

## BOZZA DEL 21 APRILE 2005

### PROVINCIA DI BOLOGNA

Settore Pianificazione Territoriale  
<http://cst.provincia.bologna.it/ptcp/psc.htm>

### APPROFONDIMENTI TECNICI



## DOCUMENTI DI PIANIFICAZIONE NECESSARI PER ATTIVARE LA CONFERENZA DI PIANIFICAZIONE NELL'AMBITO DEL PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE DEL PSC

Le esperienze non semplici delle prime applicazioni della riforma urbanistica regionale, in questi anni di transizione e sperimentazione, il carattere fortemente innovativo delle procedure e della strumentazione, inducono la Provincia a sviluppare alcune riflessioni sui contenuti e sulla struttura dei documenti di pianificazione necessari per attivare la Conferenza di pianificazione.

Partendo dalle disposizioni di legge ed avvalendosi degli esiti delle prime esperienze di applicazione della L.R. 20/2000, si vogliono sviluppare alcuni commenti sperando di suggerire ai Comuni indicazioni utili per un'evoluzione virtuosa del processo di pianificazione comunale.

Nell'introdurre l'argomento, si richiamano alcuni tratti dell'Atto di indirizzo della Regione Emilia Romagna n. 173/2001:

*"Il secondo ordine di innovazioni del processo di pianificazione attiene all'esigenza di prevedere, sin dall'avvio dell'elaborazione dei piani, un'attività di concertazione con gli enti territoriali e con le altre amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti, nonché con le forze economiche e sociali. ... A tale scopo, nell'iter approvativo di questi piani (PTR, PTCP, PSC) viene introdotta una fase procedimentale, la conferenza di pianificazione (art. 14), nel corso della quale i soggetti appena ricordati sono chiamati a portare il loro contributo conoscitivo e valutativo, esaminando congiuntamente i seguenti documenti pianificatori predisposti dall'amministrazione procedente:*

- 1. Il Quadro Conoscitivo, cioè l'organica rappresentazione e valutazione del territorio oggetto della pianificazione;*
- 2. Il Documento Preliminare, cioè un elaborato nel quale sono individuate le linee portanti del piano in corso di elaborazione, costituite dagli obiettivi generali del piano, dalle scelte strategiche di assetto del territorio attraverso le quali si intende realizzare tali obiettivi, e dai limiti e condizioni per lo sviluppo sostenibile del territorio, di cui si dovrà tener conto nel corso della specificazione dei contenuti del piano (art. 14, comma 2);*
- 3. Gli esiti di una prima valutazione preliminare degli effetti complessivi che deriveranno dall'attuazione delle scelte indicate dal documento preliminare, in considerazione delle caratteristiche del territorio evidenziate dal Quadro Conoscitivo (VALSAT)".*

Dalla lettura dell'Atto si desume che dai documenti prodotti debbano essere esplicitamente desumibili:

- a. Gli obiettivi generali che si intendono perseguire e le scelte strategiche e di assetto strutturale del territorio, contenute nel *Documento Preliminare*;
- b. Le relazioni di coerenza tra queste scelte e gli aspetti analitico valutativi contenuti nel *Quadro Conoscitivo*;

- c. Il quadro dei limiti di sostenibilità della loro trasformazione ai fini del mantenimento dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio, nell'ambito della valutazione preventiva degli effetti di queste scelte sull'ambiente e sull'assetto del territorio, contenuta nella VALSAT, e le conseguenti condizioni e mitigazioni necessarie;
- d. Le relazioni con gli strumenti di pianificazione di livello cosiddetto sovraordinato, che possono essere relazioni di coerenza oppure di conflitto, nel qual caso dovrà essere esplicitata la richiesta di variazione dello strumento ai sensi dell'art. 22 della L.R. 20/2000 e sarà necessaria la presenza in Conferenza dell'Ente titolare dello strumento di cui è proposta la variante.

Poiché senza una chiara definizione degli obiettivi e delle scelte territoriali, viene a mancare la materia del confronto e della concertazione, obiettivi della Conferenza, ed il *Quadro Conoscitivo* e la VALSAT perdono di significato e di efficacia, la Conferenza dovrebbe aver inizio esclusivamente quando siano specificati con chiarezza e completezza i suddetti contenuti. In tal modo, gli Enti potranno esprimersi sui documenti avendo a disposizione elaborati che garantiscano la coerenza tra le caratteristiche e lo stato del territorio e gli interventi previsti.

Infatti, i documenti di apertura della Conferenza non dovrebbero risultare "parziali" o "incompiuti", addossando alla Conferenza stessa e ai suoi partecipanti il compito di completarli e di attribuire loro un senso definitivo, bensì, nei loro contenuti essenziali, devono escludere ogni margine di genericità ed ambiguità. A tal riguardo, una efficace soluzione potrebbe prospettarsi nel trasmettere, con un buon anticipo rispetto all'inizio della Conferenza, i tre documenti unitamente ad una dichiarazione del Comune relativamente alla loro completezza rispetto al livello di approfondimento prefissato.

Infatti diverso è il ruolo della Conferenza, il cui carattere consultivo ed istruttorio non si dovrebbe concretizzare nella copianificazione, benché i documenti possano subire, nel corso della concertazione, integrazioni e modifiche anche robuste sulla base delle valutazioni espresse dai partecipanti alla Conferenza, i quali, ad esclusione della Provincia, non interverranno più nelle fasi di formazione degli strumenti di pianificazione.

In un recente documento della Regione Emilia-Romagna, contenente indicazioni sul percorso procedurale per la predisposizione di un PSC, si precisa che la redazione dei PSC in forma associata si estrinseca nella volontà di elaborare in modo unitario il PSC dei Comuni partecipanti sotto il profilo dell'analisi e valutazione del *Quadro Conoscitivo* del territorio di tutti i Comuni e la predisposizione, attraverso una metodologia unica, degli elaborati del Piano Strutturale. Sarà agevole distinguere questi ultimi in una parte generale, uguale per tutti i Comuni, relativa, in particolare, alle tematiche strategiche (ambientali, paesaggistiche, infrastrutturali, insediative) ed in una parte attinente alle scelte di assetto strutturale proprie dei singoli Comuni (ambiti del territorio urbanizzato e urbanizzabile, localizzazione di talune dotazioni territoriali, ecc.), raggiungendo quindi lo stesso livello di dettaglio del PSC elaborato singolarmente.

### **Quadro Conoscitivo**

"La definizione del quadro conoscitivo del territorio costituisce il primo momento del processo di pianificazione. Il comma 1 dell'art. 4 della legge richiede che a fondamento dell'attività di pianificazione sia posta una ricostruzione dello stato del territorio al momento nel quale detta attività si avvia (stato di fatto) nonché una analisi dell'andamento, delle dinamiche evolutive delle situazioni accertate (processo evolutivo)".

La costruzione del Quadro Conoscitivo viene accompagnata da complesse attività istruttorie e preparatorie di analisi e valutazione del territorio, di raccolta dei dati in possesso delle altre amministrazioni operanti nei medesimi ambiti (secondo quanto previsto dall'art. 17 della L.R. 20/2000), di predisposizione di supporti cartografici aggiornati. Infatti, in base all'art. 17 della Legge tutte le amministrazioni pubbliche che svolgono tra i propri compiti istituzionali funzioni di raccolta, elaborazione e aggiornamento

di dati conoscitivi e di informazioni relativi al territorio e all'ambiente relativamente a determinate tematiche, concorrono all'integrazione e l'implementazione del quadro conoscitivo del territorio, in conseguenza del loro ruolo istituzionale relativamente a quelle materie. In effetti il contributo valutativo degli Enti è legato proprio alle loro conoscenze.

La stessa Conferenza di pianificazione si configura come una Conferenza istruttoria, per una migliore elaborazione del PSC, volta ad ampliare gli elementi informativi, le analisi e le valutazioni a disposizione dei Comuni, che dovrebbero però già essere presenti nel Quadro Conoscitivo.

Partendo da questi presupposti, si suggerisce di strutturare il documento operando una sintesi dei dati, in modo strettamente finalizzato alle componenti del PSC, senza prendere in considerazione i tematismi che non presentano integrazioni significative alla pianificazione di livello comunale. Si dovrebbero cioè approfondire le tematiche sostanziali, sulla base della peculiarità dell'area comunale e di quanto richiesto dal PTCP e dall'Atto di Indirizzo della Regione, evidenziando i livelli di criticità delle diverse parti del territorio e diagnosticando le problematiche in essere, opportunamente articolate per settori o ambiti.

Relativamente ai contenuti, si rammenta che il *Quadro Conoscitivo* del PTCP fornisce una descrizione dello stato di fatto a scala provinciale ripercorrendo tutti i temi tracciati dall'art. 2 dell'Atto d'indirizzo Regionale. Le analisi predisposte dalla Provincia possono essere prese come punto di partenza per gli approfondimenti alla scala del Comune o dell'Associazione, funzionali all'elaborazione del *Quadro Conoscitivo* del PSC.

Per una maggiore efficacia espositiva e per rendere più esplicita la coerenza tra *Quadro Conoscitivo* e scelte, si suggerisce inoltre di strutturare il documento partendo, per ciascun sistema o elemento territoriale indagato, dagli elementi conoscitivi e dalle analisi di tipo accertativo dello stato di fatto e dei processi evolutivi che lo connotano, evolvendosi in una fase di **sintesi e valutazione** dei dati raccolti, in cui vengono dedotte:

1. Eventuali criticità dei sistemi, vale a dire dei problemi di natura ambientale, infrastrutturale o insediativa presenti che condizioneranno le future scelte del Piano;
2. Potenzialità ed opportunità intesi come gli elementi che ne possono concretizzare la latente capacità di sviluppo;
3. Limiti e le condizioni alla trasformazione del sistema in esame che derivano dal suo particolare valore naturale, ambientale o paesaggistico e quindi dalle sue caratteristiche intrinseche.

A proposito di limiti e condizioni alla trasformazione del sistema, operando gli opportuni incroci e sovrapposizioni tra gli elementi conoscitivi, si può ottenere una lettura di sintesi della caratterizzazione delle parti del territorio oggetto di valutazione, costituendo una sorta di "pesatura delle aree", che evidenzia una classificazione dei settori territoriali, originando ad esempio un duplice approccio pianificatorio rispetto all'inserimento di carico urbanistico:

- Criterio escludente: l'esclusione di previsioni di significativo incremento di carico urbanistico nei settori critici, qualora entro un ragionevole arco di tempo non risultino superabili;
- Criterio limitativo: subordinazione dell'inserimento di nuovi carichi urbanistici nei settori critici al contestuale superamento delle criticità rilevate; tale criterio di limitazione potrebbe essere considerato di primo o di secondo livello a seconda che la criticità sia risolvibile tramite interventi realizzabili autonomamente dal Comune, ovvero tramite interventi che coinvolgono più Amministrazioni o Enti.

Dunque, nell'elaborare la sintesi interpretativa, si suggerisce di articolare le informazioni riconoscendo tre distinti livelli:

- a. Un livello di tipo sovracomunale, relativo a questioni di area vasta;
- b. Un livello di tipo comunale, che però tratta temi interferenti con una parte di territorio più estesa;

- c. Un livello di tipo comunale, afferente principalmente a localizzazioni con ricadute più circoscritte.

I primi due, sviluppano temi che necessitano di valutazioni di carattere strategico e di un'attenta analisi delle esternalità prodotte; pertanto questi temi richiedono un atteggiamento di sussidiarietà ricognitiva tra amministrazioni pubbliche, che concorreranno all'integrazione ed all'implementazione del quadro conoscitivo del territorio, all'interno della parte generale del documento.

Il terzo livello, trattando tematiche di rango strettamente comunale, richiede valutazioni di adeguatezza e sostenibilità più tipicamente locali, che nel caso di PSC d'area, saranno affrontate nella sezione del Quadro Conoscitivo dedicata ai singoli Comuni.

Con questo procedimento, le indicazioni desumibili dal Quadro Conoscitivo consentirebbero, in primis un più coerente passaggio all'individuazione delle politiche ed alla formulazione del Documento Preliminare ed, in fase di Conferenza, una miglior focalizzazione di strategie ed assetti, permettendo una maggiore efficacia nella valutazione da parte degli Enti partecipanti.

### Documento Preliminare

*“Il documento preliminare è un atto di contenuto pianificatorio che ha la funzione di fornire alle amministrazioni partecipanti alla conferenza una illustrazione dei contenuti fondamentali che l'amministrazione procedente intende dare allo strumento in corso di elaborazione”.*

La circolare esprime la necessità che il documento contenga una attenta lettura del contesto territoriale per ambiti e parti del territorio (urbanizzato, da urbanizzare e rurale), a cui riferire politiche motivate di conservazione oppure di trasformazione.

Come per gli altri documenti di avvio della Conferenza, l'accezione preliminare non giustifica a ritenere che questo strumento possa risultare incompleto, ma è da intendersi come propedeutico, non definitivo, perciò tendenzialmente predisposto ad integrazioni.

Infatti, l'Atto di indirizzo chiarisce da un lato il buon grado di definizione e di completezza richiesto ai materiali da portare in Conferenza, e dall'altro la grande importanza che la legge attribuisce all'aspetto territoriale degli obiettivi e delle scelte che vanno esplicitate già nel *Documento Preliminare*, al fine di una maggior coerenza con la VALSAT e con le condizioni ed i limiti alla trasformazione del territorio.

Infatti, nel *Documento Preliminare* si dovrebbero apprezzare, oltre alle reti infrastrutturali, la cui “territorialità” è intrinseca:

1. *“Le ipotesi di sviluppo sociale ed economico”*, che tuttavia interessano nella misura in cui si relazionano con le conseguenti *“linee di assetto e di utilizzazione del territorio”*;
2. Le politiche di tutela, da articolare *“per parti omogenee per caratteristiche dei sistemi naturali e dei sistemi antropici”*;
3. *“Gli obiettivi quantitativi, qualitativi e di efficienza funzionale delle dotazioni territoriali esistenti e di quelle da potenziare”*, anch'esse dunque da articolare nelle diverse parti del territorio urbano e periurbano, nonché la *“dotazione e la articolazione funzionale degli “standard ecologico-ambientali”*;
4. *“Gli ambiti interessati dai rischi naturali e per la sicurezza del territorio”* e *“gli elementi di identità culturale del territorio urbano e rurale”*;
5. Infine, e soprattutto, gli *“ambiti del territorio urbanizzato, suscettibile di urbanizzazione e rurale”*, con le relative *“indicazioni sulle caratteristiche urbanistiche dimensionali e funzionali”* da esplicitarsi attraverso *“il fabbisogno complessivo e la consistenza insediativa, nelle diverse articolazioni funzionali, con l'indicazione generale delle quote da assegnare al territorio urbanizzato, a quello da sottoporre a sostanziali interventi di sostituzione o riqualificazione urbana e a quello da urbanizzare”* nonché *“l'individuazione di massima degli ambiti del territorio urbanizzato e suscettibile di*

urbanizzazione con le prime indicazioni urbanistico funzionali e con la definizione degli obiettivi prestazionale di qualità e salubrità da conseguire”.

Anche le esperienze regionali hanno confermato l'importanza, per la realizzazione di questo documento, di una compiuta individuazione dell'assetto strutturale del Piano che deriva dalla completezza dei temi trattati e dalla puntualità nella definizione dei contenuti e delle metodologie di attuazione degli obiettivi. In particolare risultano quindi rilevanti due aspetti:

1. La localizzazione delle scelte di assetto strutturale del territorio, cioè l'individuazione territoriale delle politiche generali e delle scelte strategiche, e la loro concretizzazione nei futuri ambiti territoriali;
2. L'esplicitazione delle politiche di conservazione e di trasformazione associate agli ambiti ed alle parti del territorio a cui riferire politiche motivate.

Anche nel caso della formazione dei PSC in forma associata, il *Documento Preliminare* dovrebbe essere articolato in due parti, una con gli obiettivi e le linee strategiche di più ampia scala (ordine di grandezza dell'Associazione Intercomunale) e l'altra contenente le politiche relative a ciascun ambito territoriale comunale.

## VALSAT

*“Essa ha la finalità di verificare la conformità delle scelte di piano agli obiettivi generali della pianificazione, di cui all'articolo 2, ed agli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo del territorio, definiti dai piani generali e di settore e dalle disposizioni di livello comunitario, nazionale, regionale e provinciale. La VALSAT si configura pertanto come un momento del processo di pianificazione che concorre alla definizione delle scelte di piano.”*

Lo svolgimento di tale attività è richiesto dalla L.R. 20/2000 per assicurare che le scelte circa gli usi e i processi di trasformazione del suolo presentino un bilancio complessivo positivo, cioè comportino un miglioramento della qualità del territorio, sotto il profilo ambientale, insediativo e funzionale, ovvero non ne comportino un peggioramento, anche attraverso l'ausilio di eventuali opere di mitigazione o compensazioni.

L'elaborazione della Valutazione della Sostenibilità Ambientale e Territoriale potrebbe essere affrontata componendola in due diverse parti costitutive:

1. La valutazione della componente strategica consiste innanzitutto nell'illustrazione dei criteri con cui i temi e gli obiettivi della sostenibilità ambientale e territoriale sono stati organicamente assunti nell'impostazione stessa delle scelte del Piano. In sostanza si tratta di esplicitare tutti gli aspetti che il Piano ha considerato nel suo formarsi e tradotto in proposte urbanistiche che si ritengono concorrenti verso gli obiettivi generali e specifici della sostenibilità ambientale e territoriale, rendendo visibili le logiche sottese alle decisioni dei pianificatori. A questo scopo il Piano potrà assumere a riferimento gli obiettivi di sostenibilità, il set di indicatori e i target considerati nella VALSAT del PTCP (art. 2.3, comma 2, del PTCP), nella misura in cui presentino significative interazioni con il campo di competenza della pianificazione. Alla scala locale, i Comuni definiranno tali obiettivi, indicatori e target facendo riferimento agli effetti propri delle scelte di piano sui sistemi ambientali e territoriali e alla efficacia delle eventuali azioni necessarie ad impedirli, ridurli o compensarli e che appartengono al campo di competenza che la Legge assegna a livello di pianificazione comunale. Si rammenta che l'elenco degli obiettivi di sostenibilità ambientale e territoriale contenuti nelle VALSAT del PTCP (vedi B.3), propone un compendio di obiettivi adottabili nella valutazione del Piano (ma anche di altri piani di settore), articolati per componenti ambientali e settori di attività, considerando accordi e documenti internazionali,

europei, nazionali e regionali. Tali obiettivi devono essere associabili a target (obiettivi quantitativi) e sono verificati nel tempo tramite adeguati set di indicatori.

Con questi strumenti, per ciascuna componente ambientale o settore di attività, la VALSAT del PTCP ha proposto:

- a. Obiettivi “generalisti” (o finalità), che possono rappresentare il traguardo di lungo termine di una politica di sostenibilità;
- b. Obiettivi specifici, che possono essere individuati nel breve e medio termine quale traguardo di azioni e politiche orientate “verso” i corrispondenti obiettivi generali;
- c. Riferimenti consolidati per la determinazione del *target* e la valutazione delle azioni.

Nella VALSAT del PSC, i target, cioè le prestazioni assunte, dovrebbero risultare migliori o uguali a quelli considerati nella VALSAT del PTCP, mentre sembra opportuno che gli indicatori vengano definiti caso per caso, dettagliando ulteriormente, ove necessario, quelli considerati nella VALSAT del PTCP in funzione della rappresentatività della realtà locale. Infatti, gli stessi indicatori utilizzati nella VALSAT del PTCP, se nell’area provinciale hanno il fine del monitoraggio, controllando la compatibilità degli effetti di Piano, nell’elaborazione dei PSC possono acquistare un valore di guida nella definizione delle scelte per la pianificazione, poiché a questo livello di pianificazione è possibile territorializzare alcune scelte e prevederne più realisticamente gli effetti.

2. Per la valutazione della componente strutturale, si intende il provvedere alla valutazione di sostenibilità per ogni ambito territoriale individuato (esistente e nuovo), riguardo alle politiche di intervento urbanistico disposte dal *Documento Preliminare* per quell’ambito territoriale.

In questo modo si effettua la valutazione del Piano, analizzando gli impatti determinati dalla sommatoria dei progetti e degli interventi riconducibili al Piano stesso.

Partendo da una prima fase in cui la VALSAT risulta soprattutto diretta a chiarire il processo di selezione delle scelte fondamentali del Piano, in termini di risposta alle criticità ed ai bisogni rilevati in sede di *Quadro Conoscitivo*, si arriverà ad un secondo momento in cui l’elaborato provvederà, per ciascuna delle più significative previsioni del Piano, a dar conto della valutazione analitica di tutti i prevedibili effetti che tali previsioni possono comportare ed alla specifica indicazione delle eventuali misure compensative che dovranno accompagnare la loro attuazione. A tale scopo l’operare della VALSAT si potrebbe ricondurre ad una sequenza di step, quali:

- individuare i settori sensibili che presentano iterazioni significative con il campo di competenze della pianificazione (e che sono indicati anche dalla L.R. 20/2000 come i quattro sistemi strategici: ambientale, insediativo, infrastrutturale e delle dotazioni territoriali);
- individuare gli indicatori per prescrivere il livello di interazione ed una scala di valori per valutarli;
- definire gli scenari territoriali urbani di riferimento descrittivi dello stato di fatto; scenari obiettivo che indichino gli assetti ottimali da perseguire; scenari di progetto intesi come insieme di azioni di piano di cui valutare le prestazioni il più possibile vicine agli scenari obiettivo. Il PSC procede ad una sorta di bilancio tra stato di fatto, obiettivi, progetto per scegliere prima tra gli scenari progettuali alternativi tra loro e poi per valutare le scelte definitive in rapporto allo stato di fatto (grado di miglioramento della qualità urbana ed ecologica ambientale e grado di riduzione degli impatti sui sistemi naturali).

Per agevolare, a questo riguardo, l’attività di diagnosi dei problemi, potrebbe essere utile la produzione di carte della “sensibilità ambientale e territoriale” (ad esempio la

carta del sistema dei vincoli escludenti e limitanti, la carta delle criticità nelle dotazioni territoriali ed ecologiche, la carta dei nodi critici della viabilità, ecc.), opportunamente articolate per settori o ambiti di PSC, atte ad individuare le eventuali criticità. Il riferimento agli “ambiti” urbani e rurali della L.R. 20/00, ad esempio, potrebbe rappresentare un’ipotesi efficace di analisi/diagnosi dei problemi, poiché potrebbe facilmente essere successivamente ricondotta alle disposizioni per il superamento delle criticità che il Piano stesso dovrà definire, cioè all’individuazione delle politiche e delle azioni di Piano per ciascun ambito individuato. Per ognuno di questi dunque, potrebbero essere elaborate schede di valutazione contenenti il confronto tra le caratteristiche del contesto e le criticità individuate nel *Quadro Conoscitivo* (fisico-morfologiche, funzionali, di accessibilità, vulnerabilità, dotazioni in essere) e le trasformazioni previste dal PSC, evidenziando quindi le eventuali opere di mitigazione o le condizioni per l’attuazione delle previsioni.

Pertanto, con il PSC si sviluppano politiche strategiche ed assetti strutturali di intervento che per singole parti di territorio (rappresentate dagli ambiti territoriali omogenei) integrano azioni di piano e concorrono a migliorare la qualità ambientale, le condizioni urbane e funzionali, dei servizi e della mobilità.

A questo scopo il sistema dei servizi è uno degli indicatori di sostenibilità e coerenza assieme alle altre componenti ambientali, infrastrutturale, della qualità e del benessere umano. L’obiettivo è quindi quello di rendere più agevole il passaggio dagli standard quantitativi a quelli qualitativi, non più riferibile solo ai servizi pubblici, ma all’intero processo di pianificazione, divenuto più attento alla qualità urbana ed alla sostenibilità ambientale e territoriale delle scelte di piano.