità, criticità e potenzialità delle singole parti e dei sistemi naturali ed antropici del territorio e le conseguenti tutele paesaggistico-ambientali;*
 - *bilanci delle risorse territoriali e ambientali, i criteri e le soglie del loro uso, stabilendo le condizioni e i limiti di sostenibilità territoriale e ambientale delle previsioni urbanistiche comunali che comportano rilevanti effetti che esulano dai confini amministrativi di ciascun ente.*
 - *modalità e termini per l'adeguamento dei piani comunali di concerto con i Comuni.*
- 4) Il Piano specifica ed articola la disciplina delle dotazioni territoriali indicando a tal fine i diversi ruoli dei centri abitati nel sistema insediativo.

5) Coordinamento dell'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici vigenti rispetto alla realizzazione delle infrastrutture, opere e servizi di rilievo sovracomunale, da inserire prioritariamente nel programma triennale delle opere pubbliche della Provincia.

Il P.T.C.P. nell'ambito del procedimento di elaborazione ed approvazione è tenuto inoltre ad accompagnare le scelte con la Valutazione Preventiva di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (Val.S.A.T.) degli effetti derivanti dalla attuazione delle proprie previsioni, anche con riguardo alla normativa nazionale e comunitaria.

Il Documento Preliminare evidenzia quindi i potenziali effetti negativi delle scelte e stabilisce le misure idonee per impedirli, ridurli e compensarli. Gli esiti della valutazione di sostenibilità sono approvati contestualmente al Piano provinciale.

Con riguardo quindi alla attuazione e monitoraggio del P.T.C.P., la pianificazione territoriale (analogamente a quella urbanistica) persegue l'obiettivo della contestuale realizzazione delle previsioni e degli interventi necessari volti ad assicurarne la sostenibilità e può subordinare l'attuazione degli interventi di trasformazione a vincoli (per la tutela) e condizioni (per la sostenibilità).

Il monitoraggio si sostanzia quindi in azioni di misura che accompagnano l'attuazione dello strumento di pianificazione sovra-ordinato (o nel caso dei Comuni dei propri P.S.C.) verificando l'efficacia del Piano e registrando gli effetti della sua attuazione sui sistemi ambientali e territoriali.

4. Il processo di formazione del nuovo PTCP

4.1. L'impostazione strategica

In relazione alle finalità delle presenti linee di indirizzo, la strategia è riconducibile ai seguenti assi principali:

1. programmare e pianificare l'evoluzione del sistema territoriale assegnando massima priorità alla qualità della vita della popolazione, alla conservazione della bio-diversità, nonché a consolidare modelli di sviluppo coerenti con i criteri di sostenibilità stabiliti dagli organismi internazionali;
2. garantire, attraverso un governo condiviso degli assetti e delle trasformazioni territoriali, la piena coesione sociale ed il rispetto dei valori dell'individuo, anche mediante un'equa accessibilità ai beni ed ai servizi così come alle opportunità di lavoro, di impresa e di partecipazione;
3. riequilibrare la crescita quantitativa e la dispersione insediativa, privilegiando forme di sviluppo incentrate sulla riqualificazione e sul rilancio delle funzioni esistenti nel sistema territoriale, nell'ambito di una rinnovata concezione delle città e del rapporto tra aree urbane, aree rurali e contesti di valore ambientale/naturalistico, in risposta ai fabbisogni emergenti delle attuali e future generazioni;
4. favorire, di concerto con le forze economiche e sociali, un costante rilancio del sistema locale nell'ambito della competizione globale mediante il rafforzamento dell'identità basata sulla qualità dell'assetto territoriale e delle sue risorse, sulla

storia e le specificità culturali, sul miglioramento tecnologico e la sicurezza dei processi produttivi sotto il profilo ambientale, sociale e del lavoro.

L'attuazione della strategia comporta i seguenti obiettivi strategici:

- promuovere città in rete tra loro, compatte, multifunzionali, aperte alle diversità culturali ed all'innovazione produttiva, capaci di rinnovarsi nel rispetto della propria identità e del proprio patrimonio culturale;
- perseguire la tutela degli elementi di distintività e dei connotati del paesaggio, valorizzandone nel contempo gli elementi di pregio;
- minimizzare l'uso di ulteriori quote di suolo per insediamenti antropici, in stretto rapporto ai reali fabbisogni ed alla finitezza della risorsa;
- definire in modo condiviso con i Comuni le condizioni ed i limiti di sostenibilità delle previsioni urbanistiche locali;
- proseguire le politiche di gestione integrata del ciclo dell'acqua, di risparmio energetico, di promozione di fonti energetiche alternative, di efficienza energetica degli edifici e di riuso dei materiali, anche attraverso l'applicazione di tecniche di bioedilizia e bioingegneria;
- perseguire la tutela dell'ambiente e della biodiversità anche attraverso la programmazione e la pianificazione delle aree protette;
- rigenerare fattori di competitività del sistema territoriale attraverso l'ammodernamento e la riqualificazione degli aggregati urbani e delle funzioni di supporto alla compagine socioeconomica;
- facilitare la tenuta e l'economicità delle reti infrastrutturali e dei servizi, mediante il proseguimento di politiche di contenimento della dispersione insediativa;
- organizzare sistemi integrati di reti di comunicazione in grado di supportare adeguatamente il contesto locale nel rapporto con il sistema globale delle conoscenze e dei rapporti competitivi in campo economico e sociale;
- riqualificare il sistema delle aree per insediamenti produttivi e contestualmente accelerare la realizzazione di aree ecologicamente attrezzate;
- promuovere un sistema integrato delle sicurezze, riducendo i rischi naturali (ad esempio in campo idraulico e geologico) ed i rischi antropici (quali i rischi industriali, gli incidenti stradali, inquinamenti e variazioni climatiche), compresi i rischi per la sicurezza del cittadino.

4.2. Le aree tematiche del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale

L'analisi delle relazioni che intercorrono tra ruolo, obiettivi e contenuti del P.T.C.P. assegnati dalla Legge, evidenzia la seguente possibile struttura di Piano che, per numerose caratteristiche ed elementi, risulta già presente nel vigente strumento di pianificazione provinciale:

SISTEMA AMBIENTALE e TERRITORIO RURALE

- · DIFESA INSEDIAMENTI DA CRITICITÀ INTRINSECHE DEL TERRITORIO

Il Piano deve individuare e normare quegli ambiti, più o meno estesi e caratterizzati da diversi gradi di criticità, in quanto considerati non idonei per l'insediamento e/o permanenza di attività umane e quindi assumerli come uno dei riferimenti per la valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale degli insediamenti urbani nel processo di pianificazione. (*criticità idraulica e idrogeologica – dissesto idrogeologico, instabilità geologica potenziale - pericolosità idraulica – pericolosità sismica*)

– DIFESA DELLE RISORSE FINITE DA ATTIVITÀ ED INSEDIAMENTI ANTROPICI

Di contro appare chiara la necessità di avere riguardo alle risorse finite ea alla loro riproducibilità, in quanto indispensabili per la sostenibilità delle attività e della presenza umana. Da cui la necessità di definire il quadro delle risorse e dei sistemi ambientali - grado di vulnerabilità e di riproducibilità (*sostenibilità insediamenti rispetto a qualità e quantità di acque superficiali e sotterranee, raccolta, trattamento e smaltimento reflui*) e una individuazione di ambiti rurali aventi valore naturale e ambientale (*disciplina di tutela e valorizzazione di aree boscate e destinate al rimboschimento, invasi ed alvei di laghi, bacini, corsi d'acqua, golene, aree umide, zone ed elementi soggetti a vincoli paesaggistici nazionali*).

– RINATURALIZZAZIONE - DOTAZIONI ECOLOGICHE ED AMBIENTALI

Il Piano deve prevedere indirizzi e direttive per la realizzazione di dette dotazioni ecologiche ed ambientali negli ambiti urbani e periurbani, di reti ecologiche e di spazi di rigenerazione e compensazione ambientale.

Esse sono costituite dall'insieme degli spazi, delle opere e degli interventi che concorrono, insieme alle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, a migliorare la qualità dell'ambiente urbano, mitigandone gli impatti negativi, favorendo la tutela e risanamento dell'aria e dell'acqua, prevenendone l'inquinamento. Sono altresì rivolte alla gestione integrata del ciclo idrico; alla riduzione dell'inquinamento acustico ed elettromagnetico; al mantenimento della permeabilità dei suoli e al riequilibrio ecologico dell'ambiente urbano.

IL TERRITORIO AGRICOLO

Oltre ad individuare agli ambiti agricoli di rilievo paesaggistico, gli elementi e sistemi da tutelare, come previsto dal P.T.P.R., regola le trasformazioni ed attività di utilizzazione del suolo ammissibili, indica la disciplina relativa a edifici in territorio extraurbano sparsi e annucleati previa valutazione di sostenibilità.

Inoltre il Piano si deve coordinare rispetto ai Piani e Programmi del Settore Agricolo tra cui il Piano Regionale di Sviluppo Rurale che indica nel PTCP lo strumento da cui derivano le "aree preferenziali" di attivazione degli Assi 1, 2 e 3; il D.Lgs. 228/2001 che demanda al PTCP l'individuazione delle aree su cui applicare norme per la tutela dei territori con produzioni agricole di particolare qualità e tipicità

IL SISTEMA INSEDIATIVO STORICO (urbano e rurale)

Già il Piano vigente specifica il sistema insediativo storico individuato dal P.T.P.R., ha provveduto ad una prima definizione di insediamenti e delle infrastrutture storiche del territorio rurale e di una parte delle aree di interesse archeologico, indicando la

disciplina generale per la loro tutela e limiti di trasformazione. Provvederà al coordinamento rispetto alle indicazioni "Codice Urbani".

IL SISTEMA INSEDIATIVO (residenziale e produttivo urbano)

– DOTAZIONI TERRITORIALI

Rispetto alle dotazioni territoriali ne specifica ed articola la disciplina, indicando a tal fine i diversi ruoli dei centri abitati nel sistema insediativo (ruoli già indicati nel Piano vigente) ed ha il compito di indicare i Centri Urbani nei quali realizzare spazi ed attrezzature pubbliche di interesse sovracomunale.

Può provvedere alla determinazione del fabbisogno di dotazioni ecologiche e ambientali, dei requisiti prestazionali e individuazione delle aree idonee alla loro localizzazione; motivatamente può ampliare o ridurre la dotazione minima complessiva di aree e spazi collettivi in conformità ai disposti del P.T.R.

– SISTEMA INSEDIATIVO PER ATTIVITÀ PRODUTTIVE E POLI FUNZIONALI

Individua le Aree Produttive idonee per essere ampliate per assumere rilievo sovracomunale e gli ambiti idonei alla localizzazione nuove Aree Produttive di Livello Sovracomunale le quali devono assumere le caratteristiche di aree ecologicamente attrezzate (qualora stabilisca l'assetto infrastrutturale e le caratteristiche urbanistiche e funzionali delle aree produttive di interesse sovracomunale individuate, il P.T.C.P. assume valore ed effetti di P.S.C.).

Effettua la ricognizione dei Poli Funzionali esistenti da consolidare, ampliare e riqualificare; la programmazione di nuovi Poli Funzionali prospettandone gli ambiti idonei.

Rispetto a strumenti settoriali di pianificazione :

individua in sede di prima applicazione gli ambiti territoriali sovracomunali rilevanti ai fini della programmazione commerciale mentre il Piano Infraregionale delle Attività estrattive (PIAE) costituisce parte del P.T.C.P. e ne rappresenta la specificazione per il settore attività estrattive.

IL SISTEMA DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ

Definisce la dotazione infrastrutturale per la mobilità sovracomunale e individua corridoi destinati al potenziamento e razionalizzazione dell'esistente oltre che alle nuove infrastrutture.

Il PTCP dovrà quindi definire gli assetti sulla base di strategie mirate per il trasporto delle merci e delle persone, valutati attentamente gli scenari di sviluppo socioeconomico e gli obiettivi programmati.

Costituiscono elementi di riferimento le problematiche in campo logistico che permangono nei distretti industriali e nei sistemi produttivi locali, i fabbisogni di mobilità legati al pendolarismo dei lavoratori ed agli spostamenti determinati dall'economia nel suo complesso, così come in particolare le opportunità per lo sviluppo del turismo nelle aree vocate e nelle città.

In attuazione degli assi strategici ed agli obiettivi di cui al prgf. 4.1, risulta determinante altresì estendere il più possibile le opportunità di fruizione delle reti della

mobilità, anche con particolare attenzione alle aree a maggiore rischio di marginalizzazione ed alle fasce deboli della popolazione; rappresenta inoltre obiettivo del PTCP individuare soluzioni idonee agli obiettivi di sviluppo sostenibile che saranno individuati, mediante il proseguimento di politiche dirette alla intermodalità dei trasporti e verso una crescita della componente ferroviaria a scapito dei mezzi su gomma, comprese le azioni volte favorire la mobilità 'dolce' (piste ciclabili e ferrovie secondarie).

4.3. Il criterio della programmazione strategica nella selezione delle politiche per il territorio e per il sistema socioeconomico

Il nuovo PTCP mantiene inoltre la funzione di piano strategico ed in quanto tale è volto ad adeguare al contesto attuale ed alle prospettive evolutive del territorio e del suo apparato socioeconomico le politiche di sistema e gli obiettivi prestazionali già espressi dallo strumento vigente.

Gli obiettivi strategici individuati dal Piano assolvono infatti alla finalità di dotare la *governance* locale dei riferimenti necessari ad interpretare attivamente le trasformazioni del territorio e l'evoluzione dei suoi sistemi socioeconomici.

Le decisioni in merito a tali direttive, che costituiscono nell'insieme lo scenario di sviluppo adottato dal piano e quindi la strategia verso cui si rivolge il suo intero impianto programmatico, dovranno pertanto essere maturate mediante la valutazione e la verifica dei fabbisogni nonché dei punti di forza e di debolezza che caratterizzano la fase attuale e quelle previste.

Il processo di costante valutazione degli obiettivi raggiunti e di verifica degli obiettivi programmati dovrebbe essere proseguito anche a seguito della definizione del piano, al fine di permettere una verifica periodica della validità delle strategie in relazione ai cambiamenti che intercorrono nelle dinamiche interne ed esterne al contesto di riferimento. Il piano, dotato di conseguenza di un discreto margine di flessibilità, individuerà pertanto anche i criteri, i target e gli indicatori per il monitoraggio dello stato di avanzamento e dell'attuazione degli obiettivi preordinati.

4.4. Gli elementi di supporto alle scelte di piano: il Quadro Conoscitivo, la VALSAT, le analisi mirate e gli strumenti di monitoraggio, rappresentazione e valutazione

Caratteri e finalità di Quadro Conoscitivo e VALSAT, come individuati nella LUR 20/2000, sono efficacemente delineati nell' "Atto di indirizzo e coordinamento tecnico sui contenuti conoscitivi e valutativi dei piani..." approvato con D.C.R. n.173/2001, del quale si ritiene utile riportare, di seguito, alcuni estratti.

IL QUADRO CONOSCITIVO

Costituisce l'organica rappresentazione e valutazione del territorio. La definizione del quadro conoscitivo del territorio costituisce il primo momento del processo di pianificazione. L'art. 4 della legge richiede che a fondamento dell'attività di pianificazione sia posta una ricostruzione dello stato del territorio al momento nel quale detta attività si avvia (stato di fatto) nonché una analisi dell'andamento, delle dinamiche evolutive delle situazioni accertate (processo evolutivo). Tale ricostruzione non dovrebbe limitarsi ad una attività di tipo accertativo, ma dovrebbe spingersi ad una valutazione tecnico discrezionale delle risorse, delle opportunità, e dei fattori di criticità

che lo caratterizzano (valutazione del territorio). Tale attività di analisi e di valutazione dei dati informativi sul territorio deve portare ad una ricostruzione "organica", che colga, in modo sintetico e unitario, le interazioni tra i vari sistemi e fattori che connotano il territorio. La legge prescrive che il quadro conoscitivo sia sottoposto all'esame della conferenza di pianificazione, per perseguire la condivisione dei suoi contenuti ed assicurare l'eventuale integrazione e aggiornamento dei dati e delle informazioni ivi riportate (art. 14, LUR n.20/2000). Il quadro conoscitivo deve essere formato sin dall'avvio della fase di elaborazione del piano. In considerazione di tutto ciò, la legge stabilisce che il quadro conoscitivo del territorio è uno degli elaborati costitutivi degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica (art. 4). Per i piani generali come il PTCP, il quadro conoscitivo assolve all'esigenza di costituire una ricostruzione organica con riguardo a tutti gli elementi e fattori significativi alla scala di riferimento. Rientra nell'aspetto valutativo anche la formulazione di un quadro dei limiti alle trasformazioni del territorio e al suo utilizzo, che derivano:

- a) dalle caratteristiche morfologiche o geologiche dei terreni,
- b) dalla presenza di fattori di rischio ambientale connessi con la vulnerabilità delle risorse naturali,
- c) dalla presenza di uno specifico interesse pubblico alla difesa del suolo, alla sicurezza idraulica e alla tutela dei valori paesaggistici, culturali e naturalistici insiti nel territorio.

Il quadro conoscitivo ricostruisce inoltre in maniera organica lo stato della pianificazione e l'insieme delle previsioni, che incidono sull'ambito territoriale e sugli aspetti di competenza del piano, contenute negli strumenti di pianificazione vigenti o in salvaguardia nonché dei vincoli che derivano da provvedimenti amministrativi (es. Piano Regionale di Tutela delle Acque adottato nel dicembre 2004) con riferimento ai seguenti sistemi:

- a. Sistema economico e sociale:

contenente anche le caratteristiche del sistema produttivo.

- b. Sistema naturale e ambientale

- c. Sistema territoriale

articolato in sistema insediativo e sistema delle infrastrutture per la mobilità

- d. Sistema della pianificazione

Per l'elaborazione del Quadro Conoscitivo inerente l'aggiornamento del PTCP della Provincia di Modena sono già disponibili, in numerosi casi anche aggiornate, numerose banche dati informative e territoriali.

LA VALUTAZIONE DELLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E TERRITORIALE DEI PIANI (VAL.S.A.T.)

La valutazione preventiva di sostenibilità ambientale e territoriale (VALSAT) è definita nell'art. 5, quale parte integrante del processo di elaborazione ed approvazione degli strumenti di pianificazione di Regione, Provincia e Comuni. Essa ha la finalità di verificare la conformità delle scelte di piano agli obiettivi generali della pianificazione, ed agli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo del territorio, definiti dai piani generali e di settore e dalle disposizioni di livello comunitario, nazionale e regionale.

La VALSAT si configura pertanto come un momento del processo di pianificazione che concorre alla definizione delle scelte di piano. Essa è volta ad individuare preventivamente gli effetti che deriveranno dall'attuazione delle singole scelte di piano e consente, di conseguenza, di selezionare tra le possibili soluzioni alternative quelle maggiormente rispondenti ai predetti obiettivi generali del piano. Nel contempo, la VALSAT individua le misure di pianificazione volte ad impedire, mitigare o compensare l'incremento delle eventuali criticità ambientali e territoriali già presenti e i potenziali impatti negativi delle scelte operate.

A tale scopo sarà predisposta una prima valutazione preventiva del documento preliminare e si provvederà poi alla sua integrazione nel corso delle successive fasi di elaborazione, fino alla approvazione dello strumento di pianificazione. Gli esiti della valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale devono essere illustrati in un apposito documento che costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione

La valutazione preventiva delle previsioni della pianificazione è elemento fortemente innovativo della legge regionale e non può prescindere da una necessaria fase di sperimentazione. A tale proposito la Provincia di Modena può fruire dell'esperienza e degli esiti di una applicazione sperimentale effettuata con il contributo del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, e con la collaborazione dell'Istituto Universitario Architettura Venezia (IUAV). I riferimenti del progetto sperimentale, che si è concluso nel 2004, sono consistiti, oltre che nella definizione della Val.S.A.T. operata dalla LUR 20/2000, anche nella Valutazione Ambientale Strategica (VAS) definita dalla Direttiva Europea 42/2001/CE (che riguarda la valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente da parte degli Enti territoriali impegnati nell'elaborazione degli strumenti di pianificazione e programmazione), di cui ha seguito lo schema processuale.

ALCUNE ANALISI MIRATE

Sono state realizzati, nel corso del 2004 e del 2005, alcuni progetti che possono costituire anche contributo alla redazione dell'aggiornamento del PTCP.

Se ne ricordano alcuni sinteticamente

§ PROGETTO PILOTA "LE QUALITÀ DEL TERRITORIO, FORME DI TUTELA E DI VALORIZZAZIONE DEL PAESAGGIO E DEI BENI CULTURALI: LA CARTA DEI VINCOLI E DELLE IDENTITÀ DEL PAESAGGIO"

Si tratta di un Progetto Pilota realizzato in Collaborazione con la Regione, i Comuni di Pavullo e Nonantola, la Soprintendenza per i Beni Architettonici e del Paesaggio e Soprintendenza per i Beni Archeologici con gli obiettivi di fornire strumenti ai Comuni finalizzati alla realizzazione della Carta Unica del Territorio atta ad assicurare la tutela e la valorizzazione del paesaggio coerente con il Nuovo Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio entrato in vigore il 1 maggio 2004.

§ L'AZIONE PILOTA "PARTECIPAZIONE DELLA SOCIETÀ LOCALE ALLA COSTRUZIONE DI UN QUADRO CONOSCITIVO CONDIVISO DI VALORI PAESAGGISTICI RICONOSCIUTI"

Realizzata dalla Provincia di Modena in collaborazione con i Comuni di Pavullo nel Frignano e Nonantola, rientra nell'ambito del Progetto internazionale L.O.T.O (Landscape Opportunities for Territorial Organization) ed è mirata alla rilevazione

diretta dei valori paesistici, simbolici, culturali, identitari, riconosciuti e attribuiti dalle diverse categorie di attori, portatrici di differenti punti di vista.

§ IL PAESAGGIO DEI CASTELLI. UN MODELLO DI VALUTAZIONE PARTECIPATA E TUTELA DEL PAESAGGIO RURALE DELL'UNIONE DEI COMUNI "TERRE DEI CASTELLI"

Il progetto ha come punto di riferimento la Convenzione europea del Paesaggio ed ha come obiettivo generale la valorizzazione del paesaggio ed il coinvolgimento e partecipazione dei diversi attori, pubblici e privati, e della popolazione interessata alla definizione di nuovi modelli di sviluppo e di gestione sostenibile delle risorse naturali, paesaggistiche e storico - culturali. Il territorio dell'Unione dei Comuni "Terre di Castelli" è stato scelto per avviare questa sperimentazione.

§ ECONET – AGENDA STRATEGICA PER LO SVILUPPO DELLA RETE ECOLOGICA

La Provincia di Modena ha approvato nel 2004 l'Agenda Strategica per lo sviluppo della rete ecologica che trae origine dai risultati del Progetto Comunitario Life Ambiente Econet. Il progetto ha affrontato il problema dello sviluppo di reti ecologiche in territori a forte presenza di insediamenti, infrastrutture ed attività umane sotto molteplici aspetti e punti di vista che vanno dall'analisi della situazione attuale, alla valutazione delle politiche e degli attori che interagiscono sul territorio, alla sperimentazione di progetti pilota (in particolare il potenziamento della valenza ecologica dei corsi d'acqua, principali corridoi della rete di pianura), alla valutazione del ruolo del mondo agricolo ed infine al rapporto fondamentale fra progetto di rete ecologica e pianificazione del territorio.

§ PROGETTO PRODEM (URBANISTICA E ENERGIA)

Il progetto "Studio di nuovi strumenti regolamentari di competenza degli Enti Locali atti ad agevolare l'applicazione di sistemi per il risparmio energetico e l'uso di fonti rinnovabili" è stato presentato nel gennaio 2005. Il progetto propone una metodologia da sviluppare per l'inserimento della componente energetica all'interno degli strumenti di pianificazione territoriale ed una preliminare definizione di contenuti, funzioni, indirizzi di un Piano Territoriale di Coordinamento orientato alla finalità dello sviluppo sostenibile anche rispetto alla fondamentale problematica del soddisfacimento del fabbisogno energetico. Vengono proposti contenuti innovativi per il sistema di pianificazione (scelte strategiche per la sostenibilità energetica nelle varie parti del territorio; indirizzi e direttive alla pianificazione locale e settoriale, etc.) così articolati:

- immagine energetica della Provincia (Quadro Conoscitivo domanda-offerta e determinanti insediative);
- il potenziale da Fonti Energetiche Rinnovabili e risparmio per Bacini Energetici Territoriali;
- obiettivi, strategie ed indirizzi per la pianificazione, set di indicatori energetico - territoriali.

Questi progetti, ricordati sommariamente, vanno ad aggiungersi alla "tradizionale" strumentazione demografica e socio-economica che la Provincia aggiorna attualmente. Le ultime rilevazioni riguardano:

a) Sviluppo urbano e previsioni urbanistiche in provincia di Modena attraverso i Piani Regolatori Generali dei Comuni

b) Valutazione della sostenibilità per la Provincia di Modena – Indicatori sociali, economici ed ambientali di "qualità della vita"

a cui si aggiungeranno, entro l'estate del 2005,

c) Osservatorio demografico 2004

d) Qualità della vita percepita in provincia di Modena

tutti elementi che concorreranno, insieme alle altre analisi settoriali, ad arricchire il Quadro Conoscitivo.

E' necessario ricordare inoltre – sia per gli aspetti di analisi che per gli obiettivi già sanciti – le “Intese per la montagna” sottoscritte dalle 3 Comunità Montane con la Provincia di Modena, così come il lavoro di ricerca e monitoraggio condotto da Bioecolab in materia di bioarchitettura, urbanistica sostenibile e risparmio energetico

STRUMENTI DI MONITORAGGIO, RAPPRESENTAZIONE E VALUTAZIONE

IL SISTEMA INFORMATIVO TERRITORIALE

Il P.T.C.P. è tenuto a perseguire il confronto geografico e digitale degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica nel rispetto di quanto prescritto dalla LUR 20/2000, assicurando la possibilità del monitoraggio e bilancio della pianificazione sovra-ordinata; l'integrazione ed implementazione del S.I.T. in generale e del Quadro Conoscitivo provinciale; favorendo la predisposizione dei piani territoriali / settoriali di competenza della Provincia, la loro Val.S.A.T., agevolando la pianificazione urbanistica in occasione dell'approfondimento del Quadro Conoscitivo e della Val.S.A.T. locale.

A ciò provvede anche mediante la definizione condivisa di modelli, parametri e metodi a supporto della redazione digitale degli elementi costitutivi del P.T.C.P. con riguardo alle banche-dati di Quadro Conoscitivo - Documento preliminare e di Piano.

L'occasione del PTCP servirà anche ad implementare e consolidare SISTEMONET, il portale geografico della Provincia e dei Comuni modenesi

IL SISTEMA INFORMATIVO STATISTICO (SIS)

Il SIS ha la finalità di creare una rete di pubbliche amministrazioni (www.modenastatistiche.it) per condividere l'informazione statistica, ed in particolare per:

- rendere disponibili i dati statistici in campo economico, sociale, territoriale dell'area modenese, nell'ambito di un sistema statistico locale;
- individuare e localizzare giacimenti statistici;
- favorire forme di collaborazione tra amministrazioni pubbliche per migliorare la raccolta, la disponibilità e la fruizione dell'informazione statistica;
- sperimentare modelli di previsione, attività di rilevazione diretta anche mediante lo strumento Web con criteri di sicurezza e tutela della privacy.

Il SIS ha come elementi costitutivi l'Osservatorio Demografico, l'Osservatorio Economico e Sociale, la rilevazione delle banche dati informative della Provincia e la raccolta critica dei giacimenti informativi da attivare all'estero, nonché la rilevazione delle necessità conoscitive utili ai fini della programmazione e della pianificazione delle attività della Provincia.

4.5. Partecipazione e concertazione

Il nuovo strumento dovrà essere al massimo partecipato e dovrà perseguire il metodo della concertazione tra i soggetti portatori di interessi diffusi e competenze che hanno rilevanza per gli aspetti trattati e disciplinati dal Piano.

Per ottenere il requisito della partecipazione, si prevede la costituzione di un apposito 'Forum per il PTCP della Provincia di Modena attraverso cui coinvolgere l'insieme delle componenti portatrici di interessi e di competenze in campo istituzionale, economico, sociale, ambientale e della ricerca.

Il metodo della concertazione costituisce invece elemento essenziale per lo svolgimento delle attività della Conferenza di Pianificazione, che trova massima espressione nella formazione delle Intese e degli accordi previsti dalla L.R. 20/00.

Il Consiglio Provinciale sarà sistematicamente coinvolto nella varie fasi, attraverso le Commissioni Consiliari competenti.

4.6. Indirizzi attuativi

Il processo di formazione del nuovo PTCP si avvia con la redazione di un Quadro Conoscitivo condiviso, accompagnato dalla definizione e dalla selezione di problemi, opportunità, obiettivi specifici e target costruiti assieme al Forum PTCP provinciale.

Questa fase preliminare si concluderà con l'assunzione da parte della Giunta Provinciale di una proposta di PTCP composta da:

- il Quadro Conoscitivo;
- il Documento Preliminare;
- la Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale.

La suddetta proposta sarà oggetto del percorso previsto dalla L.R. 20/00 e quindi dei lavori della Conferenza di Pianificazione; questa fase approderà alla discussione e all'adozione del nuovo PTCP da parte del Consiglio Provinciale, previo accordo preliminare con la Regione Emilia Romagna

L'ultima fase consisterà nel deposito del Piano adottato per la raccolta delle osservazioni, a cui seguiranno le contro-deduzioni e le intese con gli Enti locali e altri soggetti interessati, fino all'approvazione definitiva del nuovo PTCP da parte del Consiglio Provinciale.

L'intero processo di formazione del Piano che si svilupperà a partire dall'adozione delle presenti linee di indirizzo dovrà compiersi, presumibilmente, entro 24/30 mesi.

Nella redazione tecnica dei lavori verrà costituita una cabina di regia che coinvolgerà tutte le aree maggiormente interessate della provincia e gli altri enti portatori di competenze utili alla formazione dei contenuti del piano, per favorire l'integrazione ed il coordinamento tra le "politiche settoriali e quelle generali".