



# PSC

**Piano Strutturale interComunale**

**UNIONE TERRE DI CASTELLI**

Comuni di:

Castelnuovo Rangone, Castelvetro, Savignano sul Panaro, Spilamberto, Vignola

Redatto in forma associata ai sensi della L.R. n. 20/2000



**DOCUMENTO PRELIMINARE**

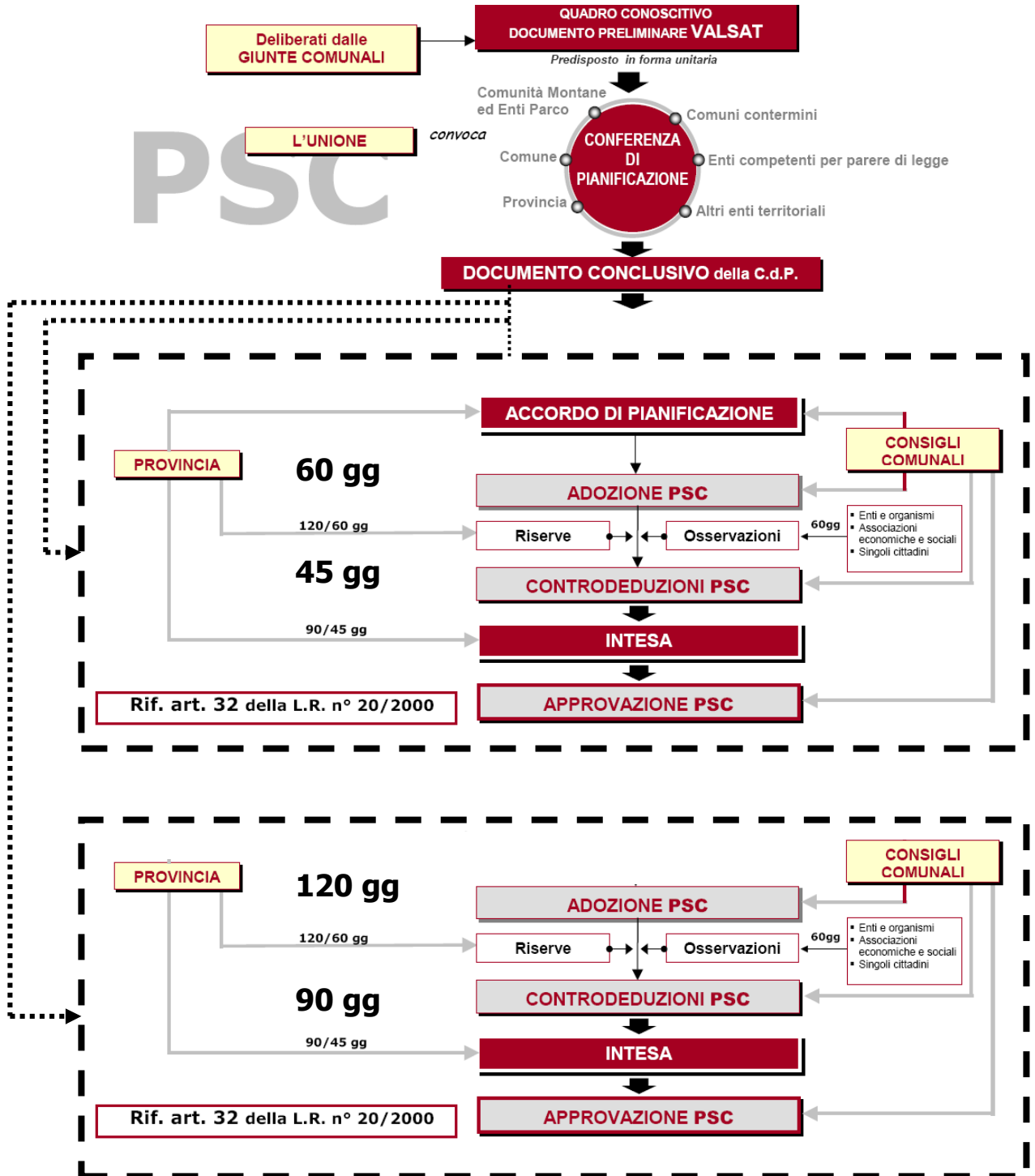
**SINTESI**



## SOMMARIO

PRESENTAZIONE: <i>LE NUOVE FRONTIERE DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA NEL TERRITORIO DELL'UNIONE</i>	5
<b>LA STRUTTURA E GLI OBIETTIVI DEL PIANO</b>	<b>9</b>
<b>LE DINAMICHE E LA DOMANDA INSEDIATIVA</b>	<b>13</b>
DOMANDA SOLVIBILE E NON SOLVIBILE DI ABITAZIONI	16
L'OFFERTA PRESENTE NEI PRG VIGENTI	17
IL BILANCIO DOMANDA OFFERTA	19
LA MANOVRA DEL SOCIAL HOUSING	20
L'IMPATTO TERRITORIALE DELLA MANOVRA	22
<b>LA DOMANDA DI SPAZIO DELLE FUNZIONI PRODUTTIVE</b>	<b>25</b>
LA FILIERA AGRICOLA	25
LA PRODUZIONE INDUSTRIALE	26
I SERVIZI COMMERCIALI	28
LE ATTIVITÀ TURISTICHE E RICETTIVE	30
I SERVIZI PUBBLICI	30
<b>LA MOBILITÀ</b>	<b>33</b>
LA DOMANDA DI MOBILITÀ	33
LE CRITICITÀ DELLA CIRCOLAZIONE	33
IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	34
LA MOBILITÀ "DOLCE"	35
LA MANOVRA INFRASTRUTTURALE	36
LE POLITICHE PER LA MOBILITÀ SOSTENIBILE	37
<b>LA PEREQUAZIONE E L'ATTUAZIONE PER BANDI</b>	<b>39</b>
UN BANDO ESPLORATIVO	40
I BANDI PER IL SOCIAL-HOUSING	43
LE MANOVRE PEREQUATIVE	43
I PROGETTI INTEGRATI E GLI ACCORDI	44
<b>LE CRITICITÀ AMBIENTALI E LE POLITICHE DI SOSTENIBILITÀ</b>	<b>46</b>
LA NOVITÀ DELLA VAS	46
IL CICLO DELL'ACQUA	47
LA QUALITÀ DELL'ARIA	48
LA CONSERVAZIONE DEL SUOLO E LE RISORSE BIOTICHE	50
LA RISORSA ENERGIA	51

IL DISSESTO IDROGEOLOGICO NEGLI ALVEI FLUVIALI	53
IL DISSESTO IDROGEOLOGICO NELLE AREE DI MONTE	54
IL RISCHIO IDRAULICO	55
IL RISCHIO SISMICO	56
L'ORGANIZZAZIONE PER LE EMERGENZE AMBIENTALI	56
GLI OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ	57





**Presentazione: Le nuove frontiere della pianificazione urbanistica nel territorio dell'Unione**

*Il Piano Strutturale (inter)Comunale dell'Unione Terre di Castelli si presenta oggi alla attenzione delle istituzioni e delle comunità locali con il suo Documento Preliminare, consapevole di rappresentare una innovazione non piccola né scontata del panorama delle pratiche urbanistiche.*

*Pratiche che, da tempo non breve, hanno segnato la vicenda politico amministrativa locale (e regionale), sino a rappresentare una parte tutt'altro che marginale dell'esercizio della autonomia comunale e della diffusa aspirazione delle comunità a misurarsi da protagoniste con l'impegnativo orizzonte di un progetto di futuro condiviso.*

*Innovazione, che intanto propone una dimensione intercomunale della pianificazione urbanistica; dimensione che, se ha trovato nella esperienza amministrativa, consolidata seppur recente dell'Unione, un presupposto ed una condizione di fattibilità di importanza decisiva, dopo una fertile esercitazione sul piano delle strategie che ha cercato di dare vita ad immagini suggestive sia sul piano della rappresentazione della realtà che su quello del progetto, si misura qui per la prima volta con il tema cruciale della attribuzione dei diritti edificatori, della loro regolazione e della mobilitazione "strategica" delle risorse territoriali urbane e rurali.*

*Tema sul quale si misura anche, in maniera determinante quant'altri mai, la stessa dimensione dell'autonomia comunale e prende particolare consistenza il rilievo dei poteri che questa può esercitare. Una frontiera, quindi, l'esercizio associato di poteri esclusivi e connotanti la dimensione comunale, non scontata neppure per chi può vantare, come i Comuni dell'Unione, tradizioni amministrative fortemente improntate a una pratica cooperativa consolidata.*

*Innovazione, "imposta" non di meno, dalla nuova architettura e dal nuovo linguaggio che la riforma urbanistica della L.R. 20 ha introdotto nella pianificazione comunale emiliana, aprendo nuove possibilità e più ampi margini di sperimentazione alla ricerca di maggiore efficacia delle pratiche urbanistiche (con un approccio "quasi strategico"), ma certo anche dovendo registrare nuove difficoltà e indubbe vischiosità per un processo decisionale che, per rendersi più articolato, ha dovuto diventare più complesso, riuscendo talvolta anche ad essere più complicato.*

*Un processo che deve rispondere alle molteplici sollecitazioni che nel tempo si sono riversate sul piano urbanistico comunale, investito di nuovi compiti e di nuove responsabilità per effetto delle sensibilità emergenti, di natura economica non meno che paesistica, ecologica piuttosto che culturale o sociale, nuove sensibilità che hanno attraversato il quadro normativo non meno che le culture disciplinari spingendo il piano a mutare pelle e cambiare abitudini per continuare a proporsi come utile.*

*Spesso reagendo con diligenza e laboriosità ed apprestandosi ad accumulare conoscenze e informazioni entro quadri conoscitivi sempre più estesi e articolati, non sempre adeguatamente assistiti da tecnologie e strumenti di gestione dell'informazione amichevoli e agibili dal punto di vista dell'utente (amministratore, tecnico ma anche semplice cittadino) che tra essi voglia navigare.*

*Talvolta ricercando nella dimensione del disegno urbano una nuova modalità di intervento e una nuova eloquenza (e, attraverso di essa, una nuova legittimazione sociale), non sempre sorretta da una credibile comprensione dei necessari contenuti di fattibilità e della lunga (e complessa) catena di relazioni sociali che separa il disegno dalla realizzazione delle trasformazioni programmate.*

*Meno frequentemente, cercando di innovare il linguaggio disciplinare, per avvicinarlo a quello delle policies senza peraltro poter prendere facilmente congedo dai tecnicismi normativi e dalla retorica "casistica" di una pratica urbanistica sollecitata a diventare una branca del diritto amministrativo piuttosto che un esercizio di progettazione.*

*Ancor più raramente riuscendo a costruire quadri interpretativi e procedure di valutazione efficaci ed espressive; interpretazioni e valutazioni che consentano alle comunità, tanto più in questa difficile e lunga congiuntura, di essere protagoniste del proprio futuro; interpretazioni che consentano di controllare e dominare la sequenza di argomentazioni che conducono dagli inventari delle risorse naturali e culturali e dagli scenari esplorati sul piano economico e sociale a decisioni sulle politiche di conservazione e di trasformazione degli spazi fisici di cui sia possibile (o almeno ci si provi) misurare il contenuto di fattibilità tecnica ed economica e apprezzare le conseguenze sul fronte della loro funzionalità e della sostenibilità ambientale e sociale.*

*Un esito positivo (anche solo in parte) di un simile tentativo giustificerebbe (forse) lo sforzo straordinario che l'innovazione legislativa della L.R. 20 ha imposto agli operatori tecnici (ma anche ai decisori politici) dell'urbanistica comunale, segmentando il percorso (già di per se disseminato di ostacoli e trabocchetti) del PRG in tre nuovi momenti: il PSC, il RUE e il POC.*

*Di questi il **Piano Strutturale Comunale (PSC)** dovrebbe rappresentare la cornice strategica (e per questo anche il campo del negoziato e degli accordi interistituzionali, una cornice che richiede uno sforzo particolare sul piano degli approcci interdisciplinari e della governance interassessorile), il **Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE)** il luogo e lo strumento della regolazione edilizia ed urbanistica (il catalogo delle buone pratiche e delle regole condivise, lo strumento della "manutenzione" urbanistica, il riferimento per l'innovazione tecnologica e costruttiva, per il miglioramento delle prestazioni energetiche ed ambientali degli edifici, ma anche l'abaco e il piano direttore delle azioni di rinnovamento e re-invenzione degli spazi pubblici), il **Piano Operativo Comunale (POC)**, infine, lo strumento di una attuazione concertata, capace di coniugare la tempestività e la flessibilità delle decisioni sulle trasformazioni urbane con l'efficacia nel determinare condizioni di convenienza sociale attraverso il contributo che i processi di valorizzazione sono chiamati a dare alla costruzione della città pubblica.*

*Di questo percorso di innovazione delle forme e del significato del piano urbanistico dovrebbe essere componente essenziale una **Valutazione Ambientale Strategica**, (necessaria e utile compagna di strada del PSC), che non dovrebbe essere relegata - dal groviglio procedimentale che la tormentata vicenda del D. Lgs. 152 sta purtroppo generando - ad un esercizio iniziatico e sempre meno comprensibile dai non addetti ai lavori, destinatari al più di una sintesi non tecnica che si limiti ad esprimere rassicurazioni e buoni sentimenti, bensì esprimere, sollecitare e certificare quelle istanze di vivibilità e di qualità che il piano deve servire intercettando le criticità che affollano il territorio su cui esso agisce.*

*Non di meno dovrebbe essere componente essenziale del nuovo ciclo di pianificazione una pratica di Ascolto Sociale e di Progettazione Partecipata che non ha ancora trovato adeguata riconoscibilità nel testo della Legge Regionale e che non sempre riesce a conquistare l'attenzione (e le risorse) necessarie per un esercizio non rituale ma impegnativo e responsabile.*

*Esplorare strategie in un rapporto non episodico con gli attori locali, delineare politiche di conservazione e trasformazione territoriale che sappiano cogliere i punti di forza e le opportunità di queste strategie, raccogliere e rappresentare le politiche in un racconto che sappia farsi ascoltare dalle comunità senza per questo essere ambiguo o elusivo nei confronti delle proprie conseguenze disciplinari e normative, animare infine una Conferenza di Pianificazione (altra innovazione prodotta dalla legge) che dia voce a tutti gli attori istituzionali coinvolti dal Piano e contemporaneamente li responsabilizzi entro un confronto stringente a produrre un gioco a somma positiva, è quindi il compito del Documento Preliminare del PSC, documento che nelle pagine che seguono si presenta nei suoi contenuti essenziali.*

*La natura intercomunale del piano esalta l'approccio strategico della applicazione urbanistica e fa sì che emergano, al di là degli esiti puramente normativi, quegli aspetti programmatici che propongono approcci di sistema per la costruzione di questa città multi polare che nei castelli trova la sua prima identità: approcci di sistema per la mobilità come per il commercio, per la fruizione e la valorizzazione ambientale come per l'innovazione territoriale dei luoghi e dei modi della produzione.*

*Ecco allora che accanto all'adozione di politiche squisitamente urbanistiche prendono forma nell'alveo del PSC progetti di sviluppo che stanno tra regolazione e innovazione, progetti che costituiranno la base di un contratto intercomunale per il governo del territorio e per la nuova città dei castelli, un contratto che avrà, tra gli altri, il compito di monitorare le politiche lanciate e di rendere l'organizzazione della nuova città coerente alle sue ambizioni.*

## LA STRUTTURA E GLI OBIETTIVI DEL PIANO

Per favorire la costruzione di un sistema locale orientato all'innovazione sostenibile e perciò stesso capace di attrarre occasioni e talenti bisogna investire in organizzazione e sviluppare strategie.

Le strategie di sviluppo e di assetto del Piano partono necessariamente dal riconoscimento di contesti paesistici differenziati (ereditati dalla natura e modellati dall'uomo) riconducibili nei tre quadri paesaggistici fondamentali che formano il territorio delle Terre di Castelli, segnati tutti dalle coltivazioni intense del distretto della frutta: il paesaggio collinare, il paesaggio della pianura irrigua, il paesaggio fluviale.

L'organizzazione territoriale di un simile distretto, a vocazione agricola e di tradizione industriale, presenta un sistema di relazioni fortemente interconnesso e complesso, riconducibile a due organismi insediativi più integrati. L'uno distribuito sostanzialmente lungo il Panaro, dotato di un sistema infrastrutturale che consente una buona accessibilità tanto sul polo modenese che su quello bolognese. L'altro, quello che dei Castelli (nuovi e veteri) porta anche il nome, posto ad ovest e più sensibile agli scambi con il capoluogo provinciale (attraverso la Fondovalle Tiepido) e con l'area delle Ceramiche.

Il sistema nel suo insieme ha un livello di autocontenimento che si accentuerà anche per quanto riguarda i consumi interni, con la previsione del polo commerciale previsto nell'area di ristrutturazione della SIPE NOBEL, polo che con le funzioni di ricerca e di porta del Parco Fluviale è pensato per garantire un aumento delle dotazioni e della attrattività delle Terre di Castelli e conseguentemente del rango territoriale.

Il rango e la attrattività del sistema locale seguiranno le sorti del processo di infrastrutturazione in corso, mano a mano che il Servizio Ferroviario Metropolitano aumenterà l'offerta di accesso all'Area Metropolitana Bolognese e questa proietterà la sua domanda insediativa sino alle sue stazioni più lontane.

Per altro verso, con la pedemontana in via di realizzazione, il sistema locale potrà dare finalmente il segnale di una rinnovata strategia di sviluppo che sui temi della cultura del cibo, del gusto e della alimentazione, lega attori pubblici e privati in un lungo itinerario regionale che arriva sino a Parma; attori che si

misurano anche con l'eccellenza mondiale della cultura manifatturiera e meccanico-motoristica dell'Emilia, che vede le Terre di Castelli tra i due poli della Ferrari a Maranello e della Ducati a Borgo Panigale.

La prospettiva dunque è buona per chi abita e frequenta questa terra, che partecipa già alla nuova dimensione metropolitana da protagonista e non da comparsa e che meglio lo potrà fare se si darà uno statuto condiviso, urbanistico ma non solo, e una organizzazione coerente con le potenzialità e le necessità.

Il modello di assetto degli insediamenti urbani, distribuito e compatto, ereditato dal passato usufruisce di una risorsa di paesaggio, sia come valore percettivo sia come riserva ecologica, che va confermata e difesa nel progetto di assetto.

Progetto che nella pedemontana trova una opportunità cospicua di miglioramento del posizionamento e delle dotazioni territoriali, tanto più se da questa si possa procedere ad intercettare in modo efficiente i caselli autostradali esistenti, di nuovo impianto (La Muffa), o "da riposizionare".

A tale proposito, la nuova direttrice prevista dal Piano che dal centro di Vignola intercetta la pedemontana verso la Vignolese, lambendo l'area industriale di Spilamberto, meriterebbe almeno una riflessione sulla possibilità di farla proseguire verso nord, (scavalcando il Panaro con un nuovo ponte) suggerendo una traslazione del Casello di Modena Sud proprio all'intersezione con il proseguimento sino all'autostrada della tangenziale di Castelfranco: così si libererebbe "la Vignolese" per i soli scambi con Modena e con la tangenziale, senza caricare ulteriormente l'area del casello attuale.

Se le riserve di natura e di cultura presenti nelle colline e nell'ampio ambiente fluviale consentono di pensare a percorsi di fruizione lenta e a modelli di valorizzazione rurale di qualità, la pianura - dinamica e "veloce" - va armata di occasioni insediative fortemente incentrate attorno alle matrici storiche, *in primis* i centri storici, che non a caso vengono proposti (e attrezzati) anche come centri commerciali naturali.

Naturalmente la complessità delle prospettive del polo della SIPE NOBEL - da monitorare attentamente per poterlo inserire tra i progetti di rango regionale che il PTR imminente dovrà licenziare, condividendolo con la programmazione strategica provinciale - e la novità della Pedemontana, impongono a Spilamberto e Vignola di ripensarsi reciprocamente come sistema binario

organizzato attorno alla vecchia statale, da riprogettare radicalmente come asse urbano nel quale ospitare in primis la dorsale del trasporto pubblico, tenendo a questo fine in gran conto la dorsale verde che segna la pianura sull'area di sedime della ferrovia dismessa e avvicina tra loro i comuni di pianura e questi con Modena (e con l'Europa, nell'itinerario Eurovelo).

La pianura ospita otto sistemi di aree produttive, tra le quali quella centrale posta in fregio alla pedemontana è forse la migliore per ospitare una addizione significativa che consenta di sperimentare la politica per le aree ecologicamente attrezzate lanciata opportunamente dalla Regione e dalla Provincia, da attuarsi preferibilmente con lo strumento del PIP.

Politica anche questa dell'APEA che va nella direzione di una prospettiva di innovazione territoriale e sociale che sappia interpretare in termini di incremento della produttività la scommessa rappresentata dal forte *trend* migratorio che si registra e che il piano riconosce, se pure moderandolo nei suoi impatti, e agendola per favorire occasioni di crescita civile e economica.

Impatti particolarmente sensibili sul fronte dei servizi, e di quelli scolastici in particolare, sino a configurare l'esigenza di una nuova più complessa infrastrutturazione sociale che ha uno dei suoi epicentri nei progetti di riqualificazione urbana attorno alle funzioni civili, scolastiche e sanitarie, di rango territoriale ma che investe più capillarmente con le manovre urbanistiche sino alla fascia dell'obbligo la generalità dei comuni.

Una manovra, quella sui servizi scolastici che dovrà caratterizzare anche i nuovi processi insediativi del piano per i quali l'accessibilità pedonale ai servizi scolastici, il rapporto con le dorsali (bus + ciclabili) della mobilità sostenibile e la capacità di fornire risposta in termini di *social housing*, saranno i riferimenti essenziali per la crescita - contenuta - degli insediamenti residenziali.

Questa ricerca di una crescita insediativa sostenibile, in grado di governare le marcate dinamiche socio-economiche, si è posta quindi il problema di una efficace azione di riproduzione e rinnovo della città esistente, in una fase di riduzione delle risorse fiscali: dalla densificazione dei tessuti alla riqualificazione di quelli degradati, dall'uso di crediti edilizi per i detrattori ambientali alla perequazione dei servizi ancora non attuati, alle forme concorsuali per la selezione delle circoscritte addizioni previste.

L'innovazione territoriale è dunque la bandiera del nuovo PSC, una innovazione che è intanto innovazione organizzativa per la manovra

intercomunale messa in campo e che si vuole misurare in termini di efficacia e di efficienza del sistema locale, giocando anche sull'immissione di tecnologie per la gestione dell'informazione territoriale e sulla formazione.

Innovazione che non può rifuggire dalla sostenibilità, per essere duratura, né dalla tradizione, per essere compresa e mettere radici, che quindi propone alle politiche territoriali impegnativi progetti come quelli della Area Produttiva Ecologicamente Attrezzata entro un sistema efficiente e ordinato di localizzazioni produttive, come quello della SIPE NOBEL, polo moderno delle funzioni direzionali e commerciali da affiancare a quelle confermate nei centri storici, secondo la loro vocazione, non meno che del progetto di Parco Fluviale del Panaro, corridoio ecologico e fruitivo, recapito principale della rete rurale, vera e propria cartina di tornasole delle scelte operate dalla comunità locale verso un modello di crescita riconciliato con la natura.

Progetti strategici tutti che partecipano a una catena del valore territoriale più vasta e che per affermarsi devono fare parte di agende strategiche, ben misurate nelle fattibilità, condivise dalle comunità nella loro forte proiezione verso il futuro.

## LE DINAMICHE E LA DOMANDA INSEDIATIVA

Il PSC assume come ipotesi di lavoro lo scenario tendenziale emerso dalle previsioni demografiche predisposte per il Quadro Conoscitivo, scenario che comporta, nell'orizzonte che va dal 31 dicembre 2006 sino al termine del 2023 una crescita di poco superiore al 22% della popolazione con il passaggio dagli attuali 67.000 a 82.000 residenti nei cinque comuni dell'Unione.

Le determinanti di queste previsioni sono innanzitutto da evidenziare nelle trasformazioni strutturali che stanno interessando la popolazione, specie in contesti, come quello regionale emiliano romagnolo in generale e quello modenese e dell'Unione in forma ancora più accentuata, caratterizzati allo stesso tempo da un elevato livello di sviluppo economico e di crescita dal PIL e della occupazione ancora nel corso dell'ultimo decennio, e da una brusca riduzione della natalità che ne ha segnato il quadro demografico fin dagli anni '70 e che solo ora mostra un qualche pallido segnale di ripresa.

L'effetto di questa trasformazione strutturale è duplice. Da un lato si manifesta uno squilibrio tra le fasce di età in ingresso e quelle in uscita dal mercato del lavoro, squilibrio che in termini puramente demografici è misurato dall'indice di ricambio (rapporto tra la popolazione in età 60-65 anni, in uscita dal mercato del lavoro e quella in età 15-19 in entrata) e quantificabile oggi per i Comuni dell'Unione in una differenza del 30% e che è naturalmente accentuato dal profilo di scolarità crescente della popolazione giovanile.

Questo squilibrio è fonte di una evidente domanda di lavoro espressa dalle imprese nel mercato del lavoro e insoddisfatta dalla domanda di lavoro locale che alimenta flussi di immigrazione a lungo raggio da altre regioni del Paese o dall'estero nella proiezione al 2023 l'inadeguato ricambio delle classi di età in entrata sul mercato del lavoro rispetto a quelle in uscita comporterebbe, in assenza di afflussi migratori, un deficit dell'ordine di 250 unità anno.

Per altro verso l'invecchiamento della popolazione dovuto all'allungamento - ancora in una progressione marcatamente positiva, nell'Unione come in tutto il paese - della speranza di vita<sup>1</sup> è fonte di una cospicua domanda espressa dalle famiglie residenti per il lavoro di cura domestica (particolarmente rivolto agli anziani) che si rivolge anch'essa con larghissima prevalenza a lavoratori

---

<sup>1</sup> che nei soli 6 anni intercorsi dal 2001 al 2007 è aumentata in media nel nostro paese di 1,6 anni per le donne e di 1,3 per gli uomini

stranieri e ne sollecita una immigrazione crescente, si consideri che l'incremento della popolazione ultrasettantacinquenne nei quindici anni coperti dalle previsioni demografiche per il PTCP sarà di quasi 2000 unità con un incremento di portata analoga della domanda di lavoro.

Nel territorio dell'Unione siamo quindi di fronte a una prospettiva di prosecuzione di una intensa dinamica di immigrazione di forze di lavoro, determinata dalla stessa composizione per età della popolazione presente, che rappresenta quindi un dato strutturale con una fortissima inerzia tendenziale. Una prospettiva, dunque, di crescita cospicua che è del tutto in linea, oltre che con le risultanze del bilancio anagrafico nel 2007 e nei primi mesi del 2008, con le previsioni regionali che per la provincia di Modena ipotizzano nello scenario "intermedio" una crescita (al 2024) del 24% entro una forbice di oscillazione che varia dal 17% al 31%.

Va peraltro ricordato che il territorio dell'Unione presenta un saldo migratorio del 15 per mille che, per una componente minoritaria ma non esigua (1/4 circa del totale), è determinato dall'ingresso di cittadini italiani, interessati da processi di mobilità intra-regionale di breve raggio, al contrario delle altre realtà urbane della provincia (Modena, il Distretto ceramico) nella quale la componente straniera in ingresso controbilancia flussi in uscita di entità analoga se non superiore della componente italiana della popolazione.

Siamo quindi in presenza di una ulteriore componente che preme sulla crescita demografica dell'area e che è rappresentato dalla sua capacità di accogliere ed attrarre – indipendentemente dalle dinamiche del mercato del lavoro – famiglie motivate dalle condizioni di qualità (e di convenienza) di una scelta residenziale nell'area rispetto alle alternative presenti nei contesti metropolitani ove questa domanda si origina.

Deve essere notato altresì come, nonostante la recente ripresa della fecondità, la capacità riproduttiva della popolazione locale in assenza di apporti migratori non sia ancora assicurata nemmeno lontanamente a dimostrazione della profonda crisi della struttura demografica a cui si era giunti. Una simulazione sulle proiezioni demografiche al 2023 che assuma - come esercizio concettuale - un saldo migratorio nullo per l'intero orizzonte di previsione del PSC porterebbe infatti a stimare una popolazione residente complessiva, nei cinque comuni dell'Unione, di appena 63.737 unità, con una variazione negativa del - 5,6% in quindici anni.

Siamo quindi in presenza di un ciclo demografico che non ha ancora raggiunto il proprio equilibrio riproduttivo e che è ancora segnato da processi di estremo invecchiamento della popolazione determinati dall'allungamento della vita media.

Considerazioni, queste, che inducono dunque ad assumere come credibile ipotesi di lavoro uno scenario di crescita demografica che, pur sostenuta, è del tutto in linea con le previsioni regionali, riconosciute come attendibili.

Giova qui ricordare il carattere strutturale delle previsioni che vengono assunte e che si misurano necessariamente con un orizzonte di medio- lungo periodo, sicuramente caratterizzato da non trascurabili elementi di incertezza sulla evoluzione tanto delle condizioni economiche che della struttura e delle condizioni di coesione sociale del sistema locale: opportunamente, tuttavia, il PSC può fare conto su strumenti di flessibilità e di regolazione/adattamento delle proprie previsioni e dei propri scenari in relazione alla evoluzione che le tendenze economiche e sociali effettivamente registreranno nel tempo. Strumenti di regolazione e meccanismi di flessibilità riconoscibili innanzitutto nella sequenza dei POC (i Piani Operativi Comunali) che trasformano le previsioni del PSC in diritti edificatori effettivamente realizzabili con un orizzonte di validità temporale di cinque anni, consentendo così di monitorare nel tempo l'effettiva evoluzione demografica e le sue determinanti economiche e sociali, e di correggere il tiro, quando necessario, razionando o diluendo in un tempo più lungo le previsioni insediative del PSC

Il tema della sostenibilità della crescita demografica in relazione alla pressione ambientale da questa esercitata non deve comunque essere posto in secondo piano: se una ipotesi di naturale riduzione dei flussi migratori pare allo stato attuale irrealistica, il suo perseguimento attraverso un radicale razionamento dell'offerta insediativa espressa dalle manovre urbanistiche si presenterebbe in termini ancora più problematici, producendo effetti non desiderabili di crescita dei valori fondiari aumentando la quota di domanda non solvibile a rischio di povertà abitativa. Una crescita dei valori fondiari, tra l'altro, renderebbe assai più difficile ogni manovra di acquisizione di aree da destinare all'*housing* sociale attraverso le manovre perequative rese possibili dal nuovo quadro legislativo nazionale e regionale che si sta delineando.

Anche per queste ragioni le nuove previsioni insediative generate dal PSC dovranno essere strettamente finalizzate a produrre quelle opportunità di

costruzione di una adeguata politica di housing sociale e di qualificazione della città pubblica che sono gli obiettivi strategici del Piano.

Le esigenze di sostenibilità dovrebbero quindi essere servite, oltre che attraverso manovre e politiche industriali che favoriscano un approccio più selettivo, orientato ad una crescita qualitativa a maggior contenuto tecnologico e formativo, attraverso politiche territoriali ed urbanistiche che assumano esplicitamente tra i propri obiettivi la regolazione e la compensazione degli impatti territoriali di una crescente domanda di spazio abitativo. Le politiche territoriali dei Comuni dell'Unione dovrebbero per questo porsi innanzitutto gli obiettivi di:

- contrastare i processi di disseminazione degli insediamenti nello spazio rurale (*sprawl*);
- massimizzare l'utilizzazione di aree già interessate da processi di utilizzazione urbana (aree dismesse, intercluse, etc.), piuttosto che interessare nuovi suoli agricoli;
- aumentare l'intensità d'uso dello spazio e la sua coerenza con l'utilizzo di modelli di mobilità più sostenibili;
- evitare l'aumento dei carichi insediativi nelle aree caratterizzate da maggiori livelli di congestione ;
- caratterizzare i nuovi insediamenti in relazione ai loro requisiti energetici, di bassa interferenza con il ciclo delle acque, di conservazione di varchi paesistici e di continuità della rete ecologica.

### **Domanda solvibile e non solvibile di abitazioni**

Le previsioni di crescita demografica hanno le proprie conseguenze più dirette sul fronte della domanda abitativa e della sua articolazione oltre che sulla domanda di servizi e di occasioni di lavoro.

Il passaggio dalle attuali 27.300 famiglie alle 34.750 ipotizzate all'orizzonte di previsione del 2023 comporterà una nuova domanda abitativa. Di queste 7.500 nuove famiglie che si formeranno entro l'orizzonte del PSC, una quota stimabile con larga probabilità nell'ordine del 15-20% esprimerà una domanda non solvibile alle attuali condizioni di mercato.

Questa nuova domanda sociale proviene in larga misura da una fascia di famiglie che non costituiscono il *target* abituale delle politiche dell'Edilizia

Residenziale Pubblica, sempre più ridotta nelle sue dimensioni sino a rivestire ormai un ruolo del tutto marginale (nel territorio dell'Unione il patrimonio abitativo ERP presenta un'incidenza pari alla metà di quella provinciale, dove l'ERP rappresenta appena il 2% del totale delle abitazioni occupate), collocandosi di sopra dei requisiti di reddito (ormai corrispondenti all'indigenza) necessari per l'accesso all'ERP, ma che è comunque caratterizzata da rischi di povertà abitativa avendo livelli di reddito sui quali i canoni di locazione di mercato incidono per oltre il 30%.

Questa nuova fascia di domanda, dalle caratteristiche e dai comportamenti in larga parte inediti, dovrà essere oggetto di quelle politiche di *social housing* che nel corso di questi ultimi anni hanno sempre più trovato attenzione istituzionale sollecitando una rinnovata attenzione del governo regionale e nazionale.

Politiche che non prevedono la realizzazione di nuove ingenti quote di patrimonio residenziale pubblico ma che, anche nelle soluzioni più innovative che puntano sul coinvolgimento di investitori istituzionali con intenti non speculativi (fondazioni bancarie, fondi etici, soggetti che si stanno affacciando sempre più decisamente in questo settore di intervento e che presentano una riserva di capacità finanziaria sicuramente molto elevata), richiedono comunque di poter agire su una leva fondiaria pubblica le cui condizioni debbono essere realizzate attraverso opportune misure perequative nella formazione dei nuovi strumenti urbanistici.

### **L'offerta presente nei PRG vigenti**

La domanda abitativa globale che si esprimerà nei prossimi 15 anni si misura con un'offerta già oggi presente negli strumenti urbanistici vigenti che deve essere considerata in relazione ai diversi profili di probabilità di attuazione stimabili in relazione alla diversa tipologia delle previsioni:

- 1 i comparti attualmente in attuazione esprimono una offerta residenziale pari a 218.000 mq di SU, corrispondenti (a 75 mq/alloggio) a circa 2.900 alloggi la cui probabilità attuativa è sostanzialmente pari al 100%
- 2 analogamente i comparti di espansione o a ristrutturazione urbanistica non ancora avviati (al netto del comparto SIPE Nobel, oggetto di una revisione significativa dei contenuti dell'Accordo di Programma che lo ha generato) esprimono un'offerta residenziale di 155.000 mq di SU che, con identici

parametri, corrispondono a circa 2.100 alloggi di offerta potenziale; un'offerta che tuttavia presenta una probabilità di attuazione sicuramente inferiore a quella della tipologia precedente e in relazione alla quale è realistico stimare una offerta effettiva non superiore a 1.800 alloggi, realizzabile entro il 2023;

- 3 nei lotti di completamento interclusi nei tessuti consolidati l'offerta potenziale è di circa 48.000 mq pari a 650 alloggi che si riducono a poco più 500 considerando una probabilità attuativa dell'80%.

Ulteriori riserve di capacità sono presenti nel tessuto consolidato:

- 4 nelle aree interessate attualmente da attività produttive non confermate dagli strumenti urbanistici esiste una riserva di potenzialità edificatoria residenziale dell'ordine di 30.000 mq di SU pari a 400 alloggi, da computarsi tuttavia, anche in un bilancio di medio-lungo termine, in misura non superiore al 50% e quindi per 200 alloggi;
- 5 ancora più vasta è la riserva rappresentata dal differenziale tra l'indice attribuito dai PRG e quello oggi effettivamente utilizzato dagli insediamenti esistenti; anche limitandoci alle situazioni dove tale divario sia significativamente apprezzabile (tale da poter indurre una decisione alla sostanziale ristrutturazione dell'edificio) queste situazioni vanno ricondotte a due tipologie differenti da affrontare con politiche e norme urbanistiche diversificate:
  - le situazioni nelle quali l'infittimento del tessuto insediativo e il conseguente incremento di carico urbanistico risulta sostanzialmente assorbibile dal tessuto urbano senza generare criticità e domande che non possano essere soddisfatte, anche localmente, dalla provvista di aree per la sosta e da compensazioni finanziarie ottenibili al momento del rilascio dei permessi di costruire;
  - le situazioni nelle quali viceversa ogni strategia di *infilling* entra in conflitto con carichi urbanistici già oggi elevati e inadeguatamente soddisfatti dalle dotazioni esistenti nelle quali è opportuno intervenire con politiche che riconoscono ai tessuti il carattere di "aree a capacità insediativa esaurita" e rimandano ogni manovra che ecceda la ristrutturazione edilizia con modesti incrementi volumetrici, comunque a parità di tipologia edilizia, a manovre perequative nelle quali la realizzazione dei nuovi carichi è subordinata alla formazione di

strumenti urbanistici attuativi e al concorso di questi alla realizzazione della città pubblica, con interventi di riqualificazione che vedano coinvolte proprio le aree maggiormente carenti;

a queste due diverse realtà corrisponde oggi un potenziale insediativo di 115.000 mq di SU, pari cioè a 1.500 alloggi circa, che, in attesa di una discriminazione più approfondita tra le due diverse tipologie, può essere prudenzialmente computato ai fini del dimensionamento del PSC in misura non superiore al 50% e dunque valutabili in circa 750 alloggi di offerta effettiva.

Un ulteriore apporto all'offerta abitativa è poi dato dalle manovre urbanistiche che si stanno attualmente perfezionando:

6. la maggior parte di queste traggono origine da Accordi di Programma o da altre iniziative di attuazione concertata (STU di Vignola); si tratta in particolare di 450 alloggi nell'area SIPE NOBEL cui si aggiungono 235 alloggi in comune di Castelnuovo Rangone e 114 alloggi in comune di Spilamberto previsti da Accordi in corso di definizione, oltre a 240 alloggi a Vignola ipotizzati dallo studio di fattibilità per la STU in incremento dei carichi insediativi in comparti di ristrutturazione urbanistica;
7. da non trascurare, infine, l'offerta insediativa implicita nelle politiche perequative che il PSC dovrà mettere in campo per sostenere l'attuazione delle previsioni a servizi non attuate che, per il loro rilievo strategico, si intendono riconfermare nonostante l'equilibrio già raggiunto nei cinque comuni dalle previsioni a servizi attuate rispetto agli standard di legge. Un modesto indice edificatorio (0,04mq/mq) riconosciuto negli 81 ha di servizi non attuati da riconfermare corrisponderebbe a circa 425 alloggi.

### **Il bilancio domanda offerta**

Riepilogando, siamo dunque di fronte ad un offerta residenziale espressa dai PRG vigenti e dalle manovre urbanistiche in corso che è dell'ordine di oltre 7.000 alloggi e che si collocherebbe quindi poco al di sotto del livello della nuova domanda abitativa stimata. Questo equilibrio non garantisce tuttavia di per se il soddisfacimento della domanda prevista perché la distribuzione tra i diversi Comuni dell'Unione dell'offerta presente nei PRG e della domanda espressa dalle dinamiche demografiche è fortemente asimmetrica.

Una proiezione delle dinamiche demografiche registrate nel passato su base comunale segnalerebbe infatti uno scarto rilevante tra Comuni (Savignano, Castelvetro e Spilamberto) che presenterebbero una eccedenza di offerta nelle previsioni insediative dell'ordine di **1.500 alloggi** (che tuttavia per collocazione prevalente nei contesti collinari e per tipologia è solo in parte fungibile nei confronti della domanda espressa dalle aree di pianura) e i comuni (Castelnuovo Rangone e Vignola) che invece presenterebbero un deficit di offerta dell'ordine di 1.300 unità<sup>2</sup>.

Merita tuttavia di essere ricordato come le dinamiche demografiche recenti non sono l'espressione di una indisturbata dinamica "endogena" delle diverse comunità e compagini demografiche comunali ma registrino invece significativi condizionamenti per effetto di dinamiche metropolitane che li hanno investiti in diversa misura in relazione alla loro collocazione geografica ed alla loro diversa caratterizzazione strutturale, in termini di densità insediative e di estensione dell'area urbana sul territorio comunale. Una ragione di più per dare piena valenza alla manovra sovracomunale affidata allo strumento associato, per regolare – entro un quadro ben definito di compensazioni e perequazione – un assetto insediativo del territorio dell'Unione più equilibrato e più sostenibile.

### **La manovra del social housing**

Assai più rilevante è il secondo ordine di considerazioni che riguarda la caratterizzazione tipologica e commerciale dell'offerta rispetto alle condizioni economiche e sociali della domanda, in particolare per ciò che riguarda le prospettive dell'affitto a canone moderato che dovrebbe rappresentare il corpo centrale delle politiche di *social housing*.

Facciamo un inciso: il costo d'un appartamento di media qualità di 75 metri quadri netti può essere valutato in 90 mila euro se è possibile operare al netto del costo del terreno ottenuto dal soggetto realizzatore dell'offerta di *social housing* a titolo gratuito proprio per effetto della manovra fondiaria pubblica; è ragionevole presumere che questi appartamenti potranno essere affittati a canone ridotto, ad esempio il 60% del rendimento di mercato (calcolando come tale una remunerazione del 4,5% annuo), si arriva a 4.050 euro di

---

<sup>2</sup> che al massimo potrebbero ridursi a 1.000, scomputando l'eccesso di offerta del comune di Spilamberto.

affitto annuo, pari a un canone mensile di 337 euro che consentirebbe la piena solvibilità da parte delle famiglie a basso reddito (ma non indigenti), famiglie corrispondenti a quelle che le politiche americane di *housing* sociale individuano come *target* della propria azione di intervento e al tempo stesso come *testimonial* della propria azione di comunicazione: pompieri, insegnanti e agenti di polizia i cui stipendi non consentono di coprire i costi degli affitti (o dei mutui) delle città americane, la cui presenza è determinante per il benessere della comunità che hanno, se aiutati, ancora prospettiva di un miglioramento dello status.

Viceversa le previsioni insediative oggi presenti nei PRG dei Comuni dell'Unione sono pressoché esclusivamente orientate a determinare un'offerta rivolta al mercato della proprietà, per una percentuale modesta con un vincolo a favore dell'edilizia convenzionata (in proprietà): una tipologia che tuttavia intercetta debolmente la domanda sociale cui si faceva prima riferimento. Fanno eccezione le previsioni a PEEP (per 188 alloggi) presenti nel PRG di Spilamberto. Questa offerta insediativa presente nei PRG è solo in piccola parte rinegoziabile nei suoi contenuti per ottenere quella quota di diritti edificatori pubblici essenziali per un'efficace manovra di *social housing* (oltre ad essere espressamente richiesti dal PdL regionale di riforma della L.R. 20/2000 ormai al traguardo dell'approvazione).

In linea teorica rientrano in questo novero le previsioni urbanistiche dei comparti non attuati (punto 2 del precedente paragrafo relativo all'offerta presente nei PRG vigenti) e quelle delle aree produttive intercluse (punto 4) presentano condizioni giuridiche e pratiche che rendono fattibile questa manovra mentre per le previsioni già in attuazione (punto 1) questa possibilità è esclusa in via di diritto e per gli interventi frammentati sui lotti di completamento totalmente (punto 3) o parzialmente (punto 5) ineditati lo è quasi completamente in via di fatto. In pratica si può stimare che una manovra che preveda la rinegoziazione delle condizioni di ammissibilità delle trasformazioni nei comparti non ancora attuati nei PRG dei comuni di pianura (Castelnuovo, Spilamberto e Vignola), strettamente finalizzata a questo obiettivo, possa consentire di mettere in campo un'offerta "sociale" di circa 60 alloggi.

Come si vede uno scarto molto forte tra una domanda sociale che, tenendo conto anche delle diverse condizioni socio-economiche e ambientali dei comuni dell'Unione e, conseguentemente, del diverso profilo di domanda che

esprimono, è valutata nell'ordine di 1.100 famiglie ed un offerta espressa (o esprimibile) dai PRG che non raggiunge le 250 unità (188 +60).

Ammettiamo anche che una quota di questi alloggi possa provenire da nuove operazioni di riqualificazione urbana con la conversione da destinazioni produttive a destinazioni urbane (prevalentemente residenziali) che potranno interessare in particolare gli insediamenti Villani e Cavani in centro a Castelnuovo Rangone o quella delle aree del margine sud ovest dell'abitato di Spilamberto per una estensione complessiva dell'ordine di 100.000 mq con un carico insediativo complessivo ipotizzabile nell'ordine di 450 alloggi ed un offerta di *social housing* di poco meno di 100 alloggi.

La quota restante, dell'ordine di 750 alloggi, dovrebbe essere reperita attraverso il riconoscimento di nuovi diritti edificatori, immaginando in questo caso di poter puntare – anche attraverso l'utilizzo di procedure competitive che mettano in concorrenza proposte alternative – ad una elevata incidenza dei diritti edificatori ceduti al pubblico sui nuovi diritti edificatori riconosciuti.

Altra strada, da non scartare pregiudizialmente, quella di ricorrere allo strumento antico (ma non per questo inefficace) del PEEP considerando i 750 alloggi come il 70% della insediabilità complessiva così contenibile nell'ordine dei 1.100 alloggi (e dei 33 ha di superficie territoriale).

### **L'impatto territoriale della manovra**

Alla quota di diritti edificatori da acquisire per dare risposta alle esigenze del *social housing* si deve comunque aggiungere quella necessaria per "ospitare" i diritti edificatori di cui si prevede la delocalizzazione dalle attuali previsioni ritenute paesisticamente incongrue. Si tratta in particolare degli insediamenti già citati, previsti sui magazzini ortofrutticoli dismessi delle basse di Vignola per circa 20.000 mq di Su che corrispondono a 270 alloggi circa.

Se il "rapporto di scambio" che le procedure competitive da porre in essere consentiranno di realizzare, risultasse nell'ordine di 1:1 ci troveremmo nelle condizioni di dover programmare nuove previsioni (aggiuntive rispetto a quelle dei PRG vigenti) dell'ordine di 2.000 alloggi che corrispondono (sempre a 75 mq di su per alloggio e con un indice di utilizzazione territoriale  $U_t=0,3$  mq/mq) a circa 55 ha di superficie territoriale in tutto il territorio dell'Unione.

Ancora, nella aspettativa dei comuni, sempre più stretti nelle loro condizioni finanziarie da una manovra centrale di finanza pubblica che negli ultimi anni si è mostrata particolarmente restrittiva per i Comuni e che le recenti disposizioni sull'ICI tendono ulteriormente a penalizzare, c'è la possibilità di ricorrere alla concessione di diritti edificatori per finanziare la realizzazione di opere pubbliche o, per dirla diversamente, per costruire la città pubblica attraverso i processi di realizzazione di quella privata,

E' un modello che è stato già significativamente praticato in questi anni e che sicuramente persegue una positiva coerenza tra investimento privato e investimento pubblico, ma che non è priva di controindicazioni.

La prima è rappresentata dal fatto che per una parte significativa il fabbisogno di investimento registrato dai Piani Triennali dei Comuni è espressione di una esigenza di manutenzione straordinaria, ammodernamento e rifunzionalizzazione del patrimonio di dotazioni pubbliche che non è in relazione diretta con le nuove quote insediative.

La seconda è che la crescita edilizia attraverso la quale si finanziano le opere è essa stessa generatrice di una crescita insediativa che è a sua volta fonte di una crescita della domanda di servizi e dunque di strutture e infrastrutture da realizzare per soddisfarle. In un circuito che rischia di alimentarsi all'infinito.

Una ragione per la quale il tema che si pone è quello di includere l'obiettivo di riequilibrare le dotazioni infrastrutturali con manovre extra-oneri entro strategie che assumano anche altri obiettivi di qualità sociale (come quelle sul *social housing*) o paesistico ambientale (come quella sui crediti edilizi) ricercando la massima efficacia della manovra fondiaria del PSC.

Per tutte queste considerazioni la strategia di governo della crescita insediativa che si delinea con il nuovo PSC nell'orizzonte di medio lungo periodo (15 anni) non è dunque indolore sotto il profilo del consumo di suolo agricolo (consumo che andrà adeguatamente compensato in termini ambientali) ma va commisurata ad un processo erosivo in corso (lo *sprawl*) che, come si è detto, è costato nel solo comune di Vignola un consumo di 33 ha in 20 anni e nell'intero distretto di 120 ha (tenuto conto della superficie fondiaria riconducibile agli edifici).

Questa previsione, peraltro, si colloca nell'intervallo tra le due soglie inferiori di massimo consumo di suolo impiegabili per le nuove urbanizzazioni a carattere prevalentemente residenziale che il PTCP in corso di formazione

prevede di realizzare (rispettivamente 3% e 5% con una soglia più alta dell'8% per i territori verso i quali si intende indirizzare il nuovo sviluppo). La soglia del 3% (che è quella che la Provincia parrebbe proporre per l'area Vignolese comporterebbe infatti una "massima erosione" di 39 ha mentre quella del 5% ne comporterebbe una di 67 ha.

Si può quindi concludere provvisoriamente che esiste una reciproca (e relativa) incompatibilità tra i due obiettivi che il PTCP propone all'area Vignolese: rispettare le quote di social housing (20%) vuol dire non ottemperare (con uno scarto modesto, in realtà) all'obiettivo di mantenere il consumo di suolo entro la soglia del 3%. Rispettare questo vincolo richiederebbe invece di contenere la manovra del *social housing* entro la soglia più contenuta del 10%.

Le indicazioni operative recentemente espresse dal PTCP che riferiscono la percentuale del 20% da destinare al social housing non già al fabbisogno stimato ma alle nuove aree individuate dal PSC (ad incremento di quelle già previste dai PRG, ancorché non attuate); rende forse meno stringente questo vincolo, giacché sarebbe possibile per i comuni dell'Unione restare entro il vincolo del 3% di crescita dell'urbanizzato residenziale con 39 ha di superficie territoriale e 117.000mq di superficie utile, pari a 1560 alloggi il 20% dei quali (312) sommato a quelli (251) già realizzabili con le previsioni vigenti (PEEP) o come quote sociali in comparti di riqualificazione (100) porterebbe ad un offerta di 663 alloggi "sociali" pari all' 8% del fabbisogno complessivo: forse ancora troppo poco per rispondere in termini reali e non virtuali alla domanda effettiva.

Una risposta positiva dunque a questa alternativa tra servire la sostenibilità sociale del piano con una maggiore provvista di alloggi sociali e servire la sua sostenibilità ambientale minimizzando il consumo di suolo, un'alternativa comunque "dolorosa", potrà venire solo dalla capacità delle azioni di esplorazione competitiva del mercato fondiario di realizzare la massima efficienza nella allocazione delle nuove previsioni.

## LA DOMANDA DI SPAZIO DELLE FUNZIONI PRODUTTIVE

### La filiera agricola

Notevoli sono le implicazioni territoriali dei processi di trasformazione che stanno attraversando l'economia agro-alimentare del Distretto con un crescente allargamento della dimensione territoriale delle filiere (tanto nel settore delle carni che in quello della frutta); un allargamento che porta a privilegiare la presenza delle funzioni di trasformazione e di commercializzazione rispetto a quelle della produzione primaria.

Il rilascio di contenitori specialistici non più utilizzati dagli allevamenti e la stessa obsolescenza della tradizionale logistica della frutta sono gli aspetti più significativi di questo processo e la domanda di trasformazione residenziale di questi insediamenti, di localizzazione marcatamente rurali, rappresenta un fattore di dispersione degli insediamenti.

Dispersione (*sprawl*) che rappresenta uno dei problemi più accentuati del territorio regionale più denso e dinamico: l'evoluzione storica degli insediamenti registrata dal confronto diacronico delle cartografie disponibili mostra, sul *test* condotto per il comune di Vignola, come nei vent'anni intercorsi dal 1987 al 2007 siano stati realizzati in territorio rurale circa 700 nuovi fabbricati a fronte dei 1300 preesistenti con oltre 100.000 mq di superficie coperta che si sono aggiunti ai 200.000 mq preesistenti. Questo mentre dal censimento agricolo del 1990 a quello del 2000 le aziende agricole si riducevano in numero da 530 a 440.

Si registra così un processo di intensa "costruzione" dello spazio rurale, particolarmente preoccupante in relazione alle caratteristiche di elevata densità insediativa che il territorio dell'Unione presenta ed anche alle sue specifiche condizioni di sensibilità paesistica ed ambientale: dalla quinta collinare all'area di ricarica degli acquiferi sotterranei. Preoccupazione accentuata dal rischio che, anche per le aziende agricole, si possa assistere ad un ciclo di patrimonializzazione immobiliare, nel quale la cessione di fabbricati aziendali dismessi diventa un importante cespite del loro bilancio economico.

Per altro verso non deve invece essere sottovalutato il potenziale di trasformazione – anche in termini edilizi – che è rappresentato dal nuovo statuto dell'impresa agricola multifunzionale e dall'ampio ventaglio di possibilità che oggi si prospettano ad un tessuto di imprese agricole familiari – specie di medie dimensioni – che presentano cospicue riserve di

imprenditorialità per ampliare la propria redditività agendo tanto sul fronte dell'accorciamento delle filiere, con un rapporto più diretto con il mercato di consumo e dunque con l'ingresso in azienda di funzioni (e spazi) commerciali, quanto sul fronte della diversificazione verso il campo – in larga espansione – dei servizi rurali, dall'accoglienza alla formazione/educazione, alla fruizione ricreativa e sportiva. Esigenze di qualificazione e potenziamento da valorizzare in controtendenza ai processi di dismissione delle attività produttive primarie con una conseguente ed indesiderabile ricollocazione dei relativi volumi in circuiti immobiliari estranei al settore agricolo.

### **La produzione industriale**

L'analisi economica sviluppata per il Quadro Conoscitivo e l'ascolto degli attori imprenditoriali hanno fatto emergere – entro un panorama contraddistinto da indubbie positività, segnali di incertezza rispetto ai profili di investimento; segnali che esprimono, oltre alle intrinseche dinamiche aziendali, anche la difficoltà a configurare con chiarezza un'immagine condivisa del futuro di questo territorio ad alta specializzazione manifatturiera che<sup>3</sup> non ha mai assunto un marcato profilo di specializzazione e di organizzazione distrettuale.

Incertezza che si manifesta anche nei tempi lunghi del decollo dell'area SIPE-NOBEL come parco tecnologico, nonostante la sua favorevole collocazione geografica nel cuore manifatturiero dell'Emilia.

Queste incertezze e difficoltà non possono però implicare un congedo del territorio dell'Unione dalla sua vocazione manifatturiera (che ancora adesso rappresenta la metà del valore aggiunto prodotto nel territorio) a favore di prospettive di terziarizzazione che assumano ipotesi di sviluppo dell'economia locale più marcatamente orientate ai consumi interni; processi questi che, mentre nella loro componente residenziale rappresenterebbero l'occasione per accentuare i processi di dipendenza periferica dalle economie metropolitane dei capoluoghi a tutto scapito della coesione interna del sistema, nella loro componente turistica (e di una nuova economia della fruizione ambientale) possono rappresentare una interessante sollecitazione per il processo di riqualificazione paesistica ed ambientale del territorio ma non possono

---

<sup>3</sup> con la parziale eccezione del c.d. Distretto delle Carni che investe il territorio dell'Unione per una sola parte e comunque *non rappresenta un fattore caratterizzante dell'intera economia*

certamente assumere dimensioni adeguate a sostituire quote importanti della produzione manifatturiera nei suoi apporti economici ed occupazionali.

Di qui l'esigenza di una strategia di politica industriale non difensiva che assuma l'obiettivo di conservare la vocazione manifatturiera dell'Unione, qualificandone la presenza e innovandone la struttura. Esigenza che trova nella nuova frontiera delle Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA) un riferimento significativo. L'opportunità di sperimentare nella direzione delle APEA le politiche di offerta industriale è anche legata a temi emergenti che il processo di costruzione della VAS sta portando in evidenza: la gestione delle risorse idriche innanzitutto, sollecitate dalla presenza industriale tanto in termini quantitativi (in particolare nel settore agro-alimentare) che qualitativi (in particolare da lavorazioni meccaniche) e rese critiche dal delicato ruolo di garanzia strategica della ricarica delle falde che le aree pedemontane assumono nel contesto territoriale; poi il vincolo energetico sempre più stringente che richiede ripensamenti progettuali in termini impiantistici ma anche degli involucri edilizi e che rappresenta l'occasione per ripensare la qualità delle architetture industriali come contributo alla qualità del paesaggio.

L'attuale panorama della offerta di aree produttive vede la presenza di sette principali nuclei di offerta che per localizzazione, livello di infrastrutturazione attuale o in progetto e per massa critica rappresentano la struttura portante della "Città dell'Industria" dell'Unione e che ospitano la quasi totalità dell'offerta insediativa contenuta nei PRG. In questi nuclei sono presenti 424 ha di aree insediate e 80 ha di aree in attuazione o da attuare.

A fronte di questa offerta, puntando a massimizzare la conservazione delle attuali destinazioni produttive nelle aree già insediate (promuovendo per il possibile processi di compatibilizzazione ambientale *in situ*, piuttosto che promuovere delocalizzazioni generalizzate), è comunque da considerare una domanda aggiuntiva, coerente nei suoi termini quantitativi massimi con le dimensioni della crescita demografica ipotizzata ed alle condizioni precedentemente indicate.

Domanda che, puntando a mantenere in equilibrio il bilancio occupazionale dell'Unione nello scambio con i territori esterni e volendo confermare una significativa vocazione manifatturiera (un tasso di attività obiettivo dell'ordine del 50% ed una incidenza dell'industria del 40% sul totale dell'occupazione) corrisponderebbe ad un *target* occupazionale di 16.400 addetti, 12.700 dei quali insediati (a 30 add/ha) nelle aree ad uso industriale, 2.000 insediabili

nelle aree in attuazione o comunque previste dai PRG (a 25 add./ha) mentre per una quota di 1700 addetti si deve pensare a nuove soluzioni. 1700 addetti corrispondono, agli attuali *standard* di densità (25 add/ha) a 68 ha di superficie territoriale, per un terzo della quale ci si può affidare a processi di riqualificazione e densificazione degli insediamenti esistenti; resta così un nucleo di 45 ha per una manovra di APEA, necessariamente sovracomunale, da affidare preferibilmente allo strumento urbanistico del PIP già ampiamente presente nella tradizione modenese.

La strategia di conservazione – al massimo possibile– delle attuali destinazioni produttive, trova solo alcune circostanziate eccezioni nelle delocalizzazioni già all’ordine del giorno (Italcementi, Flaviker) o rese evidenti dalle strategie di ripolarizzazione attorno alla nuova centralità SIPE (Guglia) o a strategie di riqualificazione delle aree urbane centrali (Villani e altri). Da approfondire il destino delle aree ancora prevalentemente produttive poste tra Spilamberto e la SIPE Nobel per le quali è più complesso assicurare una organizzazione logistica che escluda ogni interferenza con i tessuti residenziali.

## **I servizi commerciali**

L’area dell’Unione (come l’intera provincia di Modena, ad eccezione del Capoluogo) è tra i contesti regionali che più ha resistito alla diffusione della grande distribuzione organizzata manifestatasi in termini molto accentuati (in regione e nel paese) a partire dalla seconda metà degli anni ’80. Ancora oggi il commercio di vicinato presenta un rilievo particolarmente spiccato nella rete distributiva dell’area e ha conosciuto negli anni più recenti dinamiche positive seppur contenute.

I Comuni dell’Unione sono stati tra le realtà regionali che hanno puntato con più convinzione sui piani di valorizzazione commerciale e di riqualificazione dei Centri storici come centri commerciali naturali. Questa scelta è evidente nel comportamento dei Comuni e della Unione (che ha in questo settore una delle proprie aree di diretta operatività) e ha trovato alimento in una buona capacità di mobilitare le risorse regionali per i programmi di riqualificazione commerciale: la provincia di Modena ha assorbito 1/3 del totale delle risorse regionali nella prima fase del programma e i comuni dell’Unione sono stati uno dei territori di punta di questa manovra in ambito provinciale.

Va anche detto, però, che la rete commerciale al dettaglio dell'Unione è da più di dieci anni sostanzialmente inalterata, nonostante la vivace dinamica economica e demografica che si è manifestata. Ciò ha comportato una crescente evasione negli acquisti a vantaggio delle grandi strutture di vendita collocate alla periferia di Modena, nei poli funzionali di Bologna e Casalecchio, ma anche verso centri di minori quali Bazzano e Castelfranco. Nel complesso il settore presenta segni di declino, che si manifestano anche attraverso una lieve riduzione dell'occupazione nel settore. Esiste dunque un problema di potenziamento e riqualificazione della rete di vendita.

Le politiche commerciali di potenziamento e qualificazione passano attraverso il consolidamento dei centri commerciali "naturali", che per altro i Comuni hanno già da tempo proceduto ad individuare e sviluppare.

Le politiche commerciali da attivare dovranno rispondere a due diverse esigenze: da un lato operare al potenziamento e alla riqualificazione di aree relativamente già forti, puntando sull'inserimento di nuove attività commerciali caratterizzate da un'offerta medio-alta, favorendo anche l'apertura serale dei pubblici esercizi, la presenza di una ristorazione di qualità etc.; dall'altro si tratta di evitare processi di desertificazione commerciale (problema di piccoli centri), con conseguente impoverimento e marginalizzazione del tessuto sociale e residenziale.

In alcuni casi si tratterà anche di affrontare problemi di riprogettazione e di trasformazione di interi comparti urbani (si pensi per quanto riguarda Vignola all'area dell'ex mercato ortofrutticolo).

Tutto ciò con la consapevolezza del fatto che esistono le condizioni per un ridisegno più generale dell'assetto del settore commerciale e della manovra urbanistica che esso sottende, riportandone lo sviluppo all'interno di una dimensione comprensoriale, non solo in termini di qualità del servizio, ma anche in termini di accessibilità e di riequilibrio della mobilità.

E' in questa prospettiva che dovrà essere affrontato anche il tema di un potenziamento e di una riqualificazione delle grandi e medie strutture di vendita, in particolare non alimentari, presenti nel territorio dell'Unione.

In questo quadro le previsioni di potenziamento della presenza di grandi superfici. - contenute nella recente Pianificazione Operativa di livello provinciale, ma già peraltro in larga parte presenti e non attuate nella

situazione amministrativa preesistente, dovranno trovare soluzione entro un percorso concorsuale di bandi finalizzati alla loro allocazione.

Allocazione i cui principali riferimenti territoriali sono costituiti dalla nuova centralità SIPE Nobel, nell'ambito della quale è prevista attualmente la creazione di un grande polo commerciale non alimentare di attrazione.

### **Le attività turistiche e ricettive**

Per il territorio dell'Unione non si può sicuramente parlare di una vera e propria economia turistica riconoscibile nella attuale configurazione economica e neppure è ipotizzabile credibilmente nello scenario di prospettiva.

Tuttavia spazi operativi importanti per una crescita dell'apparato ricettivo e delle funzioni di accoglienza sono riconoscibili nell'area business in relazione alla collocazione metropolitana ed al segmento in forte espansione del turismo rurale per le vocazioni produttive e culturali presenti. Sul primo versante di particolare interesse possono risultare localizzazioni prossime al casello di Modena Sud (tanto più in relazione ai programmi di potenziamento dell'asse autostradale con il prolungamento della complanare) e nell'area SIPE NOBEL in relazione ai suoi contenuti polarizzanti (funzioni di ricerca e tecnologie avanzate) ma anche alla nuova accessibilità pedemontana.

Sul fronte del turismo in ambiente rurale, interessato da una positiva dinamica della domanda, il territorio dell'Unione può contare, come pochi altri territori della Regione, su un positivo intreccio tra riconosciuti valori di qualità alimentare e un'offerta culturale ricca non solo di riferimenti monumentali ma anche di reti di animazione e di eventi. Da verificare il patrimonio di valore storico in ambiente rurale per la capacità di attrarre funzioni ricettive.

### **I servizi pubblici**

I processi di crescita demografica in corso si riflettono già ora in una significativa crescita della domanda di servizi, in particolare scolastici, che sollecita il sistema di offerta a potenziarsi e ad innovarsi nonostante si debba registrare nella generalità dei comuni un livello di attuazione delle previsioni urbanistiche particolarmente significativo ed elevato.

Le proiezioni demografiche segnalano incrementi significativi che rappresentano una ulteriore forte sollecitazione che non solo richiede azioni di

potenziamento quantitativo dell'offerta ma dovrà rappresentare l'occasione per operare innovazioni strutturali del sistema. In prima linea sul fronte della domanda sono le funzioni scolastiche: nell'orizzonte del 2023 l'incremento di popolazione nella classe di età relativa segnala l'esigenza di un raddoppio della offerta per l'istruzione secondaria superiore (che rappresenta uno dei fattori di eccellenza del panorama locale dei servizi e che già oggi registra interessanti segnali di una gravitazione in ingresso dalla Provincia di Bologna sostenuta dalla entrata in esercizio della nuova linea di SFR).

Questa prospettiva deve essere colta evitando di frammentare l'offerta sotto il profilo della sua localizzazione urbana anche per consentire di mantenere buone economie nell'offerta di accessibilità per il Trasporto Pubblico Locale. Viene così in gioco il tema della rilocalizzazione delle funzioni sanitarie ed assistenziali contigue al polo scolastico, con un possibile riaccorpamento nell'ambito della nuova "cittadella sanitaria" che si dovrebbe realizzare con il potenziamento delle funzioni ospedaliere sull'adiacente vecchio campo sportivo di Vignola e nel recupero della contigua area della stazione. Sollecitazioni rilevanti si propongono comunque su tutti i livelli dell'offerta scolare e pre-scolare con criticità più evidenti (e/o più immediate):

- per le scuole dell'infanzia (dove il tasso di scolarità raggiunge e supera il 90%) a Castelnuovo Rangone, Spilamberto e Vignola
- per le scuole primarie a Castelnuovo Rangone e Spilamberto
- per le scuole secondarie di primo grado (dove le criticità sono già oggi più diffuse) in particolare a Vignola.

Sul fronte delle altre funzioni di servizio carenze si presentano in particolare sul fronte dell'offerta culturale che è povera di sedi per lo spettacolo limitate al teatro storico di Vignola, all'auditorium del polo scolastico di Castelnuovo Rangone e a un paio di cinema-teatro a Vignola (in ristrutturazione) e a Savignano e a un teatro di recente costruzione e di un cinema, entrambi in attività, a Savignano; anche su questo fronte converrà valutare i possibili contenuti innovativi della nuova polarità SIPE NOBEL.

Ancora carente la dotazione di parchi urbani (non di verde attrezzato, che invece è significativa): qui oltre alla previsione già consolidata dell'area SIPE NOBEL e del Parco Città delle bambine e dei bambini c'è da prendere in considerazione in particolare il ruolo del Fiume Panaro e la sua qualificazione come parco territoriale: assumendo come riferimento ideale lo *standard*

sovracomunale del DM del '68 e applicandolo alla popolazione residente al 2023 nei centri urbani di Vignola Spilamberto e Savignano (Formica, Doccia e Mulino) che gravitano più direttamente sull'ambiente fluviale (oltre 35.000 abitanti) emerge la domanda potenziale di un parco territoriale da circa 50 ha. Una domanda che si deve misurare con le previsioni di aree a servizi esistenti, con i processi di ripristino e rinaturalizzazione delle aree di cava, con un progetto di ricucitura delle percorrenze e della fruibilità dell'ambiente fluviale che è già inserito entro circuiti europei di fruizione.

## **LA MOBILITÀ**

### **La domanda di mobilità**

Nell'area dell'Unione, così come nel panorama generale della nazione, al marcato incremento del fenomeno della mobilità registrato negli ultimi anni (+ 8% della domanda pendolare originata e + 10% della domanda attratta dal territorio dell'Unione, dal 1991 al 2001), non ha risposto un equilibrato aumento del sistema di offerta, cioè delle infrastrutture, dei servizi e della regolazione per il trasporto pubblico e privato. Questo squilibrio tra domanda e offerta, aggravato dal fatto che la mobilità si esplica sempre più col mezzo privato, si è riversato in misura invasiva sulla circolazione stradale, creando situazioni di congestione del traffico, di peggioramento nella qualità dell'ambiente, di aumento dell'incidentalità e di dilatazione del tempo impiegato negli spostamenti.

I veicoli che oggi impegnano la rete dell'Unione, nell'ora di punta del mattino, sono circa 22.000 (di questi il 25% sono mezzi pesanti) che corrispondono a 283.000 veicoli nell'arco dell'intera giornata. Il 53% sono relazioni di scambio con l'esterno (dove gli scambi con Modena sono un quarto del totale). Gli spostamenti interni all'Unione sono quindi il 47%, mentre gli spostamenti interni ai confini dei singoli comuni sono il 29%. Internamente all'area le relazioni più forti sono tra Vignola e Spilamberto e tra Vignola e Savignano.

Per quanto riguarda le altre modalità di trasporto, la quota di trasporto pubblico è limitata all'8,1 % della domanda pendolare e di questa il 5,75% è rivolta alla mobilità che oltrepassa i confini comunali, mentre la quota di spostamenti non motorizzati è dell'11,5% (sostanzialmente tutta interna ai singoli comuni).

### **Le criticità della circolazione**

Sotto il profilo della circolazione stradale, si assiste ad una particolare saturazione degli itinerari di scambio tra l'area dell'Unione ed i territori circostanti, in prossimità del confine. Particolarmente congestionate figurano le arterie stradali di scambio con il casello, con la Città di Modena, con il distretto ceramico, con Bazzano e con Marano.

I maggiori problemi sono però presenti in ambito urbano, dove ai traffici operativi di attraversamento si somma la componente di mobilità pendolare urbana: Spilamberto e Formica di Savignano sono le situazioni più critiche,

per la presenza dei due unici passaggi est - ovest sul Fiume Panaro, dei veri e propri "colli di bottiglia", Vignola - Corso Italia, da Mulino di Savignano, da Montale di Castelnuovo Rangone e da Settecani.

Particolarmente significativo è il dettaglio dell'incidentalità stradale nell'area (1.293 incidenti nei sei anni dal 2001 al 2006, con 1.811 feriti e 43 morti), che vede in ambito urbano ben un 15% di utenze deboli coinvolte nei sinistri. Questo dato, unitamente ad una recrudescenza del fenomeno incidentale negli ultimi anni, richiede la messa in campo di strumenti di ottimizzazione della mobilità urbana nei comuni che ne sono sprovvisti e una profonda riconsiderazione delle politiche in atto sul tema sicurezza nei comuni già dotati di strumenti di pianificazione del traffico.

La posizione degli investimenti, che avvengono per la metà in prossimità di incroci, evidenzia come il tema della sicurezza della circolazione, in particolare pedonale e ciclabile, sia fortemente correlato alla riqualificazione delle intersezioni stradali, in relazione alle quali si stanno realizzando numerosissimi interventi sugli assi di attraversamento e all'interno delle aree urbane.

## **Il Trasporto Pubblico Locale**

Per quanto riguarda il sistema del trasporto pubblico, occorre premettere che questo è realmente competitivo con l'auto solo se può offrire condizioni di *comfort* e tempi di spostamento paragonabili a questa, condizioni che si possono garantire solo se le due modalità su ferro e su gomma sono pienamente efficienti e sono effettivamente interconnesse tra loro.

La recente inaugurazione del servizio ferroviario su Bologna ha visto nel 2005 una media giornaliera, tra saliti e discesi nelle tre fermate ubicate nel territorio dell'Unione, di 327 utenti, a fronte di una domanda complessiva di scambio pendolare con i comuni nell'area di influenza dalla linea Vignola-Bologna che, per Vignola e Savignano (dove sono ubicate le tre stazioni), è pari a 1.164 originati e 395 attratti.

Elementi di criticità nel trasporto pubblico sono la mancata integrazione sia tariffaria che funzionale tra il servizio ferroviario e quello automobilistico, la chiusura degli edifici di stazione e la sovrapposizione delle linee di bus con il servizio ferroviario in direzione Bologna.

Altro elemento di forte criticità è rappresentato dalla bassa velocità commerciale del servizio. Per quanto riguarda la linea ferroviaria essa è dovuta a diversi fattori quali il binario unico, la mancanza della rete elettrificata e la presenza di elementi infrastrutturali in prossimità dei binari che obbligano il treno a rallentare la corsa. Gli autobus, invece, risentono delle condizioni di congestione della rete viaria e dell'assenza di percorsi riservati, che determinano l'incremento dei tempi di percorrenza rispetto agli orari di corsa.

### **La mobilità "dolce"**

Anche per il traffico ciclabile e pedonale, pur in presenza di una dotazione importante di infrastrutture e di una notevole vocazione del territorio all'utilizzo del mezzo a due ruote, si manifestano carenze oggettive. In particolare per quanto riguarda la mancanza di connessione tra i diversi percorsi ed itinerari esistenti e nella diffusa assenza di elementi di protezione e segnalazione per la mobilità ciclopedonale lungo le rotte di attraversamento. Dalle analisi condotte emerge pure la disomogeneità sul territorio della dotazione di percorsi tra i diversi ambiti comunali, sia in ragione della "densità" della rete ciclopedonale esistente, sia per la dotazione di percorsi ciclabili in rapporto al numero di abitanti.

Si tratta pertanto di incrementare la dotazione di percorsi, completando una rete di itinerari già presenti o in previsione da parte dei singoli Comuni, cercando al contempo di equilibrare meglio la dotazione sul territorio, per favorire ovunque la fruizione ambientale legata alla ciclabilità ed alla pedonalità ma anche per configurare la mobilità ciclabile come alternativa realistica per gli spostamenti sistematici nelle relazioni casa-lavoro e casa - servizi.

Gli obiettivi di incremento e redistribuzione sul territorio dei percorsi ciclopedonali devono essere strettamente correlati a quello dell'aumento delle condizioni di sicurezza degli utenti che utilizzano la rete, perseguito dal PSC attraverso il tentativo di separare il più possibile la circolazione ciclopedonale dal traffico veicolare e regolandone al meglio le interferenze.

Negli ambiti urbani emergono, appunto, alcuni ambiti critici per assenza di itinerari riservati (marciapiedi e piste ciclabili), di spazi limitati di transito e di sosta per le biciclette, brusche interruzioni del percorso, scarsa visibilità e

caratterizzazione delle intersezioni: tutti fattori che possono far aumentare il livello di rischio, soprattutto al manifestarsi di comportamenti non conformi (velocità eccessiva, fermata in spazi non consentiti, distrazione, ecc.).

Gli spazi necessari per compiere queste manovre devono essere condivisi in un disegno integrato che riconfiguri la rete per tutte le modalità di spostamento (veicolare privato, trasporto pubblico e mobilità dolce), garantendo l'equilibrio tra le esigenze di ciascun sistema di movimento.

Un'adeguata pianificazione e gerarchizzazione delle infrastrutture viarie, dovrà assicurare *standard* prestazionali coerenti al ruolo che le strade ricoprono nel quadro dell'armatura funzionale territoriale, sia nello stato attuale, sia in vista delle trasformazioni future, e con la realizzazione delle nuove opere (prima fra tutte la nuova Pedemontana), liberare spazi urbani dall'uso dell'automobile. Spazi che potranno essere opportunamente destinati a sistemi di trasporto meno inquinanti e più compatibili con l'uso delle città.

### **La manovra infrastrutturale**

Il Piano Strutturale Comunale delinea il suo assetto infrastrutturale a partire da quanto già programmato nel PRIT 98 della Regione Emilia Romagna, in corso di definizione nel nuovo PTR, nelle schede progetto del nuovo PTCP 2000 della Provincia di Modena (attualmente in fase di aggiornamento) e nei PRG attualmente in vigore presso i cinque comuni dell'Unione.

Dalla simulazioni effettuate in fase di analisi è emersa la necessità di alcune modifiche al quadro pianificatorio consolidato, necessarie per ottimizzare il funzionamento della rete con la domanda futura.

Tra queste una diversa configurazione della tangenziale ovest di Spilamberto e degli svincoli della nuova Pedemontana.

Il nuovo itinerario della tangenziale di Spilamberto proposto dal Documento Preliminare differisce dalle previsioni urbanistiche vigenti nella sua parte più a sud, realizzata attraverso la riqualificazione di un tratto esistente di via Montanara. A questa ipotesi corrisponde uno spostamento più ad est dello svincolo della Pedemontana. L'itinerario continua poi verso il casello di Modena sud sulla SR623 con l'originario tracciato, fino a raccordarsi al nuovo prolungamento della complanare di Modena.

Un'ulteriore differenza riguarda l'ampliamento a due corsie per senso di marcia del tratto della SR623 compreso tra la tangenziale di Spilamberto a la tangenziale di Modena. Questo ultimo intervento, da concordare con la Provincia ed il Comune di Modena, risolverebbe i problemi di funzionalità dell'asse. Un'ipotetica alternativa da verificare è quella legata alla ulteriore prosecuzione verso Est, in programma, della complanare alla A1 sino a raggiungere la provenienza dalla tangenziale di Castelfranco Emilia, (il che propone, in prospettiva, una ulteriore riflessione sulla sistemazione in questa tratta dei rapporti casello – complanare – aree contigue) con la possibile prosecuzione di quest'ultima in direzione sud sino al nuovo asse verticale Spilamberto-Vignola disegnato dal PSC. Questo nuovo itinerario tangenziale che si verrebbe a creare nel disegno di piano, consentirebbe peraltro di liberare spazi sulla direttrice storica Spilamberto-Vignola, che potranno essere destinati ad uso del TPL, della mobilità dolce della riqualificazione urbana.

Alla concertazione da realizzare in sede di conferenza di pianificazione per il nuovo PSC dell'Unione è inoltre affidata l'esigenza di migliorare il collegamento, in comune di Savignano, tra la Via Claudia, in provenienza dalla montagna, e il nuovo ponte sul Panaro a Marano.

La classificazione e gerarchizzazione dell'intera rete viaria di progetto, unitamente al regolamento viario, consentirà inoltre di qualificarne i ruoli, in relazione alle caratteristiche della mobilità servita ed alle condizioni ambientali del contesto.

### **Le politiche per la mobilità sostenibile**

Oltre alla rete viaria, il PSC individua, anche le principali reti del trasporto pubblico (ferroviario e TPL su gomma) e la rete per la mobilità non motorizzata (rete ciclopedonale). Per tutte queste reti di trasporto sono qualificate le funzioni ed i ruoli in relazione all'assetto insediativo programmato, individuando altresì i progetti di potenziamento o nuovo impianto necessari al completamento delle reti medesime, da sottoporre a verifiche di fattibilità e sostenibilità, progetti che interessano quasi 300 km di rete rispetto agli attuali 100 km di estensione della rete ciclabile esistente.

Ognuna delle diverse modalità di trasporto (privata, collettiva e ciclopedonale) è stata analizzata sia secondo le proprie e specifiche caratteristiche (e quindi criticità) sia in sinergia con le altre. In questo senso alcune soluzioni riferite

ad una determinata corrente di mobilità, consentono di risolvere anche delle criticità riferite alle altre modalità. E' questo il caso delle modifiche al sistema infrastrutturale viario, dove il nuovo tracciato dell'asse Casello Modena Sud, Spilamberto, Vignola, è stato proposto anche a seguito della necessità di ridurre i tempi di percorrenza della linea forte Vignola-Spilamberto-Modena, così da incrementare la competitività del mezzo pubblico rispetto all'auto.

Le proposte di revisione del trasporto collettivo su gomma dovranno essere affrontate in stretta collaborazione con l'Azienda per la Mobilità di Modena che ha in corso di stesura il Piano di Revisione del Servizio Extraurbano del Bacino Provinciale" in cui sono individuate le nuove linee cadenzate. Tra queste la linea Modena-Spilamberto-Vignola si segnala come dorsale principale del TPL con frequenza prevista a 30'. Saranno in questa sede da approfondire le necessità di integrazione funzionale e tariffaria con il servizio ferroviario e il ruolo di quest'ultimo nel sistema ferroviario regionale e metropolitano.

Tra gli obiettivi del Piano Strutturale Comunale figura come prioritario il tema del miglioramento della sicurezza della circolazione, in particolare di quella relativa alle componenti deboli del traffico, rappresentate da pedoni e ciclisti. L'intento è quello di realizzare un progetto unitario per l'organizzazione generale della circolazione ciclopeditone sull'intera area intercomunale interessata che si articoli a differenti livelli e che si integri con le altre scelte di carattere urbanistico e territoriale.

Il territorio dell'Unione Terre di Castelli è connesso alle principali direttrici della rete ciclopeditone a scala provinciale: una rete integrata di percorsi extraurbani a sviluppo intercomunale per la connessione e fruizione dei punti di interesse ambientale e storico-culturale, prevista dal "Piano delle Piste Ciclabili Interurbane" della Provincia di Modena. In stretta integrazione con quest'ultimo nel PSC viene definita la rete dei percorsi che possono costituire elemento di interesse per la mobilità urbana ed extraurbana, attraverso la predisposizione di un vero e proprio piano di settore, con individuazione cartografica dei percorsi caratterizzati da fattibilità tecnica ed economica.

Percorsi che trovano le proprie dorsali nel "percorso natura" che si sviluppa lungo il corso del Panaro e nella pista "Jack Keruac" che riutilizza il sedime della ferrovia Modena Vignola e che rappresenta un concreto riferimento anche per la mobilità sistematica.

## **LA PEREQUAZIONE E L'ATTUAZIONE PER BANDI**

La nuova stagione urbanistica aperta dalla L.R. 20/2000 ha cercato di dare riconoscibilità e ordine ad una pratica largamente diffusa di concertazione degli interventi urbanistici nel rapporto tra autorità pubblica titolare della competenza pianificatoria e soggetti privati titolari dei diritti di proprietà, alla ricerca di un accettabile equilibrio tra le istanze di valorizzazione privata nel processo di trasformazione urbana e le esigenze di contestuale realizzazione della "città pubblica", intesa nella sua più vasta accezione di insieme di infrastrutture, spazi di fruizione e di socialità, servizi collettivi, dotazioni ecologiche, prestazioni di qualità (sicurezza, salubrità, accessibilità, fruibilità, immagine) dello spazio urbano e del paesaggio rurale.

Le pratiche della perequazione, dalla scala fondiaria a quella territoriale, e quelle della compensazione ambientale e sociale sono diventate il riferimento esplicito della azione di pianificazione che si è venuta sperimentando nella pianificazione urbanistica comunale (e, sempre più spesso, intercomunale) mentre le diverse legislazioni regionali venivano elaborando nuove figure ed istituti diversamente riconducibili ad una pratica negoziale diffusa, da sviluppare entro un quadro di principi e criteri solo embrionalmente (e implicitamente) riconosciuti dalla legge e da consolidare nella esperienza dei piani; tanto più di quei piani (come i PSC) che più o meno esplicitamente assumono un orizzonte strategico di operatività.

Accordi (di pianificazione, territoriali, con i privati), Crediti edilizi, Bandi, sono entrati a pieno titolo nella terminologia e nella strumentazione di una pratica urbanistica che vuole dare maggiore efficacia alla propria azione senza per questo rinunciare a spingere le proprie ambizioni oltre la congiuntura dell'oggi e le ristrettezze dei vincoli di bilancio e delle incerte (e spesso assai poco federali) politiche statali di riordino della fiscalità locale.

L'uso di strumenti competitivi e negoziali per massimizzare il beneficio pubblico ritraibile dalle trasformazioni territoriali acconsentite dalla regolazione urbanistica è parso sempre più necessario ed appropriato in una stagione che, dopo essersi forse illusa di avere risolto una volta per tutte l'esigenza di garantire adeguate dotazioni sociali di abitazioni e di servizi (e di aree per la produzione) prendendo (forse troppo presto) congedo dalle pratiche più "dirigiste" dei PEEP e dei PIP, si è trovata a fronteggiare una domanda sociale di nuovo impellente e risorse finanziarie sempre più scarse per farvi fronte.

Per il PSC dell'Unione Terre di Castelli il tema degli strumenti negoziali, già significativamente sperimentati in una recente stagione di Accordi di Programma che hanno interessato e stanno interessando processi di trasformazione particolarmente significativi (a partire da quello relativo all'area SIPE NOBEL), si deve oggi misurare innanzitutto con l'esigenza di recuperare aree e diritti edificatori che consentano di mettere in campo una adeguata politica di *housing sociale* ma anche di gestire "l'atterraggio" di crediti edilizi da riconoscere in relazione a politiche di riqualificazione paesistica di ambiti sensibili e pregiati compromessi dalla presenza di detrattori ambientali.

Una esigenza potenzialmente in conflitto con la politica - di rilievo analogo nelle indicazioni del nuovo PTCP - di contenimento e contrasto del consumo di suolo e dunque di minimizzazione delle nuove superfici territoriali investite da nuove previsioni di piano.

Il ricorso a procedure concorsuali (Bandi) che, mettendo in concorrenza tra loro le proposte dei diversi operatori, punti ad ottenere le migliori condizioni di vantaggio per l'operatore pubblico (banditore) sembra dunque la via maestra da percorrere per contemperare le diverse esigenze in gioco tra loro e con l'esigenza di assicurare comunque un disegno urbano razionale e qualificato.

### **Un Bando esplorativo**

Il percorso previsto dal PSC dell'Unione terre di Castelli è dunque quello di promuovere, in parallelo allo svolgimento dei lavori della Conferenza di Pianificazione così da poterne condividere nel suo ambito la consapevolezza degli esiti, un bando esplorativo rivolto alle proprietà fondiarie ed agli operatori delle trasformazioni urbane che abbiano titolo ad intervenire, che abbia come finalità la acquisizione di aree con riserva di esercizio di diritti edificatori a favore dei comuni, a fronte del contestuale riconoscimento sulle stesse aree candidate di diritti edificatori privati.

Un bando esplorativo di cui consolidare gli esiti (senza alcun automatismo e attraverso l'esperimento di una successiva e personalizzata procedura negoziale) nei PSC e nei POC anche attraverso la sottoscrizione di Accordi ex-art. 18.

Il Bando dovrà individuare le condizioni di ammissibilità delle proposte e, contestualmente, gli elementi di valutazione preferenziale delle stesse.

Rientrano nel novero delle **condizioni di ammissibilità**:

- 1) il possesso di titolo di proprietà dell'area interessata dalla proposta o di un altro titolo di natura obbligatoria che ne determini la disponibilità da parte del proponente;
- 2) La collocazione dell'area oggetto della proposta all'esterno degli ambienti collinari e fluviali individuati dal PSC come riferimento prioritario per le politiche di tutela paesistica ed ambientale e in continuità con aree già urbanizzate o già in previsione di sviluppo urbanizzativo;
- 3) La disponibilità a cedere gratuitamente al Comune aree, in eccedenza agli standard urbanistici che saranno definiti dal Piano, in misura non inferiore ad una quota percentuale (da determinarsi nel bando) della superficie territoriale complessiva dell'area, sulla quale il Comune si riserva di definire in sede di POC la destinazione e la capacità insediativa finalizzata a politiche di offerta di edilizia abitativa pubblica o sociale, o a manovre di atterraggio di crediti edilizi originatesi in ambiti di riqualificazione o di delocalizzazione di insediamenti e attività incongrue, oppure alla realizzazione di opere pubbliche. Ovvero in alternativa la disponibilità a cedere gratuitamente al Comune opere edilizie finite, o loro parti, destinate all'attuazione delle politiche abitative pubbliche o sociali, in misura non inferiore ad una quota percentuale (da determinarsi nel bando) della superficie utile complessiva che sarà prevista dal Piano nell'ambito di intervento. Ovvero la disponibilità a partecipare alla realizzazione o al finanziamento di opere pubbliche, da determinarsi nel POC (e in eccedenza alle opere urbanistiche pertinenti l'intervento da realizzarsi nell'ambito oggetto della proposta), in misura non inferiore a quella risultante dalla applicazione, al valore della superficie complessiva che sarà attribuita dal Piano all'area detenuta dal soggetto privato attuatore, di un valore pari ad una quota percentuale (da determinarsi nel bando) del costo o del prezzo di riferimento dell'edilizia residenziale;
- 4) La dimensione dell'area oggetto della proposta non inferiore a 0,5 ha;
- 5)

Rientrano invece nel novero delle **condizioni preferenziali**:

- 1) La disponibilità a cedere gratuitamente al Comune aree o diritti edificatori sulle aree oggetto della proposta in misura ulteriore rispetto a quella prevista come condizione di ammissibilità;
- 2) La collocazione delle aree candidate in condizioni di accessibilità pedonale agevole (distanza inferiore a 300 m) e sicura rispetto alle dorsali della mobilità sostenibile individuate cartograficamente dal DP del PSC;
- 3) La collocazione delle aree candidate entro gli ambiti di localizzazione preferenziale individuati cartograficamente dal Documento Preliminare del PSC;
- 4) La dimensione dell'area candidata superiore a quella prevista come condizione di ammissibilità;
- 5) la presenza nell'area di insediamenti e attività incongrui da dismettere o delocalizzare;
- 6) La disponibilità a realizzare interventi strutturali, infrastrutturali o di riqualificazione paesistica ed ambientale nel sito interessato dalla proposta, nel suo intorno o in altro sito compreso nel territorio dell'Unione in misura eccedente quanto previsto dalla disciplina vigente in termini di dotazioni territoriali minime la cui natura, ubicazione, consistenza e funzionalità ovvero il cui importo monetario siano esplicitamente indicati dalla proposta;
- 7) La possibilità di accedere con percorsi pedonali e ciclabili sicuri a plessi di offerta di servizi scolastici per la fascia dell'obbligo che presentino i necessari requisiti di ampliabilità dell'offerta nelle condizioni fondiari date o viceversa la previsione della realizzazione di nuovi plessi di offerta di tali servizi nell'ambito delle aree di trasformazione candidate.
- 8) La adozione di tecnologie costruttive che assumano in modo esplicito ed impegnativo l'obiettivo di conseguire e certificare prestazioni energetiche di classe superiore a quelle minime, disposte dalla legge.

La concertazione sovracomunale governerà le fasi della determinazione delle scelte strutturali e operative connesse alla "gestione del bando" e inerente le politiche insediative, sui servizi, sulle infrastrutture, applicando, in adesione alle indicazioni del PTCP di Modena, i criteri della perequazione territoriale, rendendo in tal modo sostanzialmente indifferenti rispetto alle politiche di

bilancio dei singoli comuni, l'allocazione delle scelte insediative che perseguiranno pertanto criteri di funzionalità, efficienza, qualità, sostenibilità.

### **I Bandi per il social-housing**

Vale la pena di ricordare che, a questo bando esplorativo rivolto alla proprietà fondiaria e agli operatori immobiliari della trasformazione, altri ne dovranno seguire (nei singoli comuni o, meglio, sempre in forma associata), per dare piena operatività alla strategia del *social housing* mettendo anche in questo caso in competizione diversi soggetti attuatori – pubblici e privati, in particolare del privato sociale - cui offrire la disponibilità delle aree e dei diritti acquisiti con la manovra fondiaria realizzata dal primo bando.

Obiettivo del bando, in questo caso, sarà quello di ottenere le migliori condizioni di economicità, di integrazione sociale e di qualità ambientale – entro un quadro di piena sostenibilità finanziaria – per l'offerta di alloggi in affitto a canone moderato, sollecitando così le agenzie pubbliche e gli operatori del privato sociale (in particolare cooperative a proprietà indivisa, cooperative sociali, fondi etici etc.) a trovare soluzioni efficienti e innovative per fare fronte ad una domanda i cui caratteri sono ancora solo in parte sondati.

### **Le manovre perequative**

Il modello di perequazione proposto dal PSC dell'Unione Terre di Castelli è dunque da ricondurre ad un approccio selettivo e strategico, nel quale le esigenze della efficacia delle previsioni di piano e della efficienza delle manovre messe in campo rispetto agli obiettivi di qualità sociale ed ambientale assunti sono decisamente in primo piano.

La perequazione, dunque, come manovra e misura specifica, diversamente orientata in relazione alle concrete fattispecie che si presentano al piano, piuttosto che come impianto normativo generalizzato.

Tra le diverse fattispecie per le quali l'esigenza di una manovra perequativa si pone, certamente ricorre quella delle previsioni a servizi non attuati. Si tratta, in questo caso, per non ricadere nel problema della reiterazione del vincolo e del suo conseguente indennizzo, della opportunità di riconoscere, come alternativa all'esproprio, un modesto indice edificatorio su una porzione

limitata dell'area destinata a servizi a fronte della cessione gratuita al Comune della parte restante.

La normativa del PSC disciplinerà le modalità per l'esercizio di questa facoltà per l'accorpamento eventuale dei diritti edificatori riconosciuti, etc.

Tra queste manovre va anche prevista la possibilità che il diritto edificatorio riconosciuto sulle previsioni a servizi si eserciti non solo sulla stessa area che lo genera o su un'altra analoga previsione a servizi su cui viene accorpato mediante accordi convenzionali, ma anche riconoscendo la trasferibilità di questo maggiore indice edificatorio su singoli lotti di completamento, una volta che su questi gli attuali indici molto elevati e frequentemente non utilizzati per parte significativa) vengano ridotti per evitare problemi di congestione della Città consolidata.

La manovra perequativa anche in questo caso stabilirebbe così un legame diretto tra un più elevato carico urbanistico consentito e la attuazione di previsioni a servizi, migliorando la sostenibilità delle trasformazioni.

### **I progetti integrati e gli accordi**

Gli esiti del bando esplorativo per la individuazione delle nuove previsioni di trasformazione da introdurre con il PSC, come si è detto, dovranno confluire in un insieme di accordi da perfezionare in parallelo con il PSC e, successivamente con una definizione via via più stringente degli impegni assunti e della relative garanzie, nell'occasione dei POC e dei successivi PUA (sempre che i contenuti di questi, come è previsto dalla L.R. 20/2000, non vengano incorporati dai POC).

Accordi nella forma disciplinata dall'art. 18 della L.R. 20/2000 e nella accezione che li vuole come strumenti "ordinari" e sistematici per la attuazione del Piano e non come eventi "straordinari" che ne mettono in discussione la struttura e la strategia.

Accordi che dovranno riguardare anche un più vasto campo di previsioni del PSC, in particolare sul fronte degli ambiti della riqualificazione urbana ma anche delle previsioni pre-vigenti, non perfezionate da atti convenzionali, di cui occorra negoziare prestazioni di qualità e ragioni di scambio tra i contenuti della valorizzazione privata ed il contributo alla costruzione/riqualificazione della città pubblica.

Un campo di accordi, quest'ultimo, che potrà trovare la sua occasione naturale nella fase tra il perfezionamento dei PSC e l'avvio dei POC e che dovrà potersi basare in modo sistematico su procedure di valutazione dei contenuti economici dei processi di trasformazione che consentano all'operatore pubblico di intervenire nei diversi negoziati avendo a riferimento non solo una strategia generale di assetto ed un sistema di obiettivi come quello delineato dal PSC cui ricondurre le specifiche e contingenti ragioni e opportunità di ciascun singolo negoziato, ma anche un criterio generale e una misura per valutare l'equilibrio degli interessi in gioco in ciascuna operazione

Un criterio e una misura che, pur senza configurarsi come una forma, del tutto impropria, di prelievo fiscale sulle plusvalenze generate dalla disciplina urbanistica dei diritti edificatori, sappia commisurare realisticamente ed equitativamente valori privati e oneri collettivi che il processo di trasformazione urbanistica genera e sappia assicurare che il processo di costruzione della città pubblica accompagni senza ritardi e senza lacune evidenti quello di realizzazione dei singoli interventi privati.

## LE CRITICITÀ AMBIENTALI E LE POLITICHE DI SOSTENIBILITÀ

### La novità della VAS

Sempre più frequentemente gli approcci della pianificazione territoriale distinguono gli aspetti strutturali da quelli di gestione delle attuazioni, ma non è ancora altrettanto matura la consapevolezza del ruolo che nel piano riveste la parte strategica, quella che interroga gli scenari possibili, cerca di raccogliere (e negoziare) il consenso necessario, cerca di ottenere dal processo le migliori *performances* in termini di sostenibilità ambientale proponendo soluzioni disciplinarmente fondate e socialmente condivise.

La Valutazione Ambientale, strategica per voler essere pienamente interna e connessa al processo decisionale, è una delle novità di questa recente evoluzione del Piano che deve intenderla come una modalità per aumentare il proprio "rendimento" e per sottoporlo con più facilità al giudizio degli altri.

La Valutazione Ambientale Strategica è un processo di supporto alla decisione che è stato introdotto nello scenario programmatico europeo dalla Direttiva 2001/42/CE per consentire la "valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente". Questa innovazione ha rapidamente trovato eco nella legislazione urbanistica, che è stata rivista o è in corso di revisione in molte delle Regioni di più consolidata tradizione urbanistica del Paese.

Così, per la Regione Emilia Romagna che ha previsto una specifica Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (VALSAT) con la nuova L.R. 20/2000, e che ora si misura con una VAS entrata formalmente nel lessico urbanistico delle Regioni con il D.Lgs 152/2006

In una fase che è ancora di sperimentazione sarà utile considerare la peculiarità della applicazione della VAS ai Piani Urbanistici, peculiarità determinata dal fatto che il piano urbanistico incorpora "per sua natura" obiettivi di qualità ambientale e costituisce esso stesso un momento della politica ambientale dell'Ente.

Questa considerazione consente (e richiede) di intendere la Valutazione Ambientale Strategica come un percorso interno alla costruzione del Piano, certificabile negli esiti e predisposto al monitoraggio.

Un confronto non rituale della cultura della pianificazione, quella degli urbanisti che fanno i piani, con le culture della valutazione, quelle degli

ambientalisti che fanno le VIA, è la condizione essenziale per affrontare i temi della VAS con chiarezza.

Schematizzando (ma non troppo) l'alternativa è tra:

- a. una concezione della VAS come macro VIA che assume l'obiettivo di mitigare i riflessi ambientali delle determinazioni del Piano Urbanistico, determinazioni che vengono concepite come di norma estranee alla politica ambientale dell'Ente;
- b. una concezione della VAS come percorso di verifica in itinere (e di impostazione del monitoraggio e della valutazione ex-post) della politica ambientale che il Piano Urbanistico incorpora, applicandosi alle criticità ambientali presenti sul territorio e proponendosi almeno di non peggiorarle (possibilmente migliorarle) con il proprio intervento.

In questo secondo approccio oggetto della valutazione sono le criticità accertate, alle quali si applicano le strategie di piano per cercare di rimuoverle, contrastarle, mitigarle; in un gioco in cui guadagni e perdite debbono compensarsi e raggiungere una somma positiva: si fa il piano con l'intento dichiarato di "migliorare la situazione", non se ne fa la VAS perchè la situazione dopo il piano "non peggiori".

In questa seconda ipotesi, al centro dell'interesse dei pianificatori (e delle amministrazioni accorte) è quindi la mappa delle criticità, da intendere ovviamente in senso iper-testuale, ma con un preciso riferimento alla raffigurabilità e, quindi, alla comunicabilità dei propri contenuti, anche nei confronti di un pubblico non specialistico

### **Il ciclo dell'acqua**

Lo stato ecologico dei principali corsi d'acqua superficiali è mediamente scadente: la situazione è attribuibile all'importanza del carico inquinante diffuso che arriva ai corpi idrici senza subire trattamenti efficienti di depurazione, in particolare sul Panaro. Tuttavia gli studi pubblicati da A.R.P.A. su una serie storica di dati dal 1997 al 2004 rivelano un progressivo e significativo miglioramento qualitativo dei corsi d'acqua minori (Tiepido, Guerra, Nizzola, ecc.) anche se restano significativi i livelli di azoto nitrico veicolato da questi corpi idrici, con concentrazioni proporzionalmente più elevate quanto minore è la portata idrica naturale.

Una pari o superiore attenzione merita lo stato di salute dei corpi idrici sotterranei che nel territorio dell'Unione sono principalmente rappresentati dai serbatoi naturali posizionati in corrispondenza delle conoidi del Panaro, dei Torrenti Nizzola, Guerro e Tiepido. In particolare la conoide del Panaro assume un ruolo rilevante nel sistema provinciale e regionale delle risorse idriche.

Tra i fattori influenti sugli aspetti quali-quantitativi delle risorse idriche sotterranee quello agrozootecnico incide significativamente sia in quanto fortemente idroesigente sia in quanto produttore di sostanze distribuite sul suolo agricolo (fertilizzanti chimici e organici, pesticidi, ecc.): una riduzione di questo fattore di pressione tuttavia si registra grazie alla contrazione del comparto zootecnico e alla diffusione di produzioni biologiche oltre che all'applicazione delle normative che regolamentano gli spandimenti.

Fattore non marginale è anche la vetustà del sistema fognario, quasi totalmente di tipo misto in cemento o PVC, per le condotte più recenti, che diventa elemento di criticità ove le perdite interessino le aree ad alta vulnerabilità idrogeologica.

Il sistema fognario e in genere quello della rete idrografica che è recapito delle acque meteoriche sono fattori critici anche in relazione al verificarsi di eventi piovosi di forte intensità, determinando l'incapacità di smaltimento con frequenti allagamenti ed esondazioni. La riorganizzazione del sistema fognario e di collettamento delle acque, soprattutto lungo la direttrice ovest del Panaro (Sistema Vignola - Spilamberto), si evidenzia quindi come un'esigenza che richiede una risposta sul versante della pianificazione e programmazione di settore di lungo periodo, da costruire, in un negoziato determinato, con il soggetto gestore del servizio a partire da un indifferibile investimento per la ricostruzione delle conoscenze sullo stato e la funzionalità delle reti.

### **La qualità dell'aria**

I dati provinciali sulla qualità dell'aria evidenziano per i comuni dell'Unione una situazione di inquinamento potenziale (calcolato cioè in base alle emissioni teoriche dei diversi settori di attività) relativamente inferiore a quello misurato per l'area modenese e per il distretto delle ceramiche, ma superiore a quella dei comuni collinari.

Le emissioni di polveri sottili, biossido di azoto e monossido di carbonio, seguono questa tendenza in maniera abbastanza omogenea nei diversi comuni, mentre variazioni più spiccate si hanno per il biossido di zolfo e per gli ossidi di azoto emessi dai processi tipici dell'ambiente rurale.

Una componente rilevante nella determinazione della qualità dell'aria è costituita dalla crescita dei volumi di traffico motorizzato, particolarmente per spostamenti quotidiani casa-lavoro, casa-servizi, cui si aggiungono le emissioni legate ai consumi di gas metano per riscaldamento (sotto questo profilo le elaborazioni provinciali collocano Castelnuovo Rangone e Vignola in classe di criticità analoga a quella che interessa il distretto ceramico).

Per quanto riguarda gli effetti provocati sull'ambiente dal traffico veicolare, la presenza dell'autostrada, pur essendo marginale rispetto al territorio dell'Unione, è certamente un elemento di forte impatto, soprattutto per le polveri fini, la cui distanza di propagazione riguarda le zone di Spilamberto e Castelnuovo più prossime al nastro autostradale. Il resto dell'Unione è soggetta ad un livello di inquinamento atmosferico prodotto in maniera pressoché proporzionale al flusso in transito, con valori alti sulla S.S. 12, sulla S.R. 569 e sulla S.R. 623.

I contesti più sensibili all'inquinamento sono naturalmente quelli più caratterizzati dalla presenza antropica, in particolare gli ambiti urbani insediati con tessuto residenziale. Tra questi i più critici sotto questo profilo sono Spilamberto, Formica e Doccia di Savignano, Montale di Castelnuovo Rangone e la zona di ingresso a Vignola da nord, nonché la zona a ridosso del Centro Storico - Corso Italia - della stessa città di Vignola.

Nello scenario futuro l'aumento delle emissioni dovute all'incremento del numero di mezzi circolanti e all'aumento della mobilità sarà sostanzialmente compensato dalla riduzione degli inquinanti (con probabile eccezione per quelli aventi effetti climalteranti) dovuta ai miglioramenti tecnologici ipotizzati.

Rispetto allo scenario attuale, però, con la realizzazione delle nuove opere degli scenari infrastrutturali di progetto si avrà una sensibile mitigazione delle situazioni ambientali oggi più critiche. La produzione di inquinanti, infatti, si concentrerà in misura maggiore sulle nuove infrastrutture viarie, che essendo in variante alla rete attuale sono ubicate esternamente alle zone residenziali, quindi in zone a bassissima ricettività antropica, contrariamente a quanto

avviene nella situazione attuale in cui tutta la viabilità principale attraversa i centri abitati.

### **La conservazione del suolo e le risorse biotiche**

I fenomeni di degradazione ed alterazione delle caratteristiche naturali del suolo sono più accentuati in quelle aree dove è più forte l'attività antropica. Basti pensare alla cospicua sottrazione di suoli per usi insediativi, e non solo quelli urbani ove si consideri che nel territorio rurale si è avuto negli anni più recenti un fenomeno di analoga grandezza; l'impermeabilizzazione non compensata da opportuni interventi va ad incrementare inoltre il rischio idraulico a causa della incapacità delle reti a sostenere la crescita dei volumi di deflusso.

Negli ultimi trent'anni la superficie del territorio urbanizzato nell'Unione Terre di Castelli è più che raddoppiata (mostrando comunque valori percentualmente più contenuti della media provinciale), con molteplici ricadute ambientali dirette o indirettamente connesse.

In particolare l'occupazione di suolo da parte delle attività antropiche, la realizzazione di barriere territoriali (strade di importante traffico), la semplificazione e omogeneizzazione delle colture agricole inducono una riduzione e una frammentazione degli ecosistemi con le tendenziali difficoltà delle specie animali e vegetali a riprodursi. Nel territorio dell'Unione le aree di potenziale naturalistico sono costituite nella pianura da "isole" circondate dalle coltivazioni e dalle aree urbanizzate, mentre nelle zone più interne della collina lo stato qualitativo della biodiversità risulta ancora di pregio, grazie ad una pressione antropica inferiore.

In un confronto storico delle forme d'uso dei suoli il valore degli indicatori ecologici risulta generalmente in peggioramento rispetto alla soglie storiche precedenti.

La ricostruzione di una rete di connessioni ecologiche tra i diversi ambienti che favoriscano la conservazione della biodiversità diviene così un'esigenza da considerare primaria anche nelle strategie di attuazione della pianificazione (mantenimento di varchi inedificati, interventi di ambientazione delle infrastrutture di nuova realizzazione, miglioramenti delle dotazioni ecologiche degli insediamenti).

Le attività estrattive sono indubbiamente un fattore di importante alterazione dell'assetto naturale dei suoli e nel passato sono state anche sovente un generatore di forte degrado, di cui nel territorio dell'Unione rimangono segni non ancora recuperati dal processo di rinaturalizzazione spontaneo.

L'attività estrattiva rappresenta comunque un comparto produttivo importante, essendo i volumi di ghiaie, sabbie e limi estratti nell'area del Panaro pari al 48% dell'intero ammontare estratto a livello provinciale, e contemporaneamente può rappresentare un'importante risorsa per le politiche di riequilibrio ecologico, particolarmente legate alla presenza del fiume, da valorizzare con il progetto per l'allestimento del parco fluviale del Panaro, proposta raccolta e rilanciata dal PSC.

### **La risorsa energia**

Le criticità ambientali del territorio dell'Unione non possono prescindere dalla variabile energia, che impone la sua rilevanza sia nei confronti dei problemi di sicurezza di approvvigionamento che di quelli legati al cambio climatico. Pur essendo di dimensione molta ampia (nazionale, europea, se non globale) la problematica energetica vede un forte coinvolgimento del livello locale, poiché molte delle possibili politiche attive che contrastano l'aumento dei consumi e delle emissioni sono applicabili dall'utente finale (imprese, cittadini ed amministrazioni pubbliche), ed i Comuni rappresentano il livello di decisione più prossimo agli utenti finali.

La variabile energia va analizzata considerando la domanda, articolata per settori finali (residenziale, produttivo, trasporti) e per vettori (gas, energia elettrica, combustibili per autotrazione,...), e confrontandola con l'offerta locale, rappresentata dalle risorse energetiche locali e dalle centrali di trasformazione: nel territorio considerato l'offerta locale è determinata essenzialmente da fonti rinnovabili e da centrali di cogenerazione (produzione combinata di energia elettrica e di calore a livello industriale o di quartiere).

Poiché la domanda di energia ha una variabilità continua, legata alle dinamiche demografiche ed agli andamenti economici, nonché dalle trasformazioni nell'uso da un vettore ad un altro (per esempio da benzina a gasolio), va determinata l'evoluzione futura dei consumi (scenario tendenziale), per individuare quale domanda andrà soddisfatta all'orizzonte

della scadenza del piano (nel nostro caso si è adottato l'orizzonte temporale del 2015, per sintonia con i dati provinciali).

Infine, per definire le criticità legate alla variabile energia, va determinata la potenzialità di modifica del quadro attuale, basandosi sul calcolo della disponibilità teorica di energia estraibile dalle fonti rinnovabili locali, delle opportunità di risparmio energetico fornibile da aumenti dell'efficienza energetica nell'uso finale (per es. riduzione delle dispersioni degli edifici) o nelle trasformazioni (per es. maggiore efficienza delle centrali di produzione elettrica).

La situazione dell'energia nel territorio è indagata nel "Quadro conoscitivo energia" predisposto dalla Provincia di Modena per la variante generale del PTCP. L'area di Vignola, che in valori assoluti è la penultima tra le aree in cui è suddivisa la provincia, è in realtà, in termini di consumo per abitante, al secondo posto.

In una proiezione decennale, si stima per l'area di Vignola un aumento del 27% dei consumi finali nel settore residenziale (estrapolazione basata sull'andamento demografico) ovvero del 22% (estrapolazione basata sulle previsioni urbanistiche vigenti), mentre per il settore produttivo è stato stimato un incremento del 14%.

Esaminando il quadro dell'offerta di energia attualmente prodotta in area sommata a quella potenziale da fonti rinnovabili si ha una copertura teorica che può essere assicurata da energie locali e rinnovabili del 14% della domanda di energia attuale.

L'investimento maggiore che quest'area può effettuare riguarda invece il risparmio energetico. Il parco di edilizia residenziale risalente al periodo 1946 - 1971, presenta una forte esigenza di riqualificazione sia degli impianti termici ed elettrici, sia dell'involucro edilizio. Adottando misure d'efficienza energetica durante la ristrutturazione di tali edifici, soprattutto nella sostituzione degli impianti termici e delle superfici vetrate, e nell'applicazione aggiuntiva di materiale isolante su pareti, tetto e basamento, sarebbe possibile conseguire un notevole risparmio nella domanda di energia del settore residenziale. A partire dalla classificazione energetica per gli edifici residenziali proposta dall'Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile di Modena si è stimato che i consumi potrebbero complessivamente diminuire del 36,6%.

Inoltre troveranno modalità di applicazione nella regolamentazione urbanistico-edilizia i nuovi criteri espressi dalla variante generale del PTCP recentemente adottata, in particolare l'obbligo di introdurre una quota del 30% di energie rinnovabili o cogenerazione in tutti i comparti civili ed industriali sopra i 1000 mq di SU, l'obbligo di teleriscaldamento sopra i 10.000 mq di SU, e la riduzione del 50% della CO2 nelle riqualificazioni urbane.

Il risparmio energetico possibile nel settore produttivo calcolato sulla base della direttiva europea sugli usi finali di energia (32/2006/CE), recentemente recepita dal D. Lgs. 115/2008, che impone un aumento di efficienza di 1% all'anno a tutto il settore produttivo, è stimabile al 2015 nella misura del 7%.

Non vi sono disponibili proiezioni sulla riduzione possibile nel settore trasporti, ma si verifica una saturazione nell'indice di motorizzazione, per cui non si è considerata alcuna variazione per questo settore finale.

Sulla base di quanto detto l'obiettivo teorico complessivo di riduzione di fonti fossili (offerta attuale, potenziale da rinnovabili e da risparmio energetico) potrebbe dunque raggiungere il 25% dei consumi energetici al 2015. E' compito delle scelte politiche locali (e dei piani strategici in cui esse si concretizzano) valutare quanto ci si possa avvicinare a questo obiettivo teorico. La misura di questo avvicinamento è influenzata da diversi fattori: lo scenario più generale (per esempio la politica energetica decisa a marzo 2007 dall'Unione Europea, il cosiddetto 20-20-20, cioè aumento di efficienza del 20%, quota di rinnovabili pari al 20%, riduzione delle emissioni di CO2 del 20%, all'orizzonte del 2020, ovvero il Piano Energetico Regionale che definisce il raggiungimento degli obiettivi di Kyoto, pari ad una riduzione di CO2 in regione dell'8% nel 2012); le risorse che possono essere mobilitate su questi obiettivi, sia pubbliche che private; gli obblighi imposti dalla legislazione sovra-ordinata (l'Atto di Indirizzo e coordinamento sui requisiti di rendimento energetico e sulle procedure di certificazione energetica degli edifici della Regione; prescrizioni del PTCP), ed infine le priorità scelte dalle amministrazioni pubbliche locali.

### **Il dissesto idrogeologico negli alvei fluviali**

La parte montana e di alta pianura del Panaro, fino a monte della via Emilia, è caratterizzata da una marcata tendenza all'erosione di fondo con significativi abbassamenti. Il fenomeno è accompagnato da un restringimento della

sezione dell'alveo in tutto il tratto, con conseguente stabilizzazione delle barre longitudinali.

A valle della briglia di Vignola, si assiste ad un degrado dell'aspetto fluviale dovuto principalmente all'assenza del materasso ghiaioso, con conseguente abbassamento del piano di scorrimento fluviale, tale da mettere in luce il sottostante substrato argilloso. Ciò provoca la canalizzazione dell'alveo ed un radicale mutamento in negativo dell'ambiente e del paesaggio fluviale. Tale fenomeno di origine antropica, imputabile alle massicce estrazioni di ghiaie in alveo operate tra gli anni '50 e '70, ha tra l'altro ridotto la capacità del fiume di approvvigionare le falde freatiche di subalveo.

Le numerose opere di difesa trasversali, realizzate generalmente a protezione di attraversamenti stradali, sono caratterizzate da notevoli dimensioni e da salti complessivi elevati (in alcuni casi anche pari a 10÷15 m) e determinano uno squilibrio di bilancio del trasporto solido sull'asta (sovralluvionamento a monte e riduzione del trasporto solido a valle), con conseguente esaltazione dell'erosione di fondo e lo scalzamento delle difese spondali. Sono state individuate erosioni progressive negli ultimi anni (2000-2007) concentrate soprattutto nel tratto compreso tra Savignano e Spilamberto.

Le situazioni puntuali di erosione accelerata in alveo che risultano più significative riguardano, una, la sezione fluviale in corrispondenza del ponte ferroviario tra Vignola e Savignano sul Panaro, ove la briglia a protezione del ponte è parzialmente crollata ed è stato approntato un progetto per il completo ripristino, un'altra riguarda il tratto a valle del ponte stradale tra gli abitati di Vignola e di Formica, dove le opere di protezione della traversa risultano danneggiate e scalzate al piede.

In entrambi i casi si rende necessaria la realizzazione di urgenti ed efficaci interventi di manutenzione dei tratti fluviali ed eventuale ripristino delle opere trasversali, al fine di interrompere i fenomeni erosivi in atto e salvaguardare le opere di attraversamento.

### **Il dissesto idrogeologico nelle aree di monte**

Nel territorio dell'Unione i fenomeni franosi si concentrano nel settore meridionale del Comune di Castelvetro di Modena (in particolare la porzione più rilevata dei bacini dei Torrenti Guerro e Nizzola), lungo i rilievi collinari del Comune di Savignano sul Panaro e occasionalmente nel settore collinare di

Vignola. La maggior parte dei movimenti è costituita da colate, che assumono le caratteristiche di un fluido viscoso in grado di muoversi anche in presenza di limitate pendenze del versante.

Frequenti sono i fenomeni gravitativi di limitate estensione e profondità, spesso riconducibili a pratiche agrarie o utilizzi non appropriati del territorio, che talora determinano colate di limitata profondità ed ampiezza, che si producono a seguito di periodi piovosi prolungati e/o intensi.

La maggior parte di questi dissesti vengono bonificati direttamente dai conduttori dei fondi agricoli, con semplici interventi di rimodellazione delle superfici e regimazione delle acque superficiali e quindi tendono a comparire e scomparire sul territorio molto rapidamente.

Infatti, evitando pratiche agrarie che prevedono la mobilitazione profonda dei terreni di copertura e garantendo la corretta regimazione delle acque superficiali, si può evitare l'insacco di dissesti.

Viceversa la mancata realizzazione di canalette di scolo e l'aratura lungo la direzione di massima pendenza, sono frequentemente all'origine di fenomeni di erosione concentrata e/o diffusa, con conseguente formazione di colate che talora possono coinvolgere la rete viaria o gli insediamenti residenziali.

## **Il rischio idraulico**

L'Autorità di Bacino del Fiume Po, nel proprio Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (P.A.I.), ha individuato lungo i corsi d'acqua le principali aree che, identificando porzioni di territorio interessate da eventi di piena con tempi di ritorno significativi, presentano differente grado di pericolosità.

All'interno della Fascia B (aree interessabili da piene con tempo di ritorno duecentennale) individuata lungo il F. Panaro rientrano in destra idraulica alcune aree rivierasche del Comune di Savignano, mentre in sinistra idraulica va segnalata un'ampia porzione di territorio immediatamente a monte del ponte stradale tra Vignola e Formica, in cui ricadono parte degli impianti sportivi di via del Portello di Vignola e alcuni fabbricati residenziali.

Inoltre sempre in sinistra idraulica vanno segnalati un paio di porzioni rivierasche di forma allungata e di limitata profondità, ricadenti rispettivamente nei Comuni di Vignola e di Spilamberto. Circa il T. Tiepido, la

Fascia B interessa unicamente un'area di limitate dimensioni priva di insediamenti all'estremità nord del territorio comunale.

Il territorio dell'Unione Terre di Castelli presenta criticità di tipo idraulico non solo a livello del reticolo maggiore, ma soprattutto a livello dei corsi d'acqua minori e dei canali di bonifica. Infatti molti episodi alluvionali storici sono da imputare a insufficienze idrauliche dei corsi d'acqua minori o dei collettori della rete irrigua/scolante.

Più in particolare la maggior parte delle criticità sono da ricondurre alla particolare condizione del reticolo idrografico, spesso caratterizzato da sbocchi condizionati e rigurgitati, mentre in qualche altro caso le inefficienze sono dovute al sottodimensionamento di manufatti (es. ponti o sezioni di tombinamento).

### **Il rischio sismico**

Tutti i Comuni del territorio nazionale sono stati classificati sismici con diverso grado di sismicità. La situazione attuale vede il comune di Castelvetro di Modena classificato in 2° classe, mentre i restanti comuni del territorio dell'Unione sono individuati in 3° classe.

Il Piano Strutturale Comunale, attuando gli indirizzi previsti dal PTCP, deve realizzare una nuova cartografia della pericolosità sismica locale individuando, ad una scala di dettaglio, le parti del territorio caratterizzate dai differenti scenari di pericolosità sismica locale e dettando indirizzi e prescrizioni necessari alla progettazione attuativa/operativa assegnata al Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE) e al Piano Operativo Comunale (POC), per le parti del territorio che risultano maggiormente esposte a pericolosità sismica.

### **L'organizzazione per le emergenze ambientali**

Il Piano Provinciale di Emergenza, elaborato per stralci dalla Provincia di Modena, ha classificato il territorio dei Comuni dell'Unione Terre di Castelli soggetto alle seguenti tipologie di rischio: rischio sismico, rischio idrogeologico, rischio idraulico, rischio chimico - incidenti rilevanti, rischio incendi boschivi.

I Comuni aderenti hanno deciso di trasferire le funzioni di Protezione Civile all'Unione Terre di Castelli e nel 2002 hanno sottoscritto una specifica

Convenzione per la gestione unitaria nel territorio dell'Unione dei Comuni "Terre di Castelli" dei servizi e delle operazioni di protezione civile.

Sotto il profilo organizzativo, l'Unione è attualmente dotata di un proprio Ufficio intercomunale di Protezione Civile, con sede a Vignola. Va infine ricordato un progetto di particolare importanza ai fini del presidio del territorio, costituito dal *Polo della sicurezza e protezione civile* che sorgerà a Vignola nei pressi dell'incrocio tra via per Sassuolo (SP 569R) e via Circonvallazione (SP 4). La struttura ospiterà la Caserma dei Vigili del Fuoco, la Caserma dei Carabinieri, il magazzino comunale e la sede della Protezione Civile, della Pubblica Assistenza di Vignola e di altre Associazioni di Volontariato.

La decisione di concentrare questi servizi fondamentali per la sicurezza del territorio in nuovi fabbricati, collocati strategicamente sulla viabilità principale ed esternamente al contesto urbano, rappresenta certamente una scelta felice ed oculata.

Le aree di emergenza attualmente individuate rappresentano nel complesso una dotazione buona (2 aree di ammassamento soccorsi, 45 aree di accoglienza, 22 aree di attesa per la popolazione), tuttavia si suggerisce l'incremento del numero di aree di attesa, che si ricorda devono essere prossime ai luoghi di residenza, e l'inserimento di un'area di ammassamento a copertura del settore occidentale del territorio intercomunale.

Inoltre non è da escludere che le aree attualmente individuate possano ridursi a fronte degli interventi edificatori previsti dai PRG vigenti e dal redigendo PSC. Pertanto ci si riserva di verificare le singole previsioni alla luce delle scelte di piano, premettendo sin d'ora che laddove importanti settori residenziali dovessero trovarsi carenti di aree di riferimento, si dovrà procedere con l'individuazione di nuove aree. Tale indicazione dovrà trovare riscontro cartografico nei POC.

### **Gli obiettivi di sostenibilità**

A fronte delle criticità emerse attraverso lo studio dello stato di fatto e brevemente descritte, tenendo conto di quelli che sono i principali fattori di pressione antropica legati da un lato alla crescita della popolazione e dall'altro al consumo delle risorse disponibili, si è ritenuto necessario definire alcuni

obiettivi di sostenibilità che consentano di pianificare lo sviluppo futuro rendendolo compatibile con l'ambiente circostante.

In tal senso, dunque, vengono individuati alcuni primi obiettivi di ampio respiro che, a partire da indicazioni sulla normativa di riferimento a scala nazionale e regionale, valutino contemporaneamente gli effetti, le sinergie e le conflittualità presenti tra le diverse azioni proposte, precisandosi nel percorso di formazione del PSC:

- sviluppo di un sistema differenziato di risorse che sia in grado di costituire un'opportunità economica per il territorio,
- definizione degli interventi di riconversione e riqualificazione urbana e industriale che limitino lo sfruttamento di risorse non rinnovabili e favoriscano una diminuzione dell'impatto antropico su quelle già in fase di compromissione avanzata;
- revisione del ruolo del settore produttivo e della relativa offerta di opportunità insediative in conseguenza dello scenario economico generale e del contenimento del consumo di suolo;
- identificazione delle funzioni che consentano di riqualificare le aree urbane e/o industriali a maggiore predisposizione, incentivando per le prime l'intensificazione degli usi, l'inserimento di nuove tipologie edilizie, la creazione di spazi pubblici e di attrezzature di servizio, previa definizione delle porzioni dismesse, degradate, da ristrutturare e per le seconde la relativa specializzazione.
- promozione di politiche abitative che privilegino, prima dell'urbanizzazione di nuove aree, la trasformazione o riqualificazione delle aree produttive esistenti in ambito urbano (in presenza di attività incongrue o in dismissione) per ridurre i problemi di incompatibilità tra insediamenti produttivi e aree residenziali e contemporaneamente realizzare nuovi insediamenti urbani contenendo la sottrazione di suolo al territorio rurale;
- individuazione di progetti contenenti parametri capaci di cogliere, oltre agli standard di qualità urbana e/o industriale da perseguire, anche le innovazioni tecnologiche, in grado di garantire la massima efficienza energetica e sostenibilità ambientale, sia attraverso la creazione di una rete ecologicamente specializzata, sia una ben delineata continuità morfologica,

ambientale e paesaggistica con il contesto territoriale e con i "segni" del paesaggio

- promozione di itinerari di fruizione in grado di innescare nuove attività ambientalmente compatibili connesse tra l'altro al turismo rurale e naturalistico e alla fruizione del paesaggio;
- valorizzazione del patrimonio di risorse naturali esistenti, loro salvaguardia, connessione fisica ed ecologica (estensione delle aree naturali e semi naturali rilevate nel territorio, miglioramento del livello di connessione ecologica tra le aree naturali esistenti) ed eventuale loro potenziamento;
- promozione di interventi che valorizzino il patrimonio storico o storico-testimoniale rappresentativo della cultura e dell'identità locale. Sicuramente un aspetto positivo della presente pianificazione che si ritiene importante sottolineare, può essere individuato nell'opportunità offerta dalla legge 20/2000 di predisporre i piani strutturali in forma associata, che rappresenta uno strumento molto utile per l'efficace coordinamento delle scelte che assumono come riferimento la scala di area vasta.

Il fatto di poter leggere in modo unitario le criticità del territorio che non hanno a che fare solo con la dimensione locale, mostrando i vantaggi e le problematiche determinate da scelte sinergiche o, al contrario, conflittuali su territori limitrofi è fattore di aumento della coerenza complessiva e della efficacia delle scelte progettuali.

Vignola/SINTESI DP.doc