

**Provincia di Reggio Emilia**

**Anna Campeol**, dirigente Servizio pianificazione territoriale, ambiente e politiche culturali



**INU**  
Emilia-Romagna

*seminario*

**La riforma della governance territoriale e istituzionale  
in Emilia-Romagna**





# Principali problematiche della comunità territoriale reggiana



**Rischio perdita della qualità del paesaggio**

**Crescita dell'urbanizzato e dell'urbanizzabile**

**Dispersione insediativa residenziale e produttiva**

**Funzionalità ed efficienza delle reti materiali e immateriali**

**Impatti generati dalle attività antropiche e sicurezza del territorio**

**Modelli di sviluppo quantitativo non sostenibili**



# Il sistema paesaggistico e ambientale

## Contesti di particolare valore paesaggistico



### CONTESTI DI PARTICOLARE VALORE RAPPRESENTATIVO

Sono i contesti più celebrati o di particolare integrità per la leggibilità delle strutture meritevoli di specifica considerazione ai fini della tutela e valorizzazione.

Sono evidenziati i contesti:

a, che racchiudono uno o più luoghi emblematici o rappresentativi del territorio, siti associati ad eventi particolari, rappresentativi di sentimenti collettivi o identificativi di stili del territorio provinciale;

b, in cui gli elementi rappresentativi delle macrostrutture acquistano una particolare valenza paesistica, in quanto integri e con una buona leggibilità delle strutture;

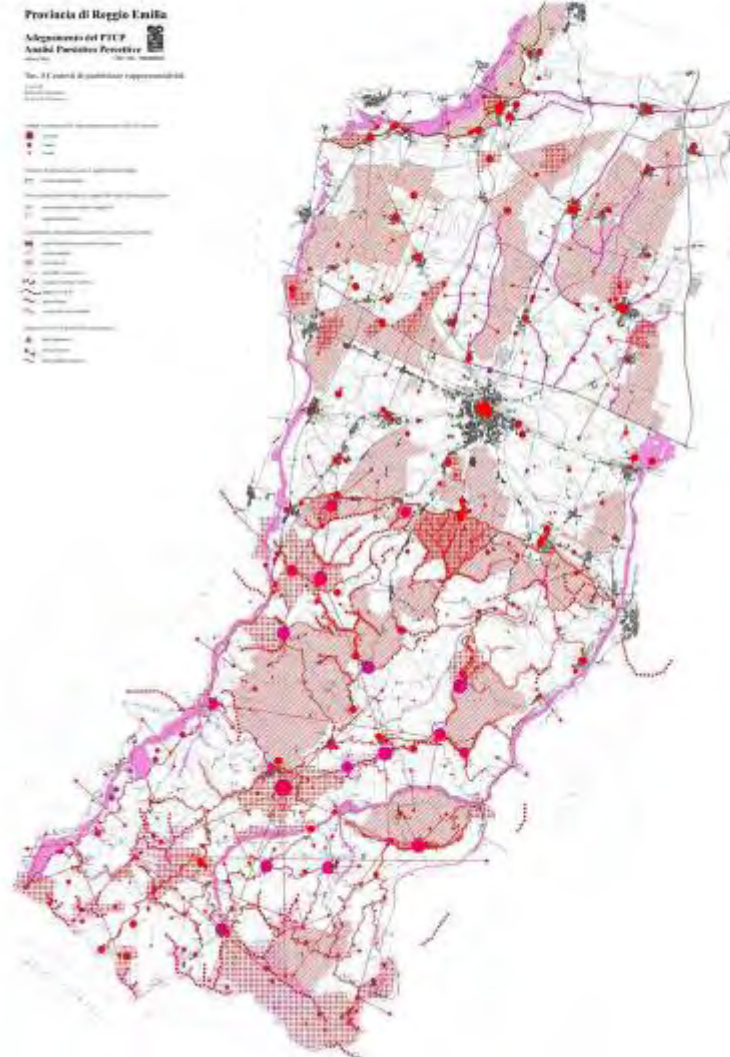
c, contesti che appartengono a uno dei due casi precedenti e rientrano in aree di elevata visibilità

d, alcune componenti di particolare connotazione per la loro visibilità, integrità e leggibilità:

- centri o testimonianze storiche (castelli) in emergenza;
- crinali insediati e i crinali di massima visibilità;
- fasce fluviali
- assi della centuriazione e il sistema dei dossi insediati;
- i crinali insediati;
- argini e vie Po;
- la pedecollinare
- i dossi insediati della pianura.

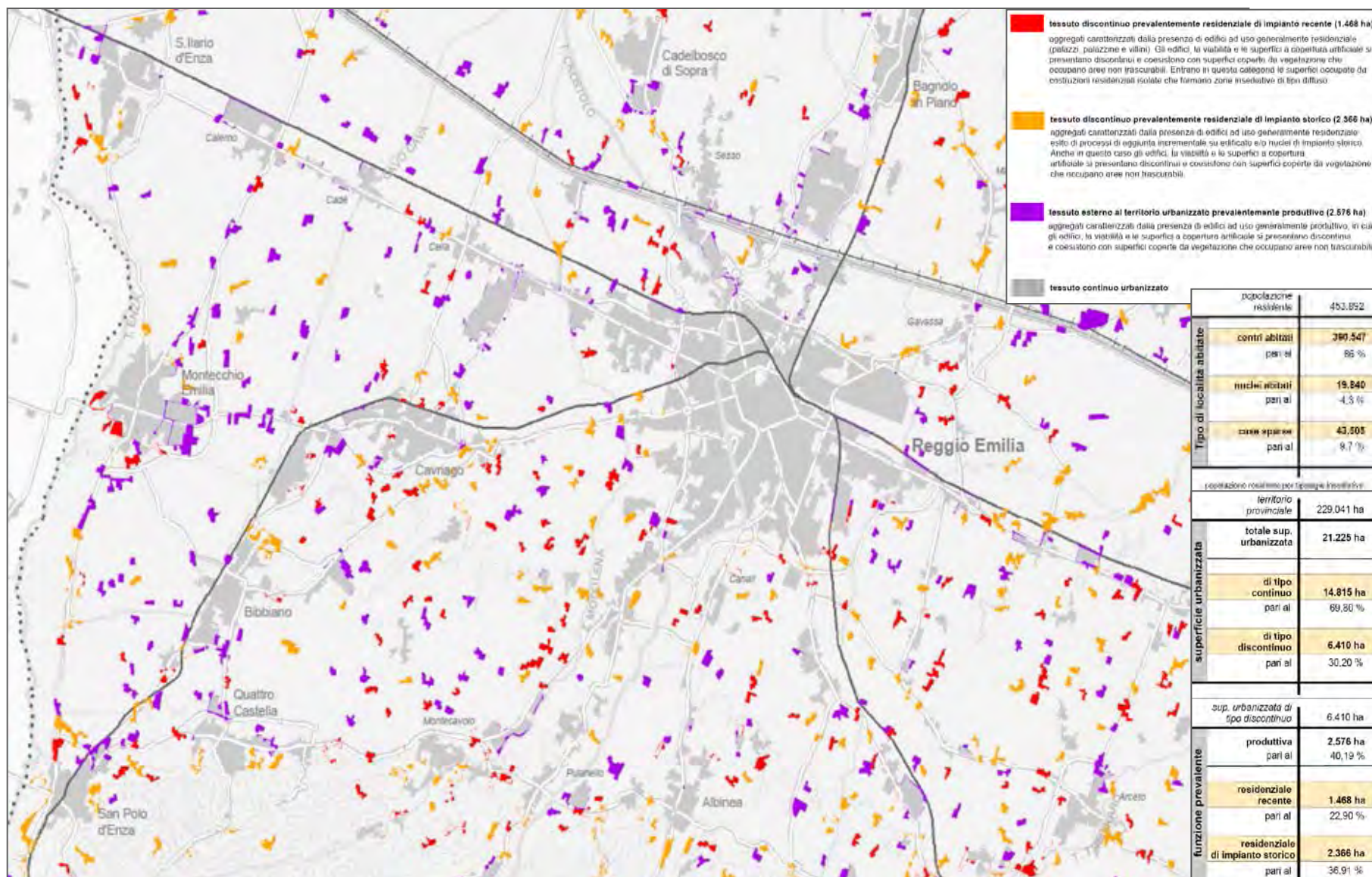
La tavola riporta, inoltre, il sistema delle relazioni visive di particolare importanza, in particolare:

- punti panoramici,
- relazioni visive significative per l'interpretazione dei contesti paesistici,
- tratti stradali panoramici.





# La diffusione del paesaggio edificato: la criticità

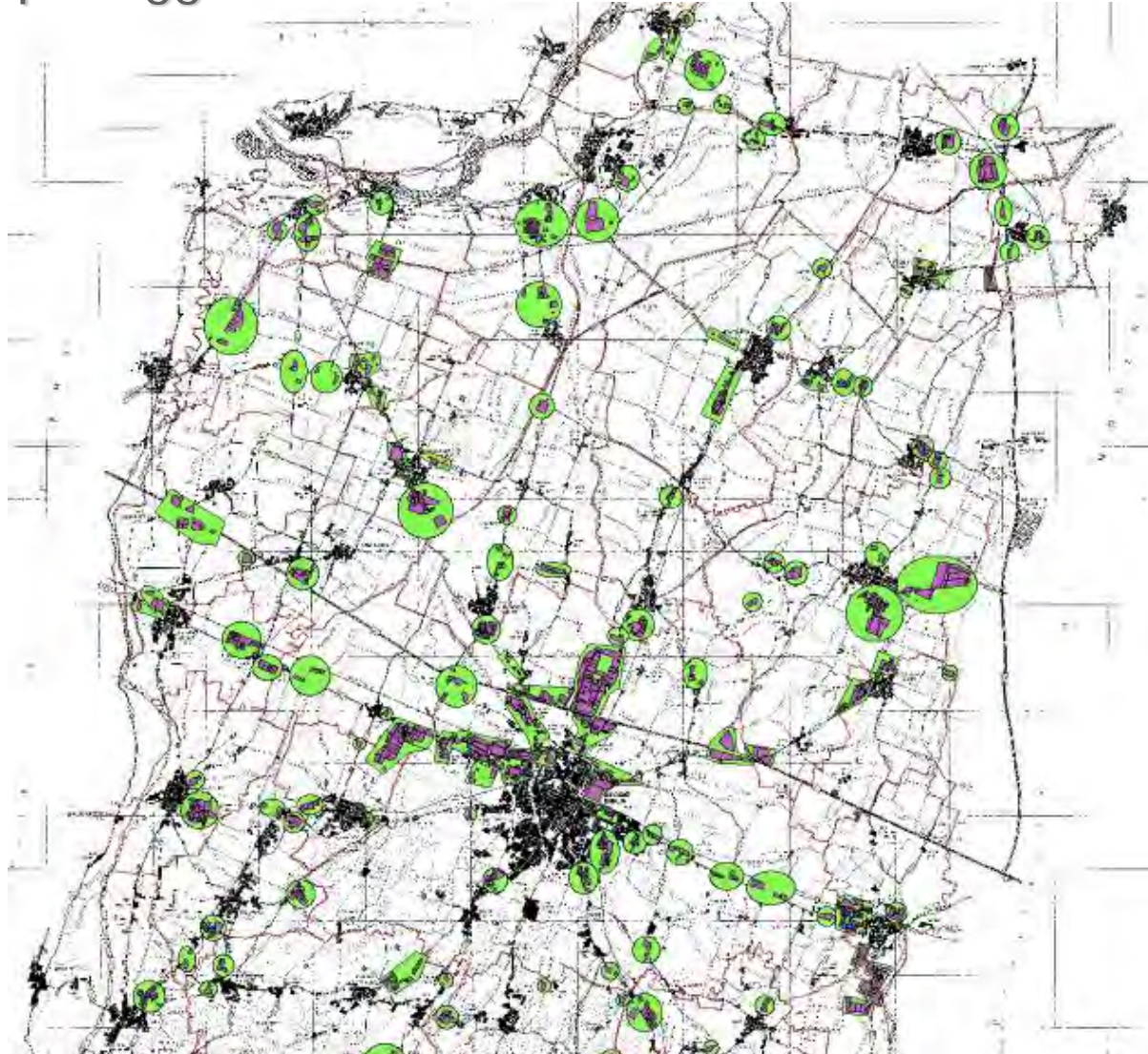




# Il sistema insediativo produttivo

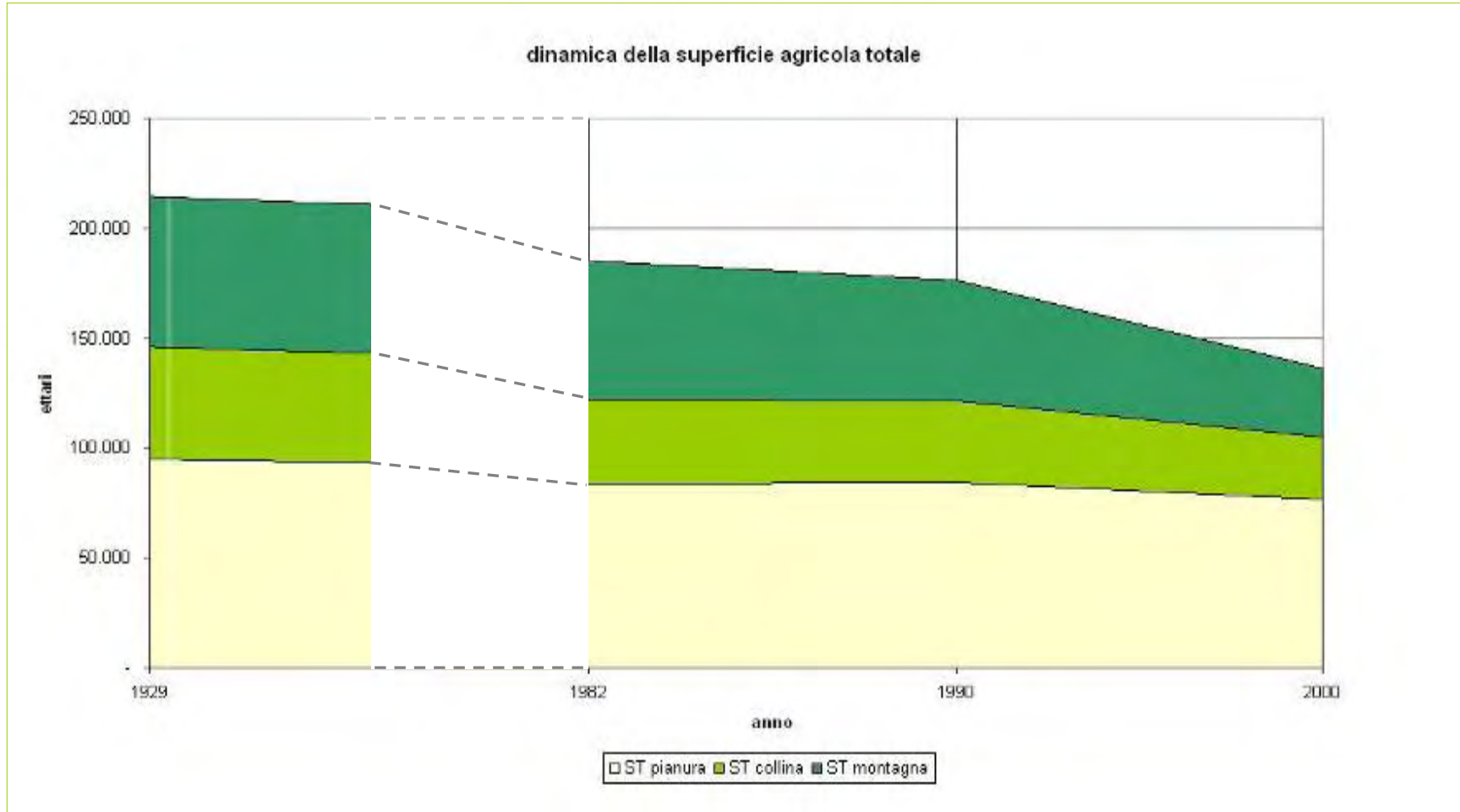


Le principali agglomerazioni





# Il territorio rurale speculare alle dinamiche insediative





# Il recupero in territorio rurale

## INSEDIAMENTI IN ZONA AGRICOLA

### Problematiche: recupero vs abbandono

- Consistenti trasformazioni edilizie del patrimonio storico con fenomeni di **alterazione, abbandono, degrado**.

- Introduzione di nuove tipologie edilizie abitative e produttive con modifica dell'impianto compositivo e dell'aspetto percettivo del paesaggio originario.



- Recupero dei fabbricati storici per oggettive **difficoltà di adeguamento a standard sismici\_energetici**.



- **Rischi di riutilizzo** ad altri usi dei fabbricati produttivi dismessi per dimensioni e volumetrie elevate

- **Accorpamento delle imprese agricole con esigenza di nuove edificazioni**



## Dal PTCP 1999 al PTCP 2010: l'integrazione nel piano



**Il sistema paesistico–ambientale** (efficacia ricognitiva) che sta alla base della individuazione delle condizioni e dei requisiti di sostenibilità ambientale con particolare attenzione alla difesa e valorizzazione delle risorse naturalistiche, del territorio rurale e storico, della sicurezza e del risparmio di suolo.

**Il sistema insediativo e infrastrutturale** (efficacia programmatica), per il quale il piano propone la riprogettazione della organizzazione territoriale, dell'armatura urbana e delle infrastrutture con particolare attenzione per quelle dedicate alla mobilità, ai poli funzionali ed agli ambiti produttivi sovracomunali ed alle altre polarizzazioni del sistema insediativo.





# La pianificazione integrata e le strategie del PTCP 2010



Il progetto di territorio si sostanzia in **cinque fondamentali linee strategiche**:

1. **garantire sicurezza** dai rischi e conservazione attiva delle risorse territoriali;
2. **valorizzare e tutelare i paesaggi**, la storia e l'identità del territorio;
3. **qualificare, specializzare** il sistema insediativo della residenza e della produzione;
4. **organizzare** le funzioni di eccellenza, del commercio e dei servizi;
5. **connettere** il territorio reggiano all'Europa e agli altri sistemi territoriali.

Le cinque linee strategiche si traducono in **indirizzi, direttive, prescrizioni** ed **azioni** integrate sia a scala vasta che a livello di ambito di paesaggio.



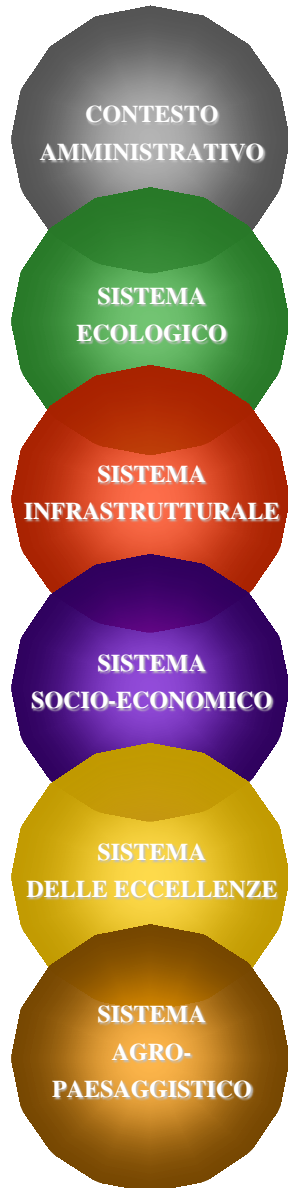
# Il progetto di territorio paesaggio e ambiente



- Individua ipotesi di **riorganizzazione del sistema insediativo** (e delle polarità di rango sovracomunale), e le conseguenti linee di assetto del territorio e della **mobilità**;
- Definisce uno **scenario di riequilibrio** del territorio provinciale rappresentato dal **progetto di rete ecologica polivalente**;
- Applica l'accordo per **l'integrazione tra vincoli e tutele**, con adeguata disciplina;
- Individua i diversi **ambiti del territorio rurale**, **limita il consumo di suolo**, fornisce ai comuni omogenea disciplina per gli interventi;
- Definisce gli **ambiti di paesaggio** ed i **contesti paesaggistici**;



# Il progetto di territorio





## Contenimento della diffusione insediativa e del consumo di risorse: principali innovazioni normative

Si assume il **principio della coerenza** tra **previsioni insediative** (per funzioni residenziali), **dotazioni di servizi e sistema del trasporto pubblico su ferro e su gomma;**

Definizione di **profili localizzativi** per orientare le previsioni di **sviluppo dei centri urbani** sulla base dei seguenti fattori:

1. presenza o previsioni di **stazioni o fermate del trasporto pubblico su ferro/o ad elevata capacità**
2. **dotazione quali-quantitativa di servizi;**
3. **adeguatezza delle reti tecnologiche** rispetto al carico insediativo complessivo del centro urbano
4. **ubicazione geografica** (pianura – territorio montano)



# Attuazione del progetto di territorio



## ***SOGLIE***

- Stabilite ex ante per norma (3% o 5% del T.U.)
- Definite per ambiti territoriali omogenei o tutto il territorio provinciale
- Non negoziabili

## ***ACCORDI***

- La norma definisce oggetto e campo di intervento dell'accordo
- Riguardano previsioni insediative di scala sovracomunale e progetti di particolare complessità
- Prevedono una pre-valutazione di carattere progettuale e funzionale
- Misure e compensazioni definite in base a valutazioni specifiche

1. Consumo di territorio non urbanizzato per usi residenziali
2. Ampliamenti aree produttive comunali
3. Dimensionamento ERS
4. Aree naturali multifunzionali
5. Incremento delle aree naturali in pianura, attuazione della REP

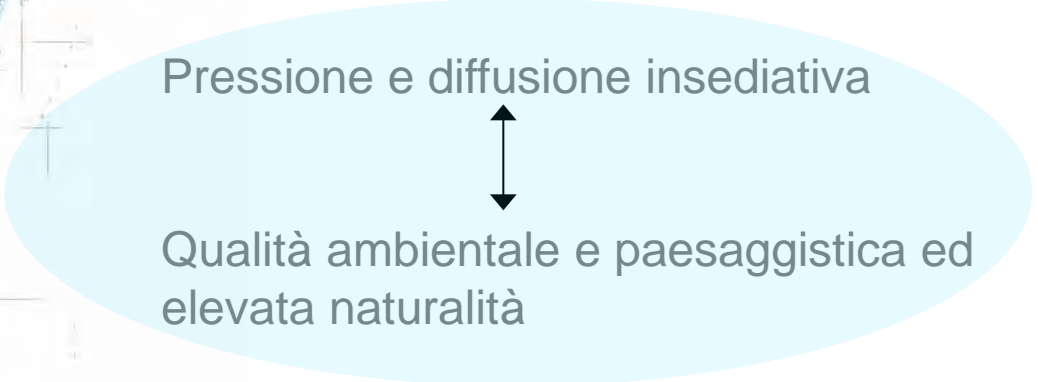
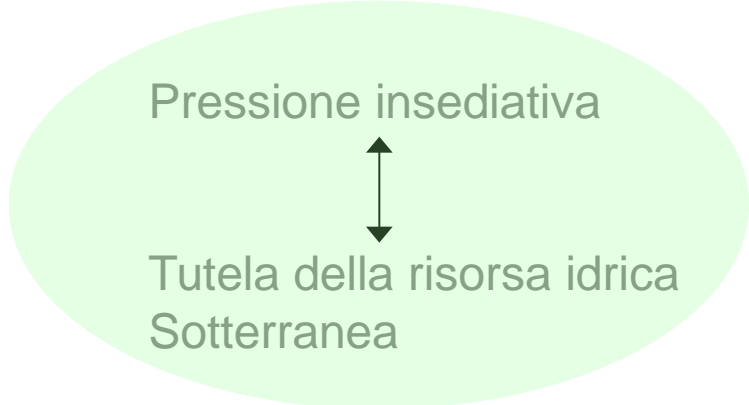
1. Ambiti produttivi sovracomunali
2. Poli funzionali
3. Insediamenti commerciali di rilevanza provinciale (attuazione livello superiore ed inferiore)
4. Nuovi spazi ed attrezzature di interesse pubblico di rilevanza sovracomunale
5. Politiche per la casa sovracomunali
6. Progetti integrati di valorizzazione del paesaggio



# Sistema insediativo



**Zone di tutela  
delle acque superficiali  
e sotterranee**





# Il sistema degli insediamenti produttivi (verso un sistema eco-efficiente)

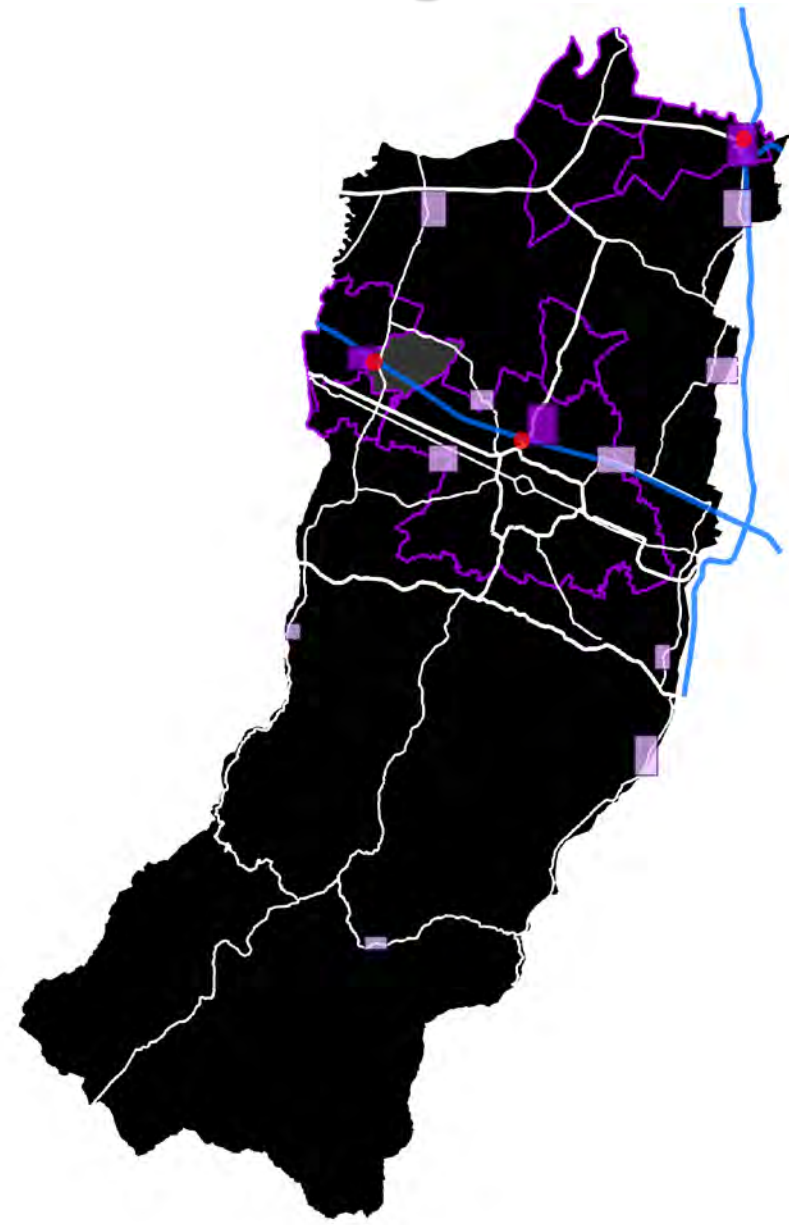


Trasformare progressivamente il sistema degli insediamenti produttivi verso un sistema eco-efficiente sostenendone ed incrementandone al contempo la competitività:

- Forte **selezione e gerarchizzazione** delle aree produttive (da 180 zone industriali a **13 poli di rango sovracomunale** di cui **solo 5** presentano le condizioni di accessibilità e dotazioni esistenti e previste per essere passibili di ulteriori significativi sviluppi);
- Definizione di **limiti e condizionamenti** all'ampliamento delle aree di livello comunale;
- Realizzazione di **Aree Ecologicamente Attrezzate** (obbligatoriamente i 13 poli), già oggetto di finanziamenti regionali;
- Gestione del processo attuativo a valle del PTCP tramite **Accordi territoriali con i Comuni (Accordo strategico/ Accordo attuativo)**.

# Gli ambiti di qualificazione produttiva provinciali

## Ambiti di gravitazione







# Rete Ecologica Polivalente



## A) Elementi della Rete Natura 2000

- Siti di Importanza Comunitaria - SIC (A1)
- SIC e ZPS
- Zone di Protezione Speciale - ZPS (A2)

## B) Sistema provinciale delle Aree Protette

- Parco Nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano (B1)
- Riserve Naturali Orientate (B2)
- Aree di Riequilibrio Ecologico - ARE (B3)

## C) Altre aree di rilevanza naturalistica riconosciute o segnalate

- Parchi provinciali (C1)
- Oasi faunistiche (C2)
- Zone di tutela naturalistica (C3)
- Aree di reperimento di Siti di Rete Natura 2000 (C4)
- Aree di reperimento delle Riserve Naturali Orientate (C4)
- Aree di reperimento delle Aree di Riequilibrio Ecologiche (C4)
- Aree di reperimento del Parco Regionale del Fiume Secchia (C4)
- Aree di reperimento del Paesaggio naturale e seminaturale protetto della Collina Fleggiara (C4)
- Aree di reperimento del Paesaggio naturale e seminaturale protetto della Dorsale Appenninica Fleggiara (C4)
- Aree di interesse naturalistico senza istituto di tutela - Fontanili (C5)
- Aree di interesse naturalistico senza istituto di tutela - Altre segnalazioni (C6)

## D) Corridoi ecologici fluviali

- Alvei (D1)
- Ambiti di pertinenza del corridoio fluviale (D2)
- Corsi d'acqua ad uso polivalente (D3)

## E) Gangli e connessioni ecologiche pianiziali da consolidare e/o potenziare

- Gangli ecologici pianiziali (E1)
- Corridoi primari pianiziali (E2)
- Corridoi primari pedocollinari (E3)
- Corridoi secondari in ambito pianiziale (E4)

## F) Sistema della connettività ecologica collinare-montana

- Capisalti collinari-montani (F1)
- Connessioni primarie in ambito collinare-montano (F2)

## G) Principali elementi di conflitto e di contenimento degli impatti

- Principali elementi di frammentazione (G1)
- Principali punti di conflitto (G2)
- Varchi a rischio (G3)
- Aree tampone per le principali aree insediate (G4)

## H) Principali direttrici esterne di connettività

- Principali direttrici esterne di connettività (H)

## I) Aree funzionali diffuse

- Sistema forestale boschivo (I)

Localizzazione bacini di accumulo a basso impatto ambientale (tipo A)

Aree vocali (tipo B)





# Rete Ecologica Polivalente, principali innovazioni normative (art.5)



- ✓ Obiettivo di **incremento delle aree naturali nel territorio di pianura**: minimo 5 % per comune entro 10 anni (10 % per ambito);
- ✓ **Compensazione** nel caso di urbanizzazioni significative (> di 20.000 mq) od **interventi infrastrutturali** interferenti con gli elementi portanti della Rete Ecologica (corridoi ecologici planiziali e gangli); **salvaguardia di una sezione libera minima** nel caso di corridoi interferiti;
- ✓ **Compensazioni aggiuntive** nel caso di previsioni insediative di interesse sovracomunale e di rilevante impatto (poli produttivi – funzionali) da definire **in sede di Accordo territoriale**;
- ✓ **Tutela dei varchi residui** (discontinuità del sistema insediativo);
- ✓ **Direttive** per l'elaborazione delle **reti ecologiche di scala locale**.



# Il progetto di tutela e valorizzazione



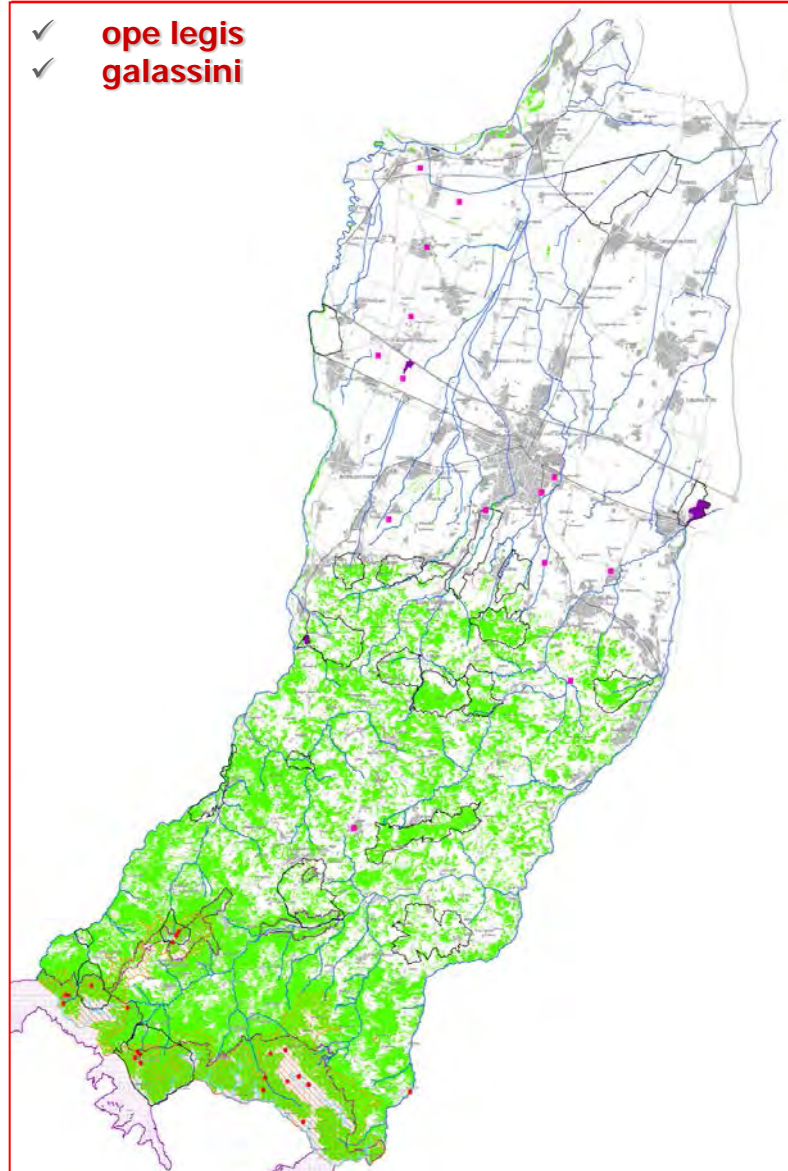
Territorio **rurale** come componente strutturale del paesaggio

Direttive per la definizione di una **disciplina omogenea** negli strumenti urbanistici comunali:

- l'insediamento di nuove **attività estranee** alle esigenze delle aziende agricole è **incompatibile**;
- sono definite le **attività extra-agricole compatibili**;
- disposizioni per il **recupero del patrimonio edilizio** (modalità di recupero legate alle tipologie edilizie, n° massimo di alloggi, progetto unitario);
- disposizioni per la **riqualificazione degli edifici-manufatti incongrui**;
- indirizzi per **ambiti specifici del territorio rurale**



# Carta Unica dei Vincoli



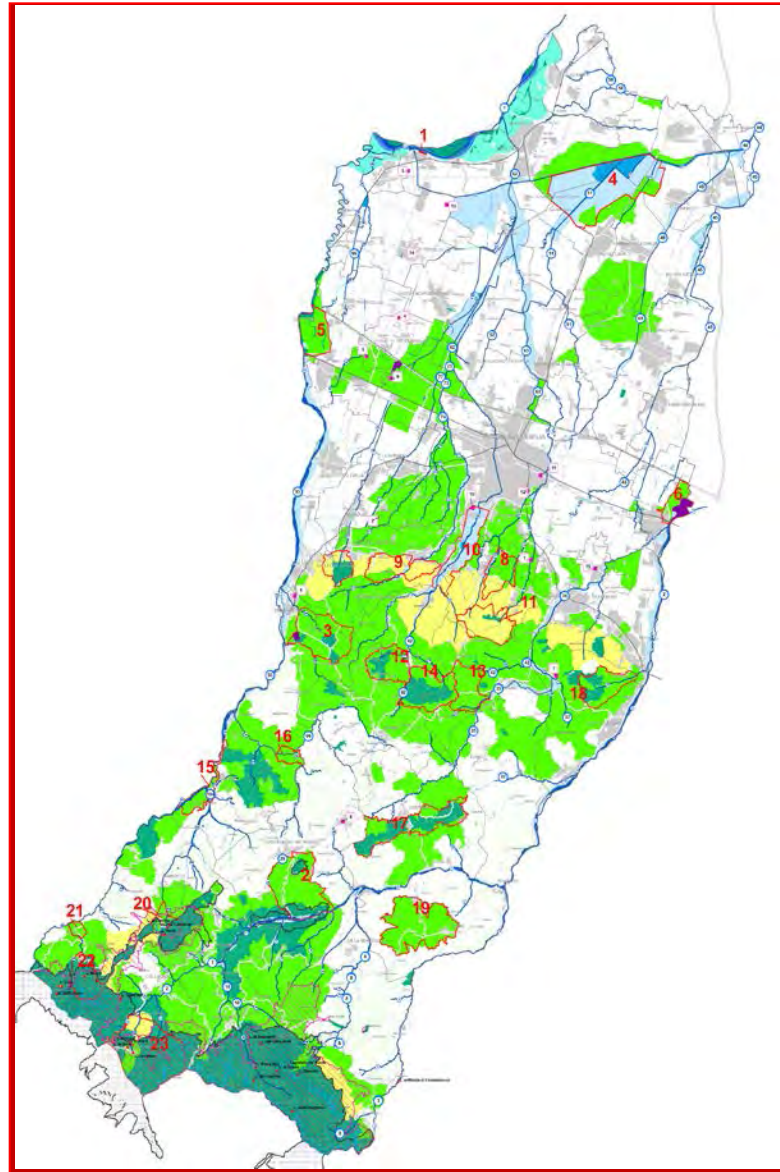


# Il PTCP come esito dell'integrazione del sistema di vincoli e tutele



## Legenda

-  Galassini
-  Laghi
-  Acque pubbliche
-  Montagne
-  Circhi Glaciali
-  Parco Nazionale
-  Riserve Naturali Orientate
-  Boschi
-  Zone di interesse archeologico
  
-  Articolo 12
-  Articolo 11
-  Articolo 21
-  Articolo 22
-  Articolo 13





# La pianificazione integrata





# Gli Ambiti di Paesaggio



- Comunità del Po**
- Val d'Enza e Pianura Occidentale**
- Pianura Orientale**
- Ambito Centrale**
- Distretto Ceramico**
- Cuore del Sistema Matildico**
- La Montagna**

Il piano declina **strategie e obiettivi integrati (territorio-paesaggio)**, sulla base delle specificità, delle potenzialità, dei punti di forza e di debolezza riscontrati, in modo che a tale livello si attui operativamente il progetto di territorio che, in modo condiviso, ci si è dati.

## Punti di forza del PTCP

- Efficacia **sul contenimento del consumo di suolo** a favore della riqualificazione (tema: residuo)
- Maggior **controllo dei fenomeni di diffusione insediativa** sia produttiva che residenziale
- **Tutela del territorio rurale** ed eliminazione di molte previsioni sparse
- **Omogeneizzazione delle regole per recupero** edifici non più funzionali all'attività agricola
- Maggior consapevolezza in termini di **sicurezza del territorio e della sua vulnerabilità/sensibilità**
- **Efficacia tecnico-conoscitivo-valutativa** per gli strumenti urbanistici e per piani/progetti pubblici e privati (e autorizzazioni)



## Punti di debolezza del PTCP

- **Complessità** nella costruzione **di accordi** e **nell'applicazione della perequazione territoriale** previsti dal PTCP derivante anche dalla limitata attitudine a processi di *governance* a livello sovracomunale
- **Difficoltà di attivazione dell'associazionismo pianificatorio** e di **politiche sovracomunali** concertate
- **Difficoltà di decollo delle APEA**, per la complessità delle procedure/requisiti richiesti (oltre che dalla crisi economica)
- Difficoltà di attuazione degli obiettivi e strategie **ambiti di paesaggio** (innovazione)
- Effettiva **complessità dello strumento** in termini di "oggetti" contenuti e approfondimenti richiesti (piano complesso ed integrato)

# Quale futuro per l'area vasta?

- PTCP come strumento **solo strutturale** (privo di dimensione programmatico- strategica) con efficacia ricognitiva/valutativa per la redazione dei PSC associati delle Unioni?
- Ente che **valutava anche la conformità/coerenza** a nuovo Ente che fornisce solo **supporto tecnico\_valutativo** alle Unioni?
- Ruolo più pregnante della **RER** che introduce **scelte strategiche "localizzate"** nel PTR? Distanza oggettiva "territoriale" tra RER e Unioni per guidare e promuovere la cooperazione sulle scelte strategiche di livello intermedio
- Ruolo delle **Unioni** nella **pianificazione strategica con PSC associati** che definiscono scelte a scala "quasi\_vasta"? Tema: Sistemi urbani effettivi
- L'ambito delle **Unioni è ambito ottimale e adeguato per la pianificazione sovracomunale?** (rischio di confondere l'intercomunalità con la sovracomunalità).
- Unioni, oggi attive nella gestione intercomunale di servizi, ma **meno nella pianificazione** (oggettiva carenza e recente istituzione)

## **Punti di forza della legge 20 nell'applicazione della legge 20 al 2003 (fonte: ns elaboraz. RUR 2006)**

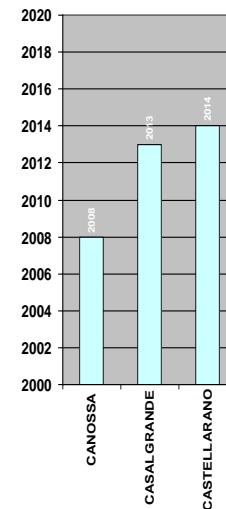
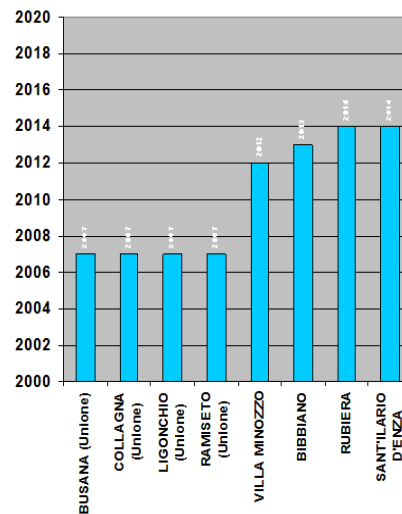
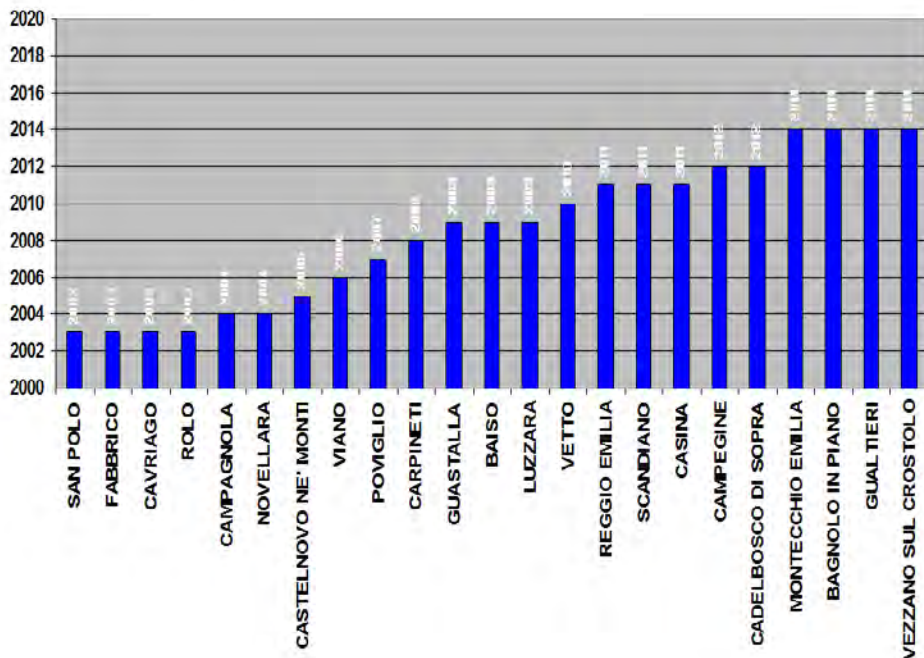
- **Ambiente e paesaggio:** maggior considerazione delle implicazioni ambientali delle scelte di piano, maggiore coerenza con il QC e motivazione scelte; maggiore argomentazione e trasparenza; aumento prestazioni ambientali richieste
- **Sovracomunalità:** attivazione di forme “stabili” di cooperazione
- **Negoziazione:** formalizzazione delle pratiche negoziali nella definizione di alcune previsioni urbanistiche, prima implicite nel processo decisionale
- **Partecipazione:** da un ruolo di mera verifica ex post ad un ruolo attivo degli enti ambientali (USL, ARPA, Bonifica, ecc.)

# Punti di debolezza nell'applicazione della legge 20 al 2003 (fonte: ns elaboraz. RUR 2006)

- **Tempi lunghi:** media 3 anni per redazione e approvazione del PSC\_RUE; 1,5 anni per POC. Totale 5 anni. (approvati 7; adottati 3)
- **Tecnicalità ancora tradizionale (ma la forma è anche sostanza):** troppo simili ai PRG, sia come rappresentazione che come contenuti; limitata la dimensione strategica del piano; approccio ancora per lotti vs ambiti; ancora "spirito zonizzativo"
- **Incoerenza e sovrapposizione tra strumenti:** scostamenti tra DP e PSC ed esiti dell'accordo di pianificazione; allargamento di scala tra PSC POC, senza modifica sostanziale dei contenuti (replica a scala più grande)
- **Valsat non integrata:** a giustificazione più che a prevenzione; prodotto più che processo; assenza di valutazione delle alternative; carenza di partecipazione alla *public inquiry*; materia specialistica degli enti propriamente ambientali (USL e ARPA)

# STATO ADEGUAMENTO STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI ALLA L.R. 20/2000 (2014)

Ad oggi **23 Comuni** hanno **approvato il PSC**, **8 Comuni** hanno **adottato il PSC**, e **3 Comuni** hanno **siglato l'Accordo di Pianificazione**.



I Comuni che hanno avviato la Conferenza di Pianificazione sono 4:

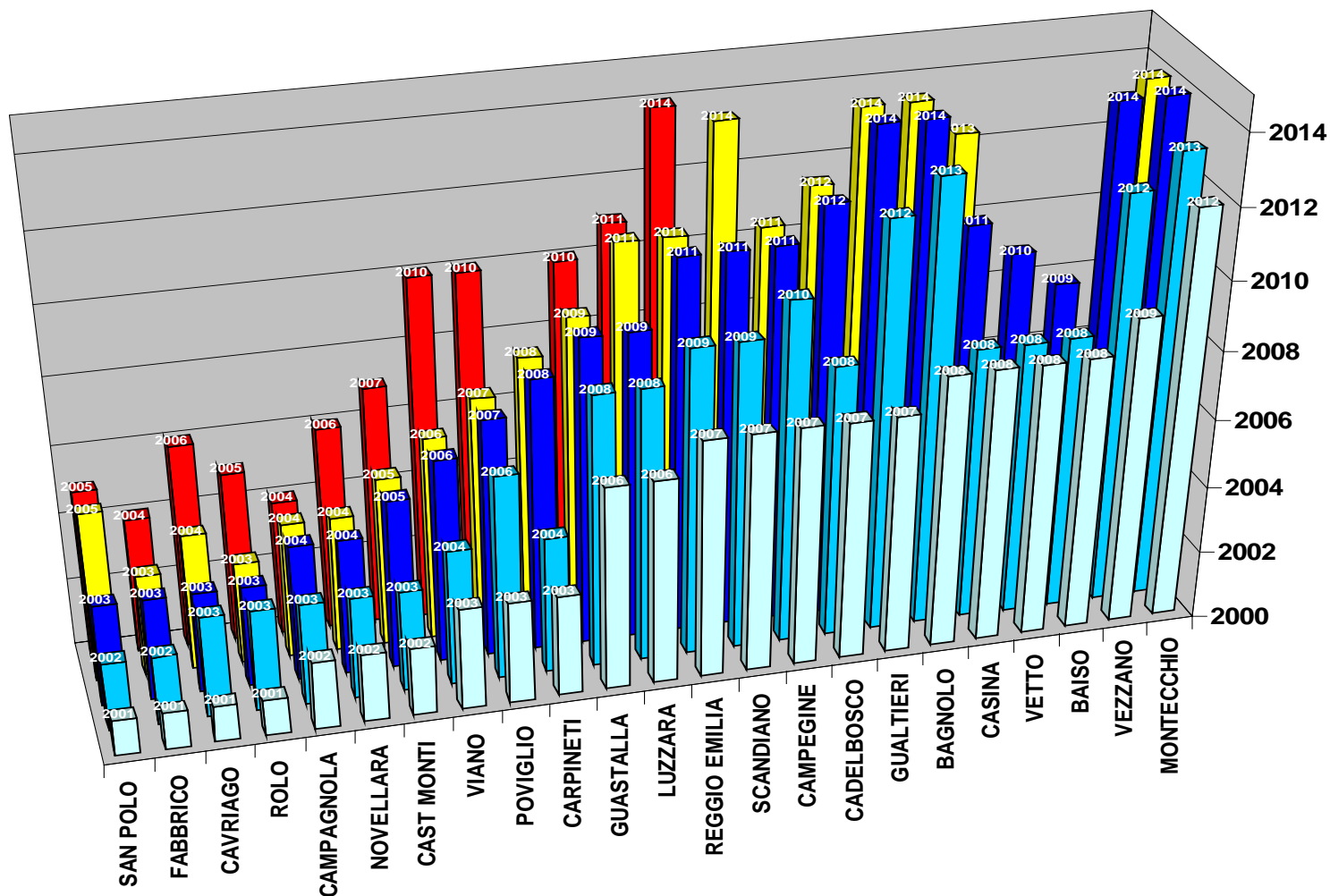
- BORETTO nel 2007;
- 3 Comuni dell'UNIONE "Pianura Reggiana" (Correggio, Rio Saliceto, San Martino in Rio) nel 2009.

Il Comune di Quattro Castella ha avviato i lavori preparatori al Documento Preliminare, per l'avvio della Conferenza.

I Comuni che non hanno ancora iniziato i lavori preparatori della Conferenza sono 6:

ALBINEA (PRG 2002), BRESCELLO (PRG 2002), CASTELNOVO DI SOTTO (PRG 1999), GATTATICO (PRG 3003), REGGIOLO (PRG 2002), TOANO (PRG1999).

# Durata dei processi di pianificazione adeguati alla L.R. 20/2000

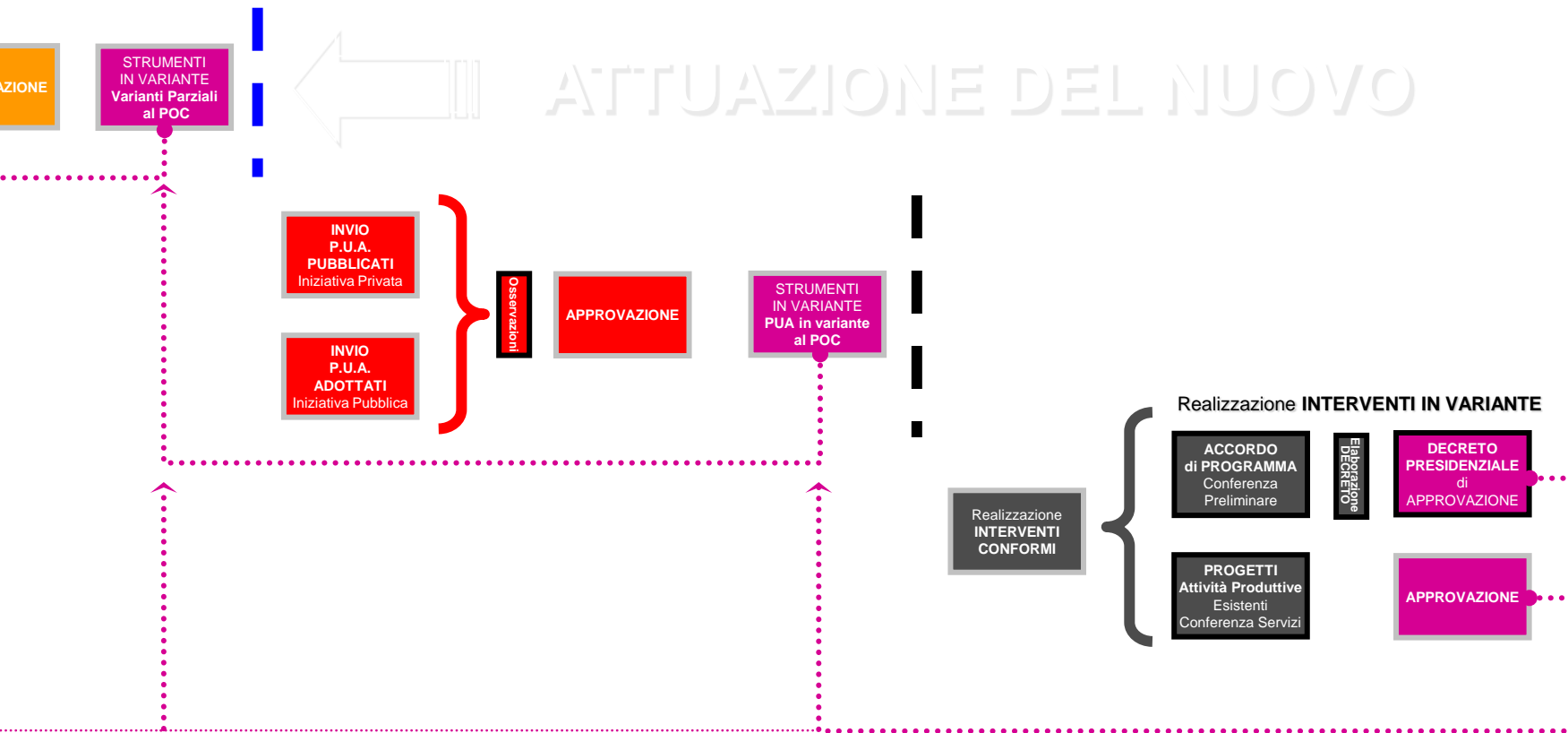


■ PSC Conferenza Pianificazione Anno di avvio
 ■ PSC Adozione
 ■ PSC Approvazione
 ■ RUE Approvazione
 ■ POC Approvazione

# URBANISTICI L.R. 20/2000

TERMINO

INIZIATIVA



# Quale futuro per una riforma urbanistica? (Dopo anni di sperimentazione l'esperienza può indicare la strada per una rivisitazione della 20 (LR 6/09 era in linea)

- **Alleggerire e snellire** la legge 20/2000 distillando le leggi/delibere/circolari/atti di indirizzo collegati
- **Semplificazione degli strumenti urbanistico-territoriali (ancora la filiera dal DP al PUA?)**, sia nei contenuti che nelle procedure (chi fa che cosa e come; *governance* per progetti e per funzioni/strategie, negoziazione per attuabilità garantita ma secondo principi di trasparenza; contenuti\_procedure\_tempi; ruolo della valutazione e garanzia della terzietà)
- **Riordinare le finalità prioritarie della legge:** 1. limiti consumo suolo; 2. meccanismi di disincentivazione e defiscalizzazione per il recupero/rinnovo/riqualificazione
- **Tema della sussidiarietà** da rendere effettivo, ma attenzione al tema della adeguatezza del livello di pianificazione (oltre che della differenziazione)
- Evitare modifiche normative continue secondo logiche incrementali di aggiustamento. **Abbandonare le "finestre" della LR 47**



# Cosa fa oggi la provincia (territorio-ambiente): principali competenze proprie, trasferite, delegate

- **Attuazione PTCP**, accordi APEA e poli funzionali, monitoraggio, supporto ai comuni
- **Compartecipazione ed istruttoria PSC, POC, RUE, PUA**, conferenze pianificazione, Istruttoria **varianti PRG**
- Monitoraggio e controllo **abusi edilizi**
- **Difesa suolo e protezione civile**: coordinamento CUP, redazione piani, formazione, istruttorie
- **Attività estrattive, PIAE**, istruttorie PAE, ripristini, controlli di polizia mineraria
- **Paesaggio, parchi ed aree protette**, gestione parchi provinciali, elaborazione piani e misure di conservazione SIC e ZPS, piano d'azione ambientale
- **Cartografia ed osservatorio PRG-PSC**
- **Promozione ambientale e Educazione ambientale**
- **Piano azione ambientale**: acque, energia, rifiuti
- **Procedimenti autorizzativi** in materia di: **AIA, AUA, emissioni in atmosfera, gestione rifiuti e bonifiche (PPGR), tutela acque e suolo, energia, impianti elettrici, spandimento liquami**
- **Procedure di valutazione ambientale di piani e progetti**: VAS, VIA, VINCA, screening di competenza provinciale e supporto ai comuni e regione
- **Gestione guardie ecologiche volontarie**
- **Gestione fondi delegati** in materia di cultura e spettacolo e **Servizio interbibliotecario**
- **Redazione settimanale delibere di Giunta su pareri obbligatori in materia di cave, urbanistica, VAS, ecc.**