

AREA TERRITORIO, CITTÀ, PAESAGGIO

IL RESPONSABILE

MARCELLO CAPUCCI

marcello.capucci@regione.emilia-romagna.it

**OGGETTO: Piano Territoriale di Area Vasta (PTAV) della Provincia di Piacenza (PC)
Contributo valutativo del Rappresentante Unico Regionale nel Comitato
Urbanistico Regionale (CUR) a seguito dell'istruttoria del Gruppo Interdirezioni per
le politiche di governo del territorio (DGR n.1875/2018)**

La legge urbanistica regionale, anche in recepimento del nuovo assetto istituzionale conseguente alla riforma di cui alla Legge 56/2014 ed alla LR 13/2015 che pone le Province ed i Comuni in una diversa relazione rispetto al passato, ha introdotto profonde novità nel ruolo della pianificazione d'area vasta, sottolineandone, in particolare, la dimensione strategica ed introducendo contenuti innovativi. Il Piano Territoriale di Area Vasta si caratterizza per l'integrazione di una componente strategica con il ruolo di orientamento dei Comuni nel governo della dimensione territoriale provinciale, affrontando le tematiche definite all'art. 42: definizione di indirizzi strategici di assetto e cura del territorio e dell'ambiente, disciplina degli insediamenti di rilievo sovracomunale, individuazione degli ambiti di fattibilità delle opere e delle infrastrutture di rilievo sovracomunale, individuazione dei servizi ecosistemici ed ambientali, nonché la facoltà di assegnare ai Comuni di quote differenziate di capacità edificatoria.

La valutazione dello stato, anche tendenziale, del metabolismo ed il bilancio della domanda/offerta dei servizi ecosistemici sono in grado di misurare l'intensità d'uso delle risorse nei sistemi territoriali e urbani: essi costituiscono la condizione ed il contesto per la costruzione di scenari di sostenibilità coi quali conseguire determinati obiettivi di riduzione della vulnerabilità (fisica, funzionale, ambientale, economica, e sociale) e di rafforzamento selezionato della resilienza territoriale. Tali valutazioni costituiscono il punto di partenza per la definizione di politiche di governo del territorio più consapevoli delle proprie esternalità, motivatamente orientate alla sostenibilità economico-ambientale da un lato e finalizzate alla tutela del capitale naturale e della biodiversità per la conservazione ed il buon uso delle risorse dall'altro, quale approccio primario per affrontare consapevolmente il cambiamento climatico. Il quadro in cui si inseriscono le strategie del PTAV è, dunque, questo e l'innovazione della LR 24/2017 consiste proprio nel temperare attrattività e sostenibilità, fornendo strumenti innovativi per governare le dinamiche insediative, nel rispetto del principio fondante del massimo contenimento del consumo di suolo.

Viale A. Moro, 30
40127 Bologna

tel 051.527.6049

urbapae@regione.emilia-romagna.it
urbapae@postacert.regione.emilia-romagna.it

a uso interno		INDICE	LIV. 1	LIV. 2	LIV. 3	LIV. 4	LIV. 5		ANNO	NUM.	SUB.
DP/	-- / --	Classif.						Fasc.			

Nell'ambito dei lavori del Comitato Urbanistico, si riconosce positivamente lo sforzo di implementare la documentazione di piano per renderla più aderente ai principi della L.R. 24/2017. Ad esito degli approfondimenti condotti dalla Struttura Tecnica Operativa, le proposte di integrazione al Piano hanno interessato elementi di implementazione e aggiornamento del Quadro Conoscitivo e degli Scenari di riferimento, alcune precisazioni alla Strategia di Piano ed alla Valsat, oltre ad una riformulazione di varie parti della Disciplina.

Si rileva, tuttavia, come non tutti gli inviti a meglio strutturare gli elaborati di Piano siano stati accolti; si richiamano di seguito i temi più rilevanti posti dalla Struttura Tecnica Operativa (STO) che non sono stati ulteriormente sviluppati all'interno del PTAV e che, pertanto, necessiteranno di essere opportunamente monitorati in fase di attuazione del Piano.

Il PTAV affronta il tema delle **dotazioni di servizi sovralocali** e della loro accessibilità, illustrandoli a livello conoscitivo in due documenti specifici: *"Accessibilità ai servizi in Provincia di Piacenza e per gli abitanti delle aree appenniniche"* e *"Gerarchia dei centri urbani"*. Con riferimento alle competenze attribuite dalla Legge al PTAV (art. 42, co. 3, lett. a) si è rilevata l'importanza, nella definizione dell'assetto del territorio di area vasta, di costruire un quadro diagnostico di dotazioni e servizi di rango sovralocale, rispetto al quale strutturare in modo più efficace e mirato gli obiettivi di Piano, elementi che tuttavia non sono stati oggetto di integrazione. Ad esempio, visto l'indice di accessibilità basso per le zone montane a sud e sud-est, in relazione ai principali servizi sanitari e scolastici, sarebbe stato opportuno che la strategia provinciale tendesse alla risoluzione della criticità rilevata anche in relazione alle politiche proposte di contrasto allo spopolamento. All'attuazione di tali misure avrebbe potuto significativamente concorrere l'istituzione di *"altre forme di risarcimento"*, a titolo di compensazione, connesse a trasformazioni di rilievo sovralocale, che agiscano la perequazione svincolandola dalla quota di consumo di suolo; oltre a proporre tale intento, si ritiene che il Piano avrebbe potuto prefigurare una modalità concretata per perseguire le azioni di governance necessarie a conseguire tale obiettivo. I temi della infrastrutturazione territoriale insieme ai servizi ecosistemici possono dare concretamente vita al tema del riequilibrio territoriale: tale approccio richiede un punto di vista privilegiato che esula necessariamente dalla scala locale. La strategia mira a promuovere la riqualificazione e messa in sicurezza di immobili pubblici che possono ospitare servizi educativi, formativi, sociali, sanitari, culturali con carattere di presidi di rilievo sovracomunale; tale obiettivo avrebbe potuto essere declinato dal Piano in maniera più incisiva sulla base degli esiti diagnostici, individuando i fabbisogni specifici dei territori.

Altro tema che la LUR individua quale competenza del PTAV è la disciplina degli **insediamenti sovracomunali** (art. 42, co. 3, lett. c) e art. 41, co. 6, lett. d). La strategia per gli insediamenti di rilievo sovracomunale, declinata all'interno dell'obiettivo OG.2, si propone di subordinare i nuovi insediamenti per attività produttive a criteri di sostenibilità degli investimenti, privilegiando il riuso del patrimonio edilizio dismesso, favorendo filiere produttive innovative quali quelle legate alla manifattura di qualità ed all'automazione ed il riutilizzo, limitando la localizzazione di nuove attività logistiche ai poli di rilievo sovracomunale già esistenti dotati di adeguate connessioni alla viabilità autostradale e alla rete ferroviaria [A 2.1.2] e di favorire la riqualificazione sostenibile dei poli produttivi e funzionali esistenti e la riduzione della dispersione insediativa [A 2.3.5]. All'art.18 della Disciplina, la coerenza con la strategia di Piano richiede, sia per il PUG

che per gli Accordi Operativi e per gli altri strumenti attuativi, in via prioritaria, il potenziamento, il consolidamento e la rigenerazione degli insediamenti di rilievo sovracomunale esistenti o, in via alternativa, concede l'utilizzo di suolo permeabile solo se subordinato ad una preliminare dimostrazione della mancanza di alternative, accompagnata da azioni per il miglioramento della qualità degli insediamenti e dei contesti territoriali in cui si inseriscono, coerenti, congrue e corrispondenti all'entità delle trasformazioni previste. Considerato che l'esame della STO ha messo in evidenza la difficile comprensione di come tali obiettivi di portata così ampia possano incidere direttamente sulle trasformazioni attuative, la Provincia ha integrato le disposizioni normative, al fine di meglio precisare gli elementi da assumere a riferimento per dimostrare la coerenza con il PTAV delle proposte di intervento (art. 18, co. 4 e 5).

La disciplina del PTAV, al Titolo 4 *"Disciplina degli insediamenti di rilievo sovracomunale"*, oltre a prevedere indicazioni specifiche per le Aree produttive, si occupa di Poli funzionali, Grandi strutture di vendita e Multisale cinematografiche, per i quali in sede di STO si sono proposte alcune puntuali considerazioni.

In merito ai **Poli funzionali** si richiama l'art.21: *"... I nuovi Poli funzionali ricadenti all'interno del Territorio Urbanizzato o in aree ad esso strettamente adiacenti sono ammissibili a condizione che gli interventi concorrano al miglioramento delle condizioni di accessibilità, all'incremento della resilienza e all'attivazione della rigenerazione urbana... Gli ampliamenti dei Poli funzionali esistenti sono assoggettati alle medesime condizioni previste per i nuovi Poli."* A tal fine vengono individuati dei criteri (accessibilità dalla rete autostradale, prossimità alle fermate del TPL, capacità delle reti per la fornitura idrica ed energetica nonché per la raccolta e lo smaltimento dei reflui, salvaguardia degli ecosistemi naturali e delle risorse storico-culturali, recupero di strutture dismesse o sottoutilizzate) per i quali tuttavia non pare adeguatamente definito il valore di cogenza rispetto al loro recepimento nei PUG. Inoltre, si rileva che non sono adeguatamente esplicitate le scelte pianificatorie del PTAV in tema di poli funzionali, né di conferma di quelli esistenti individuati dal PTCP, né di valutazione per quelli di nuova previsione.

Analogo deficit di argomentazione delle scelte operate dal PTAV, si riscontra per le **Grandi strutture di vendita** (art.22): *"... Nuovi insediamenti commerciali di rilevanza sovracomunale possono essere localizzati esclusivamente nel territorio del Comune di Piacenza e dei Comuni della sua cintura (Comuni confinanti), oltre che nei Comuni di Fiorenzuola e di Castel San Giovanni..."*. Non si riscontrano infatti nel piano criteri valutativi finalizzati ad individuare i territori idonei per nuovi insediamenti commerciali sovracomunali. Anche in questo caso sono definiti dei criteri insediativi per gli interventi riguardanti gli insediamenti commerciali di rilievo sovracomunale (rafforzamento del piccolo commercio, miglioramento dell'accessibilità sostenibile, incremento della resilienza, miglioramento del metabolismo urbano e potenziamento dei servizi ecosistemici, attivazione della rigenerazione urbana ...), per i quali però non vi è una adeguata definizione del valore di cogenza rispetto al loro recepimento nei PUG. Si richiama inoltre il disposto della DAL 1253/1999 *"L'individuazione di aree di esclusiva pertinenza della funzione commerciale, per medie strutture di vendita di dimensioni superiori a 2,5 Ha di STER e comunque quando consentano l'insediamento di medie superfici per una SV complessiva superiore a 5000 mq, deve avvenire nell'ambito del PTCP, al fine di una valutazione congiunta degli effetti cumulativi che tali scelte urbanistiche possono produrre sui differenti sistemi."*, che attribuisce alla pianificazione di area vasta

la valutazione congiunta degli effetti cumulativi, che tuttavia non si ritiene adeguatamente sviluppata.

I contenuti del PTAV in relazione alle **aree produttive e logistiche di rilievo sovracomunale**, a livello conoscitivo, sono illustrati in documenti che ne censiscono caratteristiche specifiche e stato di attuazione: *"Relazione di ricognizione e analisi degli ambiti specializzati per attività produttive"*, *"Schede comunali"*, *"Individuazione dello stato di attuazione ambiti specializzati per attività produttive"* e *"Evoluzione dello stato di attuazione ambiti specializzati per attività produttive"*. La diagnosi degli aspetti salienti, positivi e negativi, emersi dal quadro conoscitivo, è operata nel *"Dossier verso il Piano"*, in particolare all'interno dell'Asse 2 - Attrattività del territorio e sostenibilità delle produzioni. Un elemento che connota il territorio piacentino è l'evidenza di come tenere il passo dei livelli di crescita del valore aggiunto e dell'occupazione regionali ha pagato il prezzo di un consumo di suolo proporzionalmente più elevato: in soli 9 anni (2008-2017) sono stati utilizzati circa 950 ettari di suolo, ovvero il 7,5% del suolo urbanizzato al 2017 per insediamenti produttivi, commerciali, dei servizi pubblici e privati, delle reti e delle aree infrastrutturali. L'introduzione del limite del 3% previsto dalla nuova legge urbanistica richiede quindi una modifica sostanziale nell'utilizzo del suolo rispetto al passato, a partire dalla limitazione di quelle attività a basso valore aggiunto (come quelle del comparto logistico) a favore delle attività manifatturiere ad alto contenuto tecnologico. In sede di Consultazione Preliminare è stata quindi proposta quale sfida centrale per il PTAV l'individuazione di nuove traiettorie di sviluppo a maggiore sostenibilità nel corridoio insediativo della via Emilia, accompagnata dal sostegno di processi di innovazione degli insediamenti produttivi esistenti verso la sostenibilità e l'economia circolare. Nel passaggio dal documento preliminare al Piano adottato, tuttavia, è venuta meno questa impostazione strategica per sistemi funzionali, optando per una strutturazione degli obiettivi generali articolata per luoghi; tale scelta ha determinato una eccessiva frammentazione delle politiche strategiche che non ne ha consentito una trattazione organica, soprattutto in termini valutativi. Ne consegue che gli elementi che, effettivamente, incidono per orientare la pianificazione degli insediamenti produttivi sovracomunali non sono rinvenibili all'interno dei documenti di Strategia o di Valsat, ma sono proposti nella forma di indirizzi disciplinari. Seppur in sede di STO sia stata ribadita per parte provinciale un'impostazione della Strategia derivata da una doppia lettura per luoghi e sistemi funzionali, si fatica a cogliere come la valutazione di vulnerabilità/resilienza dei sistemi funzionali individuati possa assumere un ruolo di riferimento per la verifica di coerenza ed efficacia delle azioni di Piano nel tempo. Il sistema relazionale che descrive i rapporti tra luoghi e sistemi funzionali, infatti, pare non essere stato adeguatamente esplicitato nei passaggi che hanno portato alla costruzione del PTAV. Complessivamente si rileva quindi un deficit di argomentazione delle scelte operate dal Piano e della loro valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale, nonché di strutturazione dei meccanismi valutativi per una loro incisiva ed omogenea applicazione sul territorio provinciale da parte delle Amministrazioni comunali.

Rispetto ai vari rilievi evidenziati in sede di STO, finalizzati a conseguire una maggior chiarezza e certezza applicativa dell'apparato disciplinare, è stata accolto l'invito a predisporre un supporto cartografico (Allegato I – *Mappa degli insediamenti di rilievo sovracomunale*) che individua gli ambiti di applicazione delle disposizioni contenute nel Titolo 4 *"Disciplina degli insediamenti di rilievo sovracomunale"*.

Tra i compiti attribuiti dalla legge ai soggetti d'area vasta, vi è l'attribuzione ai Comuni di **quote differenziate di superficie territoriale consumabile**, attraverso il Piano territoriale d'area vasta. Tale facoltà è agita dalla Provincia di Piacenza tramite misure disciplinari, in particolare il Titolo 5 *"Attribuzione differenziata di suolo consumabile e perequazione territoriale"*. Si richiama, in particolare l'art. 26: *"1. Nell'ottica di una gestione integrata a livello provinciale delle dinamiche di sviluppo e della loro interazione con il sistema ambientale, territoriale e sociale, la Provincia promuove, con la stipula di appositi Accordi Territoriali ai sensi dell'art. 58 della legge regionale n. 24/2017, l'adozione di misure di perequazione territoriale, ai sensi dell'art. 6, co. 4, della medesima legge, tramite l'attribuzione ai Comuni di quote differenziate di superficie territoriale consumabile, fermo restando il dimensionamento complessivo di suolo consumabile di cui al comma 1 del medesimo articolo per l'intero territorio provinciale..."*. Al riguardo, si rileva che la legge indica l'attribuzione di quote differenziate di superficie territoriale consumabile unicamente come una facoltà attribuita al PTAV, che pertanto deve essere preventivamente condivisa con le Amministrazioni comunali. La legge non specifica la fase procedimentale in cui ciò deve avvenire, ma si ritiene che la Provincia avrebbe dovuto ottenere un assenso valido nel processo di formazione del Piano, preliminarmente alla sua assunzione e pubblicazione, momento di evidenza pubblica del procedimento nel quale i soggetti sono legittimati presentare osservazioni.

Alle condizioni attuali, non essendo stata conseguita la preventiva condivisione della proposta perequativa, i Comuni potranno agire la perequazione territoriale solo nell'ambito di PUG intercomunali, previo Accordo Territoriale, depotenziando pertanto fortemente l'ipotesi di applicazione organica sul territorio provinciale di forme di compensazione territoriale su base perequativa.

La criticità applicativa della perequazione territoriale sopra evidenziata, pone un limite oggettivo allo sviluppo dei PPST in relazione alla quota di suolo consumabile (3%) spettante a ciascun Comune; ben consci che tali valori dovranno essere verificati in sede di approvazione di ogni singolo PUG, si riporta di seguito il prospetto dei dati desunti dal Quadro conoscitivo del PTAV alla *"Tab.2-Estensione del Perimetro del Territorio Urbanizzato e della superficie di espansione pari al 3% del PTU (in ha) per Comune alla data del 31.12.2017"* calcolato dalla Provincia secondo i criteri di cui all'art. 32 commi 2 e 3 della legge, sulla base delle Ortofoto TeA 2017 (pag.166-167):

Poli Produttivi di Sviluppo Territoriale (PPST)					
n. ID	Denominazione	Località	Comune	TU [Ha]	3% [Ha]
1	Polo Logistico Castel San Giovanni	Barianella	Castel San Giovanni	671,98	20,16
2	San Nazzaro - Caorso	S.Nazzaro Caorso	Caorso Monticelli d'Ongina	334,00 326,75	10,02 9,80
3	Polo logistico Le Mose	Le Mose	Piacenza	3.111,54	93,35
4	Polo logistico Barabasca CA.RE.CO.	Barabasca	Fiorenzuola d'Arda Cortemaggiore	481,68 261,68	14,45 7,85
5	Ex Eridania	Ca' Nova	Sarmato	261,77	7,85

La trattazione dei **temi paesaggistici** è approfondita nel PTAV a partire dal Quadro conoscitivo, che prevede alcuni allegati dedicati: *“Elementi del Paesaggio”*, *“Beni paesaggistici sottoposti al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio”* e *“Ambiti paesaggistici della provincia di Piacenza”*. La diagnosi è stata quindi operata all'interno dell'allegato al Dossier denominato *“Paesaggio”*, nel quale le invarianti paesaggistiche vengono assunte come elemento strategico di valutazione di coerenza delle trasformazioni territoriali. In questo processo l'elaborazione del PTAV è per la Regione un'occasione privilegiata per compiere una parte di lavoro comune: attraverso una lettura efficace del paesaggio e delle sue dinamiche di trasformazione, si può definire una strategia di valorizzazione paesaggistica condivisa da porre a disposizione dei territori e sulla quale orientare possibili azioni e progetti.

Per quanto riguarda l'architettura del Piano, il confronto operato in STO ha fatto emergere un tema di efficacia del quadro diagnostico: per ciascun Ambito di paesaggio l'allegato al Dossier definisce gli elementi paesaggistici più rilevanti, che costituiscono presupposto di riferimento per i contenuti strategici e disciplinari. Al fine di una migliore efficacia applicativa di tali contenuti la Provincia, oltre ad integrare opportunamente l'art.11 *“La strategia paesaggistica”*, ha provveduto inoltre:

- ad implementare gli elaborati di QC riportando tutti contenuti di rilievo paesaggistico censiti nelle Tavole A1 del PTCP vigente (derivati dal PTPR) e articolandoli laddove erano stati resi in sintesi, ad eccezione della tematica *“Zone ed elementi di interesse storico-architettonico e testimoniale”* rispetto alla quale l'articolazione nelle diverse tipologie si è ritenuta di difficile rappresentazione;
- a coordinare i contenuti delle Schede degli Ambiti Paesaggistici rispetto a quelli del QC in modo che potessero costituire elaborato autonomo e di facile interpretazione.

Tale operazione ha consentito di mettere a sistema elementi paesaggistici che connotano il territorio piacentino, quali: Parco Provinciale di Monte Moria, Paesaggio naturale e seminaturale protetto Colli del Nure, Crinale e Collina, Biotopi umidi, Risorgive e Sorgenti, Percorsi storici consolidati e tracce di percorsi, complessi archeologici e aree di concentrazione di materiali archeologici. Sono stati anche ripresi i contenuti relativi all'assetto vegetazionale.

Nell'allegato 3.B alla Valsat, per ciascun obiettivo specifico preso in esame, è stata inserita la seguente disposizione: *“Fatte ovviamente salve tutte le prescrizioni connesse alle tutele paesaggistiche previste dalla vigente normativa, i PUG e gli interventi attuativi dovranno prevedere misure finalizzate alla preservazione delle caratteristiche paesaggistiche del territorio e dei manufatti eventualmente presenti, nonché alla conservazione delle formazioni arboree ed arbustive esistenti e all'incremento della relativa diffusione, in particolare in prossimità di zone di particolare valenza ambientale e naturalistica (al proposito si veda anche quanto riportato nella scheda precedente). Nello specifico dovranno essere verificati gli elementi del paesaggio individuati all'interno delle “Schede Ambiti Paesaggistici” (Allegato Paesaggio del Dossier verso il Piano), valutati i possibili impatti indotti sugli elementi caratterizzanti e di maggiore pregio e quindi previste specifiche misure di mitigazione per la loro preservazione e salvaguardia, anche considerando opportunamente le “tendenze in atto” indicate nelle schede stesse.”*

Una maggiore coerenza del meccanismo valutativo dei potenziali impatti generati dalle trasformazioni insediative sul paesaggio è stata conseguita introducendo un espresso richiamo nell'art. 11 *“La strategia paesaggistica”* con un comma aggiuntivo: *“7. Ogni Ambito di paesaggio è identificato, in allegato al Dossier verso il Piano, tramite Schede che*

indicano i Comuni interessati, gli elementi caratterizzanti, le trasformazioni e le tendenze in atto e gli aspetti di interesse paesaggistico. A tali Schede occorre fare riferimento sia nel percorso di formazione dei PUG, provvedendo anche ad aggiornarne ed integrarne i contenuti, sia nell'ambito dei progetti di trasformazione che incidano su interessi pubblici che esulano dalla scala locale. Alla qualità del paesaggio concorre la permanenza dei varchi insediativi di cui all'Art. 14 della presente Disciplina."

Nelle more dell'attività di co-pianificazione che la Regione e il MiBACT stanno attualmente svolgendo ai fini dell'adeguamento del PTPR al Codice dei beni culturali e del paesaggio, D.lgs. 42/2004, le **parti del PTCP aventi valore ed efficacia del PTPR**, devono operare fino all'approvazione del nuovo Piano regionale. Pertanto, tali disposizioni normative devono essere fatte salve in via transitoria, circoscrivendo l'abrogazione del PTCP e comunque conservando in allegato l'intera componente paesaggistica. A tal fine, la Provincia ha predisposto uno specifico Allegato P alla Disciplina, recante l'elenco delle disposizioni del PTCP riferite ai contenuti costituenti recepimento/integrazione del PTPR, attraverso le quali si è data attuazione ai contenuti della pianificazione regionale. Considerato che le disposizioni di PTCP che, per norma transitoria, si sottraggono all'abrogazione devono riferire esclusivamente ai contenuti che costituiscono diretta applicazione delle tutele individuate dal Piano regionale, si ritiene che debbano essere stralciati dall'Allegato P i seguenti elementi:

- art. 8, co. 1, lett. c) elementi lineari / formazioni lineari;
- art. 36 sorgenti, risorgive e fontanili.

È stato inoltre inserito un comma aggiuntivo all'art. 1 della Disciplina, al fine di prevedere un'ulteriore misura organizzativa: *"11. A seguito dell'entrata in vigore del PTAV, saranno definiti, tramite la stipula di un apposito Accordo Territoriale fra Regione Emilia-Romagna e Provincia, ai sensi dell'art. 58 della legge regionale n. 24/2017, gli apparati prescrittivi e attuativi relativi alle previsioni del PTCP indicate al precedente comma 8, per le quali sarà disposta la decadenza o il trasferimento al PTPR."* Complessivamente si condividono le integrazioni apportate all'apparato normativo, fatte salve alcune precisazioni lessicali che si propongono al Comitato per una loro migliore comprensione, come indicate nel verbale della seduta conclusiva.

Relativamente alla **analisi e valutazione dei servizi ecosistemici**, si apprezza la trattazione condotta in materia ampia ed esaustiva, volta a corrispondere a quanto la L.R. 24/2017 indica come suo obiettivo principale, ovvero contenere il consumo di suolo *"quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici..."*. Tuttavia, affinché i servizi ecosistemici possano utilmente contribuire allo sviluppo di scenari di resilienza e rigenerazione territoriale, nonché a misurare gli effetti di sostenibilità delle scelte, divenendo quindi strumento per politiche perequative a scala territoriale, si rende necessario, oltre che identificarli e riconoscerli, anche valutarne spazialmente le prestazioni. Si rileva come il passaggio alla componente valutativa, che rimanda in toto ad un "giudizio esperto", non consenta di conseguire appieno tale potenzialità, considerato anche che le competenze richieste sono difficilmente riscontrabili negli uffici di piano dei molti comuni di ridotte dimensioni.

Un ulteriore contenuto introdotto dalla legge urbanistica regionale per questa scala della pianificazione territoriale è inerente alla ricostruzione/valutazione del **metabolismo territoriale** inteso come il sistema infrastrutturale di area vasta, formato dall'insieme delle reti materiali e immateriali e dai servizi di livello provinciale. Esso deve garantire e contribuire al buon funzionamento del territorio e al benessere dei suoi abitanti, in modo

sempre più sostenibile, equo ed equilibrato socialmente, ambientalmente e territorialmente. Si rileva come il PTAV affronti marginalmente questo tema, non potendo quindi proporlo come elemento di riferimento necessario per la definizione della griglia degli elementi strutturanti il territorio provinciale e sottraendo così alla pianificazione locale quella valutazione e quel bilancio delle criticità d'uso possibile solo a scala di area vasta.

Il **Piano Regionale Integrato dei Trasporti - PRIT2025**, conferma una strategia regionale finalizzata alla promozione della mobilità sostenibile e attenta alla qualità dell'accessibilità territoriale, con particolare attenzione alle forme meno impattanti e alle diverse esigenze di tutti i cittadini e le cittadine. Questi elementi sono individuati nella proposta di PTAV, che a partire dal sistema della mobilità previsto dal vigente PTCP, definisce il sistema delle principali infrastrutture strategiche nonché i servizi per la mobilità di scala provinciale, rileggendo e implementando il nuovo Piano alla luce delle nuove condizioni e del mutato quadro attuale. La richiesta coerenza delle strategie con rilievo regionale deve condurre ad un quadro unitario delle varie componenti, valutate complessivamente e indicandone il ruolo e il contributo. Di seguito ne vengono specificati gli aspetti essenziali.

Relativamente al sistema infrastrutturale, il PRIT2025 conferma un impianto di tipo gerarchico-funzionale definendo, in particolare per il sistema stradale, una Rete di interesse regionale (Grande Rete e Rete di base), a cui riferire la viabilità di carattere più locale. Questo sistema, evolutosi nel tempo, da un lato ha portato al riconoscimento di una rete regionale più estesa di quanto indicato dal Prit98, dall'altro ha posto maggiore attenzione alla necessità di valutazione trasportistica delle scelte infrastrutturali (nuove o in variante), da motivare con chiari benefici di accessibilità e di sostenibilità ambientale e territoriale, anche in considerazione della già ampia dotazione esistente.

Nell'ambito dell'esame del PTAV adottato, la Struttura Tecnica Operativa ha discusso e condiviso una serie di aspetti che hanno trovato una coerenza con obiettivi e azioni previste nel Piano Regionale dei Trasporti PRIT2025; di seguito si riportano le principali tematiche affrontate:

- **Sistema della Viabilità:** il PRIT2025 prevede una serie di alternative infrastrutturali per la risoluzione del "nodo di Piacenza" demandando la scelta dello scenario progettuale ad uno studio trasportistico approfondito. A tal proposito si condivide lo studio elaborato e presente all'interno dei documenti di Piano, nello specifico la soluzione che prevede il completamento/potenziamento della tangenziale di Piacenza, dal nuovo casello A21 di previsione di Rottofreno al Casello A1 di Piacenza Sud. In questo scenario viene valutata anche l'ipotesi nel lungo periodo di una chiusura del casello esistente A21 di Piacenza Ovest, tale previsione dovrà essere confermata nell'ambito di revisione del PRIT2025 garantendone la coerenza. Le simulazioni dei cosiddetti scenari "test" e dei successivi scenari ipotesi di piano PTAV1 e PTAV2 sono assolutamente condivisibili per metodologia di approccio e propongono risultati coerenti con gli studi fatti dalle stesse strutture regionali in fase di costruzione del PRIT ora vigente.
- **Trasporto Pubblico:** sul tema dello sviluppo del sistema ferroviario-comprensoriale (direttrice Fiorenzuola D'Arda – Piacenza – Castel San Giovanni) che prevede tre nuove fermate urbane a Piacenza e un potenziamento del servizio che garantirà una maggiore permeabilità e miglioramento della ripartizione modale in favore della

mobilità pubblica e collettiva, si ritrova una coerenza e una condivisione con gli obiettivi di sviluppo del trasporto ferroviario previsti nel PRIT. Gli scenari definiti dal Piano dovranno essere necessariamente valutati nella loro fattibilità tecnico-economica attraverso opportune analisi trasportistiche, e sviluppati necessariamente secondo un'ottica di sostenibilità trasportistica, ambientale ed economica.

- **Navigazione:** il PTAV, rispetto al tema della navigazione sul Po, auspica che la strategia preveda un miglioramento della fruizione degli attracchi e delle infrastrutture a fini turistici già esistenti. In coerenza con quanto previsto dal PRIT2025, la localizzazione del porto commerciale di Piacenza sarà demandata ad un nuovo studio condiviso tra Regione ed Enti territoriali.
- **Logistica:** il piano riconosce esclusivamente la presenza dei poli logistici esistenti (Piacenza e Castel San Giovanni), non prevedendone di nuovi. Inoltre, è stato chiarito che si prevede la possibilità di concedere ampliamenti e/o nuovi insediamenti solo all'interno dei succitati poli. Si evidenzia come nel PRIT2025 non siano previsti sviluppi logistici sull'ambito produttivo di Monticelli D'Ongina, nonché la realizzazione di una nuova banchina fluviale in quanto collegata allo studio sopra citato.

Tema centrale per la LUR è quello della **rigenerazione urbana**: pur trattandosi di una competenza prevalentemente comunale, il PTAV vi dedica un significativo approfondimento, di cui si condivide l'impianto, che costituisce un importante riferimento conoscitivo per le ulteriori indagini che i Comuni conducono in sede di formazione dei PUG. Si rileva, tuttavia, come nei contenuti di Piano non si riscontri un esito diagnostico/strategico, non operando valutazioni di tipo selettivo in relazione alle priorità strategiche dell'area vasta o alle diverse caratteristiche degli ambiti territoriali in cui si collocano.

Il Quadro conoscitivo del PTAV della Provincia di Piacenza, nell'ambito del Sistema funzionale Demografia, partendo dall'analisi delle condizioni abitative contenuta nell'Allegato 1 *"L'evoluzione del sistema abitativo e del mercato immobiliare"*, evidenzia una diagnosi dei **fabbisogni abitativi**, in termini di domanda/offerta, ampiamente condivisibile negli esiti indicati.

Più precisamente, le dinamiche recenti a livello residenziale abitativo nel territorio provinciale piacentino evidenziano: dal lato della domanda, un aumento delle difficoltà per le fasce meno abbienti della popolazione che risiedono in affitto, particolarmente colpite dalla crisi degli anni scorsi, nonché la maggior richiesta di alloggi proveniente dalle nuove tipologie di nuclei familiari (anziani soli, single, separati/divorziati, immigrati ecc.), e che si trovano anch'essi spesso in difficoltà economiche; dal lato dell'offerta, da una parte (a causa dei vincoli del bilancio pubblico) il calo degli investimenti ERP (Edilizia Residenziale Pubblica), dall'altra un processo di progressiva riqualificazione, sostenuto dai contributi statali erogati al riguardo in questi anni, degli edifici e delle abitazioni private esistenti in termini strutturali e ambientali-energetici, unitamente ad una riduzione, all'interno di un mercato dei fabbricati di nuova costruzione ancora saturo, delle edificazioni di nuove abitazioni.

Nella Strategia del PTAV sono presenti linee d'azione per lo sviluppo di politiche abitative a indirizzo sociale che sono riportate, in particolare, nell'Obiettivo specifico 2.5 -

Rispondere ad una nuova domanda di "abitare" (alloggi ma insieme nuovo sistema di welfare, innovazione digitale e sociale) a supporto di famiglie giovani, studenti, ma anche anziani e grandi anziani, con priorità nei Comuni nei quali sono presenti i Poli Produttivi di Sviluppo Territoriale (PPST) e la formazione di livello superiore/universitario (Piacenza, Castel San Giovanni, Fiorenzuola- Cortemaggiore, Caorso-Monticelli d'Ongina, Sarmato). Tra le politiche e azioni indicate nell'Obiettivo strategico 2.5 si segnalano e si condividono in particolare le seguenti:

- promuovere la riqualificazione anche energetica ed il potenziamento del patrimonio di ERS ed ERP (edilizia residenziale sociale ed edilizia residenziale pubblica) ed il riutilizzo di risorse immobiliari dismesse (specie di proprietà pubblica) per accrescere l'offerta di alloggi a costi contenuti, servizi e spazi di socialità;
- subordinare la creazione di nuova residenza ad interventi di rigenerazione urbana con previsione di quote di ERS;
- operare per aumentare la disponibilità di alloggi in affitto (anche nella forma di residenze temporanee) per studenti universitari, giovani, nuove famiglie;
- individuare soluzioni specifiche per l'alloggio di studenti fuori sede;
- operare per aumentare la disponibilità di alloggi attrezzati e servizi che favoriscano l'autonomia di anziani e disabili con programmi di promozione del benessere e della coesione sociale in collaborazione con AUSL, ACER, associazioni del territorio;
- promuovere le modalità di social housing e cohousing anche come strumento di rigenerazione degli immobili sfitti esistenti.

A partire dal quadro pianificatorio, conoscitivo e strategico, elaborato, si delinea chiaramente il tema del ruolo che la Provincia si impegnerà ad assumere nel governo delle politiche abitative alla scala territoriale di area vasta, ruolo che peraltro la Regione intende promuovere e sostenere. Occorre considerare, infatti, che l'art.42 della LR 24/2017 assegna al PTAV la funzione della pianificazione strategica di area vasta e di coordinamento delle scelte urbanistiche strutturali dei Comuni che incidano sugli interessi pubblici al di sopra della scala locale, il compito di definire gli indirizzi strategici di assetto e cura del territorio, la disciplina degli insediamenti di rilievo sovracomunale nonché la possibilità, come peraltro dichiarato negli obiettivi strategici, di attribuzione ai Comuni di quote differenziate di capacità edificatoria ammissibile, tenendo conto della sostenibilità ambientale e territoriale degli insediamenti. In tal senso, come giustamente dichiarato dall'Amministrazione provinciale nel documento strategico, la Strategia con i suoi obiettivi generali e specifici avrà come sponda operativa la pianificazione urbanistica comunale con i PUG, gli Accordi Operativi ed i Piani Attuativi di Iniziativa Pubblica, ma anche i piani di settore e tutti quei processi negoziali previsti dalla legge che vedono la presenza della Provincia come attore istituzionale.

La Strategia di area vasta sul tema dell'abitare sociale andrebbe, primariamente elaborata laddove con il PTAV si definiscono le condizioni di sviluppo di insediamenti e polarità di rilievo sovracomunale in termini di crescita produttiva ed economica, e quindi occupazionale. Il PTAV, infatti, nello stimare le caratteristiche e le dimensioni dello sviluppo e della qualificazione di tali polarità, dovrà valutare se i lavoratori e il mix sociale dei cittadini insediati e di quelli che potenzialmente saranno attratti dallo sviluppo economico, culturale e formativo atteso, avranno necessità di un'offerta insediativa residenziale sociale (ERP/ERS) e in tal caso il PTAV definirà le condizioni subordinanti l'attuazione di tali nuovi sviluppi anche in termini di offerta abitativa per garantire la sostenibilità sociale delle previsioni proposte. Si pensi, ad esempio, alla rilevanza

territoriale assunta dal distretto logistico piacentino anche in termini di ricadute sul sistema abitativo provinciale e sul sistema dei servizi pubblici ad esso integrato: la risposta abitativa dei lavoratori della logistica spesso a basso reddito attratti dal distretto rappresenta un tema rilevante da governare a livello di area vasta. In tal senso la specificazione in termini di condizioni per l'attuazione dei sotto obiettivi strategici afferenti al punto *"Un territorio più competitivo perché più sostenibile, resiliente, sicuro"*, in particolare quelli relativi al corridoio insediativo della pianura di seguito indicati:

- favorire la riqualificazione sostenibile dei poli produttivi e funzionali esistenti e ridurre la dispersione dell'offerta insediativa
- razionalizzare, concentrare e coordinare gli insediamenti logistici esistenti
- sviluppare i poli della ricerca e della formazione
- attirare nuove attività produttive strategiche ad alto valore aggiunto
- sviluppare e qualificare le polarità di rilievo sovracomunale

rappresentano precipuamente il luogo di approfondimento del tema abitativo legato ai bisogni insediativi differenziati dei nuovi cittadini, lavoratori e studenti. Peraltro, proprio a partire dall'opportuna identificazione dei Poli Produttivi e funzionali di Sviluppo Territoriale (PPST) e la formazione di livello superiore/universitario (es. Piacenza, Castel San Giovanni, Fiorenzuola, Cortemaggiore, Caorso - Monticelli d'Ongina, Sarmato) effettuata, l'Amministrazione provinciale potrebbe efficacemente impiegare lo strumento della VALSAT per verificare la rispondenza delle politiche abitative sociali adottate rispetto al fabbisogno residenziale atteso nei Comuni interessati dalle polarità individuate, nonché per monitorare il processo di consolidamento e di qualificazione del sistema abitativo sociale complessivamente offerto dagli stessi Comuni così come articolato dalla Strategia.

Proprio alla luce di queste considerazioni la Provincia di Piacenza, anche grazie al PTAV, può rafforzare il ruolo che già assume in termini di coordinamento e integrazione delle politiche abitative di edilizia residenziale sociale (ERP/ERS), che possono essere attivate dai Comuni del territorio piacentino.

ULTERIORI APPROFONDIMENTI SPECIFICI

Rischio Idraulico

Si richiamano:

- il principio di competenza riguardo la materia idraulica e ciò che le norme statali e regionali afferiscono al PTAV, si premette che la L.R. 24/2017 solleva il PTAV dalle competenze vincolistiche, che sono rimandate in via generale alla Pianificazione di Bacino, quindi nel caso della Provincia di Piacenza al Piano di Assetto Idrogeologico del fiume Po (PAI-Po);
- il contributo dell'Area Difesa del Suolo, della Costa e Bonifica per il rischio idraulico, trasmesso in allegato al verbale della STO 2 con nota PG.2024.0784165.U del 19/07/2024.

Avendo rilevato che il materiale integrativo presentato per il CUR non risulta pienamente adeguato alle indicazioni formulate in STO, si elencano di seguito le questioni residuali che è necessario correggere negli elaborati di Quadro Conoscitivo, Allegato 4 *"Aree di pertinenza fluviale – Aspetti di dettaglio"*, Tavole 2 e 3:

- Sia sostituito, nella Relazione di QC e nell'Allegato 4, ogni riferimento al I ciclo del PGRA (2016) con il **II ciclo del PGRA in quanto vigente**, adottato con Delibera di Comitato Istituzionale Permanente dell'Autorità di Bacino distrettuale del fiume Po n. 5 del 20 dicembre 2021 e approvato con DPCM 01/12/2022. Anche i dati riportati, in relazione al rischio, di superfici e abitanti, non possono ritenersi aggiornati e di riferimento per la pianificazione, in quanto riferiti al ciclo di PGRA superato; siano quindi ricalcolati tali dati utilizzando le mappe del rischio del II ciclo.
- Le mappe di pericolosità e di rischio alluvioni sono state approvate con D.S.G. AdBPo n. 43/2022 e sono parte integrante del II ciclo di PGRA; le mappe di pericolosità complete ed aggiornate sono scaricabili dal [Geoportale dell'Autorità di Bacino](#). Pertanto, nelle Tavole non può essere ritenuto corretto e sufficiente il richiamo all'uso delle mappe del PGRA 2016.
- Gli scenari di pericolosità elencati sia nell'Allegato 4 che nelle tavole siano sostituiti con la dicitura completa riportata nella nota di STO sopra citata.
- Le matrici del calcolo del rischio siano sostituite con quelle presenti nella nota di STO sopra citata.
- Nel paragrafo 3.3 *"Limiti B di Progetto"* sia chiarito che tali fasce sono presenti nella Tavola *"PTAV_QC_Alleg-RISK_RISCHIO-IDRAUL_Alleg1_Aree-idraul_tavola_WEB.pdf"* (in quanto se mancanti non sarebbe una carta completa delle fasce fluviali e quindi dei vincoli) e il testo sia corretto come segue: *"per l'individuazione dei limiti B di progetto **aggiornati** si rinvia a strumenti differenti, come il sito dell'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po e la piattaforma VinGIS della Provincia"*.

Rischio idrogeologico

Per quanto riguarda il vincolo idrogeologico (R.D. 3267/1923), si prende atto che sarà aggiunto all'interno della Tavola 1 *"Aree a rischio dissesto"* un box con l'individuazione sintetica delle aree soggette a vincolo idrogeologico.

Pericolosità Sismica

In materia di analisi della pericolosità sismica del territorio, la linea regionale per l'impostazione dei PTAV prevede la definizione di alcune indicazioni di dettaglio per i

Comuni, anche considerato che alla scala comunale gli studi di microzonazione sismica sono finalizzati ad approfondire le caratteristiche delle aree urbane. Considerato che in Provincia di Piacenza si sono riscontrate delle criticità difficili da superare, l'elaborazione del PTAV poteva costituire l'occasione per avere un quadro aggiornato del territorio vasto da fornire ai Comuni. Si invitava a valutare anche l'opportunità fornita da studi comunali chiusi recentemente, che hanno prodotto significativi elementi di conoscenza, che consentirebbero di aggiornare utilmente il quadro provinciale. Si riscontra tuttavia il mancato accoglimento di tali sollecitazioni.

Tutela e gestione delle acque

In materia di risorse idriche, si richiama il contributo dell'Area Tutela e Gestione Acqua, trasmesso in allegato al verbale della STO 5 con nota PG.2024.0788669.U. del 22/07/2024.

Sono state richieste, inoltre, specifiche integrazioni alla disciplina degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti e, nello specifico, all'Allegato R alla Disciplina *"Tabella 3 - Criteri derivanti da normative comunitarie, nazionali e regionali che escludono o condizionano la localizzazione di impianti per la gestione dei rifiuti"* che riferiscono alle risorse idriche. A tal fine, la Provincia ha operato correttamente le integrazioni richieste relativamente alle *"Aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano"* (art. 94 del D.Lgs. n. 152/2006 e artt. 41, 42 PTA *"Piano regionale di Tutela delle Acque"*) e alle *"Aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano"* (art. 94 del D.Lgs. n. 152/2006 e artt. 45, 46 e 47 del PTA *"Piano regionale di Tutela delle Acque"*). Alla luce del suddetto intervento correttivo e avendo rilevato che il materiale integrativo presentato per il CUR risulta nel suo complesso adeguato alle indicazioni formulate in STO, si ritiene che non residuino ulteriori rilievi.

Qualità dell'aria

L'esame della STO ha evidenziato come, ai fini della tutela e risanamento della qualità dell'aria, fosse necessario che la strategia tenesse conto delle previsioni e degli obiettivi posti dal nuovo Piano Aria Integrato Regionale (PAIR 2030), approvato con D.A.L. n. 152 del 30 gennaio 2024 e pubblicato sul BURERT n. 34 del 6 febbraio 2024, data di sua entrata in vigore.

Ai sensi della normativa sulla qualità dell'aria (D.Lgs. 155/2010) il territorio regionale è suddiviso in quattro zone: Pianura est, Pianura ovest, Agglomerato di Bologna e Appennino. In particolare, le zone di pianura (e l'agglomerato) sono interessate da superamenti dei valori limite di qualità dell'aria mentre nella zona Appennino tali valori sono rispettati. Le zone Pianura est e ovest, inoltre, sono coinvolte nella sentenza di condanna della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 10 novembre 2020, nella causa C-644/18 (Commissione europea c. Repubblica italiana), per il superamento del valore limite giornaliero di PM10. Si chiedeva, pertanto, che la strategia assumesse quale obiettivo generale il rispetto, nel più breve tempo possibile, dei valori limite degli inquinanti più critici previsti dalla normativa.

A tal fine, la Provincia ha operato opportune integrazioni sia al Piano di Monitoraggio (allegati 4.A e 4.b), sia all'apparato normativo, introducendo all'art. 18 il comma seguente: *"8. In considerazione dello stato di qualità dell'aria che caratterizza il territorio provinciale, specialmente nelle aree di pianura e con particolare riferimento alla presenza di polveri sottili, nella valutazione di ammissibilità delle trasformazioni costituisce"*

elemento prioritario l'obiettivo di contenere le emissioni, in particolare rispetto alla soglia critica di 35 giorni/anno di superamenti del limite giornaliero per le PM10".

Stabilimenti a rischio di incidente rilevante (RIR)

Ai sensi delle vigenti norme statali (D.Lgs. 105/2015 e DM 9/5/2001) e regionali (L.R. 26/2003 e s.m.i.) le Province interessate dalla presenza o dalla prossimità di stabilimenti RIR sono soggetti all'obbligo di adeguamento della pianificazione territoriale secondo quanto definito dal DM 9/5/2001. In particolare, le Province devono individuare, con il concorso dei comuni interessati, le aree sulle quali ricadono gli effetti prodotti da tali stabilimenti, cioè la massima area di danno (involuppo delle aree), e devono disciplinare le relazioni tra gli stabilimenti e gli elementi ambientali e territoriali vulnerabili (come definiti all'allegato del citato D.M. del 2001). Gli elementi territoriali vulnerabili ricomprendono tra l'altro, le reti ed i nodi infrastrutturali, di trasporto, tecnologici ed energetici, esistenti e previsti. Sulla base della individuazione delle massime aree di danno, lo strumento di pianificazione territoriale determina l'insieme dei comuni tenuti all'adeguamento degli strumenti urbanistici. Infine, fermo restando le attribuzioni di legge, gli strumenti di pianificazione territoriale (ed anche quello urbanistico) recepiscono gli elementi pertinenti del Piano di Emergenza Esterno predisposto dalla Prefettura, da cui lo acquisiscono.

Nello specifico della documentazione analizzata, si ribadisce la richiesta formulata in sede di STO:

- sia esplicitato nel *"Quadro conoscitivo – allegato rischio industriale"* per ognuno dei tre stabilimenti esistenti (KEROPETROL di soglia inferiore e ENI e STOGIT di soglia superiore) gli estremi dell'atto di approvazione del CVR/CTR da cui sono state desunte le aree di danno riportate, assicurandosi che sia l'ultimo emanato;
- nelle Norme sia inserito un apposito articolo dedicato agli Stabilimenti a rischio di incidente rilevante, dove recepire quanto richiesto dalla norma e precedentemente evidenziato.

Impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti

La documentazione di Piano adottata, in particolare l'Allegato R alla Disciplina ed i relativi elaborati cartografici non risultava pienamente coerente rispetto al quadro normativo statale definito dal Testo Unico sull'Ambiente. Nello specifico, il D.Lgs. n. 152/2006 attribuisce alle Province l'individuazione delle zone idonee / non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti (art. 197, co. 1, lett. d). In attuazione dei principi strategici sanciti dal Piano Regionale di gestione Rifiuti (PRRB), spetta alla Provincia, nell'ambito delle proprie competenze di pianificazione territoriale, l'assunzione di una cartografia con valore prescrittivo. Si ritiene che i rilievi formulati in sede di STO siano stati adeguatamente recepiti nell'apparato normativo e cartografico prodotto ad integrazione.

Marcello Capucci
(firmato digitalmente)

Per informazioni sul presente Piano rivolgersi a:

Referenti: **SONIA BELLICCHI** – sonia.bellicchi@regione.emilia-romagna.it

STEFANIA COMINI – stefania.comini@regione.emilia-romagna.it

nome file: 3_Contributo valutativo_RUR