

Dichiarazione di sintesi del procedimento di Valutazione Ambientale Strategica del PTCP della Provincia di Modena (art. 17 D.Lgs. 4/2008)

1. La Dichiarazione di sintesi del procedimento di VAS del PTCP della Provincia di Modena

Il PTCP è un piano generale che disciplina i modi e le forme di utilizzazione e di tutela di tutto il territorio provinciale con particolare riferimento ai temi di interesse sovracomunali. Costituisce il quadro di riferimento in termini conoscitivi e normativi delle politiche settoriali della Provincia e stabilisce gli obiettivi prestazionali che gli strumenti di pianificazione settoriale del medesimo livello dovranno perseguire.

La *Dichiarazione di sintesi* è resa ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale" e della L.R. 13 giugno 2008 n. 9 "Disposizioni transitorie in materia di Valutazione ambientale strategica e norme urgenti per l'applicazione del decreto legislativo 152/2006".

La *Dichiarazione di sintesi* ha il compito di:

- illustrare in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nella Variante Generale al PTCP;
- come si è tenuto conto del rapporto ambientale e degli esiti delle consultazioni;
- le ragioni delle scelte operate dal piano alla luce delle alternative possibili che erano state individuate.

2. Le modalità di integrazione delle considerazioni ambientali nel PTCP

Per l'attuazione delle proprie finalità il Piano detta disposizioni riferite all'intero territorio provinciale. Il PTCP della Provincia di Modena disciplina i modi e le forme di utilizzazione e di tutela attraverso norme che possono assumere la forma di indirizzi, direttive e prescrizioni, collegati, se del caso, a specificazioni cartografiche.

Le politiche di tutela del PTCP per le diverse tematiche ambientali hanno preso forma nella redazione dei seguenti articoli delle Norme.

- Rete idrografica e risorse idriche superficiali e sotterranee: Art. 9, Art. 10, Art. 11, Art. 12A, Art. 12 B, Art. 12 C, Art. 13 A, Art. 13 B, Art. 13 C
- Condizioni di sicurezza delle componenti idrogeologiche e geologiche del territorio: Art. 14, Art. 15, Art. 16, Art. 17, Art. 18, Art. 18B, Art. 19
- Elementi strutturanti la forma del territorio: Art. 20, Art. 21, Art. 22, Art. 23, Art. 24
- Crescita della biodiversità e valorizzazione degli ecosistemi - rete ecologica provinciale - sistema delle aree protette: Art. 25, Art. 26, Art. 27, Art. 28, Art. 29, Art. 30, Art. 31, Art. 32, Art. 33

- Struttura del paesaggio e tutela del paesaggio identitario: Art. 34, Art. 35, Art. 36, Art. 37, Art. 38
- Ambiti ed elementi territoriali di interesse paesaggistico-ambientale: Art. 39, Art. 40
- Ambiti ed elementi territoriali di interesse storico-culturale - sistema delle risorse archeologiche: Art. 41, Art. 41B, Art. 42, Art. 43A, Art. 43B, Art. 43C, Art. 44A, Art. 44B, Art. 44C, Art. 44D, Art. 45.
- Processo di urbanizzazione e limitazioni alla crescita del territorio urbanizzato: Art.50
- Territorio rurale: Art. 69, Art. 70, Art. 71
- Sostenibilità ambientale degli insediamenti: Art. 77, Art. 78, Art. 79, Art. 80, Art. 81
- Sostenibilità energetica degli insediamenti: Art. 82, Art. 83, Art. 84, Art. 85, Art. 86, Art. 87, Art. 88, Art. 89.

Gli elaborati cartografici di riferimento per le Norme del PTCP in merito alla tutela del territorio e alla salvaguardia della salute e delle risorse sono stati i seguenti.

Carte delle tutele

- Tutela delle risorse paesistiche e storico-culturali
- Tutela delle risorse naturali, forestali e della biodiversità del territorio

Carte delle sicurezze del territorio

- Rischio da frana: carta del dissesto
- Atlante delle aree a rischio idrogeologico elevato e molto elevato
- Rischio sismico: carta delle aree suscettibili di effetti locali
- Rischio idraulico: carta della pericolosità e della criticità idraulica

Carte di vulnerabilità ambientale

- Rischio inquinamento acque: vulnerabilità all'inquinamento dell'acquifero principale
- Rischio inquinamento acque: zone di protezione delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano
- Rischio inquinamento acque: zone vulnerabili da nitrati di origine agricola ed assimilate
- Rischio inquinamento suolo: zone non idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti urbani, speciali e speciali pericolosi
- Rischio industriale: compatibilità ambientale delle zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante
- Rischio elettromagnetico: limitazioni territoriali alla localizzazione di nuovi siti per l'emittenza radiotelevisiva

Il confronto tra le quantità di aree e di elementi tutelati dal previgente PTCP rispetto a quelle tutelate dal nuovo PTCP ha messo in evidenza che per alcuni temi il territorio risulta ora più estesamente protetto. In particolare emerge come si registrino maggiori estensioni di aree

tutelate per le Zone di tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei, per le Zone ed elementi di interesse storico-archeologico e per le Zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale.

Incrementi di protezione del territorio più contenuti si hanno per le Zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua e per le Zone di tutela naturalistica. Per quanto concerne la distribuzione sul territorio, si è osservato che le maggiori tutele si distribuiscono privilegiando leggermente il macroambito collina-montagna e meno la bassa pianura, che presenta solo alcuni contenuti potenziamenti.

Per comprendere l'importante contributo della Variante al PTCP alla sostenibilità ambientale delle trasformazioni urbanistiche è utile riprendere la "Relazione istruttoria predisposta dal gruppo di lavoro interdirezioni – istituito con D.G.R. 312/01 - finalizzata alla formulazione di eventuali riserve al PTCP adottato dalla Provincia di Modena con Delibera di Consiglio n. 112 del 22/07/2008".

“ Le Direzioni generali impegnate con le loro strutture a esprimersi sul PTCP adottato, hanno condiviso la dimensione strategica di governo dei processi di trasformazione sostenibile del territorio contenuta nel Piano ed apprezzato gli obiettivi e le scelte per il governo delle trasformazioni. In particolare è stato riconosciuto il valore innovativo delle norme finalizzate a riequilibrare crescita quantitativa e dispersione insediativa, privilegiando forme di sviluppo compatte dei sistemi urbani, incentrate sulla riqualificazione dell' esistente e la valorizzazione delle identità.

Con la predisposizione della Variante generale la Provincia ha affrontato le difficoltà poste dalla integrazione dei molteplici piani di settore riuscendo a riportare materie sottoposte a diverse discipline ad un quadro organico di coerenze a servizio della pianificazione subordinata. Meritevole di nota è il parziale adeguamento al Codice dei beni culturali e del paesaggio (Dlgs. 42/2004) e alla Convenzione europea del paesaggio, come anticipazione di un più complessivo aggiornamento della materia al nuovo quadro normativo. La Provincia si pone, tra gli altri, l'obiettivo di tutelare l'identità culturale del territorio provinciale, anche attraverso la conferma delle Unità di paesaggio che, assumendo il ruolo di ambiti territoriali con specifiche, distintive ed omogenee caratteristiche di formazione ed evoluzione, sono il riferimento specifico del processo di interpretazione del paesaggio e di attuazione del Piano. Infatti, l'inquadramento in Unità di Paesaggio consente di formare una matrice territoriale per la formulazione di un giudizio di valore di contesto, di collegare organicamente i diversi oggetti del Piano e le rispettive disposizioni normative, di descrivere l'aspetto strutturale e strutturante il paesaggio e, soprattutto, di pianificare e gestire oggetti eterogenei orientando le azioni di conservazione o di trasformazione nel rispetto degli equilibri esistenti.

Oltre all'organico coordinamento della pianificazione di settore, l'Amministrazione provinciale ha correttamente ritenuto di approfondire ulteriormente le tematiche del PTPR determinando specificazioni normative al piano regionale, seppur mantenendo, nella sostanza, la struttura dell'articolato e la modalità di rappresentazione.

Il PTCP assume come uno degli obiettivi delle sue politiche territoriali quello di assegnare “un ruolo cruciale alla qualità del paesaggio, alla sua capacità di connotare il territorio e di costituire fattore di identità per tutte le attività insediate”. Infatti le problematiche affrontate investono l'intero territorio provinciale, particolarmente i sistemi che lo strutturano. L'identità culturale, la tutela dell'integrità fisica e le possibili azioni volte alla loro valorizzazione e salvaguardia sono

state oggetto di specifiche analisi che hanno portato alla formulazione di direttive ed indirizzi per la pianificazione comunale.

Particolare attenzione è stata rivolta ai diversi elementi connotanti il territorio provinciale quali: i dossi di pianura, i crinali e i calanchi. Per tutti questi elementi sono state dettate regole di conservazione o di uso compatibili con le loro caratteristiche morfologiche e paesaggistiche.

La Provincia con il Titolo 7 “Struttura del paesaggio e tutela del paesaggio identitario” delle norme di attuazione, al quale corrispondono elaborati discendenti da specifiche analisi, ha dato una prima risposta agli obblighi discendenti dal Dlgs. 42/2004 producendo, d’intesa con gli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali, la metodologia per la realizzazione, in sede di PSC della “Carta dei vincoli relativi ai beni culturali e paesaggistici”, della “Carta delle identità di paesaggio” e della “Carta delle potenzialità archeologiche”.

Con il Titolo 9 “Ambiti ed elementi territoriali di interesse storico-culturale – Sistema delle risorse archeologiche” la Provincia ha puntato alla valorizzazione delle qualità del territorio impresse dalla storia con l’obiettivo di condizionare i processi di trasformazione non in termini meramente vincolistici, ma in termini di premessa e parte costitutiva del processo della pianificazione urbanistica e di settore.

Costituisce parte rilevante della variante generale il rafforzamento delle tematiche ambientali rispetto al PTCP vigente (incremento dei livelli di sicurezza e riduzione del rischio ambientale, incremento delle aree protette di pianura, ripristino delle condizioni di sostenibilità ambientale diffusa, rete ecologica) che vengono riconosciute centrali per tutte le politiche di trasformazione e sviluppo. “

È questa impalcatura complessiva che è stata quindi oggetto della valutazione costituita dalla ValSAT. È stata sviluppata una lettura incrociata degli obiettivi del PTCP con l’articolato normativo e con il sistema di elaborati cartografici prodotti; l’intento era di verificarne la congruenza con le analisi condotte nei diversi documenti del Quadro Conoscitivo; sono state altresì indicate le connessioni logiche che si hanno con il set di indicatori proposto per il monitoraggio del PTCP.

La ValSAT ha inteso quindi valutare il diverso grado di successo delle azioni - ovvero di conseguimento degli obiettivi - in due ipotesi estreme: un contesto favorevole, con massima collaborazione istituzionale, ed uno sfavorevole, di minima collaborazione. L’intento era di conseguire una “analisi di sensitività” dell’efficacia delle azioni del PTCP, ovvero una valutazione della stabilità delle decisioni al variare del grado di collaborazione e di coinvolgimento dei numerosi soggetti interessati dal processo di pianificazione.

A necessario completamento della ValSAT sono stati valutati i fattori, fenomeni e soggetti che, pur agendo in maniera rilevante sul decorso degli eventi di scenario, non risultano “governabili” attraverso il PTCP. L’intento è stato di contenere in una visione esaustiva, ancorché sintetica, tutte le variabili che influenzeranno gli scenari futuri del territorio modenese ed il conseguimento degli obiettivi di sostenibilità individuati.

La ValSAT è stata corredata, poi, dallo Studio di Incidenza, previsto dalla L.R. n. 7/2007, a cui è seguita una valutazione positiva da parte dell’autorità preposta, con le relative prescrizioni.

3. Effetti dei contributi e delle osservazioni sulle scelte del PTCP

La Provincia di Modena ha attivato a partire dal 2005, e per tutto il periodo di elaborazione, concertazione e adozione della Variante al PTCP, 19 seminari di approfondimento connessi alle tematiche del PTCP. La Provincia di Modena ha, inoltre, attivato diverse occasioni di confronto pubblico sulla Variante del Piano, tra cui incontri per ambiti territoriali, incontri con le associazioni presenti sul territorio, incontri con i comuni, e ha promosso diversi seminari, tra cui 4 seminari di approfondimento del Quadro conoscitivo rispettivamente su:

- "Sistema economico e sociale";
- "Sistema naturale e ambientale –paesaggio ";
- "Sistema territoriale: sistema insediativo";
- "Sistema territoriale: sistema della mobilità"
- "Sistema della pianificazione".

Nelle fasi iniziali di elaborazione della Variante al PTCP l'Amministrazione provinciale ha in particolare deciso di organizzare un Forum di ascolto della società civile. Il Forum PTCP, svoltosi dal 19/1/06 – al 29/6/06, aveva tra gli obiettivi quello di raccogliere idee, pareri e proposte per concorrere all'approfondimento dei 5 ambiti tematici strategici individuati dal PTCP (Decisione di Giunta n.499 del 13/12/2005). Sono quindi stati costituiti 5 gruppi di lavoro per 4 incontri mirati ciascuno, che hanno coinvolto 53 portatori di interesse partecipanti attivi ai focus group tematici (120 stake-holders invitati), rappresentativi di 11 categorie di portatori di interessi generali e specifici. Anche i cittadini interessati hanno avuto modo di partecipare alla consultazione tramite il forum on-line.

Gli ambiti tematici individuati erano: Qualità della vita urbana; Competitività dei Sistemi Imprese e Territori locali; Qualità della vita nei piccoli centri e nel territorio rurale; Coesione sociale; Qualità ambientale e sicurezza del territorio.

Il lavoro si è articolato individuando per ciascun ambito tematico le criticità attuali e future, le cause delle criticità (sociali-culturali, tecnologiche, economiche, normativo-istituzionali), le aree di intervento su cui agire (con definizione delle priorità), gli obiettivi strategici dell'azione e un suggerimento sulle specifiche azioni da attivare, specificando gli attori e verificando la coerenza con gli obiettivi UE Aalborg Commitments.

È stato prodotto un documento finale, sintesi dei risultati della discussione volta a specificare obiettivi e ad approfondire temi, proponendo altresì relativi target e indicatori articolati sul territorio (si veda "Idee e proposte del Forum verso il nuovo PTCP: sintesi conclusive dei lavori dei focus group tematici", giugno 2006).

Con atto del Presidente della Provincia n. 7 del 07.03.2007 è stata quindi indetta la Conferenza di Pianificazione di cui all'Art. 27 della L.R. 20/2000 per esprimere valutazioni preliminari in merito agli obiettivi e alle scelte di pianificazione prospettate nel Documento Preliminare, per la costruzione di un Quadro Conoscitivo condiviso del territorio e dei conseguenti limiti e condizioni per il suo sviluppo sostenibile e per verificare la possibilità di stipulare uno specifico accordo di pianificazione tra Provincia di Modena e Regione Emilia-Romagna nell'ambito del procedimento di approvazione della Variante generale al PTCP in adeguamento alla L.R. 20/2000.

I lavori della Conferenza di Pianificazione sono consistiti in:

- seduta iniziale in data 26 marzo 2007, con l'illustrazione dei documenti preliminari e l'approvazione del calendario dei lavori;

- 2° seduta in data 18 maggio 2007, con l'esposizione di valutazioni e pareri da parte degli Enti partecipanti;
- 3° seduta in data 29 giugno 2007, con illustrazione delle modifiche/integrazioni ai documenti preliminari a seguito degli incontri territoriali e delle udienze conoscitive della Conferenza;
- 4° seduta in data 27 luglio 2007, con illustrazione della versione definitiva dei documenti preliminari.
- 5° ed ultima seduta in data 26.9.2007, con illustrazione delle valutazioni conclusive della Provincia sugli esiti della Conferenza di Pianificazione e la condivisione dei documenti preliminari.

Inoltre si sono tenute due udienze conoscitive con i portatori di interesse del Forum PTCP, quattro seminari di approfondimento del Quadro Conoscitivo e sei incontri per ambito territoriale, al fine di consentire la concertazione tra gli enti partecipanti e i soggetti invitati attraverso l'integrazione delle diverse competenze e la ricerca della condivisione degli obiettivi generali e delle scelte strategiche di piano.

Sono stati in definitiva confermati gli obiettivi strategici esplicitati nel Documento Preliminare, in quanto coerenti con le politiche di assetto territoriale e socio-economico che persegue la Regione con il nuovo Piano Territoriale Regionale ed in sintonia con gli obiettivi delle Province limitrofe.

Il Consiglio Provinciale (delibera n.20 del 30 gennaio 2008) e la Giunta Regionale (delibera n.2108 del 20 dicembre 2007) hanno condiviso la conclusione dei lavori preliminari, firmando l'accordo di pianificazione in data 26 febbraio 2008.

Nella redazione della Variante Generale al PTCP ci si è impegnati inoltre a conformare gli elaborati anche alle seguenti finalità e criteri.

- Pervenire, sulla base dell'accordo preliminare siglato con l'Autorità di bacino del fiume Po, la Regione Emilia Romagna e cinque Province tra cui Modena, all'intesa al fine di far assumere al PTCP il valore e gli effetti del Piano di Assetto Idrogeologico (PAI) anche per quanto riguarda il rischio idraulico; altresì si assume l'obiettivo di integrare i contenuti della Variante Generale anche in relazione alla pianificazione di bacino vigente nel territorio provinciale soggetto ai Piani Stralcio per l'assetto idrogeologico dell'Autorità di Bacino del fiume Reno;
- Avviare il processo di riduzione dell'inquinamento luminoso e di risparmio energetico nel territorio provinciale recependo le disposizioni regionali in materia;
- Definire attraverso la variante Generale un "modello di qualificazione del paesaggio e dei beni culturali tra tutela dell'identità e controllo delle trasformazioni", sulla base dei concetti della Convenzione Europea del paesaggio, nel quadro delle funzioni istituzionali previste dall'art.135 del D.Lgs.42/2004. L'esigenza è di fornire attraverso il PTCP un contributo operativo alla costruzione di un metodo di lavoro che coinvolga i diversi ambiti territoriali (comuni, associazioni di comuni, provincia) arrivando a riconoscere e condividere alle diverse scale, valori paesaggistici culturali e identitari ed i relativi contenuti tecnici e normativi delle politiche di tutela e valorizzazione;

- Per quanto riguarda il sistema insediativo sono stati condivisi dalla Provincia i criteri proposti dalla Regione come linee-guida per la redazione del Piano, sia in materia ambientale (puntualizzazione degli obiettivi e delle finalità generali di sostenibilità degli insediamenti) sia in relazione al sistema insediativo storico e alle altre parti strategiche dei tessuti urbani (condizioni e limiti generali per la riqualificazione ed il riuso). Si tratta di percorsi di lavoro già attivati per la definizione grafica e normativa della variante Generale al PTCP, in parte attraverso scelte direttamente prescrittive, ed in parte attraverso standard di qualità e percorsi di adeguamento da assegnare alla pianificazione comunale;
- In riferimento al tema della mobilità e dell'accessibilità, nel rispetto delle previsioni del PRIT, approfondimento degli aspetti relativi all'armonizzazione – compatibilizzazione delle politiche trasportistiche e delle relazioni territoriali con le province limitrofe, con particolare riferimento ai temi della logistica delle merci, dell'assetto della rete stradale di rilievo interprovinciale (in particolare del ruolo territoriale dell'autostrada Cispadana), del servizio di trasporto pubblico, e del potenziamento delle reti del Trasporto Pubblico Locale, nel quadro dell'intesa 2007-2009 e dell'Accordo di Programma sottoscritto con la Regione per lo stesso periodo;
- Effettuare il raccordo delle previsioni del nuovo PTCP con i vigenti strumenti di pianificazione settoriale verificando la compatibilità dei rispettivi contenuti e valuterà l'adozione di opportune varianti qualora dovesse riscontrare delle difformità. In particolare, in riferimento alla gestione dei rifiuti, la Provincia verificare le nuove limitazioni di uso del territorio per la localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti, registrandole nella cartografia relativa alle zone non idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti urbani, speciali e speciali pericolosi;
- Tener conto sia dell'adeguamento al Piano di tutela delle Acque della Regione Emilia-Romagna sia della Variante al Piano Territoriale del Parco regionale dei Sassi di Roccamalatina, recentemente adottati dalla stessa Amministrazione provinciale.

Tali approfondimenti hanno come riferimento complessivo il percorso di formazione del PTR, ai cui indirizzi e direttive la Variante Generale al PTCP di Modena si conforma.

Tra le determinazioni concordate in sede di Conferenza, che sono state assunte come riferimento per la stesura definitiva della Variante Generale al PTCP, si evidenziano:

- le valutazioni effettuate dalle Province di Bologna, Reggio Emilia e Ferrara e condivise dalla Provincia di Modena su varie tematiche di rilievo interprovinciale, tra le quali il trasporto pubblico, le infrastrutture viabilistiche, il coordinamento delle politiche di forte selezione territoriale sulle aree produttive di rilievo sovracomunale e sui poli funzionali, il freno alla dispersione insediativa;
- le valutazioni e proposte presentate da gruppi di comuni (i comuni di Bastiglia, Bomporto, Castelfranco Emilia, Nonantola, Ravarino, San Cesario in forma congiunta; l'Unione dei Comuni modenesi dell'Area nord comprendente i Comuni di Camposanto, Cavezzo, Concordia, Finale Emilia, Medolla, Mirandola, San Felice, San Possidonio e San Prospero; l'Unione dei Comuni Terre d'Argine comprendente i Comuni di Carpi, Campogalliano, Soliera e Novi di Modena) e da comuni singoli (Modena, Pavullo nel Frignano, Castelvetro, Mirandola, Serramazzone), ed il rilievo da attribuire alle forme di concertazione e perequazione territoriale delle scelte più rilevanti sull'assetto del territorio;

- l'ampia condivisione dell'obiettivo generale della sostenibilità delle trasformazioni urbanistiche, con particolare attenzione all'esigenza di ridurre, finalizzare e qualificare l'ulteriore processo di urbanizzazione del territorio; il rilievo che assumono, nelle scelte di pianificazione, la questione energetica ed il risparmio delle risorse non rinnovabili;
- le indicazioni pervenute dalla Soprintendenza Archeologica, dall'ARPA, dal Consorzio di Bonifica Burana Leo Scoltenna Panaro, che hanno sottolineato l'esigenza di approfondimento di vari aspetti connessi alle tematiche della sostenibilità.

La redazione del Piano è stata poi accompagnata, come previsto dalla legislazione urbanistica regionale, dalla ValSAT che è stata verificata e discussa negli ambiti previsti dalle normative vigenti e, in particolare, in sede di "Conferenza di Pianificazione", ai sensi della L.R. n. 20/2000 e s.m.i..

Successivamente alla Conferenza di Pianificazione, ai sensi dell'art. 27, comma 4, della L.R. n. 20/2000, la Provincia di Modena, tenendo conto dei contributi conoscitivi delle valutazioni espresse in sede di Conferenza, con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 112 del 22 luglio 2008, ha adottato la Variante Generale al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale

La Variante Generale al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale della Provincia di Modena adottata, è stata depositata per sessanta giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso sul Bollettino Ufficiale della regione Emilia Romagna nei termini e secondo le modalità precisate all'art. 27, comma 5, della L.R. 20/2000;

Il PTCP della Provincia di Modena è quindi pervenuto all'Amministrazione regionale il 25/8/2008 ed è stato valutato secondo le indicazioni della delibera della Giunta Regionale n. 312 del 13 marzo 2001, che modifica ed integra la precedente delibera della Giunta regionale n. 20 del 16 gennaio 1996, concernente la costituzione di un Gruppo di lavoro permanente avente come finalità l'acquisizione dei pareri sui Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale e delle loro varianti.

Le Direzioni Generali della Regione Emilia-Romagna coinvolte nel Gruppo di lavoro hanno verificato la conformità del PTCP, adottato dalla Provincia di Modena, rispetto sia al Piano Territoriale Regionale, così come integrato dal Piano Territoriale Paesistico Regionale, sia rispetto agli altri strumenti di settore della programmazione e pianificazione regionale e al quadro normativo vigente. Nel lavoro istruttorio ha inoltre assunto rilievo la verifica della convergenza dei contenuti del PTCP con quanto stabilito nell'accordo di pianificazione sottoscritto fra la Regione e la Provincia in data 22 febbraio 2008.

La Provincia di Modena in sede di approvazione definitiva del PTCP ha provveduto a recepire le riserve formulate dalla Regione Emilia-Romagna e a dedurre sulle osservazioni e pareri pervenuti. Nessuna osservazione accolta ha comportato una minore incisività dei contenuti di tutela e qualificazione ambientale che caratterizzano il PTCP adottato: al contrario, in molti casi, sia il recepimento delle riserve regionali, sia l'accoglimento di istanze e proposte di soggetti diversi (Comuni e loro Unioni, Associazioni, Enti) hanno consentito di perfezionare sia dal punto di vista cartografico che da quello normativo le disposizioni del Piano in materia ambientale.

4. Le scelte operate dal PTCP alla luce delle alternative possibili

Nella VALSAT sono stati valutati – in modo qualitativo, tramite matrici - la congruenza e l'efficacia delle iniziative delineate nel PTCP soprattutto al variare del contesto di riferimento per quanto riguarda il grado di collaborazione dei diversi soggetti, non solo istituzionali, che intervengono nel processo di pianificazione. L'efficacia presunta del sistema delle azioni di Piano, ovvero il grado di successo nel perseguimento degli obiettivi, viene quindi tarata sulla base del variare del contesto di riferimento. Tale valutazione ha prodotto i seguenti esiti.

L'obiettivo *Migliorare la qualità, l'equità e la sicurezza delle condizioni di accessibilità al territorio* è quello che presenta le maggiori interrelazioni positive con gli altri obiettivi. Ciò ne innalza il valore e volendo la priorità: significa che il perseguire tale obiettivo genera maggiori ricadute positive su tutto il sistema di finalità del PTCP.

L'obiettivo *Abitare il territorio: politiche sociali dell'abitazione* potenzialmente rischia di entrare in conflitto con diversi altri obiettivi. Questo ha la sua spiegazione nel fatto che il tema sociale connesso all'abitazione porta con sé necessariamente l'impiego di risorse ambientali e territoriali (consumo di suolo, ma non solo) sovente essenziali per recuperare risorse da interventi svolti da operatori privati nell'ambito soprattutto dei POC. L'articolato normativo del PTCP sembra comunque avere messo in atto un meccanismo di controllo coordinato delle modalità di trasformazioni urbane tale da scongiurare tale evenienza.

Gli obiettivi concernenti l'infrastrutturazione per lo sviluppo economico della provincia di Modena (*Rafforzare il sistema delle relazioni: dalla scala regionale a quella internazionale*) possono entrare in conflitto con gli obiettivi e le tematiche relative ad una equilibrata evoluzione del territorio e di conservazione delle risorse. Anche in questo caso si può affermare che il complesso di norme del PTCP pare scongiurare tale pericolo; oltre al recepimento di scelte provenienti da enti sovraordinati, le altre opzioni infrastrutturali previste dal PTCP sono soggette a criteri di verifica metodologica di sostenibilità in una visione coordinata tra i diversi attori.

Le Norme di attuazione del PTCP sono impostate in modo da stabilire le condizioni e i limiti di sostenibilità territoriale e ambientale delle previsioni urbanistiche comunali fornendo obiettivi virtuosi sotto il profilo ambientale, quali ad esempio: target quantitativi ambiziosi per lo sviluppo della rete ecologica, miglioramento dell'efficienza energetica del 20%, saldo zero come bilancio territoriale di riferimento-base della pianificazione delle aree produttive, incremento di territorio urbanizzabile a fini prevalentemente abitativi inferiore a soglie contenute della dimensione del territorio urbanizzato.

L'efficacia della decisione, assunta di volta in volta dall'Ente più competente rispetto al tema, e l'efficienza del processo di attuazione (il soggetto meglio in grado di garantire il risultato) sono i requisiti operativi che discendono dal principio della sussidiarietà, che è quindi lo strumento per definire caso per caso ruoli e compiti. Ovvero, è ad una scala locale che si verifica, su ipotesi concrete e fattibili, quali assetti e trasformazioni territoriali riescono a meglio coniugare strategie d'area vasta con il perseguimento di obiettivi locali e visioni di sostenibilità d'insieme.

In questo senso la ricerca di valutazioni di alternative di PTCP maggiormente sostenibili rispetto agli obiettivi assunti è fuorviante, visto che la sostenibilità è il criterio da soddisfare come precondizione per gli Accordi territoriali che si svilupperanno tra i Comuni e la Provincia.

Centrale risulta invece la capacità del PTCP di indirizzare e dirigere l'evoluzione del territorio secondo le linee di sviluppo dichiarate.

L'esperienza dimostra come, al di fuori delle norme di prescrizione, vi sono scarse possibilità sanzionatorie (che comunque originano attriti istituzionali) se le scelte del PTCP rimangono incompiute o vengono disattese dalle realtà locali. La gerarchia territoriale dei problemi e il livello istituzionale delle decisioni hanno infatti richiesto il superamento della logica della pianificazione "a cascata", precisando con chiarezza ruoli e compiti dei diversi soggetti istituzionali che concorrono al governo del territorio. L'accordo deve riguardare i ruoli dei soggetti che concorrono all'attuazione delle politiche, superando rigide interpretazioni gerarchiche e di campo (pubblico e privato), ed assumendo una logica di funzionalità del ruolo rispetto all'obiettivo.

Nella redazione della ValSAT si è quindi valutato quali strumenti sono stati predisposti al fine di creare la condivisione e il consenso istituzionale sulle scelte e per verificare il grado di fattibilità delle stesse al di là degli strumenti operativi di cui dispone il PTCP (il campo di competenza e l'effettivo raggio d'azione di questo Piano).

5 Precisazioni relative al parere motivato della Giunta Regionale di cui all'art.17 del D.Lgs.n.4/2008

In merito alle prescrizioni indicate nel "parere motivato positivo" espresso dalla Giunta Regionale con delibera n.132 del 09/02/2009 si precisa quanto segue.

- 1) Le Norme di Attuazione del PTCP specificano (art.57 e art. 63) che qualora il contenuto degli Accordi Territoriali, anziché limitarsi come previsto al coordinamento delle scelte proprie dei PSC o della loro attuazione e gestione, definisca scelte di dettaglio sullo sviluppo del territorio secondo i criteri di sostenibilità espressi dal Piano, con particolare riferimento alle scelte che incidono sulla tutela delle risorse idriche, sulla riduzione dell'inquinamento atmosferico e acustico, sul contenimento dei consumi energetici, sul contenimento del consumo di territorio e sulla valorizzazione e tutela degli habitat naturali e del paesaggio, tali Accordi saranno da sottoporre a verifica di assoggettabilità ai sensi dell'art.12 del D.Lgs.152/2006 come modificato dal D.Lgs.4/2008.

In tutti gli altri casi la verifica di assoggettabilità viene espressa per il PSC con l'atto di intesa di cui al comma 10 dell'art.32 L.R.20/2000, ovvero con le riserve al Piano adottato di cui al comma 7 dell'art.32 della L.R.20/2000, e per il POC con le riserve al Piano adottato di cui al comma 6 dell'art.34 della L.R.20/2000.

- 2) Il monitoraggio del PTCP sarà impostato come verifica, su base temporale, del raggiungimento degli obiettivi, attraverso una serie di azioni che nel Piano e nella ValSAT sono individuate in termini generali nell'art.109 delle Norme di Attuazione:

“(...) la Provincia promuove processi di valutazione dell'efficacia delle politiche territoriali, attraverso l'analisi della effettiva programmazione degli interventi nel tempo e nello spazio, e la valutazione dei loro esiti in rapporto agli obiettivi. (...)”

In modo specifico, il Piano dettaglia in ogni Titolo delle Norme le modalità attraverso le quali il monitoraggio dovrà avvenire, attraverso la collaborazione degli Enti interessati, impiegando gli strumenti di valutazione di volta in volta definiti in rapporto alle tematiche affrontate ed agli obiettivi individuati.

E' stato considerato compito specifico della ValSAT effettuare una valutazione qualitativa e quantitativa, nei termini tecnicamente possibili per un Piano di questa natura, degli

effetti delle politiche e delle azioni del piano in rapporto agli obiettivi di sostenibilità ambientale e territoriale. Il percorso logico della ValSAT è così concepito:

- Obiettivi di sostenibilità ambientale e territoriale (cap.2)
- Politiche e azioni delineate nel PTCP per il conseguimento degli obiettivi (cap.3)
- Scenari per il conseguimento degli obiettivi – politiche specifiche per ambiti tematici (cap.4)
- valutazioni qualitative (cap.5)
- valutazioni quantitative (cap.6).

A conclusione della ValSAT sono individuati gli indicatori che, in rapporto al programma di monitoraggio, sono meglio in grado di concorrere a definire nel tempo e nello spazio la misura del conseguimento degli obiettivi dichiarati.

- 3) La Provincia si impegna, come indicato all'art. 109, alla definizione di un Piano di monitoraggio che definirà in termini operativi soggetti coinvolti, procedure, strumenti, risorse e tempistiche. Oggetto specifico del monitoraggio saranno tra le altre le azioni di coordinamento delle scelte locali di pianificazione, e di conseguenza i contenuti degli Accordi Territoriali, che si ritiene possano rappresentare in tal senso una delle modalità più efficaci per dare concretezza tanto al perseguimento degli obiettivi come all'efficacia delle modalità di verifica degli effetti conseguiti.
- 4) Il set minimo di indicatori orientato al monitoraggio del Piano è quello illustrato al cap.9 della ValSAT. Alle schede relative ai 17 "indicatori principali" espressione delle performances del PTCP si aggiungono in sede di approvazione del Piano analoghe schede relative agli altri 18 indicatori proposti per il programma di monitoraggio.

Tale complesso di indicatori è ritenuto di maggiore interesse per diventare nel tempo lo strumento in grado di "leggere" le trasformazioni più significative del territorio, potendole associare alle politiche di scala provinciale e di conseguenza potendo costruire valutazioni di efficacia rispetto agli obiettivi. La scelta di tale set di indicatori assunto dal PTCP non esclude che, in particolare nella valutazione delle politiche e dei piani di settore, vengano definite specifiche modalità di monitoraggio, e assunti allo scopo altri indicatori, che dovranno integrarsi in modo armonico con quelli generali di sintesi.
- 5) Come detto al punto precedente, le indicazioni fornite per gli indicatori sono state omogeneizzate come richiesto dalla Delibera regionale; l'articolazione territoriale indicata nelle schede è stata per quanto possibile ricondotta agli ambiti territoriali definiti dalle NTA del PTCP.
- 6) Non sono state accolte osservazioni che comportino effetti ambientali non analizzati e valutati nel documento di ValSAT, allegato al Piano adottato.
- 7) Gli impatti ambientali derivanti dall'attuazione della Variante generale al PTCP saranno specificamente definiti attraverso la obbligatoria procedura di screening e/o VIA di cui al Titolo III della L.R.9/99. Inoltre le Norme di attuazione del PTCP prevedono per varie categorie di opere ed interventi elementi limitanti e fattori escludenti in relazione al loro impatto ambientale (es: fattori escludenti per le FER, fattori limitanti per le infrastrutture

stradali, indicazioni limitanti nelle schede degli ambiti produttivi di rilievo sovracomunale, ecc...)