

RASSEGNA URBANISTICA REGIONALE IL CONTRIBUTO DELLA PROVINCIA DI FORLÌ – CESENA

1. Il processo di co-pianificazione

Nel 2001 è stato intrapreso il processo di formazione del Ptcp di Forlì-Cesena avente valore ed effetti di Psc per 14 Comuni della provincia, che si sta avviando alla conclusione. Il 20 aprile 2006 il Consiglio provinciale ha infatti controdedotto il Piano di stata chiesta l'intesa alla Regione Emilia Romagna e ai Comuni interessati dalla copianificazione.

Il pannello n.1 è stato costruito per evidenziare gli elementi fondativi del processo di copianificazione, quali l'accordo istituzionale tra la Provincia di Forlì-Cesena, i 14 Comuni e le due Comunità montane coinvolte, la condivisione delle principali scelte contenute nello schema di assetto territoriale, l'interazione tecnica e politica nelle fasi di predisposizione dei Piani.

In seguito all'entrata in vigore della L.R. 20/2000, la Provincia di Forlì-Cesena ha orientato il proprio lavoro per il completamento del Ptcp secondo gli indirizzi della nuova legge urbanistica regionale, andando ad integrare la matrice ambientale del Piano vigente approvato a luglio 2001 con lo schema di assetto infrastrutturale ed insediativo.

Sul finire del 2001 è stata avanzata dai Comuni di Bertinoro, Sarsina e Castrocaro Terme-Terra del Sole la richiesta di avvalersi della facoltà di co-pianificazione, assicurata dall'art. 21 della L.R. 20/2000, affinché il P.T.C.P. di Forlì-Cesena assumesse valore ed effetti di Piano Strutturale per questi comuni. Ad essi nell'anno successivo si sono aggiunti gli undici comuni appartenenti alle due Comunità montane dell'Appennino forlivese e dell'Acquacheta. Questi ultimi avevano già ottenuto accesso a finanziamenti regionali finalizzati alla promozione della formazione dei nuovi strumenti urbanistici in forma associata. Processo che si conclude con l'Accordo amministrativo tra Provincia e Comuni nella primavera 2003.

L'accoglimento di questa sfida da parte dell'Amministrazione provinciale ha consentito di costruire un'ipotesi di assetto territoriale più matura e condivisa per quegli ambiti territoriali: sono stati verificati direttamente peso, natura ed intensità delle problematiche territoriali che sono in gioco nel rapporto fra pianificazione alla scala provinciale e comunale; sono state sondate e mappate le rispettive sfere di autonomia e di interazione e si è infrastrutturato un rapporto tecnico-disciplinare ed istituzionale con i Comuni e le Comunità montane coinvolte. Si è poi proceduto all'implementazione di una capacità operativa adeguata al livello delle Comunità montane trasferendo conoscenze analitiche, metodi e strumentazioni operative.

Il grado di coerenza fra i tre elaborati costitutivi del Ptcp e dei Psc: Quadro conoscitivo, ValSAT e Documento preliminare è risultato estremamente elevato e fortemente interconnesso, a partire dalla proposta di assetto territoriale formulata dal gruppo di lavoro sulla base degli obiettivi e delle condizioni stabiliti dal Ptcp, declinata per ciascuno dei piani comunali. Affinché su queste ipotesi vi fosse il massimo di coinvolgimento e di condivisione possibile da parte delle Amministrazioni comunali si è chiesto ed ottenuto un pronunciamento da parte degli stessi con la deliberazione di atti di assenso sulle scelte operate. Vi sono state inoltre, in quasi tutti i casi, presentazioni pubbliche con il coinvolgimento preliminare delle forze economico-sociali locali. Tale passaggio ha necessariamente ed opportunamente raccolto soluzioni diverse ad integrazione e/o in alternativa a quelle formulate dal gruppo di progettazione a partire

dalle analisi di Quadro conoscitivo e dalla valutazione delle aree idonee alla trasformazione insediativa.

La conferenza di pianificazione del Ptcp/Psc, avviata il 19 febbraio 2004, si è conclusa dopo 15 sedute il 22 dicembre 2004, con la sottoscrizione a maggio 2005 dell'Accordo di Pianificazione con la Regione Emilia Romagna, preceduto dal Protocollo d'intesa con la Provincia di Ravenna sugli sviluppi ulteriori dei propri e rispettivi Ptcp.

Il 14 luglio 2005 sono stati adottati dal Consiglio provinciale gli elaborati costitutivi del Ptcp avente valore ed effetti di Psc per 14 comuni e in data 20 aprile 2006 il Consiglio provinciale ha controdedotto il Piano ed è stata richiesta l'intesa alla Regione Emilia Romagna e ai 14 Comuni interessati dal processo di copianificazione.

Poiché la definizione dell'assetto infrastrutturale e insediativo del territorio strutturata dal Ptcp attraverso l'individuazione degli Ambiti ottimali per la pianificazione urbanistica e territoriale, della gerarchia dei centri urbani e della rete portante della mobilità costituisce il riferimento per le scelte insediative dei Psc, al centro del pannello è stato riportato lo schema di assetto territoriale in scala 1:75.000.

Per il rafforzamento della competitività del sistema territoriale provinciale giocano un ruolo di primo piano le relazioni infrastrutturali (ferroviarie, autostradali ed aeroportuali) con l'esterno e le relazioni interne primarie (assi tangenziali di Forlì e Cesena, la nuova via Emilia, la riqualificazione della via Emilia storica, l'adeguamento della statale 67, le connessioni all'E45).

Lo sviluppo socio-economico viene trattato in riferimento alle polarità del sistema economico-produttivo e alla gerarchia dei centri urbani. Il Ptcp, attraverso una valutazione matriciale verificata e condivisa in Conferenza di Pianificazione, assegna uno specifico ruolo (centro di base, centro integrativo, centro ordinatore, città regionale) ad ogni centro abitato della provincia e individua le aggregazioni di comuni che, per contiguità spaziale, per efficienza dei servizi e per vocazione economica possono essere definiti "ambiti ottimali per la pianificazione territoriale e urbanistica".

2. La metodologia di Valsat

Il processo di formazione dei Piani ha portato ad una continua interazione tra gli esiti delle valutazioni e l'aggiustamento delle scelte progettuali. Nonostante la ciclicità è possibile enucleare per il Ptcp e i Psc tre precisi momenti di valutazione:

- durante la costruzione del quadro conoscitivo sullo stato del territorio, per valutare le criticità delle componenti territoriali e individuare limiti e potenzialità alle trasformazioni;
- durante e dopo la definizione delle scelte strategiche per valutare gli effetti delle azioni di piano e individuare adeguate forme di compensazione da attuare;
- durante l'attuazione del piano come monitoraggio dell'efficacia della pianificazione e come strumento per l'aggiustamento/miglioramento delle scelte di pianificazione.

Nella prima fase di valutazione a supporto alle decisioni è stato utilizzato un sistema cartografico, che ha incrociato un set di criteri di potenzialità e vocazioni del territorio provinciale con tecniche di Gis, differenziato per il Ptcp e per i Psc. Nel pannello n.2 è illustrata questa metodologia di valutazione seguita per la prima individuazione delle aree idonee alla trasformazione insediativa. Sulla base di un insieme di criteri (leggermente differenziati per il Ptcp e per i Psc), rispetto ai fattori escludenti, ai fattori maggiormente caratterizzanti e ai fattori condizionanti la trasformazione, ottenuti utilizzando/elaborando tematismi di Quadro conoscitivo, a cui è stato assegnato uno specifico punteggio, è stata costruita una carta di valutazione delle potenzialità alla trasformazione insediativa (residenziale o produttiva), che classifica il territorio rispetto alla maggiore o minore suscettività delle aree ad "ospitare" insediamenti.

Nella seconda fase, la valutazione degli effetti derivanti dalle opzioni di progetto per il Ptcp e i Psc è stata effettuata sia attraverso elaborazioni cartografiche relative alla

popolazione esposta ai principali impatti inquinanti sia attraverso matrici di impatto, in cui vengono riportati gli impatti sui sistemi territoriali e ambientali articolati nelle rispettive componenti derivanti dagli interventi di progetto. Per ogni Piano viene valutato lo stato di fatto al 2005 e il progetto al 2025. I valori riportati nella matrice per il calcolo degli impatti derivano da simulazioni effettuate con software specifici o da elaborazioni del SIT della Provincia di Forlì-Cesena.

I Comuni sono chiamati a confrontarsi con la metodologia di ValSAT proposta dal Ptcp per valutare le scelte dei Psc, opportunamente dettagliata alla scala comunale.

I Comuni sono tenuti innanzitutto ad effettuare una prima valutazione di sintesi dei sistemi analizzati nel Quadro Conoscitivo disponendo degli indicatori elencati a questo scopo nella ValSAT del P.T.C.P.

Circa le elaborazioni cartografiche è prevista ampia libertà nel proporre metodi valutativi, sperimentazioni e simulazioni atte a fornire una prima rappresentazione cartografica del proprio territorio in grado di esplicitare le vocazioni e gli usi preferibili, nonché le zone non idonee alla trasformazione insediativa. Gli unici contenuti da rispettare sono i seguenti:

- rappresentazione dei vincoli ambientali, paesaggistici ed infrastrutturali come derivanti dalla normativa e dalla pianificazione sovraordinata, quali vincoli assoluti o condizionati alla localizzazione di nuovi ambiti insediativi. E' sufficiente in questa fase sovrapporre il perimetro delle proposte di progetto alle cartografie che costituiscono la carta unica del territorio, come previsto dall'art. 19 della L.R. 20/2000;
- per l'individuazione delle vocazioni rurali e delle aree naturali è possibile utilizzare i criteri formulati per la definizione degli ambiti rurali comunali;
- per l'individuazione delle vocazioni alla trasformazione residenziale e produttiva vanno seguiti almeno i criteri di accessibilità (al sistema della mobilità provinciale e alle funzioni rare, a quelle sovracomunali, nonché alle attrezzature collettive di base), di compatibilità funzionale rispetto agli usi attualmente insediati nel territorio, di efficienza dei sistemi infrastrutturali tecnologici a servire adeguatamente gli ambiti di progetto.

Vanno poi prese a riferimento le matrici di impatto utilizzate nell'ambito dei 14 Piani Strutturali Comunali predisposti all'interno del Ptcp, in cui gli indicatori da misurare sono suddivisi per sistemi e settori sensibili, utilizzando per il calcolo la definizione operativa riportata nelle stesse matrici e i coefficienti/parametri forniti, fino alla loro revisione-aggiornamento.

Ai Psc viene chiesto di servirsi di questa griglia valutativa come "minimo comune denominatore", allo scopo di poter costruire una banca dati informatizzata omogenea nello spazio (cioè per tutti i comuni) e nel tempo (con una periodicità quinquennale) in grado di permettere alla Provincia di seguire i lavori della Conferenza di Pianificazione per l'approvazione dei Piani Strutturali Comunali con un approccio valutativo comune, condiviso e trasparente, e di costruire un osservatorio aggiornato della pianificazione provinciale e comunale che possa fungere da supporto agli stessi Comuni in fase di variazione o aggiornamento dei propri strumenti di pianificazione.

Ulteriori indicatori, nonché affinamenti nelle procedure di calcolo per la valutazione degli impatti sui settori sensibili sono riconosciuti e anzi sollecitati nella formazione della ValSAT dei Psc, purché siano integrativi e non sostitutivi di quelli indicati dal Ptcp. Alcune elaborazioni cartografiche di valutazione degli impatti si rendono necessarie al fine di quantificare e spazializzare gli indicatori richiesti e pertanto si chiede che vengano allegate alle relazioni di ValSAT.

3. Lo schema di assetto territoriale: le scelte del Ptcp

I pannelli n.3 e n.4, che vanno montati uniti a formare un unico riquadro, riportano il progetto del sistema territoriale per il Ptcp (individuazione di aree per la localizzazione

di ambiti produttivi sovracomunali, classificazione dei poli funzionali e del ruolo dei centri, suddivisione del territorio in ambiti rurali provinciali) su cui sono stati “innestati” i progetti dei 14 Psc relativi alla classificazione del territorio urbano, urbanizzabile e rurale a livello di “Ambito ottimale per la pianificazione territoriale e urbanistica” e di singolo comune.

Nel Documento preliminare del Ptcp sono indicati gli obiettivi, le azioni e le politiche che abbiano una diretta incidenza sull'assetto territoriale e sugli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica (sia di carattere generale che settoriale). La proposta di individuazione degli ambiti agricoli provinciali porta a definire le aree di valore naturale ed ambientale, gli ambiti agricoli di rilievo paesaggistico e gli ambiti ad alta vocazione agricola produttiva a scala provinciale e gli ambiti agricoli periurbani per i comuni attraversati dalla via Emilia. La sostenibilità ambientale alla scala territoriale viene assunta nel progetto con la strutturazione degli ambiti perifluviali come vettori principali per la ricostituzione della rete ecologica soprattutto in pianura.

Il pannello n.3 integra la cartografia con il testo della struttura normativa del Ptcp.

4. Lo schema di assetto territoriale: le scelte dei PSC

I Documenti preliminari dei Psc mutuano le principali strategie definite a livello provinciale e articolano gli obiettivi a seconda delle specificità locali. Le scelte vengono innanzitutto evidenziate nello schema di assetto territoriale, che, per le aggregazioni comunali proposte dal Ptcp, indica le principali scelte infrastrutturali e le attrezzature di rango sovracomunale. A scala comunale la proposta di progetto suddivide, come richiesto dalla legge regionale, il territorio comunale in ambiti rurali e ambiti insediativi storici, consolidati, da riqualificare e di nuovo impianto. Ogni ambito insediabile (Ambiti A-12 per nuovi insediamenti residenziali, Ambiti A-13 specializzati per attività produttive, Ambiti A-11 da riqualificare) viene accompagnato da una scheda cartografica e descrittiva che indica i principali elementi conoscitivi che caratterizzano l'ambito, i vincoli ambientali, paesaggistici e infrastrutturali presenti, le destinazioni ammesse e l'indice perequativo di massima proposto, nonché le condizioni alla trasformazione che derivano dalla valutazione di sostenibilità dell'ambito rispetto alle principali componenti del piano (ambientali e naturali, socio-economiche, insediative, infrastrutturali), e dalla normativa di classificazione acustica.

La struttura normativa dei Psc, evidenzia rispetto al Ptcp una ulteriore articolazione del sistema insediativo (ambiti urbani consolidati, ambiti per nuovi insediamenti, ambiti specializzati per attività produttive) e del territorio rurale in sottoambiti, come evidenziato nella tabella comparativa.

5. Il sistema insediativo dei Psc: il caso di Castrocaro Terme e Terra del Sole

Il pannello n.5 prosegue la narrazione del dettaglio sul sistema insediativo a cui si è giunti nei Psc, riportando un estratto della tavola di progetto degli ambiti insediativi in scala 1:5000 e della Disciplina particolareggiata del Centro storico in scala 1:1000 con le analisi di dettaglio sulle tipologie edilizie e lo stato di conservazione in scala 1:2000.

Nel Progetto, i Psc mutuano le principali strategie definite a livello provinciale e articolano gli obiettivi a seconda delle specificità locali. Le scelte vengono innanzitutto evidenziate nello “Schema di assetto territoriale” (Tav. A in scala 1:25.000), che, rispetto agli ambiti ottimali per la pianificazione proposti dal Ptcp indica le principali scelte infrastrutturali, le vocazioni insediative specifiche per ciascun comune in rapporto agli altri, le attrezzature di rango sovracomunale e le politiche unitarie di valorizzazione del territorio rurale e degli elementi naturali. A scala comunale, la proposta di progetto suddivide, come richiesto dalla Legge Regionale, il territorio comunale in ambiti rurali e ambiti insediativi storici, consolidati, da riqualificare e di nuovo impianto (Tav. B4 “Classificazione e individuazione dei sistemi urbani e territoriali”), nonché riporta le infrastrutture esistenti e di progetto e i relativi vincoli. I

perimetri dei nuovi ambiti insediativi vengono riportati anche nelle tavole di approfondimento paesistico del Ptcp (Tav. B1 “Zonizzazione paesistica”, Tav. B2 “Carta forestale e dell’uso dei suoli”, Tav. B3 “Carta del dissesto e della vulnerabilità territoriale”). La definizione più puntuale degli ambiti del territorio rurale rispetto alla classificazione di massima presente nel Ptcp ha portato alla individuazione di sottoambiti con caratteristiche legate alla geomorfologia dei suoli, all’utilizzo in atto e alle potenzialità del territorio.

Una cartografia di dettaglio sul sistema insediativo (Tav. C “Ambiti insediativi di progetto” in scala 1:5.000) distingue, all’interno del territorio consolidato, gli ambiti produttivi, le attrezzature sovracomunali e le aree per le quali si confermano le previsioni dei Piani regolatori generali approvati entro la data di adozione dei PSC. Vengono inoltre riportati i tracciati delle reti tecnologiche dei sistemi acquedottistico, fognario-depurativo ed energetico-gas.

Ogni ambito di trasformazione (Ambiti A-12 per nuovi insediamenti residenziali, Ambiti A-13 specializzati per attività produttive, Ambiti A-11 da riqualificare) viene accompagnato da una scheda cartografica e descrittiva in formato A3 che indica i principali elementi conoscitivi che caratterizzano l’ambito, i vincoli ambientali, paesaggistici e infrastrutturali presenti, le destinazioni ammesse e l’indice perequativo di massima proposto, nonché le condizioni alla trasformazione che derivano dalla valutazione di sostenibilità dell’ambito rispetto alle principali componenti del Piano (ambientali e naturali, socio-economiche, insediative, infrastrutturali), e dalla normativa di classificazione acustica.

La Tavola D.1.A contiene la “disciplina particolareggiata del centro storico”, come aggiornamento della disciplina contenuta nei Piani regolatori comunali vigenti al momento della predisposizione dei Psc. Tale operazione è consistita nella individuazione cartografica di eventuali elementi incongrui derivanti dalla sovrapposizione tra lo strumento urbanistico vigente, la base cartografica catastale e la carta tecnica regionale, che sono stati opportunamente disciplinati attraverso una documentazione fotografica e verifica in loco. Inoltre, sulla base delle unità minime d’intervento digitalizzate come definite dal Piano Urbanistico Comunale vigente al momento della predisposizione dei Psc, sono state parzialmente riviste le categorie d’intervento alla luce delle disposizioni normative sia della L.R. 47/78, sia della più recente L.R. 31/2002. Sono inoltre state predisposte le analisi dei Centri storici riportate nelle Tav. D.1.1 “Classificazione tipologica degli immobili ricadenti nel centro storico”, Tav. D.1.2. “Stato di conservazione degli immobili ricadenti nel centro storico”, Tav. D.1.3. “Destinazioni d’uso e standard urbanistici del centro storico”¹ e dei Beni storico-architettonici sparsi in territorio rurale, ove possibile traducendo le informazioni in possesso presso i singoli comuni in schede di analisi concordate con l’Istituto dei Beni Culturali, associate ad un database cartografico.

¹ Per il Comune di Meldola, in assenza di una precedente ed esaustiva analisi sul Centro storico, oltre alla Tav. D.1.A. relativa alla “Disciplina particolareggiata del centro storico”, è stata predisposta la sola Tavola di analisi D.1.1.

Tabella comparativa tra la struttura normativa del PTCP e dei PSC predisposti al suo interno

PTCP STRUTTURA NORMATIVA

PARTE I - DISPOSIZIONI GENERALI
TITOLO I - Finalità, oggetti, elaborati costitutivi ed efficacia del Piano
TITOLO II
Strumenti di attuazione del Piano e rapporti con altri strumenti di pianificazione

PARTE II - LA TUTELA DELL'IDENTITÀ CULTURALE DEL TERRITORIO
TITOLO III - Sistemi, zone ed elementi strutturanti la forma del territorio

PARTE III - PARTICOLARI TUTELE DELL'INTEGRITÀ FISICA DEL TERRITORIO
TITOLO IV - Limitazioni delle attività di trasformazione e d'uso derivanti dall'instabilità dei terreni

PARTE IV - DISPOSIZIONI INTEGRATIVE RELATIVE ALLA COMPONENTE PAESISTICA
TITOLO V Specifiche modalità di gestione e valorizzazione
TITOLO VI - Disposizioni finali per la componente paesistica del Piano

PARTE V - ATTUAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE E PIANIFICAZIONE SOVRAORDINATA
TITOLO VII - Pianificazione di Bacino e rischio fisico - insediativo
TITOLO VIII - Attuazione della pianificazione settoriale regionale

PARTE VI - LA VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE NATURALI E PAESAGGISTICHE
TITOLO IX - La pianificazione della rete ecologica

PARTE VII - SOSTENIBILITÀ E SVILUPPO DEL SISTEMA INSEDIATIVO E INFRASTRUTTURALE
TITOLO X - Politiche di equità sociale e razionalizzazione territoriale degli insediamenti
TITOLO XI - Politiche di sviluppo economico e sostenibilità delle polarità ad elevato impatto ambientale
TITOLO XII - Sistema delle infrastrutture per la mobilità
TITOLO XIII - Territorio rurale
TITOLO XIV - Sostenibilità delle scelte insediative ed infrastrutturali
TITOLO XV - Indirizzi alla pianificazione generale e settoriale comunale e provinciale

PSC STRUTTURA NORMATIVA

PARTE I – DISPOSIZIONI GENERALI
TITOLO I - Finalità, oggetti, elaborati costitutivi ed efficacia del Piano

PARTE II - TUTELA E VALORIZZAZIONE DELL'IDENTITÀ CULTURALE E PAESISTICA E DELL'INTEGRITÀ FISICA E AMBIENTALE DEL TERRITORIO

TITOLO II - Sistemi, zone ed elementi strutturanti la forma del territorio
TITOLO III - Limitazioni delle attività di trasformazione e d'uso derivanti dall'instabilità, dalla permeabilità dei terreni o da rischi ambientali
TITOLO IV - Pianificazione di Bacino e rischio fisico - insediativo
TITOLO V
Pianificazione e gestione del paesaggio e degli elementi naturali

PARTE III - CLASSIFICAZIONE DEL SISTEMA INSEDIATIVO E DISCIPLINA DEGLI INTERVENTI

TITOLO VI - Disposizioni generali
TITOLO VII - Sistema insediativo storico
TITOLO VIII - Disposizioni relative agli ambiti consolidati
TITOLO IX - Disposizioni relative agli ambiti da riqualificare
TITOLO X - Disposizioni relative agli ambiti per nuovi insediamenti
TITOLO XI - Disposizioni relative agli ambiti specializzati per attività produttive e ai poli funzionali
TITOLO XII - Sistema delle infrastrutture per la mobilità
TITOLO XIII - Territorio rurale
TITOLO XIV - Disciplina del sistema delle dotazioni territoriali

PARTE IV - MODALITÀ VALUTATIVE E CONCERTATIVE NEGLI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE COMUNALE

TITOLO XV - Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale e monitoraggio dei piani

PARTE V - DISPOSIZIONI INTEGRATIVE E FINALI

TITOLO XVI - Disposizioni finali