



**Provincia di
Cremona**



**Comune di
Voltido**



**Comune di
Cingia dè Botti**



**Comune di
San Martino del
Lago**



**Comune di
Solarolo
Rainerio**



**Comune di
San Giovanni in
Croce**



**Comune di
Casteldidone**



**Comune di
Motta Baluffi**



**Comune di
Scandolara
Ravara**



**Comune di
Torricella del
Pizzo**



**Comune di
Gussola**



**Comune di
Martignana di Po**



**Comune di
Casalmaggiore**



**Comune di
Rivarolo del Re
ed Uniti**



**Comune di
Spineda**

Piano Territoriale d'Area vasta del Casalasco



R.01

Criteri generali del progetto Relazione illustrativa

Il Presidente della Provincia

Massimiliano Salini

L'assessore alla Pianificazione territoriale

Giovanni Leoni

Il Dirigente del Settore Pianificazione territoriale

Maurizio Rossi

Il Responsabile del Settore Pianificazione territoriale

Barbara Armanini

Gruppo di lavoro

Alex Massari (Responsabile)

Marco Banderali

Marco Antonelli

PROVINCIA DI PIACENZA

Ordine degli Architetti,

Pianificatori,

Paesaggisti e

Conservatori

ALEX
MASSARI

Pianificatore
Territoriale

594

Marzo 2013

SOMMARIO

1.	Premessa	1
2.	Percorso di ascolto svolto nei mesi di febbraio - marzo 2013.....	5
3.	Strategie del Piano Territoriale d'Area vasta del Casalasco.....	6
3.1	Assetto territoriale e relazioni di area vasta	6
3.2	Sistema insediativo – servizi	8
3.3	Sistema insediativo – residenziale	13
3.4	Sistema insediativo – produttivo.....	14
3.5	Sistema insediativo – commerciale	20
3.6	Conseguenze per il governo del territorio in caso di gestione e controllo della componente esogena	21
3.7	Sistema infrastrutturale e della mobilità.....	22
3.8	Sistema ecologico-ambientale e paesaggistico	27
3.8.1	Emergenze presenti sul territorio e spunti per un progetto di valorizzazione turistica del Casalasco	27
3.8.2	Connessioni di rete.....	30
4.	Criteri di perequazione territoriale intercomunale	33
4.1	Principi e contenuti della perequazione territoriale.....	33
4.2	Modelli di perequazione territoriale.....	35
4.3	Possibili modalità operative	36
4.4	Configurazione del Fondo di compensazione	41
5.	Valutazione Ambientale Strategica (VAS) - riferimenti normativi e fasi procedurali	43

1. PREMESSA

Il Piano Territoriale d'Area vasta (PTdA) in via generale trova il suo fondamento a partire dal quadro della pianificazione territoriale assumendo quali riferimenti e presupposti:

- il Piano Territoriale Regionale (PTR), per lo specifico sistema territoriale in cui ricade e per gli obiettivi generali da questo definiti nelle sue diverse componenti, prima tra tutte il Piano Paesistico;
- il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), nel rispetto delle disposizioni in esso contenute relativamente al sistema insediativo, infrastrutturale ed ecologico-ambientale.

La Provincia di Cremona ha approvato la Variante del PTCP di adeguamento alla L.R. 12/2005 con D.C.P. n. 6 dell'8 aprile 2009, conformando così alla nuova legislazione urbanistica regionale il pre-vigente PTCP approvato nel 2003.

Il PTdA, così come previsto dall'art. 35 della Normativa del PTCP vigente, rappresenta uno strumento di pianificazione sovracomunale la cui funzione è quella di approfondire in un ambito territoriale intercomunale le strategie territoriali indicate dal PTR e dal PTCP, integrandole e coordinandole con gli indirizzi e le indicazioni contenute negli strumenti di pianificazione dei Comuni interessati e con i grandi progetti territoriali in essi previsti.

La motivazione principale che ha sostenuto l'elaborazione del Piano Territoriale d'Area vasta del Casalasco risponde alla necessità di ridurre la competitività tra le Amministrazioni comunali coinvolte, favorendo strategie di cooperazione al fine di ottimizzare l'uso e la gestione delle risorse territoriali, ambientali ed economiche, di migliorare la qualità insediativa e di accrescere la competitività territoriale con le aree esterne.

Il PTdA assume pertanto gli obiettivi, gli indirizzi, le prescrizioni e le indicazioni contenute nel PTCP per l'area d'intervento e ne approfondisce e ne sviluppa le implicazioni in accordo con gli obiettivi e le esigenze di carattere comunale, configurandosi così come uno strumento di attuazione del PTCP e trovando riferimento per l'applicazione in via innovativa e sperimentale dei contenuti (per la parte di carattere programmatico del PTCP) definiti dall'art. 15 della L.R. 12/2005. Lo scopo del PTdA, di conseguenza, è quello di individuare ed attuare le strategie e gli interventi capaci di armonizzare le esigenze locali con quelle di area vasta.

La premessa fondamentale è che il PTdA non è solo uno strumento di pianificazione territoriale, ma porta con sé un cambiamento di tipo culturale e metodologico che muta radicalmente la disciplina urbanistica a livello locale.

Il PTdA si propone di "governare" il territorio inteso come realtà composita di persone, attività e luoghi. Per fare ciò devono essere definite una serie di azioni interdisciplinari legate all'ambiente, all'economia, alla socialità, alle infrastrutture, alla cultura, alla memoria storica e alle radici autentiche dei luoghi.

La seconda grande innovazione sta nel percorso di costruzione dello strumento urbanistico; un percorso che deve necessariamente aprirsi al territorio e alla cittadinanza (anche intesa come insieme di soggetti privilegiati portatori di interessi diffusi), condividendo "durante" e non "al termine" le scelte e le azioni.

L'introduzione di uno strumento di pianificazione così concepito porta necessariamente alla riduzione di un po' di autonomia che i singoli Comuni oggi dispongono a favore di un territorio più compatto, più forte e con maggiore potere contrattuale nei confronti dei soggetti altri sia pubblici sia privati.

Il PTdA del Casalasco dovrà pertanto essere un progetto finalizzato al coordinamento delle scelte territoriali di area vasta che riguardano i processi di sviluppo e gestione del territorio con rilievo per l'intero ambito, sulla base di una comune visione delle strategie da mettere in atto, perseguendo finalità di sviluppo sociale ed economico, tutela dell'integrità fisica ed ambientale, nonché dell'identità culturale e paesaggistica del territorio.

L'ambito territoriale del PTdA del Casalasco è costituito da tutti i Comuni inseriti dal PTCP nelle Aree di Coordinamento Intercomunale (ACI) n. 13 e 14, ossia Cingia dè Botti, Motta Baluffi, Voltido, San Martino del Lago, Scandolara Ravara, Torricella del Pizzo, Solarolo Rainerio, Gussola, San Giovanni in Croce, Martignana di Po, Casteldidone, Casalmaggiore, Rivarolo del Re ed Uniti, Spineda.

Tenendo in considerazione l'interazione tra le diverse tematiche, gli obiettivi di Piano possono essere declinati secondo le seguenti puntualizzazioni:

Sistema economico e sociale

- sostegno alle eccellenze ed alle emergenze locali, in riferimento sia alle attività agricole sia alle attività produttive (secondarie e terziarie);
- impulso alle attività di promozione del territorio;
- definizione di polarità di settore legate alle attività già insediate e di rilevanza territoriale (es. distretti produttivi).

Sistema insediativo

- definizione di specifici scenari di sviluppo finalizzati al controllo della crescita urbana e al contenimento del consumo di suolo agricolo;
- individuazione delle scelte insediative e localizzative coerenti con l'assetto generale delle infrastrutture e del sistema dei servizi;
- definizione di uno scenario complessivo in materia di servizi finalizzato all'ottimizzazione delle prestazioni in ragione della loro accessibilità e del bacino di utenza.

Sistema infrastrutturale e della mobilità

- individuazione del quadro strategico territoriale di riferimento al fine di definire una rete locale coerente e compatibile con il sistema di scala vasta;
- potenziamento della rete della mobilità dolce, a partire dallo schema provinciale, con particolare riferimento ai collegamenti con i principali poli di servizio;
- integrazione della rete della mobilità con i percorsi di fruizione turistica;
- riorganizzazione del trasporto pubblico locale in funzione del nuovo assetto dei poli di servizio.

Sistema ecologico-ambientale e paesaggistico

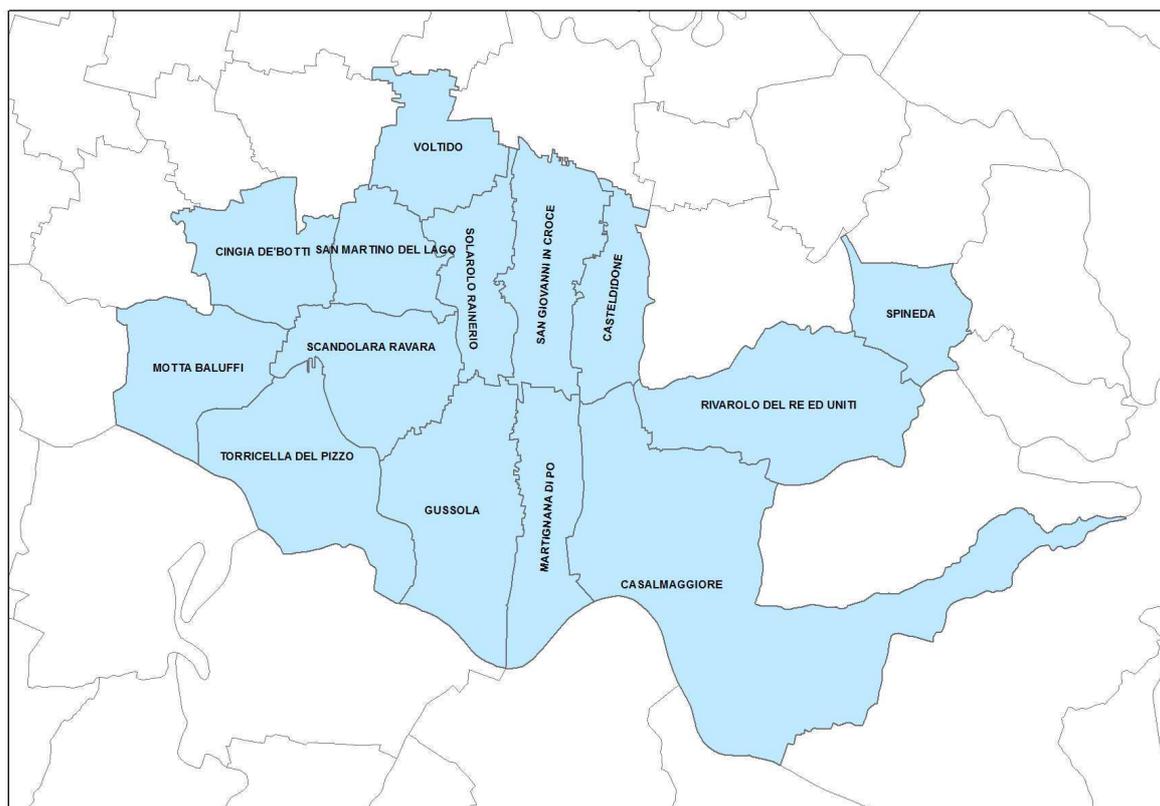
- valorizzazione e promozione delle emergenze ambientali, con particolare riferimento al sistema fluviale quale elemento ordinatore del territorio;
- individuazione di politiche di valorizzazione del paesaggio;

- valorizzazione, tutela e promozione del patrimonio storico, testimoniale e monumentale.

La modalità di adesione istituzionale formale al PTdA è stata individuata dalla Provincia nello strumento del Protocollo d'Intesa, il quale all'art. 3 riporta i seguenti obiettivi specifici del Piano:

- a) verificare e programmare il rapporto funzionale (comprese le modalità di gestione e forme di perequazione territoriale) tra i Poli Industriali comunali esistenti, già pianificati, programmati ed in fase di studio, e in modo particolare tra il Polo di San Giovanni in Croce e le aree esogene proposte dai Comuni;
- b) verificare e programmare il rapporto funzionale tra i sopra citati episodi insediativi e la rete infrastrutturale esistente/potenziale con particolare riferimento all'ipotesi dei tracciati della CR-MN, Ti-Bre, circonvallazione di Casalmaggiore;
- c) valutare la relazione di rete con il territorio extra-provinciale sul quale sorgono insediamenti potenzialmente rilevanti;
- d) impostare un'ipotesi di programmazione intercomunale dei servizi, che possa rappresentare lo spunto per la sua ricezione coordinata negli strumenti comunali;
- e) individuare la modalità di un corretto utilizzo dei suoli rispetto al reale fabbisogno insediativo;
- f) verificare il concreto utilizzo del PLIS "Golena del Po" quale strumento di programmazione delle aree extraurbane teso al coordinamento e alla valorizzazione di tutte le risorse agricole e fisiche della pianura casalasca, del reticolo idrologico, del versante multifunzionale della dimensione agricola, dei paesaggi e della cultura agricola come produzione di reddito collaterale per il presidio ambientale dell'agricoltore.

Figura 1-1 – Ambito territoriale del PTdA



Il Piano Territoriale d'Area dovrà essere approvato sia dalla Provincia che dagli stessi Comuni che vi hanno aderito. Con la sua approvazione il PTdA diventerà parte integrante ed attuativa dei contenuti del PTCP e dovrà essere recepito dai PGT comunali.

La presente relazione illustrativa descrive i criteri generali del progetto, le strategie progettuali del PTdA (da sviluppare durante le fasi successive di redazione del Piano), nonché la proposta metodologica per l'attuazione del Piano mediante meccanismi di perequazione territoriale intercomunale.

2. PERCORSO DI ASCOLTO SVOLTO NEI MESI DI FEBBRAIO - MARZO 2013

Nella fase iniziale di redazione del PTdA si è ritenuto opportuno effettuare un percorso di ascolto che ha coinvolto i Sindaci dei Comuni aderenti al Piano, nell'ottica di raggiungere una duplice finalità: da un lato quella di garantire una reale consistenza e condivisione ai contenuti del PTdA; dall'altro quella di fare emergere le tematiche strategiche, le problematiche da risolvere, le diverse progettualità in corso con le quali lo strumento pianificatorio si deve interfacciare nonché le progettualità da prevedere ex novo attraverso il Piano stesso.

Con riferimento alla prima finalità, ossia la condivisione dei contenuti (metodologici e progettuali) del PTdA, il processo di redazione del Piano deve infatti fondarsi su un preventivo accordo tra i Comuni coinvolti finalizzato alla volontà di condividere tre principi irrinunciabili:

- la condivisione delle risorse del territorio;
- l'applicazione di meccanismi di perequazione territoriale;
- il ruolo paritario svolto da ciascun Comune appartenente al PTdA.

Il primo principio esprime la condivisione della visione strategica del Piano incentrata sugli elementi che differenziano e qualificano il territorio del Casalasco. Le risorse risultano sia di carattere ambientale ma anche di carattere sociale ed economico. Il secondo principio afferma la volontà di attuare e gestire il Piano e la pianificazione urbanistica e territoriale all'interno di uno schema generale che ripartisce oneri e benefici in funzione di un meccanismo che sarà definito e stabilito dal PTdA. Il terzo principio sancisce definitivamente che non esiste un Comune capofila ma ogni Comune o associazione di Comuni svolge un ruolo trainante rispetto ad una determinata tematica trattata dal PTdA.

Relativamente invece alla seconda finalità del percorso di ascolto, ossia la evidenziazione delle tematiche da trattare con il PTdA, l'importante patrimonio di idee e di potenziali progettualità emerso dagli incontri è stato sintetizzato nel Capitolo 3 relativo alle strategie del Piano.

Gli incontri con i Sindaci dei diversi Comuni sono stati strutturati in funzione delle dinamiche aggregative avvenute (o che stanno avvenendo) per la "gestione unificata dei servizi comunali", al fine di meglio coordinare gli obiettivi e le strategie del PTdA con le gestioni associate dei servizi che si stanno sviluppando.

Tabella 2-1 - Calendario del percorso di ascolto

Data	Luogo	Comuni partecipanti
21 febbraio 2013	Torricella del Pizzo	UCL Municipia (Motta Baluffi, Scandolara Ravara), Gussola, Torricella del Pizzo, Cingia dè Botti
7 marzo 2013	San Giovanni in Croce	UCL Palvareta Nova (San Martino del Lago, Voltido, Solarolo Rainerio, San Giovanni in Croce)
7 marzo 2013	Rivarolo del Re ed Uniti	UCL Foedus (Casteldidone, Rivarolo del Re ed Uniti, Spineda)
8 marzo 2013	Casalmaggiore	Casalmaggiore

3. STRATEGIE DEL PIANO TERRITORIALE D'AREA VASTA DEL CASALASCO

Il presente Capitolo ha il compito di descrivere le strategie legate al sistema insediativo, infrastrutturale, ecologico-ambientale e paesaggistico che il PTdA mette in campo, attraverso una visione intercomunale delle nuove previsioni. E' opportuno premettere come tali strategie rappresentino la sintesi e la sistematizzazione delle tematiche emerse negli incontri con i Sindaci dei Comuni aderenti al Piano avvenuti nei mesi di febbraio e marzo 2013.

I meccanismi attuativi e regolativi da introdurre per governare tali scelte strategiche verranno invece descritti nel successivo Capitolo 4.

Con riferimento alla struttura programmatica e attuativa che il PTdA dovrà prevedere, è importante sottolineare come le diverse strategie di Piano dovranno essere inquadrare all'interno di "due diverse visioni temporali":

- strategie e previsioni di breve - medio periodo, ossia le progettualità che si configurano come il fulcro del PTdA, contraddistinte da logiche attuative concretizzabili in un arco temporale limitato;
- strategie e previsioni di lungo periodo, ossia le progettualità sulle quali il PTdA fornirà direttive e indirizzi, ma contraddistinte da logiche attuative concretizzabili in un arco temporale più ampio.

3.1 Assetto territoriale e relazioni di area vasta

Il territorio del Casalasco, così come l'intera area della provincia di Cremona, è completamente pianeggiante, essendo situato nella zona sud-orientale della bassa pianura lombarda, con la presenza di molteplici fenomeni insediativi dovuti ai differenti caratteri fisico-naturali che hanno influenzato nel tempo l'organizzarsi dei centri edificati.

A partire dagli anni '50 del Novecento, in provincia di Cremona il movimento dalle campagne alle città, seppur meno evidente rispetto ad altre realtà della regione, ha dato vita ad una crescita delle aree urbane. Attualmente la struttura insediativa della provincia è caratterizzata da pochi centri di grandi dimensioni, che costituiscono i poli urbani attrattori di nuove attività e insediamenti, e molti centri minori che costellano il territorio a maggiore carattere agricolo. La presenza di numerosi piccoli centri è una caratteristica della provincia di Cremona ed in particolare del territorio Casalasco.

Il PTCP individua le diverse **polarità urbane** presenti nel territorio provinciale, comprendendo di fatto l'individuazione dei poli aggregatori previsti dall'art. 9 della L.R. 12/2005, in base al quale *"nei comuni aventi caratteristiche di polo attrattore individuato dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, in relazione al flusso di pendolari per motivi di lavoro, studio e fruizione di servizi e nei comuni caratterizzati da rilevanti presenze turistiche, il Piano dei servizi contiene la previsione di servizi pubblici aggiuntivi, in relazione ai fabbisogni espressi dalla popolazione fluttuante. Nei comuni aventi caratteristiche di polo attrattore devono, altresì, essere previsti i servizi di interesse sovracomunale necessari al soddisfacimento della domanda espressa dal bacino territoriale di gravitazione"*.

Dall'indagine delle polarità urbane, il PTCP vigente definisce infatti un potenziale bacino di gravitazione (le ACI) offrendo gli strumenti di governo flessibili e alla scala adeguata intercomunale, ossia il PTdA.

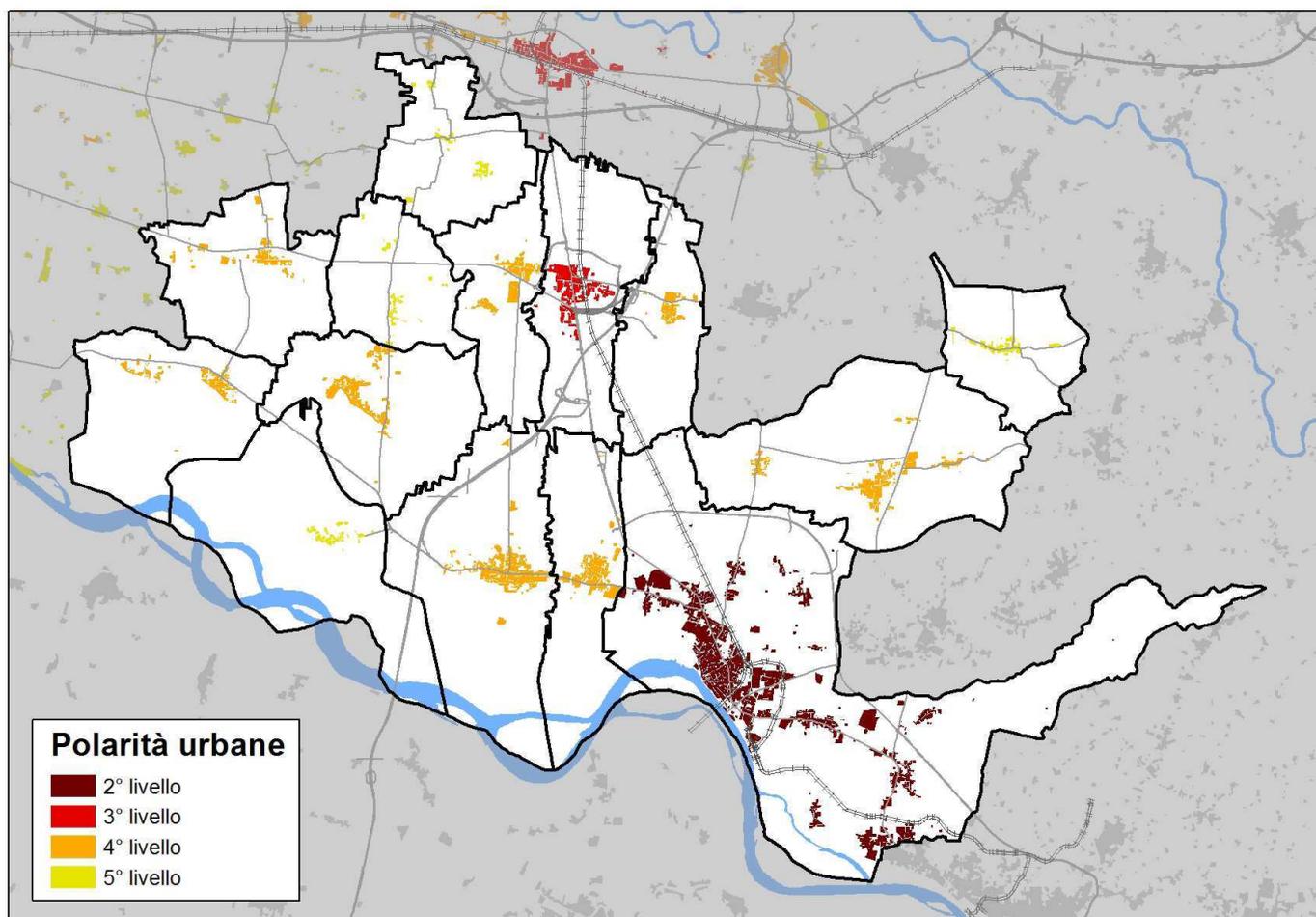
In un contesto come quello del Casalasco, caratterizzato da una bassa densità demografica e dalla presenza di una polarità storicamente consolidata come Casalmaggiore, il sistema delle polarità è in grado di cogliere le differenze presenti tra i tanti piccoli Comuni, evidenziando le opportunità per la razionalizzazione delle risorse soprattutto nell'offerta dei servizi.

Il PTCP individua Casalmaggiore come **polarità urbana di secondo livello**, poiché rappresenta una polarità di riferimento per il circondario di appartenenza nel quale sono localizzate attività e servizi di interesse sovracomunale che possono, in alcuni casi, assumere anche valenze di carattere provinciale. Questo livello è da considerare come polo attrattore del PTCP con gli impegni di cui ai sensi del predetto art. 9 della L.R. 12/2005.

Al **terzo livello** di polarità è collocato il Comune di San Giovanni in Croce, le cui prestazioni sono generalmente connesse alla presenza di servizi di base che sono caratterizzati da ambiti di gravitazione locale.

Nel **quarto e quinto livello** vengono compresi gli altri Comuni del Casalasco, ossia quelli che intrattengono poche relazioni con il contesto territoriale e che in alcuni casi, nella fattispecie per quelli ricadenti nel quinto livello di polarità, si denota una carenza di dotazioni urbane (infrastrutture, servizi, attività commerciali) e sociale (elevati tassi di vecchiaia, scarsa occupazione, dinamiche demografiche in calo). Tali carenze strutturali inducono a problemi di diversa natura, come quello della mobilità, della marginalità sociale e della minore appetibilità urbana delle aree.

Figura 3.1-1 – Polarità urbane individuate dal PTCP



I centri che si collocano quindi nel terzo livello di polarità sono considerati per la realtà della provincia come potenziali centri di propulsione di nuove centralità in grado di servire circondari più ampi del loro territorio comunale. Questo mediante strategie pianificatorie in grado di avvantaggiarsi di economie di scala per la gestione dei servizi, per la riorganizzazione della mobilità e per l'allocazione strategica di tutte quelle funzioni urbane in grado di determinare sinergie economiche positive, ma che sono inevitabilmente generatrici di impatti (poli industriali sovracomunali, grandi centri logistici su arterie sature, centri commerciali).

Tuttavia il territorio casalasco, in seguito alla sua localizzazione tra tre province (Cremona, Mantova, Parma) ed alla importante conformazione delle polarità interne ed esterne all'area casalasca, si può dire che non rappresenta un territorio auto-contenuto, ma al contrario presenta **forti relazioni di area vasta** con i territori contigui, sia interni alla provincia come l'area cremonese, sia esterni come l'area parmense e mantovana. Tali fattori rappresentano importanti elementi dei quali il PTdA terrà necessariamente conto in vista delle previsioni territoriali da introdurre.

Tale aspetto può infatti rappresentare una grande opportunità legata al fatto di essere in posizione centrale rispetto a poli attrattori di importanti flussi turistici, con i quali si dovrebbe operare in maniera sempre più coordinata e integrata: Cremona, Mantova e Sabbioneta (entrate a far Parte dell'Unesco nel 2008), Colorno e Parma.

È quindi necessario che il Casalasco si coordini in maniera stretta con le realtà circostanti con l'obiettivo di valorizzare i propri beni, materiali e immateriali, promuovendo un territorio certamente omogeneo ma nello stesso tempo composito e diversificato nelle sue peculiarità.

Dal punto di vista dell'**assetto** e della **forma territoriale** che il PTdA dovrà proporre, è possibile fin da ora sottolineare come il Piano dovrà ragionare con modalità diverse a seconda delle tematiche strategiche da affrontare (servizi, residenza, industria, ecc.).

Con particolare riferimento al sistema dei servizi, i principi di assetto sui quali dovrà agire il PTdA, rapportandosi sinergicamente con quanto sta avvenendo per la gestione unificata, sono i seguenti:

- concentrazione e polarizzazione dei servizi di rango territoriale;
- policentrismo dei servizi di base (servizi scolastici, socio-assistenziali, socio-culturali, ecc.) organizzato per "macroaree territoriali".

3.2 Sistema insediativo – servizi

Con riferimento al sistema dei servizi, deve innanzitutto essere evidenziato in premessa come l'attuale configurazione gestionale dei servizi sia in corso di riorganizzazione con la "**gestione unificata dei servizi comunali**", ai sensi del D.Lgs 267/2000 e della Legge 42/2009, avviata dalla Provincia mediante la individuazione di Aree a Funzione Integrata (AFI) ed in corso di attuazione da parte dei Comuni attraverso il consolidamento delle gestioni associate ormai collaudate rispetto ad alcuni servizi, nonché mediante la sperimentazione di nuove forme di gestione delle funzioni comunali.

Tale dinamica deve allo stesso tempo essere relazionata alla presenza nel territorio oggetto del PTdA di tre **Unioni di Comuni**, ossia Enti locali costituiti da due o più Comuni allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. In particolare, tali Unioni sono le seguenti:

- *Municipia*: Comuni di Motta Baluffi, Scandolara Ravara;

- *Foedus*: Comuni di Casteldidone, Rivarolo del Re ed Uniti, Spineda, Rivarolo Mantovano;
- *Palvareta Nova*: Comuni di San Martino del Lago, Voltido, Solarolo Rainerio, San Giovanni in Croce.

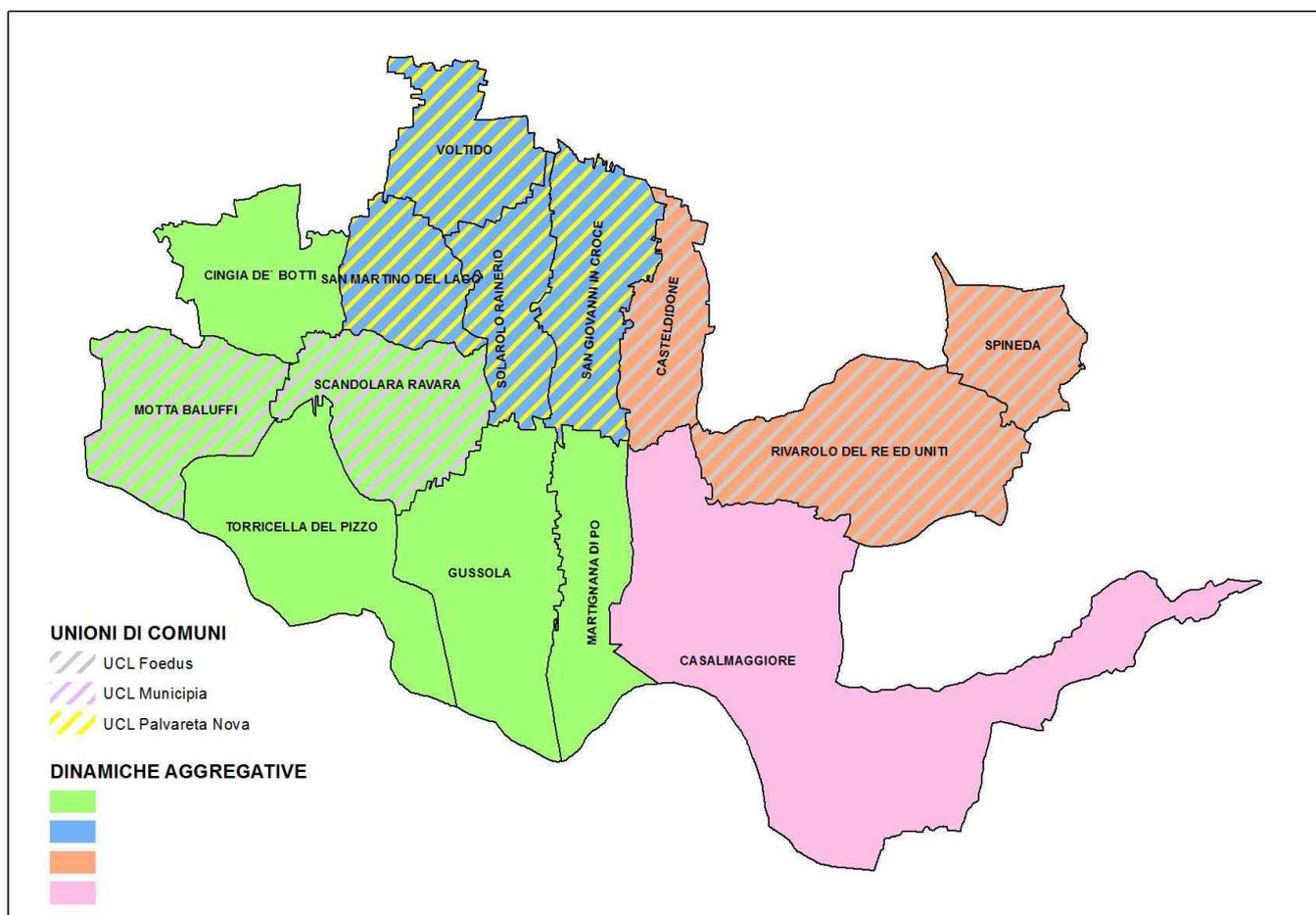
A differenza delle Unioni *Municipia* e *Palvareta Nova*, l'Unione *Foedus* presenta una carattere sovraprovinciale in quanto è composta da Comuni delle province di Cremona (Rivarolo del Re, Casteldidone e Spineda) e Mantova (Rivarolo Mantovano).

Ad oggi, le **dinamiche aggregative** per la gestione unificata dei servizi comunali sono le seguenti:

- Unione *Municipia* con i Comuni di Torricella del Pizzo, Gussola, Cingia de' Botti, Martignana di Po;
- Unione *Foedus*;
- Unione *Palvareta Nova*;
- Comune di Casalmaggiore.

A tal fine, è opportuno sottolineare che già dal 1° gennaio 2013 i Comuni sono arrivati per legge alla gestione unificata con altre realtà del territorio di almeno tre delle loro funzioni fondamentali. Entro il 1° gennaio 2014 tale processo dovrà però essere implementato, arrivando ad un totale di dieci servizi condivisi, salvo cambiamenti alle normative al momento vigenti.

Figura 3.2-1 – Dinamiche aggregative per la gestione unificata dei servizi comunali



Nel dettaglio, si dovrà arrivare alla gestione in forma associata delle seguenti funzioni:

- organizzazione generale dell'amministrazione e gestione finanziaria, contabile e di controllo;
- gestione dei servizi pubblici di interesse generale (ivi compreso il trasporto pubblico comunale);
- servizio catastale;
- pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale e partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- pianificazione di protezione civile e coordinamento primi soccorsi;
- organizzazione dei servizi di raccolta, avvio, smaltimento, recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi;
- gestione del sistema locale dei servizi sociali;
- edilizia scolastica (per la parte non di competenza delle Province) ed organizzazione dei servizi scolastici;
- polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- servizi in materia statistica (quest'ultima recentemente aggiunta dalla Legge 228/2012, Legge di stabilità 2013).

Le strategie del PTdA da prevedere per il sistema dei servizi dovranno pertanto relazionarsi con quanto precedentemente descritto, al fine di proporre scenari progettuali coerenti e coordinati con le dinamiche in atto.

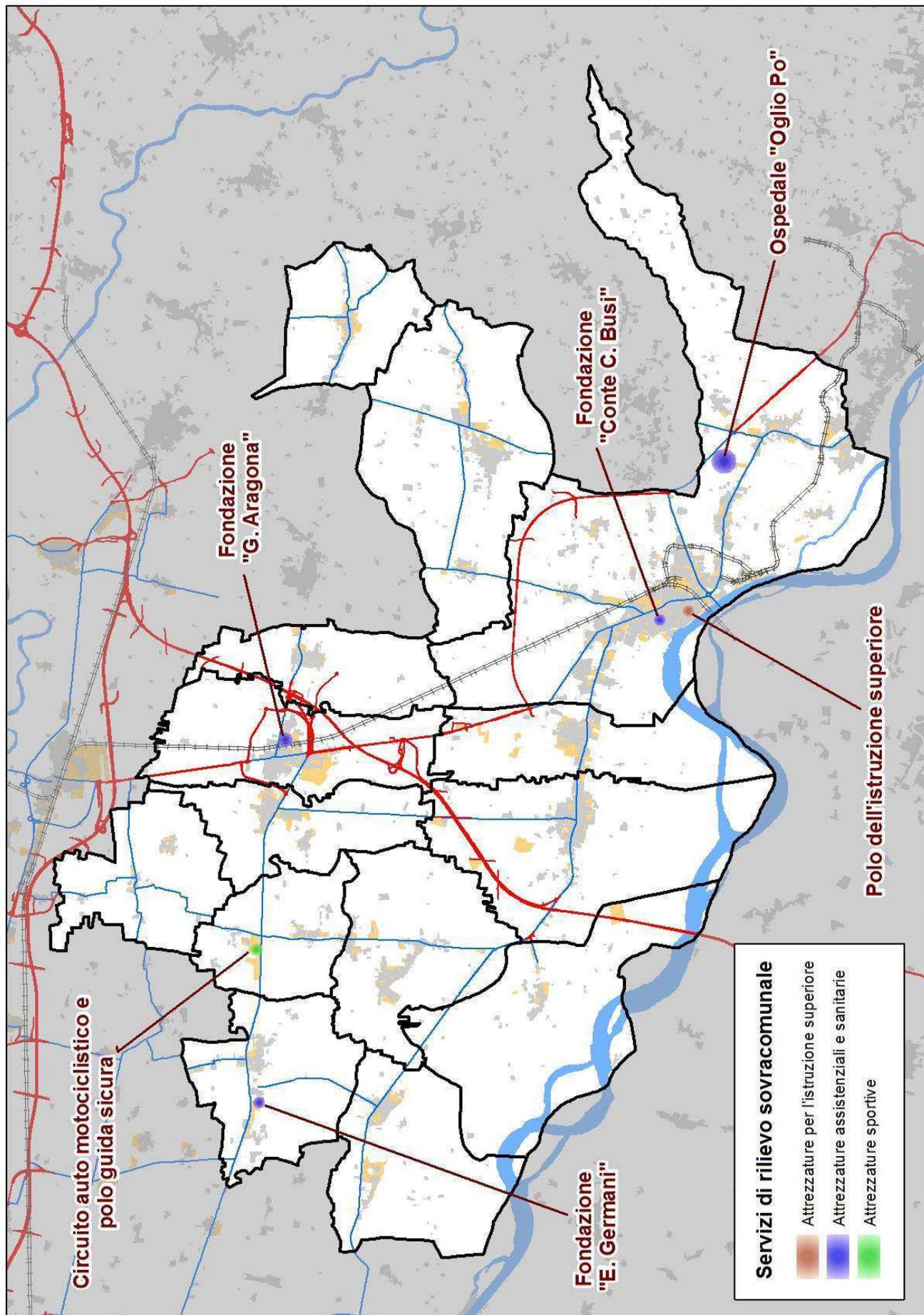
Richiamando l'obiettivo riportato nel Protocollo d'Intesa, consistente nella *"messa a punto di una proposta di Piano dei servizi intercomunale"* attraverso l'impostazione di *"un'ipotesi di programmazione intercomunale dei servizi, che possa rappresentare lo spunto per la sua ricezione coordinata negli strumenti comunali"*, gli incontri svolti con i Sindaci dei Comuni aderenti al PTdA hanno messo in evidenza diverse tematiche strategiche sul sistema dei servizi.

Nella fattispecie, le considerazioni e le strategie emerse dai predetti incontri possono essere così di seguito sintetizzate:

- valorizzare la presenza nel territorio Casalasco dell'ospedale "Oglio Po" di Casalmaggiore;
- valutare la possibile gestione intercomunale dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali di Cingia dè Botti (casa di riposo Fondazione "Elisabetta Germani") e di San Giovanni in Croce (Fondazione ospedale "Giuseppe Aragona");
- prevedere un nuovo polo sportivo intercomunale da individuare nelle aree contigue all'attuale circuito auto motociclistico e polo guida sicura di San Martino del Lago;
- gestire a livello intercomunale le scuole dell'obbligo attraverso un policentrismo organizzato per "macroaree territoriali" (a compimento ed ulteriore sviluppo di quanto sta già avvenendo per alcuni dei Comuni aderenti al PTdA);

- prevedere un nuovo polo scolastico intercomunale (es. campus), che si configuri come un polo specializzato in grado di valorizzare in modo complementare le strutture scolastiche esistenti, da realizzare riqualificando e recuperando i contenitori già esistenti che ad oggi sono dismessi o non utilizzati;
- concentrare e polarizzare i servizi di rango territoriale.

Figura 3.2-2 – Servizi di rilievo sovracomunale



3.3 Sistema insediativo – residenziale

L'art. 22, comma 1 della Normativa del PTCP stabilisce che la componente endogena dello sviluppo residenziale si identifica nel fabbisogno generato dai processi demografici interni al comune, rappresentati dal saldo naturale della dinamica demografica.

La componente esogena si identifica invece nel fabbisogno generato dai processi demografici derivanti da trasferimenti tra comuni, i quali sono rappresentati dal saldo sociale della dinamica demografica.

Mentre lo sviluppo insediativo di carattere endogeno è di competenza dei singoli Comuni (da pianificare attraverso i PGT), lo sviluppo di carattere esogeno viene quantificato in sede di PTdA.

Il **dimensionamento della componente esogena dello sviluppo residenziale** sarà pertanto effettuato a partire dalla stima del saldo sociale della dinamica demografica. Quest'ultimo, ai sensi dell'Appendice A della Normativa del PTCP, rappresenta la variazione della popolazione dovuta al movimento sociale legato a fattori esogeni quali la mobilità residenziale e turistica e le localizzazioni di nuovi insediamenti industriali, commerciali e dei servizi.

Il saldo sociale esistente è dato dalla differenza tra iscrizioni e cancellazioni registrate negli ultimi dieci anni o, in alternativa, dalla predisposizione di altri sistemi di calcolo delle proiezioni demografiche (es. *Survival Rate Model*).

In termini previsionali, la predetta Appendice A stabilisce che il saldo sociale dei prossimi dieci anni deve essere stimato considerando la variazione del numero di abitanti per effetto di fattori esogeni previsti nell'area del PTdA, relativi alla realizzazione di aree industriali, di attrezzature turistiche, di servizi collettivi o di altri fattori di attrazione di abitanti.

Il dimensionamento della componente residenziale esogena da prevedere con il PTdA andrà inoltre rapportato alla potenziale incidenza dei seguenti aspetti:

- la quantificazione della domanda di nuove abitazioni, che dipende dalle condizioni di fattibilità degli interventi e dalla maggiore o minore rigidità del mercato;
- la quota di patrimonio edilizio attuale che si prevede dovrà essere sostituita da nuovo patrimonio in quanto sottratta agli usi abitativi o non adeguata funzionalmente;
- l'incertezza del tasso di sostituzione del patrimonio edilizio.

La localizzazione della superficie esogena residenziale potrà avvenire secondo **due diverse ipotesi insediative**: la prima prevede la polarizzazione delle quote in determinati Comuni del PTdA; la seconda prevede invece la ripartizione comunale delle quote esogene, ossia ciascun Comune pianificherà sul proprio territorio la quota esogena ad esso relativa.

La localizzazione effettiva delle aree dovrà tenere in considerazione i seguenti criteri:

- fattibilità geologica;
- compatibilità fisico-naturale;
- compatibilità paesaggistica;
- adiacenza ad ambiti residenziali già edificati.

Tuttavia, un principio fondamentale che dovrà essere perseguito dal PTdA nella scelta localizzativa dei nuovi ambiti sarà la priorità al recupero e alla riqualificazione dei tessuti insediativi esistenti.

Considerato comunque che la componente esogena si riferisce all'insieme dei 14 Comuni oggetto del PTdA, la definizione della ripartizione della superficie residenziale esogena e la relativa **perequazione territoriale intercomunale** sarà da definire in uno specifico Accordo intercomunale e nella eventuale costituzione di un Fondo di compensazione.

3.4 Sistema insediativo – produttivo

Il Casalasco è un territorio dove l'industria ha un ruolo importante rappresentato da aziende, anche di medie dimensioni, appartenenti a settori diversi, leader nel loro campo a livello nazionale (ma non mancano anche casi di aziende leader a livello internazionale), che investono, sono innovative e creano occupazione, complessivamente per migliaia di persone. Sono presenti casi di vera e propria eccellenza imprenditoriale in diversi settori quali la siderurgia, la meccanica e l'industria del legno¹.

In particolare, il **distretto industriale del legno casalasco-viadanese** nella sua attuale estensione è stato ufficialmente riconosciuto dalla Regione Lombardia, con deliberazione della Giunta Regionale del 16 marzo 2001, ai sensi della legge 317/1991, art. 36. Risulta pertanto evidente come la dinamica occupazionale di alcune rilevanti aree del Casalasco sia strettamente legata al settore allargato del legno, intendendo con tale espressione non soltanto la lavorazione diretta della materia prima ma anche la meccanica e l'impiantistica utilizzata nel settore.

Attualmente il distretto industriale si estende sul territorio di otto comuni della provincia di Cremona (Casalmaggiore, Cingia dè Botti, Gussola, Martignana di Po, Rivarolo del Re ed Uniti, San Giovanni in Croce, Scandolara Ravara, Solarolo Rainerio) e cinque comuni della provincia di Mantova (Borgoforte, Dosolo, Pomponesco, Sabbioneta e Viadana), per una superficie complessiva di 407 kmq. Nel distretto sono insediate circa 900 imprese operanti nel settore manifatturiero. Nel settore del legno operano circa 100 imprese e tale settore assorbe più del 20% degli occupati dell'area nelle attività manifatturiere.

Il territorio del Casalasco, inoltre, è caratterizzato dalla presenza di importanti specializzazioni produttive a livello agroalimentare, come quelle legate al pomodoro e al melone, che hanno un profondo legame con il territorio di origine.

Partendo dal primo, nel Circondario casalasco la coltivazione di **pomodoro** interessa 18 comuni, per un'estensione territoriale pari a 1.446 ettari, cioè il 5,1% dell'intera SAU. L'area del Circondario dove sono maggiormente localizzate le SAU coltivate a pomodoro è quella sud-orientale. I comuni dove si concentrano maggiormente le produzioni sono Rivarolo del Re ed Uniti con 386 ettari, pari al 26,7% del totale e Casalmaggiore con 259,5 ettari, pari al 17,9%, complessivamente quindi nei due comuni si trova il 44,6% dell'intera superficie coltivata a pomodoro. Accanto alla semplice coltivazione del pomodoro, si è sviluppata nel corso degli anni una filiera agroindustriale che a partire dal seme gestisce direttamente la raccolta e il confezionamento finale, con un'attività che coinvolge circa 800 addetti tra forza lavoro diretta e indiretta.

¹ Studio Vitale-Novello-Zane & Co., *Il Casalasco. Primo studio su un territorio poco conosciuto ma dalle grandi potenzialità*, ReIndustria, 2008, p. 229

La maggior parte delle aziende agricole locali attive nella coltivazione di pomodoro da industria ha dato infatti vita, nel 1977, al Consorzio Casalasco del Pomodoro, nato come cooperativa agricola con lo scopo di commercializzare il pomodoro fresco coltivato dai propri soci.

Successivamente, negli anni Ottanta, il Consorzio decise di iniziare direttamente l'attività di trasformazione del pomodoro e nel 1982 fu realizzato lo stabilimento di Rivarolo del Re ed Uniti destinato proprio alla trasformazione del pomodoro in concentrati, polpe e passati. Nel corso degli anni '90 il Consorzio inizia l'attività di *copacking*, ovvero la produzione di sughi e condimenti per le principali marche internazionali; sono stati poi avviati gli investimenti per gli impianti di confezionamento. Nel 2005 il Consorzio, in piena fase espansiva, ha acquisito lo stabilimento di Rivarolo del Re ed Uniti della San Pellegrino, fino a quel momento attivo nella produzione di calze, riconvertendolo in polo produttivo all'avanguardia per la produzione di sughi e assorbendo in tal modo alcune decine di addetti dello stesso².

Per quanto riguarda invece la seconda specializzazione produttiva nel campo agroalimentare, la **produzione di meloni** a livello di circondario Casalasco occupa 80,6 ettari ed è pari allo 0,3% della SAU totale. Nonostante la ridotta estensione delle superfici destinate a tale coltivazione, che si estende anche nei comuni confinanti appartenenti alla provincia di Mantova, rappresenta una specializzazione rilevante per i principali comuni interessati. Si stima che nell'area Casalasco-Mantovana vengano prodotti circa 55.000 tonnellate di meloni all'anno pari a circa il 10% della produzione nazionale per un'occupazione stimata di circa 1.500 addetti tra diretti e indiretti

I comuni casalaschi dove è localizzata la SAU destinata alla coltivazione di meloni sono otto e quelli dove si trovano le maggiori estensioni sono San Giovanni in Croce con 32,5 ettari, pari al 40,4%, segue Casteldidone con il 31,1% e Casalmaggiore con il 17,5%.

Tra i comuni dove si coltiva il melone quello che maggiormente lega il suo nome a questa specifica produzione è senza dubbio Casteldidone (è infatti presente anche l'Associazione Produttori di Meloni di Casteldidone).

Per quanto riguarda le principali criticità connesse alla produzione di meloni, vi è la forte stagionalità produttiva e la necessità di allargare il mercato attraverso azioni di marketing, promozione e comunicazione a livello locale, nazionale e internazionale. Proprio nell'ottica di quest'ultimo punto si inserisce il progetto promosso dal Gruppo di Azione Locale (GAL) "Oglio - Po terre d'acqua", e che coinvolge altri sette partner, con l'obiettivo di creare un modello innovativo di gestione della filiera agroalimentare per la trasformazione dell'ortofrutta, a partire dal melone ed includendo anche altri prodotti della zona. Il progetto prevede la trasformazione degli ortaggi in prodotti di "quarta gamma", ossia venduti in contenitori di plastica sigillati, dopo essere stati tagliati e puliti, in modo che possano essere consumati crudi, senza ulteriore manipolazione da parte del consumatore. In tal modo si offre al consumatore finale un maggior servizio.

Il progetto prevede poi una filiera produttiva dedicata alla trasformazione delle produzioni ortofrutticole locali in forme conservate per ovviare alla stagionalità dei consumi (confetture, mostarde, salse, canditure, ecc.). Tali prodotti sarebbero facilmente trasportabili e commerciabili su mercati anche molto distanti.

Scopo di questi progetti è anche quello di incrementare le potenzialità produttive del territorio, inducendo ampliamenti a coltivo e la conseguente crescita della dinamica occupazionale determinata dall'indotto³.

² *Ivi*, pp. 176, 178

³ *Ivi*, pp. 190-192

Gli **insediamenti produttivi esistenti** nel territorio del Casalasco oggetto del PTdA si sviluppano in modo lineare lungo i principali nastri infrastrutturali, ossia:

- la SP ex SS 343 "Asolana", con i poli produttivi nei comuni di Casalmaggiore (stabilimento per la produzione di laterizi) e San Giovanni in Croce;
- la SP 60, con gli insediamenti produttivi nel comune di Solarolo Rainerio;
- Via delle Rotte, con l'insediamento produttivo di Scandolara Ravara;
- la SP 85, con gli insediamenti produttivi localizzati nei comuni di Casalmaggiore, Martignana di Po e Gussola;
- SP ex SS 420 "Sabbionetana", con il polo produttivo di Casalmaggiore;
- la SP ex SS 358, con gli insediamenti industriali nel comune di Casalmaggiore e, in particolare, quelli localizzati nella porzione sud-est del Capoluogo, nonché nelle frazioni di Vicomoscano, Casalbello e Roncadello;
- la SP 78, con il polo produttivo per attività di trasformazione del pomodoro nel comune di Rivarolo del Re ed Uniti.

L'art. 22, comma 2 della Normativa del PTCP definisce i criteri per l'individuazione delle componenti endogena ed esogena dello sviluppo industriale. In particolare, i fenomeni di espansione industriale a carattere esogeno vengono distinti in espansioni di interesse provinciale ed espansioni di interesse intercomunale: sono considerate di interesse provinciale le nuove aree industriali che singolarmente interessano una superficie territoriale complessiva superiore a 250.000 mq, mentre sono considerate di interesse intercomunale tutte le aree che si collocano nell'intervallo compreso fra le soglie dimensionali stabilite per le aree di valenza endogena e 250.000 mq.

La componente esogena dello sviluppo industriale, come definita dal Capitolo 5 "Gli indirizzi e le indicazioni per le aree industriali" della Relazione tecnica di integrazione al Documento Direttore del PTCP, riguarda l'insieme delle espansioni insediative necessarie a rispondere in modo adeguato ai fabbisogni dei processi sociali ed economici che hanno origine all'esterno di un singolo comune e che producono effetti significativi, diretti o indiretti, sui sistemi territoriale, ambientale e socio-economico di più comuni.

Il **dimensionamento industriale** di competenza del PTdA dovrà essere calcolato in base ai parametri indicati nel predetto art. 22, comma 2 della Normativa del PTCP, nonché al metodo utilizzato dall'Allegato 1 "Gli indirizzi e le indicazioni per lo sviluppo insediativo" del PTCP. Tale modalità di calcolo metterà pertanto in evidenza la **superficie esogena da pianificare a livello intercomunale**.

Le superfici esogene già pianificate dai PRG/PGT e potenzialmente delocalizzabili dovranno essere valutate anche in rapporto agli ambiti di trasformazione per funzioni produttive già attuati o in fase di attuazione, in quanto se questi ultimi fossero eccedenti la quota endogena concessa al Comune di appartenenza comporterebbero una riduzione della superficie esogena residua potenzialmente delocalizzabile.

Richiamando l'obiettivo riportato nel Protocollo d'Intesa, consistente nel "*verificare e programmare il rapporto funzionale (comprese le modalità di gestione e forme di perequazione territoriale) tra i Poli Industriali comunali esistenti, già pianificati, programmati ed in fase di studio, e in modo particolare tra il Polo di San Giovanni in Croce e*

le aree esogene proposte dai Comuni", gli incontri svolti con i Sindaci dei Comuni aderenti al PTdA hanno messo in evidenza diverse tematiche strategiche sul sistema degli ambiti produttivi.

Nella fattispecie, le considerazioni e le strategie emerse dai predetti incontri possono essere così di seguito sintetizzate:

- valutare le condizioni insediative e infrastrutturali per definire la localizzazione dei poli produttivi intercomunali, a partire da quelli esistenti attuati solo parzialmente e da completare/potenziare;
- valutare le condizioni insediative e infrastrutturali per definire la localizzazione di un nuovo polo produttivo specializzato nel settore agroalimentare;
- considerare nelle strategie del PTdA il nuovo polo produttivo (da specializzare nel settore del legno) previsto dal PGT di Gussola e attuabile esclusivamente come previsione intercomunale;
- considerare nelle strategie del PTdA il polo produttivo previsto a Casteldidone per la realizzazione di uno stabilimento per la produzione della pasta (Cooperativa agricola IRIS);
- considerare nelle strategie del PTdA i due poli produttivi di rilievo territoriale (il primo localizzato a Rivarolo del Re ed Uniti ed il secondo a Rivarolo Mantovano) previsti dal PGT associato dei Comuni di Casteldidone, Spineda, Rivarolo del Re ed Uniti, Rivarolo Mantovano;
- considerare come potenziale sviluppo in ambito produttivo l'asse della SP ex SS 420 "Sabbionetana";
- valutare il potenziale sviluppo produttivo nell'area "ex Fornace" da riqualificare lungo la SP ex SS 343 "Asolana".
- valutare le condizioni per prevedere un nuovo polo di alta specializzazione della produzione agricola, da connettere in termini attuativi al nuovo polo produttivo specializzato nel settore agroalimentare;
- considerare nelle strategie del PTdA la creazione del distretto agro-energetico a Scandolara Ravara, il quale utilizzerà fonti da energie rinnovabili ricavate dalle numerose attività agricole per il riequilibrio territoriale in termini economici e sociali delle aree rurali e per il presidio, la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali oltre che valida fonte di integrazione al reddito per le imprese agricole.

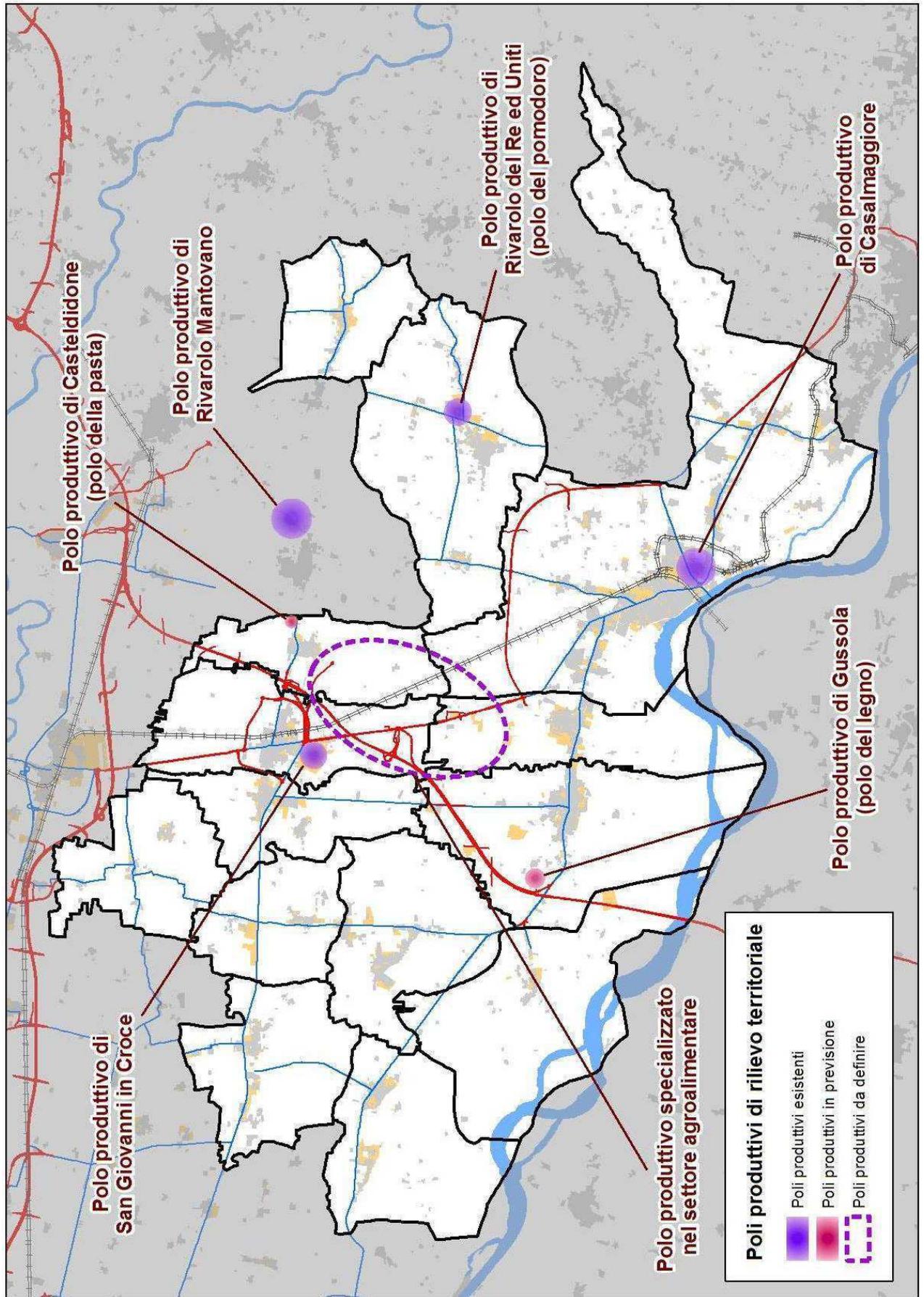
I criteri e i principi generali per la definizione degli ambiti produttivi di carattere intercomunale dovranno essere i seguenti:

- potenziamento e completamento di poli produttivi strategici già esistenti o già previsti dai PGT, anche al fine di contrastare la frammentazione e dispersione delle attività produttive sul territorio;
- miglioramento delle infrastrutture già previsto o da prevedere a servizio dei poli intercomunali (autostrada Cremona - Mantova, collegamento autostradale TI-BRE, ecc.) ;
- previsione di poli produttivi potenzialmente in grado di attrarre investimenti, sviluppo imprenditoriale e innovazione tecnologica;
- specializzazione dei poli con la concentrazione di attività produttive leggere e maggiormente flessibili, al fine di ridurre l'impatto ambientale.

Analogamente a quanto effettuato per le previsioni residenziali di carattere esogeno, anche per le previsioni industriali la localizzazione della superficie esogena industriale potrà avvenire secondo **due diverse ipotesi insediative**: la prima prevede la polarizzazione delle quote in determinati Comuni del PTdA; la seconda prevede invece la ripartizione comunale delle quote esogene, ossia ciascun Comune pianificherà sul proprio territorio la quota esogena ad esso relativa.

L'attuazione delle previsioni insediative dovrà avvenire mediante meccanismi di **perequazione territoriale intercomunale**. Tale modalità attuativa e gestionale risulta cruciale sia ai fini dell'equità distributiva, sia ai fini di eliminare nella gestione del territorio gli effetti della concorrenza fra i Comuni in materia di offerta insediativa per insediamenti produttivi.

Figura 3.4-1 – Poli produttivi di rilievo territoriale



3.5 Sistema insediativo – commerciale

L'art. 22, comma 3 della Normativa del PTCP definisce i criteri per l'individuazione delle componenti endogena ed esogena dello sviluppo commerciale. In particolare, le componenti endogena ed esogena sono distinte rispetto a quattro parametri: la popolazione comunale, il tipo di unità di vendita, il settore merceologico di appartenenza del punto vendita e la dimensione della superficie di vendita dell'esercizio commerciale.

Le previsioni di carattere esogeno vengono inoltre distinte in componenti dello sviluppo commerciale di interesse intercomunale e di interesse provinciale, per le quali i criteri e le modalità di esercizio vengono indicati dal Piano di Settore del Commercio, in quanto strumento che definisce l'orientamento dell'attività di programmazione della Provincia nello specifico settore della distribuzione commerciale al dettaglio e che contiene gli indirizzi per lo sviluppo territoriale e delle diverse tipologie di vendita.

Proprio da quest'ultimo punto di vista, il PTdA deve attuare gli indirizzi per le aree commerciali dettati dalla Provincia, in base ai quali gli **insediamenti di grandi strutture di vendita** con superficie di vendita inferiore ai 5.000 mq devono essere programmati secondo le seguenti priorità e caratteristiche:

- localizzazione in area urbana;
- recupero di area dismessa o degradata;
- realizzazione secondo la formula del centro commerciale integrato con altre attività di servizio;
- in caso di esercizi singoli, appartenenza al solo settore extra alimentare per gli esercizi con superficie di vendita superiore ai 2.500 mq;
- dotazione di un adeguato supporto infrastrutturale viabilistico;
- individuazione contestuale di misure di sostenibilità (così come descritta nella D.G.R. 8/5054 del 2007) dell'impatto.

Con riferimento agli **indirizzi per l'insediamento di medie strutture di vendita** definiti dalla Provincia, nell'ambito territoriale oggetto del PTdA essi devono presentare le seguenti caratteristiche:

- riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, compresi i parchi commerciali di fatto;
- valorizzazione dell'articolazione strutturale della rete di vendita, con un limitato sviluppo della media distribuzione nei centri di storica aggregazione commerciale;
- disincentivo alla localizzazione delle attività commerciali in aree extraurbane;
- integrazione della rete commerciale con i sistemi produttivi locali;
- valorizzazione e promozione delle attività commerciali di prossimità nei piccoli comuni.

A fronte delle dinamiche territoriali e delle indagini e ricognizioni che verranno sviluppate, le **scelte strategiche del PTdA per lo sviluppo commerciale di carattere esogeno** potranno eventualmente definire polarità intercomunali nelle quali localizzare le quote insediative.

L'attuazione di tali previsioni intercomunali dovrà avvenire anche in questo caso mediante meccanismi di **perequazione territoriale intercomunale** che prevedano la eventuale costituzione di un Fondo di compensazione, al fine di ripartire tra i Comuni le principali entrate ed uscite derivanti dalla edificazione dei nuovi ambiti commerciali.

Gli Accordi intercomunali definiranno le attività, il finanziamento ed ogni altro adempimento che ciascun soggetto partecipante si impegnerà a realizzare, con l'indicazione dei relativi tempi e delle modalità di coordinamento.

3.6 Conseguenze per il governo del territorio in caso di gestione e controllo della componente esogena

Come descritto nei Paragrafi precedenti, la localizzazione della superficie esogena relativa alle diverse funzioni potrà avvenire secondo due diverse ipotesi insediative: la polarizzazione delle superfici in determinati Comuni del PTdA oppure la ripartizione comunale delle quote esogene.

Il dimensionamento della componente esogena per il territorio del Casalasco (superfici territoriali e capacità edificatorie) e gli interventi che verranno previsti per la localizzazione sul territorio delle quote esogene dovranno essere affiancati dalle seguenti azioni parallele:

- valutazione del dimensionamento dei PGT relativo alla componente endogena;
- rivisitazione delle scelte pianificatorie già operate dai Comuni;
- revisione dei PGT a seguito della visione territoriale unitaria (conformità con il PTdA).

In particolare, per quanto riguarda gli aspetti di carattere più puntuale, tali meccanismi dovranno prediligere i seguenti criteri:

- rimozione degli ambiti non attuati in eccesso e/o con localizzazione non idonea dal punto di vista fisico-naturale, urbanistico e infrastrutturale;
- priorità al recupero delle aree dismesse localizzate in modo idoneo.

La rimozione degli ambiti in eccesso rispetto al dimensionamento esogeno che verrà stimato permetterà di eliminare le previsioni situate in contesti con scarsa disponibilità di infrastrutture e servizi, oltre che creare effetti positivi sulla frammentazione dimensionale e sulla dispersione localizzativa con conseguente aumento della compattazione delle aree prevista dai Comuni, processo che il PTCP conferma e incentiva.

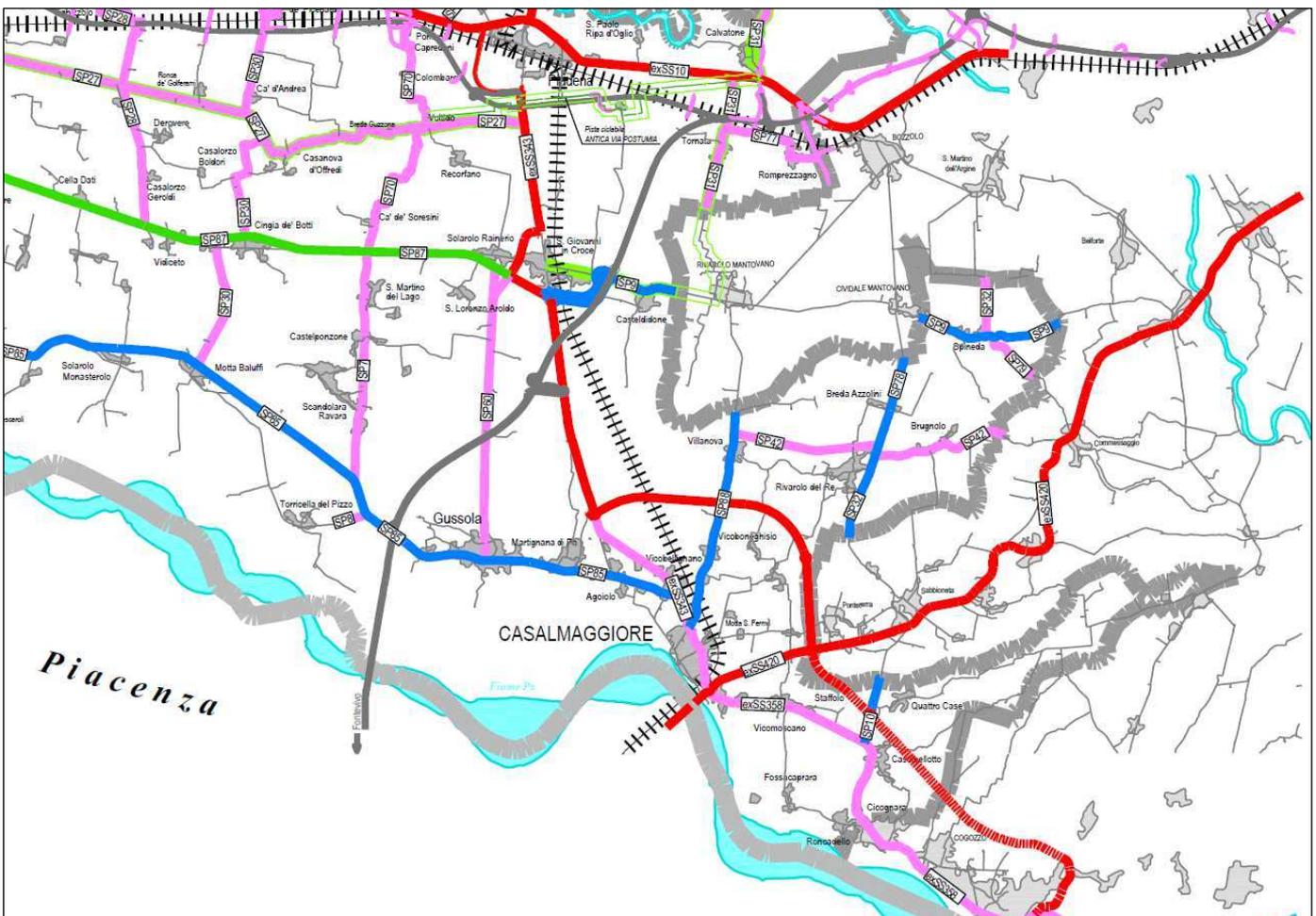
3.7 Sistema infrastrutturale e della mobilità

La ricognizione delle diverse infrastrutture esistenti e in previsione, oltre alla combinazione delle differenti forme di trasporto (gomma, ferro, acqua), non può prescindere dalla loro suddivisione in sistemi viari a scala territoriale rispetto a quelli di valenza maggiormente locale.

Ponendo l'attenzione soprattutto sulle infrastrutture di rilievo sovralocale, tale aspetto risulta estremamente importante nella redazione del PTdA, al fine di svolgere un adeguato approfondimento delle tematiche legate allo sviluppo insediativo e infrastrutturale sovracomunale anche alla luce dei prospettati nuovi assetti infrastrutturali sovraprovinciali, che il PTdA dovrà recepire nelle proprie strategie di assetto.

Innanzitutto, affrontando le strategie relative al sistema infrastrutturale, è opportuno premettere come la variante di adeguamento del PTCP abbia recepito e confermato le analisi e le strategie contenute nel Piano Integrato della Mobilità (PIM) approvato come Piano di settore del PTCP nel 2004. La variante di adeguamento del PTCP, costituendo anche l'occasione per un aggiornamento del Piano rispetto ai diversi Strumenti di settore di competenza provinciale approvati dopo il 2003, ha recepito il Piano della Viabilità, parte integrante del citato Piano Integrato della Mobilità, che è stato approvato con D.C.P. n. 18 del 18 febbraio 2004. In particolare tale Piano si occupa di valutare l'efficacia delle previsioni d'intervento già consolidate, di risolvere le diverse problematiche nel settore della viabilità e di individuare le priorità d'intervento nonché eventuali integrazioni alle opere già previste.

Figura 3.7-1 – Piano della Viabilità – Estratto della Tavola 10-5 “Classificazione funzionale delle strade – Stato futuro”



Effettuando la ricognizione delle infrastrutture territoriali previste o proposte che interessano l'ambito territoriale oggetto del PTdA, esse possono essere suddivise in due grandi tipologie a seconda del grado di cogenza ed efficacia che le contraddistinguono. Per questo, analogamente a quanto effettuato dal PTCP, è opportuno distinguere le infrastrutture con efficacia "prescrittiva e prevalente" rispetto a quelle con efficacia "orientativa".

Infrastrutture territoriali su ferro con efficacia prescrittiva e prevalente

- realizzazione del polo logistico di Casalmaggiore posto a nord dell'abitato, necessario per integrare i traffici ferroviari e stradali;
- raccordo ferroviario merci tra Casalmaggiore – Viadana – Pomponesco – Dosolo. E' stato approvato il progetto preliminare con D.G.P. n. 44 del 3 marzo 2006 dalla Provincia di Mantova.

Infrastrutture territoriali su ferro con efficacia orientativa

- realizzazione della TI-BRE ferroviaria, che potrà utilizzare tratti ferroviari alternativi che ricadono o meno nel territorio provinciale, e che costituirebbe un'infrastruttura di notevole rilevanza per il Casalasco.

Infrastrutture territoriali su gomma con efficacia prescrittiva e prevalente

- realizzazione del collegamento autostradale Tirreno - Brennero (TI-BRE): il progetto preliminare è stato approvato dal CIPE con Delibera n. 94 del 20 dicembre 2004 pubblicata sulla G.U. n. 155 del 19 maggio 2005. In merito, il PTCP ha disposto le salvaguardie del tracciato corrispondente al progetto definitivo già positivamente licenziato dalla Regione (D.G.R. n. 939 del 27 ottobre 2005) e successivamente approvato in linea tecnica dal CIPE con deliberazione n. 132 del 9 maggio 2006, fatta salva la permanente vigenza del vincolo localizzativo disposto ai sensi dell'art. 165, comma 7, D.Lgs 163/2006 con l'approvazione del progetto preliminare. Direttamente correlate a tale infrastruttura sono da considerare quali opere complementari:
 - la nuova tangenziale di Calvatone in variante alla SP 31 che si snoderà ad est del centro abitato connettendosi direttamente al casello autostradale previsto a sud dello stesso;
 - il raccordo tra la ex SS 343 "Asolana" nel comune di San Giovanni in Croce e la SP 85 nel comune di Gussola;
 - la realizzazione della tangenziale nord di Casalmaggiore nel tratto compreso tra la SP ex SS 343 "Asolana" e la SP ex SS 420 "Sabbionetana";
- autostrada regionale Cremona - Mantova: progetto preliminare approvato nella Conferenza dei servizi regionale ai sensi della L.R. 9/2001, che oltre al tracciato del corpo principale prevede varie opere complementari, quali le varianti di Cappella dè Picenardi (SP 28), Torre dè Picenardi (SP 29), di Voltido e Drizzona (SP 70), il collegamento tra la SS 10 e la SP 27 tra Gadesco Pieve Delmona e Malagnino (variante alla SP 26). Inoltre è previsto il potenziamento della ex SS 343 "Asolana" nel tratto tra Piadena e San Giovanni in Croce ed una variante in corrispondenza di San Giovanni in Croce ad Ovest dell'abitato, di collegamento tra la ex SS 343 con la SP 87 "Giuseppina". L'intervento permetterà di avere una connessione

infrastrutturale tra Cremona e il territorio mantovano (porti fluviali e poli logistici) integrando il sistema viabilistico transpadano.

Infrastrutture territoriali su gomma con efficacia orientativa

- L'intero asse stradale della ex SS 343 "Asolana" è oggetto di previsioni di riqualificazione in sede o tramite variazioni del tracciato in corrispondenza dell'attraversamento dei centri abitati di San Giovanni in Croce e Casalmaggiore che figurano come opere complementari dei progetti autostradali di TI-BRE e autostrada regionale Cremona - Mantova. La variante all' "Asolana" per evitare l'attraversamento di Piadena è già stata realizzata con la relativa tangenziale Sud – Ovest. Per tale direttrice è inoltre previsto: in alternativa alla variante all'abitato di San Giovanni in Croce, inserita come opera complementare nel progetto preliminare e definitivo dell'autostrada Cremona - Mantova sono in corso studi per individuare un secondo possibile tracciato ad Est di San Giovanni in Croce. In previsione vi è anche un raccordo tra la predetta infrastruttura, il comune di Casteldidone e la Provincia di Mantova lungo la SP 9;
- Dopo l'entrata in esercizio del tratto centrale compreso tra la SP ex SS 420 "Sabbionetana" e la SP 10, il completamento della realizzazione della tangenziale nord di Casalmaggiore – Viadana figura come opera complementare dei progetti autostradali di TI-BRE nel tratto compreso tra la SP ex SS 343 "Asolana" e la SP ex SS 420 "Sabbionetana". Resta a carico della Regione e degli enti locali il tratto che dalla SP 10 arriva a Viadana (MN) sulla "Castelnuovese".

Infrastrutture su gomma funzionali alla connessione tra le infrastrutture territoriali e la viabilità locale

Gli incontri svolti con i Sindaci dei Comuni aderenti al PTdA hanno messo in evidenza alcune tematiche puntuali volte al miglioramento del sistema infrastrutturale esistente e potenziale.

Nella fattispecie, la tematica sul sistema della mobilità emersa dai predetti incontri è relativa alla previsione di infrastrutture al diretto servizio dei poli intercomunali sia esistenti sia da prevedere con il PTdA, al fine di garantirne/aumentarne l'accessibilità ed il collegamento con la rete infrastrutturale di rilievo territoriale esistente e in previsione (autostrada Cremona - Mantova, collegamento autostradale TI-BRE, ecc.) ;

Collegamenti idroviari con efficacia orientativa

- Sistema Idroviario Padano - Veneto (L. 380/90): al fine di migliorare la funzionalità e l'efficacia del trasporto merci mediante navigazione interna sono previsti diversi interventi localizzati all'interno del sistema idroviario Padano - Veneto sul territorio cremonese, tra cui la previsione di interventi di sistemazione in corrente libera in alveo del fiume Po lungo la tratta Cremona - Foce Mincio, atti a garantire il transito delle navi di V classe CEMT per almeno 340 gg/anno che consentiranno, grazie alla possibilità di accedere attraverso il Mincio al Canale Mantova - Adriatico al collegamento con il mare per tutto l'anno. Il progetto è cofinanziato al 50% dall'Unione Europea.

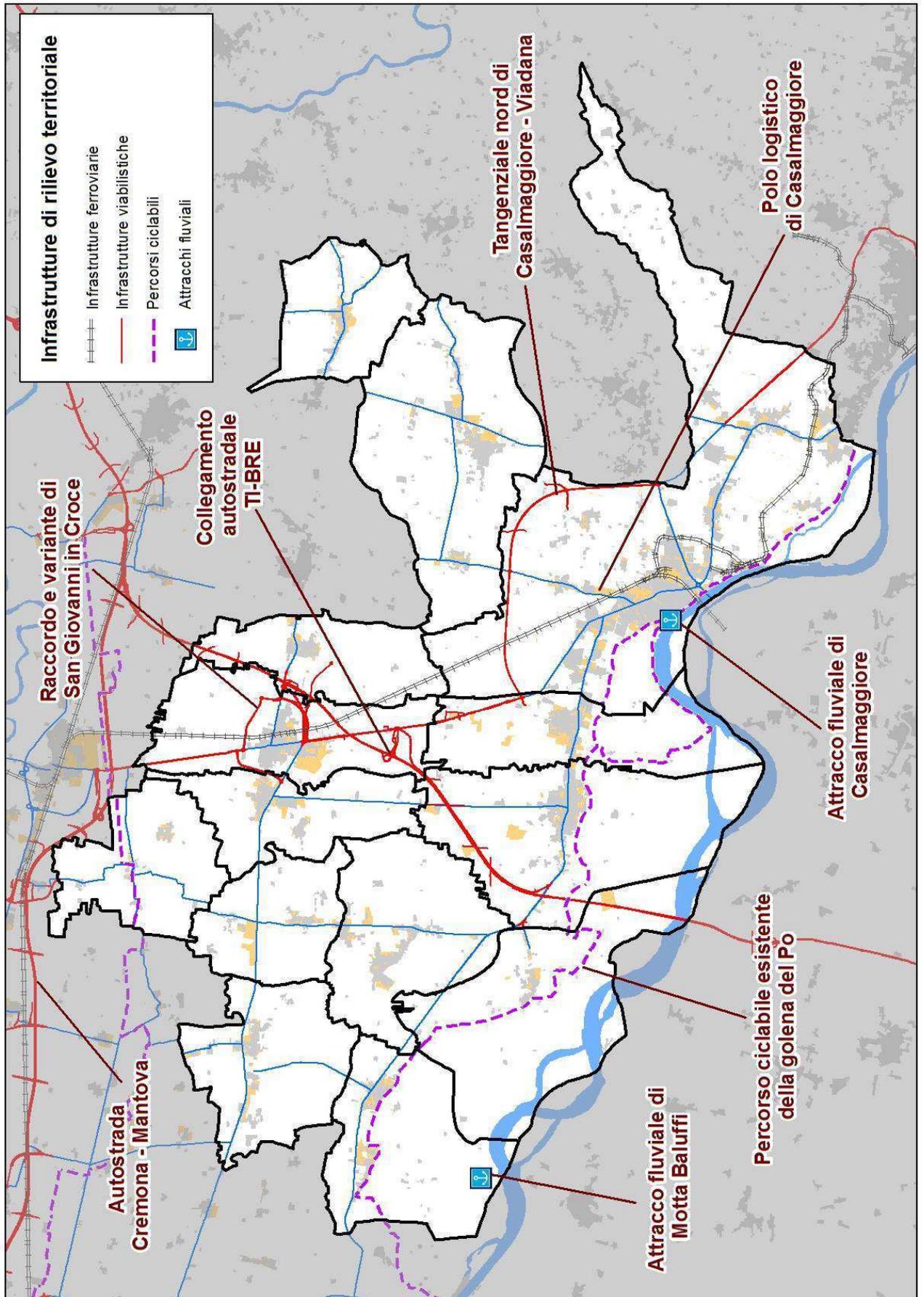
Navigazione turistica: sul territorio Casalasco sono stati realizzati attracchi turistici in alveo, attrezzati per la sosta di navi turistiche di VI e V Classe CEMT e direttamente collegati con la rete delle ciclabili atte a consentire

l'interscambio turistico (acqua – bici). Gli attracchi presenti nei comuni aderenti al PTdA sono l'attracco turistico di Motta Baluffi e l'attracco turistico di Casalmaggiore (Lido Po).

Infrastrutture ciclabili

- percorso ciclabile della golena del Fiume Po: è un percorso lungo l'argine maggiore del grande fiume che collega tutti i Comuni del "Parco locale di interesse sovracomunale del Po" (Cremona, Gerre de' Caprioli, Stagno Lombardo, Pieve d'Olmi, San Daniele Po, Motta Baluffi, Torricella del Pizzo, Genivolta, Martignana di Po, Casalmaggiore), utilizzando come sedime la via alzaia e gli argini golenali, correndo da Ovest ad Est parallelamente al corso del fiume Po. Il progetto è integrato con quello dei percorsi a scala regionale e transnazionale itinerario 8 Eurovelo Mediterranean Route Cadice-Atene-Cipro e Rever Med e fa parte del più esteso "Percorso del Fiume Po" che tocca le province di Lodi, Pavia, Cremona e Mantova. Il Percorso, lungo circa 61,400 Km e finanziato dalla Regione Lombardia ai sensi della Legge 135/2001, è già realizzato.

Figura 3.7-2 – Infrastrutture di rilievo territoriale



3.8 Sistema ecologico-ambientale e paesaggistico

3.8.1 Emergenze presenti sul territorio e spunti per un progetto di valorizzazione turistica del Casalasco

Il Casalasco è situato nella zona orientale della provincia di Cremona, all'interno della pianura cremonese-casalasca, bordata dai fiumi Po ed Oglio, di più antico sviluppo e con pochi corpi idrici naturali interni, allungati con prevalente direzione ovest-est. Il territorio oggetto del PTdA è situato quasi interamente nella valle del Po.

Le golene delle valli fluviali, elemento che più di ogni altro rende merito della fisiografia provinciale, pur nelle differenze di profilo, di andamento e di ampiezza sono tutte paesaggisticamente caratterizzate dalla verticalità propria della pioppicoltura.

La valle del Po, caratterizzata da un ampio sviluppo areale, da piccole scarpate e da rilevanti strutture fluviali abbandonate, è particolarmente ricca di zone umide e di zone ad alto valore naturalistico e paesaggistico.

La porzione più orientale della valle è caratterizzata dalle strutture pensili del Po e dell'Oglio, nei pressi della confluenza di quest'ultimo nel primo in territorio mantovano, che delimitano una conca, bonificata a scopi agricoli all'inizio del secolo, costituita da un paleoalveo del fiume Po. Così il territorio è caratterizzato dalla presenza di un sistema insediativo che si sviluppa lungo la serie di argini artificiali costruiti nel tempo seguendo il corso del fiume, compresi i vecchi alvei. Queste strutture hanno consentito all'uomo di recuperare via via nuovo terreno agricolo, imbrigliando l'alveo attivo del Po in una stretta fascia fluviale. Proprio lungo tale fascia fluviale si sviluppano importanti emergenze di carattere naturalistico ed ambientale.

Il territorio Casalasco, infatti, è costituito da macchie boschive golenali, incolti e arbusteti affiancati da greti e sabbioni. La diversità dei sedimenti depositi dai fiumi e il comportamento delle correnti determinano variabilità ambientali nella flora.

L'area territoriale è ricca di attrattive e potenzialità turistiche grazie alle sue peculiarità di tipo naturalistico-ambientale e storico-artistiche, rientrando a pieno titolo in quei contesti non prettamente a vocazione turistica ma con elevate potenzialità ambientali e culturali, che possono sviluppare moderne forme di turismo che diventano fonte di reddito, anche integrativo, come nel caso del sistema agricolo.

Il Casalasco è infatti un territorio che può sviluppare il filone del turismo compatibile, ossia quel tipo di turismo alla ricerca di esperienze di tipo culturale, ambientale, rurale e naturalistico. Un turismo che punta alla riscoperta dei valori e delle tradizioni locali, dei prodotti agroalimentari e dei luoghi legati ad essi. La presenza dei fiumi, Po ed Oglio, rappresenta una risorsa fondamentale del territorio che può essere valorizzata in misura ben maggiore rispetto a quanto è stato fatto fin d'oggi.

La premessa di tutto ciò è però la piena consapevolezza, da parte della popolazione locale, delle attrattive del proprio territorio e lo sviluppo di un rinnovato e moderno senso dell'ospitalità. Essenziale in questo quadro d'insieme è perciò la salvaguardia e la tutela delle bellezze del territorio, accompagnata da una forte azione di comunicazione che riguardi il territorio nella sua dimensione unitaria e complessiva.

In termini strategici e progettuali, è opportuno delineare da subito un obiettivo generale che il PTdA non potrà disattendere in quanto derivato da una complessa e articolata, nello spazio e nel tempo, strategia sovraordinata volta a definire lo scenario ambientale futuro. Gli Enti che concorrono a delineare la struttura ambientale locale, secondo un modello gerarchico consolidato (Comunità Europea, Stato Italiano, Regione, Provincia e Comuni),

hanno ormai posto un indirizzo ben definito in relazione al modello ambientale da tutelare per le generazioni future, modello che si articola su elementi apprezzabili anche singolarmente ma che esplicano compiutamente la loro valenza solo in una visione unitaria e sistemica, e trovano in essa le necessarie sinergie per esplicitare le singole peculiarità. In questa ottica si inseriscono sia i siti della Rete Natura 2000, che i corridoi ecologici regionali e provinciali, le aree protette come i Parchi regionali, le Riserve e i PLIS ed anche gli istituti di livello locale legati a particolari forme di pianificazione, come ad esempio quella afferente alla tutela e gestione della fauna selvatica. Nel complesso quindi è l'intera superficie territoriale ad essere coinvolta, ed i singoli elementi, attraverso la loro azione mirata, concorrono tutti a promuovere uno scenario globale in grado di tutelare la permeabilità del territorio sia nei confronti delle forme di sviluppo sinora consolidate sia nei confronti di quelle solo pianificate o anche già oggetto di progettazione avanzata.

Nell'ambito delle attività connesse con la redazione del PTdA risulta pertanto centrale poter definire su singole aree quali siano le azioni da svolgere e in che misura debbano essere sviluppate per sostenere gli indirizzi e gli obiettivi strategici.

Come emerso dal percorso di ascolto svolto con i Sindaci dei Comuni aderenti al PTdA, il Piano dovrà considerare nelle proprie strategie le aree di valore naturalistico ed ambientale esistenti, creando le condizioni per la loro valorizzazione all'interno di un disegno di sistema, volto a connetterle in un unico progetto ecologico-ambientale, paesaggistico e turistico. In particolare, le principali emergenze sono le seguenti:

- riserva naturale "Lanca di Gerole", collocata in un tratto di golena fluviale di rilevante interesse naturalistico e paesaggistico, caratterizzato dalla presenza di due ampi meandri dismessi: il più esterno ed antico dei meandri fluviali, la cosiddetta "Lanca di Gerole" viene raggiunta dalle acque del fiume solo durante le piene di maggiore entità e presenta una successione di raccolte d'acqua permanenti, riccamente vegetate da consociazioni acquatiche e palustri e, a tratti, da formazioni forestali igrofile; il meandro di formazione più recente, denominato "Lanca del pennello", collocato maggiormente a ridosso del fiume e più strettamente legato alla dinamica fluviale anche sotto il profilo del regime delle acque, si presenta invece come uno specchio d'acqua quasi completamente privo di vegetazione acquatica sommersa o galleggiante, bordato solo a tratti da limitate cortine di erbe riparie;
- oasi di protezione "Lancone di Gussola", che testimonia con la sua presenza una antica ansa del Po; attualmente è alimentato dal canale Riolo e, soltanto in estate, dall'impianto di sollevamento delle acque per uso irriguo collocato a monte; l'ambiente principale del Lancone è quello del canneto, dove, oltre alla Canna palustre, sono presenti anche la Tifa ed alcune specie di carici; per quanto riguarda invece la fauna, nel Lancone nidificano diverse specie di uccelli e sono presenti rare specie di anfibi;
- Zona di Protezione Speciale "Isola Maria Luigia": l'area inclusa nel sito di Rete Natura 2000 è formata da due parti principali. La prima è l'Isola Maria Luigia, separata dall'area golenale da una lanca (ramo secondario del fiume) collegata al fiume Po solo nel suo settore orientale e separata dal fiume nel suo tratto occidentale dal pennello di difesa idraulica. La seconda parte, meno interessante dal punto di vista naturalistico, è situata nella parte settentrionale del sito e comprende una parte dell'area golenale. A queste si aggiunge, per motivi amministrativi e di continuità della rete, la limitata porzione presente in sponda destra del fiume;

- Parco Locale di Interesse Sovracomunale (PLIS) della "Golena del Po", in parte istituito (comune di Casalmaggiore) ed in parte di progetto (comuni di Martignana di Po, Gussola, Torricella del Pizzo, Motta Baluffi e altri Comuni esterni al territorio oggetto del PTdA); lo scopo dell'istituzione del Parco è quello di conservare le aree golenali del Po e i lembi residui di formazioni boschive; il PLIS interessa anche la riserva naturale di Lanca di Gerole e il Lancone di Gussola.

Le suddette emergenze ambientali potranno essere inserite in un ampio progetto di tutela, recupero e valorizzazione degli elementi antropici e naturali, al fine di promuovere il territorio (sia casalasco che mantovano) in termini fruitivi e turistici, dove gli elementi da mettere a sistema possono essere i seguenti:

- aree di valore naturalistico-ambientale e paesaggistico, ulteriori rispetto a quelle precedentemente descritte, funzionali a comporre un disegno strategico delle connessioni ecologiche a livello territoriale (es. parco di Villa Medici del Vascello nel comune di San Giovanni in Croce, areali della rete ecologica, ecc.);
- acquario del Po nel comune di Motta Baluffi, il quale comprende 42 vasche che riproducono alcuni ambienti acquatici e propongono un campionario delle specie presenti nel grande fiume: dal pesce gatto al persico, dall'anguilla al pesce siluro; accanto alle vasche si trovano alcuni pannelli esplicativi e una rassegna di strumenti da pesca, oltre a varie foto d'epoca che ritraggono la vita sul fiume;
- cascine presenti nel territorio rurale, le quali costituiscono un elemento strutturante del paesaggio agricolo del territorio Casalasco. Nelle cascine del Casalasco si ritrovano frammiste due diverse tipologie in funzione delle dimensioni poderali e delle modalità di conduzione delle aziende agricole (da un lato le piccole unità poderali a base familiare costituite da corpi di fabbrica giustapposti, dall'altro le cascine isolate con una struttura a corte chiusa); inoltre appaiono i caratteri dell'edilizia rurale mantovana ed emiliana, riflesso della posizione geografica di questo territorio. Appare rilevante notare come quasi tutte le cascine risultino ancora legate all'attività e come altresì risultino tutt'oggi abitate; è pertanto degna di nota l'osservazione che nel territorio Casalasco al giorno d'oggi esista ancora un forte legame con il mondo rurale, e che a maggior ragione l'architettura agricola sia una componente imprescindibile del paesaggio casalasco⁴;
- centri storici ed edifici di interesse storico-architettonico, quali testimonianze storiche del patrimonio culturale e paesaggistico sia del territorio Casalasco sia dei territori mantovani (es. centri storici di Castelponzone, Casalmaggiore e Sabbioneta; edifici di valore monumentale con le relative aree di pertinenza storico-ambientali, ecc.);
- attracchi turistici di Motta Baluffi e di Casalmaggiore (Lido Po), attrezzati per la sosta di navi turistiche di VI e V Classe CEMT e direttamente collegati con la rete delle ciclabili atte a consentire l'interscambio turistico (acqua – bici);
- percorso ciclabile della golena del Fiume Po, il quale si sviluppa lungo l'argine maggiore del grande fiume collegando tutti i Comuni del predetto PLIS;

⁴ Ivi, p. 49

- nuovi percorsi cicloturistici con una forte valenza naturalistica, aventi l'obiettivo di connettere le emergenze ambientali, gli elementi storico-culturali ed i sistemi di mobilità ciclabile e idroviaria precedentemente descritti.

Il territorio Casalasco è pertanto dominato dall'acqua grazie alla presenza di due importanti fiumi che caratterizzano questi luoghi, ed è contraddistinto da un importante patrimonio storico, culturale ed ambientale.

Inoltre si sottolinea come la valorizzazione di tali emergenze possa incrociarsi e fondersi con la riscoperta del patrimonio gastronomico locale, con soste nei locali più tipici ove si conservano le specialità della tradizione.

A questo riguardo è opportuno evidenziare come l'idea progettuale da mettere in campo con il PTdA per il territorio Casalasco, alla luce di quanto descritto precedentemente, possa avere come fulcro la creazione di un "**ecomuseo**" per la valorizzazione della cultura e delle tradizioni locali ai fini ambientali, paesaggistici, culturali, turistici ed economici.

Tale tematica, infine, potrà coordinarsi in modo sinergico sia con le linee strategiche del Gruppo di Azione Locale (GAL) "Oglio - Po terre d'acqua" sia con il programma di sviluppo turistico 2013-2015 "Po fiume di Lombardia", creando potenzialmente un modello di valorizzazione e offerta turistica da presentare in occasione di EXPO 2015.

3.8.2 Connessioni di rete

Sotto il profilo della pianificazione per la materia trattata assumono un significato particolare tre elementi prevalenti, dei quali il principale è appunto la Rete Natura 2000, della quale fanno parte alcuni degli elementi descritti nel Paragrafo precedente. Gli altri due sono il Progetto di Rete Ecologica Regionale, di recente approvazione all'interno del PTR e la Rete Ecologica Provinciale di Cremona, così come è possibile desumerla dagli elaborati dedicati del PTCP.

Il Piano Territoriale della Regione Lombardia (D.G.R. del 16 gennaio 2008, n. 8/6447) prevede al punto 1.5.1 del suo Documento di Piano la realizzazione della **Rete Ecologica Regionale (RER)**, riconosciuta come infrastruttura Prioritaria per la Lombardia inquadrandola, insieme alla Rete Verde Regionale (PTR – Piano Paesaggistico, art. 24 delle norme) negli Ambiti D dei "sistemi a rete".

La RER si pone la triplice finalità di:

- tutela; ovvero salvaguardia delle rilevanze esistenti, per quanto riguarda biodiversità e funzionalità ecosistemiche, ancora presenti sul territorio lombardo;
- valorizzazione; ovvero consolidamento delle rilevanze esistenti, aumentandone la capacità di servizio ecosistemico al territorio e la fruibilità da parte delle popolazioni umane senza che sia intaccato il livello della risorsa;
- ricostruzione; ovvero incremento attivo del patrimonio di naturalità e di biodiversità esistente, attraverso nuovi interventi di rinaturazione polivalente in grado di aumentarne le capacità di servizio per uno sviluppo sostenibile.

La RER si compone di elementi raggruppabili in due livelli: "elementi primari" ed "elementi di secondo livello". Fra i primi, che costituiscono l'ossatura della rete, troviamo:

- elementi di primo livello;
- gangli primari;
- corridoi primari;
- varchi.

Fra i secondi, ovvero gli elementi che svolgono una funzione di completamento al disegno di rete, si annoverano:

- porzioni di aree prioritarie per la biodiversità non ricomprese negli elementi di primo livello;
- aree importanti per la biodiversità non ricomprese nelle aree prioritarie;
- elementi di secondo livello delle Reti Ecologiche Provinciali, quando individuati secondo criteri naturalistici/ecologici e ritenuti funzionali alla connessione tra elementi di primo e/o secondo livello.

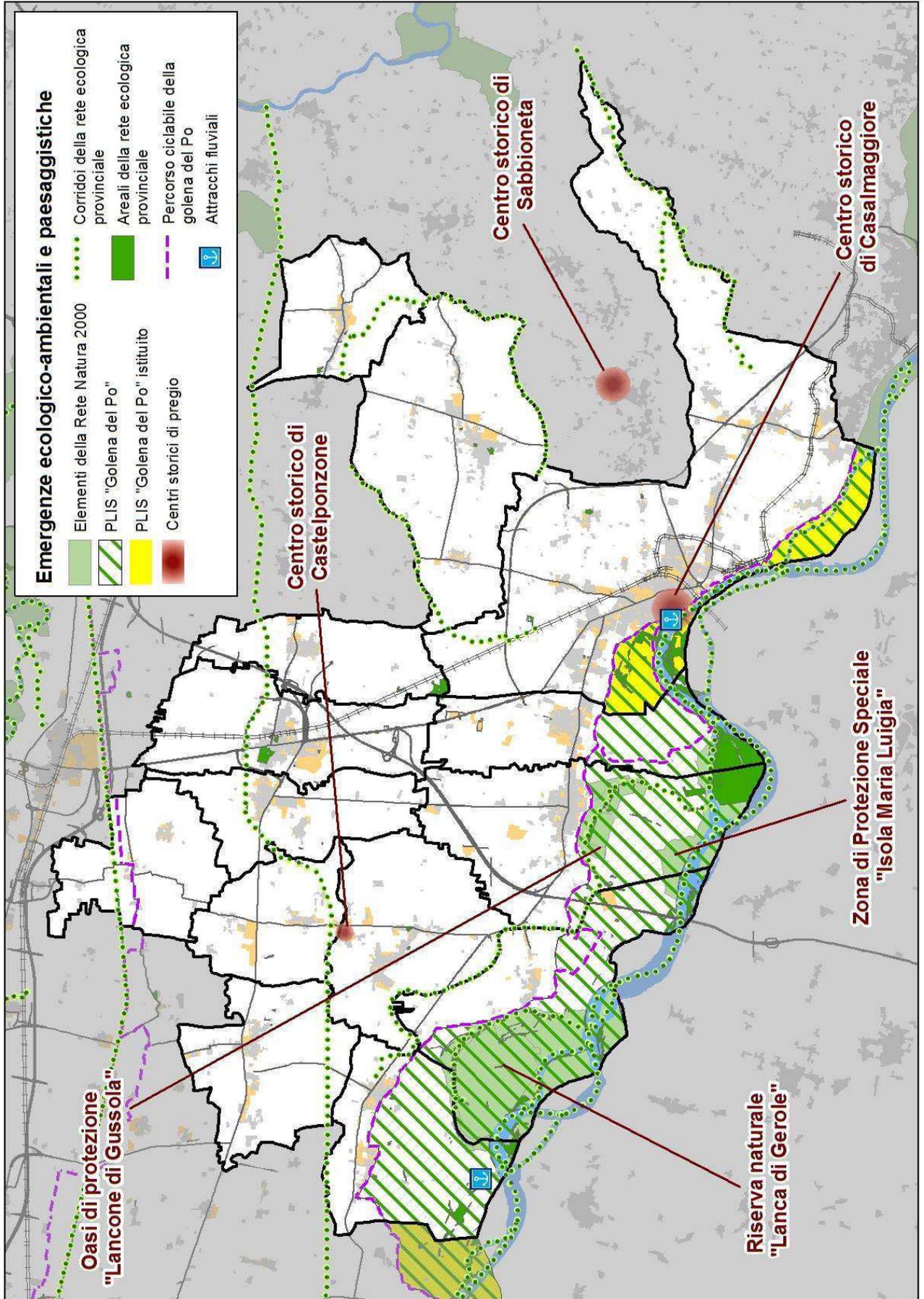
Altro elemento di interesse centrale per la fase di analisi sarà la **Rete Ecologica Provinciale**. Quest'ultima ha subito una ulteriore evoluzione rispetto al passato attraverso la variante al PTCP approvata nel 2009. La Rete Ecologica Provinciale si compone di tre livelli fondamentali con interesse gerarchico decrescente, i primi due definiti dal PTCP, l'ultimo assegnato per competenza ai Comuni in fase di redazione dei PGT sulla base degli indirizzi contenuti nell'Allegato 2 al PTCP stesso. Rientrano fra i primi due livelli le connessioni esistenti sui grandi corpi idrici e sugli areali strategici ed ha funzione di rendere permeabili i contesti territoriali limitrofi e i siti strategici per la conservazione della biodiversità (Rete Natura 2000, Riserve, ecc.), il terzo livello è invece in generale riferibile alla maggior parte del sistema idrografico minore ed ha funzione di rendere permeabile il singolo contesto territoriale al fine di consentirne la permeabilità interna.

Il PTdA dovrà pertanto mettere a sistema gli elementi della rete ecologica regionale / provinciale / comunale esistenti e potenziali, al fine sia di creare le condizioni per la loro ulteriore valorizzazione/implementazione, sia di inserire tali elementi all'interno del progetto di valorizzazione ambientale e culturale descritto nel precedente Paragrafo.

Un ulteriore obiettivo strategico sarà l'individuazione puntuale delle criticità esistenti o di progetto che concorrono a generare la frammentazione del territorio e l'individuazione di adeguate **strategie di carattere compensativo o perequativo** in grado di legare le scelte strategiche individuate per altri macrosettori ad azioni concrete volte alla risoluzione delle criticità evidenziate per il sistema ambientale. Se quindi gli strumenti sovraordinati come il PTR o il PTCP hanno avuto la funzione di delineare la struttura della connettività a scala vasta, obiettivo del PTdA sarà quello di dare attuazione a quelle scelte, individuando le modalità più appropriate per garantire la funzionalità di un sistema che, al momento attuale, spesso ben si configura in termini concettuali ma che trova sul territorio forme di pregiudizio imputabili a modalità di sviluppo del passato poco attente ad un disegno strategico di tale tipo.

La possibilità di risoluzione dei nodi critici esistenti potrà infine trovare una ulteriore occasione di valorizzazione nell'individuare modelli di sviluppo per il futuro a breve e medio termine, in particolare per il sistema infrastrutturale, compatibili con la tutela dello scenario strategico ambientale e con i livelli di connettività sinora pianificati. Oltre a queste forme di compensazione va sottolineato che l'art. 43 della L.R. 12/2005 prevede, quale ulteriore opportunità per i Comuni, la **maggiorazione del contributo di costruzione per le nuove edificazioni che sottraggono aree agricole nello stato di fatto**, da destinare obbligatoriamente ad interventi forestali e di incremento della naturalità.

Figura 3.8-1 – Emergenze ecologico-ambientali e paesaggistiche



4. CRITERI DI PEREQUAZIONE TERRITORIALE INTERCOMUNALE

L'art. 15, comma 7 bis della L.R. 12/2005 stabilisce che "il PTCP può individuare ambiti territoriali per i quali si rende necessaria la definizione di azioni di coordinamento per l'attuazione del PTCP anche finalizzate all'attuazione della perequazione territoriale intercomunale e alla copartecipazione dei proventi derivanti dai contributi di costruzione".

Il PTCP della Provincia di Cremona, in conformità a quanto previsto dalla legge urbanistica regionale, ha identificato il PTdA come lo strumento di pianificazione di area vasta finalizzato ad individuare e a supportare l'attuazione di politiche territoriali di carattere intercomunale, applicando in via innovativa e sperimentale i contenuti definiti dal predetto art. 15, comma 7 bis della L.R. 12/2005.

L'obiettivo del presente Capitolo è quello di illustrare i principi ed i contenuti della perequazione territoriale, descrivendo i potenziali effetti positivi che si andrebbero a creare nei Comuni del PTdA se tale modello attuativo venisse applicato.

4.1 Principi e contenuti della perequazione territoriale

I presupposti, cioè gli elementi di contesto da cui trae origine il concetto di perequazione territoriale, sono riconducibili quantomeno a tre distinti campi: presupposti empirico-fattuali, economico-finanziari e giuridico-istituzionali.

Per quanto riguarda i primi, ossia i **presupposti empirico-fattuali**, ci si riferisce ai fenomeni ben noti di accentuata diffusione e frammentazione della crescita urbana (*sprawl*), ossia alla dispersione di residenze e di insediamenti produttivi in ogni Comune, in ogni centro abitato di ciascun Comune e anche nelle campagne (campagne urbanizzate). E' riconosciuto che tali situazioni danno luogo a numerosi e consistenti svantaggi sostenuti sia dalle competenti Amministrazioni pubbliche che dalle stesse collettività, come: quelli di natura ambientale, per un eccessivo uso del suolo (agricolo e non); quelli di natura economica, per il mancato sfruttamento di eventuali economie di agglomerazione da parte delle attività produttive già insediate e di quelle di futura localizzazione; quelli di natura finanziaria, per il mancato sfruttamento di presumibili economie di scala nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici locali; quelli di natura sociale, per la minore aggregazione e coesione tra le diverse componenti delle varie comunità locali; ed infine quelli di natura politico-istituzionale, per la ridotta coerenza fra le scelte di pianificazione territoriale assunte dalle Amministrazioni locali operanti ai vari livelli di governo.

Relativamente ai **presupposti economico-finanziari**, si può menzionare il recupero di autonomia tributaria da parte degli Enti locali, avvenuto durante gli anni '90, con particolare riferimento all'istituzione dell'ICI, alla riproposizione di tributi in campo ambientale (come la TARSU) ed energetico (come le addizionali sul consumo di energia elettrica), per quanto riguarda i Comuni; mentre a favore delle Province vanno segnalate l'istituzione dell'Imposta Provinciale di Trascrizione e la devoluzione del gettito di un tributo erariale preesistente (l'imposta sull'assicurazione RCA) entrambe riguardanti il campo della viabilità.

In merito risulta abbastanza evidente, da un lato, il forte condizionamento derivante all'attività amministrativa di buona parte dei Comuni, in seguito alla loro dipendenza circa la disponibilità di risorse finanziarie dalla dotazione quali-quantitativa di patrimoni immobiliari (fabbricati a uso residenziale e produttivo, terreni agricoli e/o fabbricabili,

ecc.) presenti nel loro territorio; dall'altro, la mancanza nel nostro ordinamento istituzionale e finanziario di una perfetta corrispondenza tra gli Enti dotati di un'elevata autonomia tributaria connessa alle modalità d'uso del territorio, cioè i Comuni, e gli Enti sovraordinati aventi compiti di pianificazione territoriale ad una scala superiore.

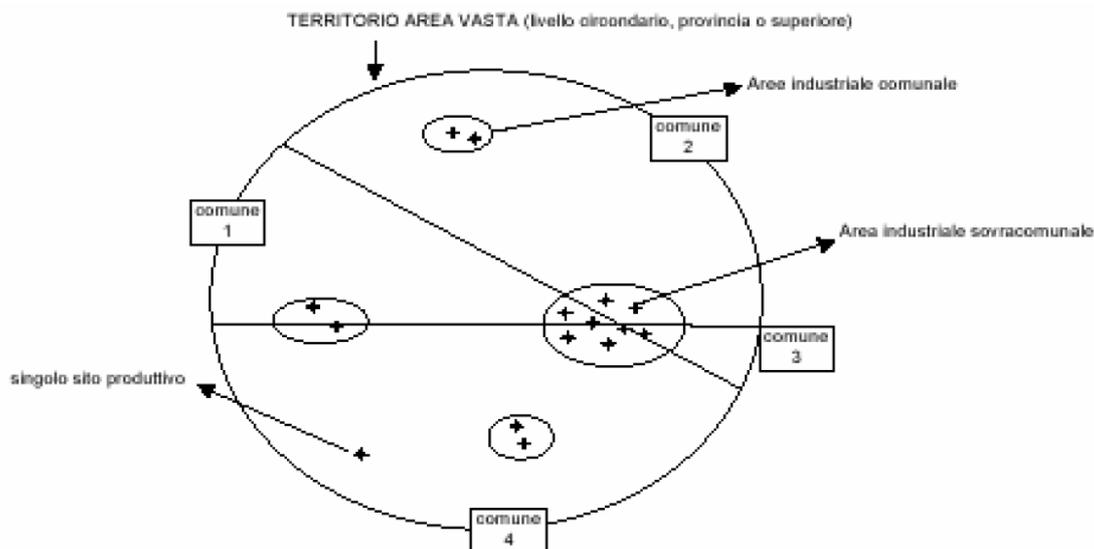
Da qui l'esigenza di attribuire alla pianificazione di area vasta esercitata mediante il PTCP e gli strumenti che lo attuano (come il PTdA) anche il compito di compensare le "esternalità" che si creano all'interno degli ambiti intercomunali, quale corollario della fissazione di comuni obiettivi strategici relativamente alle scelte insediative, con particolare riferimento agli insediamenti residenziali, alle attività produttive ed al loro standard qualitativo.

Infine, il terzo tipo di presupposti della perequazione territoriale attiene agli **aspetti giuridico-istituzionali**, che sono stati rafforzati dalla riforma del Titolo V della Costituzione, in cui si configura un più stretto rapporto tra fiscalità pubblica e territorio; essi possono essere individuati nei seguenti:

- il rinnovato ruolo delineato per le Province dalla legislazione emanata in Italia già negli anni '90, con particolare riferimento alla pianificazione del territorio, alla difesa del suolo, alla valorizzazione e tutela dell'ambiente, ai trasporti e viabilità, ecc.;
- la valorizzazione del PTCP, i cui contenuti innovativi riguardano, in particolare, la qualità ambientale, ecologica e paesistica del territorio, mentre le scelte in esso previste vengono assunte in modo concertato e consapevole, anziché gerarchico e non condiviso, con i soggetti (istituzionali e non) destinatari delle previsioni in quello contenute.

Da questi processi co-evolutivi emerge la possibilità e l'opportunità di ricorrere a strumenti di tipo economico (in forma di incentivi finanziari) mediante i quali "compensare" i maggiori costi sostenuti o i mancati vantaggi derivanti a taluni soggetti istituzionali (in particolare ai Comuni) da determinate scelte di pianificazione mediante condivisione dei benefici finanziari, cioè delle maggiori entrate ottenute da altri soggetti istituzionali, in seguito all'implementazione di tali scelte, condivise da tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione di questo tipo di progetti, ottenendo così alla fine del processo una situazione sostanzialmente perequata tra le diverse aree interessate.

Figura 4.1-1 – Schema di una situazione geografica in cui dovrebbe essere applicata la perequazione territoriale (Fonte: Gualtieri G., Nuovi modelli di politica industriale per un governo sostenibile del territorio, 2005)



4.2 Modelli di perequazione territoriale

Come descritto nel Capitolo 3, le strategie del PTdA per le previsioni insediative di carattere intercomunale riguardano la individuazione di specifici ambiti nei quali concentrare le quote esogene dello sviluppo insediativo provenienti dai Comuni aderenti al Piano, attraverso due possibili ipotesi insediative: la polarizzazione delle superfici in determinati Comuni del PTdA (candidando così solo alcuni di questi a configurarsi come i territori in cui le quote esogene troveranno la loro effettiva localizzazione) oppure la ripartizione comunale delle quote esogene.

Approfondendo il principio della perequazione territoriale applicata ad un Piano Territoriale d'Area è necessario stabilire fin da subito l'obiettivo che dovrebbe perseguire: la perequazione territoriale è uno strumento di tipo economico mediante il quale "compensare" i soggetti coinvolti a fronte dei maggiori costi o dei mancati vantaggi derivanti dalle scelte di pianificazione (condivise e di scala territoriale).

Tale principio trova fondamento evidentemente su tre elementi:

- la condivisione tra Comuni (o Enti coinvolti) degli oneri e dei benefici finanziari;
- l'equità intercomunale, intesa anche come redistribuzione dei vantaggi e degli svantaggi tra i soggetti territoriali;
- la riduzione dei fattori di concorrenza tra i Comuni.

La perequazione territoriale può essere applicata in modi diversi, con livelli di complessità più o meno elevati in funzione degli obiettivi di gestione che il territorio vuole perseguire. Si possono ad esempio prospettare tre modelli o livelli definiti come segue:

- 1° livello: gestione delle aree o tematiche strategiche;
- 2° livello: perequazione dell'uso del suolo;
- 3° livello: bilanci paralleli.

1° livello: gestione delle aree o tematiche strategiche

Il territorio, attraverso il PTdA, individua alcune aree in cui ricadono i principali progetti di carattere strategico. Analogamente può individuare alcune tematiche non puntuali ma trasversali (per esempio il trasporto pubblico da e per i plessi scolastici) che necessitano di una programmazione, attuazione e gestione che prescinde dal singolo Comune o Ente territoriale.

Una volta individuati progetti e tematiche strategiche, gli Enti coinvolti (Comuni, Unioni, Provincia, ecc.) si accordano per attuare tali previsioni e definiscono i corrispondenti ruoli, all'interno di una programmazione unitaria basata su una stima dei costi da sostenere e dei benefici attesi.

In questo caso si avvia una specifica collaborazione tra gli Enti in funzione di obiettivi già stabiliti a priori e sostanzialmente sottoscritti in quanto contenuti in un documento formale (ad esempio il Piano Territoriale d'Area). In sede attuativa i soggetti individueranno di comune accordo le regole, le modalità ed i tempi per concorrere ai costi da sostenere e per redistribuire i vantaggi così derivanti sull'intero territorio.

2° livello: perequazione dell'uso del suolo

Il secondo livello estende i principi espressi nel primo livello e tende a generalizzarli applicandoli all'intera gestione del territorio. In altre parole, i Comuni e gli Enti locali concertano e sottoscrivono (attraverso lo strumento del Piano territoriale d'Area) le regole per l'utilizzo del suolo, per la sua pianificazione urbanistica, per la sua trasformazione (o non trasformazione), per le modalità di intervento e di gestione. Saranno pertanto definite le regole di consumo di suolo, le modalità di recupero e di riqualificazione del patrimonio esistente, i requisiti prestazionali edilizi e urbanistici da applicare all'intero territorio sottoposto a perequazione territoriale.

All'interno di questo principio, i Comuni possono (e devono) anche rinunciare alle proprie previsioni qualora in contrasto con le regole generali e, soprattutto, a favore di una gestione unitaria del suolo considerata maggiormente virtuosa e consona con le risorse e le potenzialità del territorio.

Anche in questo caso, i Comuni che partecipano al meccanismo perequativo e che intendono ridiscutere le proprie scelte urbanistiche aderiranno ad una redistribuzione delle risorse (anche economiche) che tenga conto proprio della rinuncia così operata.

A differenza del primo livello, in questo caso gli Enti coinvolti dalla perequazione si accordano preliminarmente non su specifici punti ma su una metodologia, su una visione del territorio che sarà successivamente declinata attraverso l'adeguamento degli strumenti urbanistici e attraverso le procedure attuative di tutti gli interventi.

3° livello: bilanci paralleli

Il presupposto per il terzo livello di perequazione è che i soggetti coinvolti abbiano attivato i precedenti e che intendano convergere verso una gestione unitaria ed omogenea delle risorse economiche.

Si estende pertanto il principio stabilito per la gestione comune del territorio ad una serie di temi direttamente o indirettamente riconducibili alla disciplina urbanistica (tributi, sport, sostegno alle attività locali, cultura, ecc.).

Il bilancio parallelo intende pertanto creare le necessarie condizioni per sfruttare le economie di scala, incrementando le efficienze e mettendo a sistema le risorse disponibili. Ciò che un Comune "mette a bilancio" si somma con quanto fanno anche gli altri Enti coinvolti, affidando unitariamente la programmazione, l'attuazione e la gestione dell'opera nel rispetto dei compiti e dei ruoli precedentemente concordati (cfr. 1° livello).

Anche per il terzo livello, il Piano Territoriale d'Area permette di tracciare una visione, un assetto, una strategia demandando i contenuti alle fasi successive in relazione alle specifiche condizioni ed opportunità che il territorio dovrà affrontare. Ciò nonostante nulla vieta che comunque il PTdA compia una prima ricognizione o fornisca un elenco non esaustivo di progetti e tematiche prioritarie che gli Enti si impegneranno ad affrontare e ad attuare.

4.3 Possibili modalità operative

Affrontando in modo specifico la problematica dell'equità intercomunale, un metodo possibile per gestire tale aspetto è la condivisione della base imponibile mediante la costituzione di un **Fondo di compensazione**. Nella fattispecie quest'ultimo, che può essere considerato lo strumento finanziario della perequazione territoriale, raccoglie risorse dagli Enti avvantaggiati dalle scelte di pianificazione territoriale e fornisce risorse agli Enti sfavoriti dalle scelte

adottate. Pertanto, si prevede che il Fondo sia alimentato mediante quote dei tributi riscossi dagli Enti locali o mediante altre entrate di natura paratributaria da loro conferite.

Si tratta evidentemente di uno strumento di natura finanziaria, vale a dire di un dispositivo di natura economica, mediante il quale si cerca di indurre le Amministrazioni pubbliche ad un atteggiamento più cooperativo rispetto a quello che potrebbe essere ottenuto mediante altri strumenti (pianificatori, giuridici, ecc.).

Attraverso il Fondo, dunque, l'obiettivo della perequazione territoriale intercomunale aumenta le sue probabilità di successo, anche perché, per poter giungere alla materiale costituzione del Fondo ed al successivo impiego delle risorse finanziarie ad esso conferite, risulta indispensabile provvedere alla determinazione in via preventiva di una vasta serie di valori, sia reali che monetari, la cui onerosità contribuisce a rendere l'**Accordo intercomunale** maggiormente vincolante per le Amministrazioni (e gli eventuali altri soggetti) che poi lo sottoscriveranno sulla base di elementi più chiari e precisi relativamente sia ai diritti vantati sia ai doveri assunti in seguito all'Accordo stesso.

In termini meramente esemplificativi, vengono di seguito individuate alcune potenziali voci di entrata afferenti al Fondo di compensazione per la realizzazione degli interventi di rilevanza intercomunale. Nella fattispecie, possono essere attribuite al Fondo le seguenti entrate "dirette" derivanti ai Comuni dal rilascio dei titoli abilitativi e dall'applicazione della imposta comunale sugli immobili:

- gli oneri di urbanizzazione secondaria, nella quota percentuale da concordare tra i Comuni del PTdA;
- il contributo relativo al costo di costruzione, nella quota percentuale da concordare tra i Comuni del PTdA;
- il contributo per opere necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi ed il contributo per la sistemazione ambientale dei luoghi (previsti dapprima dall'art. 10 della Legge 10/1977, poi abrogato e ripreso dall'art. 19 del D.P.R. 380/2001) da prevedere per gli interventi produttivi, nella quota percentuale da concordare tra i Comuni del PTdA;
- il gettito IMU derivante dai nuovi insediamenti che si realizzeranno (aliquote applicate ai fabbricati), nella quota percentuale da concordare tra i Comuni del PTdA.

Le entrate "dirette" di cui sopra potranno eventualmente essere implementate con ulteriori risorse che, in termini esemplificativi, potrebbero essere le seguenti:

- risorse della Provincia necessarie all'adeguamento delle infrastrutture di proprietà e competenza definite nell'Accordo che verrà sottoscritto;
- risorse integrative da parte di altri Enti o dai Comuni aderenti definite tramite successive intese.

Analogamente per quanto riportato in merito alle potenziali voci di entrata afferenti al Fondo di compensazione, di seguito vengono esemplificati i possibili parametri oggettivi per la redistribuzione delle risorse afferenti al Fondo, in modo che essi non siano influenzati dall'origine territoriale delle risorse. In particolare, al fine di fornire una molteplicità di soluzioni a tale aspetto, sono stati forniti quattro diversi parametri oggettivi (alternativi tra loro):

- la percentuale di incidenza della superficie territoriale di ogni Comune sulla superficie territoriale totale dei 14 Comuni aderenti al PTdA;
- la percentuale di incidenza della popolazione residente di ogni Comune sulla popolazione residente totale nei 14 Comuni aderenti al PTdA;

- la media tra le percentuali dei suddetti due valori, ossia della percentuale di incidenza di ciascun Comune relativa alla superficie territoriale ed alla popolazione residente;
- la percentuale di incidenza della densità territoriale (popolazione residente ÷ superficie territoriale) di ogni Comune sulla densità territoriale totale dei 14 Comuni aderenti al PTdA.

La ripartizione delle risorse potrà inoltre avvenire attraverso una ulteriore soluzione, rappresentata da specifici accordi redistributivi fra i Comuni da definire nell'Accordo intercomunale che gli stessi dovranno sottoscrivere per l'attuazione del meccanismo di perequazione territoriale intercomunale.

La effettiva redistribuzione delle risorse del Fondo dovrà essere opportunamente distinta a seconda delle fasi temporali relative alle voci di entrata. Infatti, mentre le entrate derivanti dal gettito IMU rappresentano introiti annuali, quelle derivanti dagli oneri concessori per gli interventi edilizi rappresentano introiti "una tantum" a seconda dei tempi non prevedibili in base ai quali i vari ambiti di trasformazione (residenziali, produttivi, ecc.) verranno attuati e realizzati.

Pertanto, se l'Accordo intercomunale stabilisce che le maggiori risorse che affluirebbero nelle casse dei Comuni in cui sono consentiti gli interventi di natura esogena, vengano invece convogliate nel Fondo comune, nessuno dei Comuni coinvolti ottiene un vantaggio specifico. Le risorse una tantum derivanti dagli oneri concessori, così come le entrate correnti (principalmente il gettito dell'IMU), anziché andare a vantaggio dei soli Comuni che ospitano gli ambiti intercomunali, confluiscono nel Fondo e, pertanto, possono essere distribuite anche tra gli altri Comuni coinvolti secondo i criteri oggettivi di redistribuzione precedentemente illustrati (o ulteriori criteri redistributivi da definire). A questo punto la localizzazione delle quote insediative esogene in un Comune o in un altro tra quelli aderenti al PTdA tende a diventare indifferente, in quanto vengono a cadere i frequenti fattori di concorrenza esistenti tra i Comuni.

A seconda dei contenuti dell'Accordo che i Comuni sottoscriveranno, l'utilizzo delle risorse potrà essere utilizzato sia per il finanziamento delle opere ed infrastrutture per la qualificazione degli ambiti intercomunali, sia per il finanziamento di opere, infrastrutture e servizi di interesse dei singoli Comuni, in coerenza con gli indirizzi e le previsioni dei PGT.

Il perfezionamento del modello perequativo dovrà consistere nel considerare sia i **costi e benefici "diretti"**, ossia direttamente connessi all'infrastrutturazione degli ambiti residenziali e produttivi, sia quelli **"indiretti"**, derivanti dall'adeguamento dei servizi impiegati dalle attività residenziali e produttive una volta insediate.

Prendendo come riferimento esemplificativo i **costi e benefici derivanti dalla realizzazione di un insediamento produttivo di carattere esogeno** condiviso a livello intercomunale, di seguito vengono elencate le variabili complessive potenzialmente da considerare nel modello di perequazione.

In particolare, gli effetti diretti sono rilevati mediante le entrate e le uscite direttamente collegate all'impianto dell'ambito produttivo:

Entrate dirette - insediamenti produttivi

- oneri di urbanizzazione secondaria per insediamenti produttivi;
- contributo relativo al costo di costruzione per insediamenti produttivi;
- contributo per opere necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi;

- contributo per la sistemazione ambientale dei luoghi.

Uscite dirette - insediamenti produttivi

- opere da realizzare per la qualificazione dell'ambito;
- manutenzione delle infrastrutture realizzate.

Gli effetti indiretti sono rilevati mediante le entrate e le uscite derivanti dall'esistenza nel tempo dell'ambito produttivo e dalle attività ivi svolte:

Entrate indirette - insediamenti produttivi

- IMU su insediamenti produttivi;
- addizionale provinciale consumo energia elettrica;
- tassa / tariffa smaltimento rifiuti industriali;
- ricavo servizio idrico attività produttive;
- canoni fognature e depurazione attività produttive;
- ricavo consumo gas metano attività produttive;
- ricavi trasporto pubblico per gli addetti;
- contributi di bonifica;
- finanziamento opere pubbliche indirette.

Uscite indirette - insediamenti produttivi

- costi smaltimento rifiuti industriali;
- costi servizio idrico attività produttive;
- costi fognature e depurazione attività produttive;
- costi erogazione gas metano attività produttive;
- costi trasporto pubblico per gli addetti;
- realizzazione di opere pubbliche (infrastrutture, servizi di interesse collettivo);
- manutenzione ordinaria opere pubbliche indirette.

Prendendo invece come riferimento esemplificativo i **costi e benefici derivanti dalla realizzazione di un insediamento residenziale di carattere esogeno** condiviso a livello intercomunale, le entrate ed uscite legate all'aumento della popolazione residente potenzialmente da considerare nel modello perequativo sono le seguenti:

Entrate dirette - insediamenti residenziali

- oneri di urbanizzazione secondaria per edilizia residenziale;
- contributo relativo al costo di costruzione per edilizia residenziale.

Uscite dirette - insediamenti residenziali

- manutenzione infrastrutture realizzate.

Entrate indirette - insediamenti residenziali

- IMU su residenze;
- addizionale comunale IRPEF;
- addizionale comunale consumo energia elettrica;
- altre entrate tributarie comunali;
- tassa / tariffa smaltimento rifiuti urbani;
- ricavi servizio idrico ad uso civile;
- canoni fognature e depurazione ad uso civile;
- ricavo consumo gas metano ad uso civile;
- Imposta Provinciale di Trascrizione (Provincia);
- imposta su RC Auto (Provincia);
- altri tributi provinciali;
- eventuale finanziamento di ulteriori opere pubbliche.

Uscite indirette - insediamenti residenziali

- costi smaltimento rifiuti urbani;
- costi servizio idrico ad uso civile;
- costi fognature e depurazione ad uso civile;
- costi erogazione gas metano ad uso civile;
- costi adeguamento servizi comunali;
- costi adeguamento servizi provinciali;
- eventuale costruzione di ulteriori opere pubbliche;
- manutenzione ordinaria opere pubbliche.

Infine, un altro aspetto significativo da definire nella costituzione del modello perequativo riguarderà il **fattore temporale**, ossia la valutazione del variare nel tempo dell'effetto di ciascun fattore di entrata o di uscita. Ciò consentirà sia di considerare adeguatamente i risvolti finanziari dell'operazione, sia di far emergere gli effetti a medio-lungo termine dell'operazione a regime, ossia dopo la sua ultimazione. Tale aspetto permetterà quindi di verificare l'entità effettiva delle compensazioni finanziarie da realizzare fra un Ente e l'altro periodicamente nel tempo sulla base dell'andamento reale delle diverse variabili. Di conseguenza, un'ulteriore questione legata al tempo è quella della validità delle ipotesi iniziali. Infatti, soltanto nel corso del tempo è possibile verificare la validità delle

ipotesi, per cui un Accordo di perequazione dovrebbe comprendere anche meccanismi di monitoraggio e di eventuale aggiustamento in seguito all'effettivo andamento delle variabili di base.

4.4 Configurazione del Fondo di compensazione

Le caratteristiche del Fondo di compensazione non possono prescindere dalle scelte relative all'Accordo intercomunale. La natura e le caratteristiche del Fondo vanno quindi rapportate alle scelte che vengono definite nell'Accordo che ne costituisce il presupposto, poiché nel caso in cui si decida di avvalersi della costituzione di una figura giuridica dotata di un proprio bilancio, anche il Fondo potrebbe configurarsi come strumento la cui gestione è affidata al nuovo soggetto. Non è quindi possibile fornire un modello unico di riferimento, ma si può tentare di schematizzare le principali tipologie di Fondo a cui ci si potrebbe ispirare nell'applicazione concreta del PTdA del Casalasco.

Si possono individuare in termini approssimativi tre tipologie di Fondo⁵, di seguito schematicamente riportate in ordine crescente di complessità:

- a) **Fondo “virtuale”**: non si ha un'effettiva concentrazione in un unico sito delle risorse finanziarie da condividere e la “compensazione” avviene solo in termini contabili. Sono ugualmente necessari uno o più organi di gestione dell'Accordo per decidere le modalità di utilizzo delle risorse che devono essere condivise; tuttavia, sulla base di tali decisioni, le delibere di spesa sono effettuate volta a volta da uno o l'altro dei Comuni e gli aspetti di compensazione economica sono risolti o distribuendo attentamente gli impegni di spesa o attraverso trasferimenti compensativi di risorse da un Ente all'altro.
- b) **Fondo “dipendente”**: il Fondo non ha una propria autonomia giuridica, benché abbia uno o più organi di gestione. Dal punto di vista contabile, il Fondo “vive” all'interno di una delle Amministrazioni aderenti al PTdA e all'Accordo, nel cui bilancio viene istituita un'apposita voce; questa Amministrazione assume la titolarità giuridica del Fondo ma agisce sulla base delle determinazioni assunte dagli organi di gestione; gli altri Comuni alimentano il fondo trasferendovi le risorse che hanno incassato e che in base all'Accordo devono essere condivise.
- c) **Fondo “indipendente” dalle Amministrazioni firmatarie dell'Accordo**: viene costituito un soggetto con propria capacità giuridica (ad esempio: il Fondo è gestito attraverso la costituzione di un Consorzio, una Società pubblica, o simili, fra gli Enti partecipanti). In questo caso il Fondo, o meglio il Consorzio o la Società che lo gestisce, ha un proprio bilancio, e ciascun Ente firmatario provvede periodicamente, con apposite delibere, a trasferire al Fondo le risorse che ha incassato dalle fonti che secondo l'Accordo devono essere condivise. In questo caso il Consorzio o Società può assumere anche le funzioni di Ente appaltante delle opere pubbliche da realizzarsi con le risorse del Fondo stesso.

⁵ A. Bruzzo, R. Fallaci, *La perequazione territoriale in Emilia Romagna. Esperienze, problemi e prospettive*, Materiali di discussione ERVET, Bologna, 2005

A. Bruzzo, E. K. Zimmer, *La perequazione territoriale. Un contributo alla formalizzazione del connesso modello, con riferimento agli Accordi territoriali definiti in provincia di Bologna*, CLUEB, Bologna, 2006

In termini parzialmente intrecciati con la scelta sulle caratteristiche giuridiche del Fondo, si pone il tema dell'ampiezza ed articolazione delle funzioni attribuite al Fondo stesso, ovvero all'Organo che lo gestisce.

Anche dal punto di vista delle funzioni, si possono individuare, a fini esemplificativi, tre livelli-tipo:

- A) **Funzioni di natura strettamente finanziaria.** La funzione che il Fondo svolge è quella di incassare dagli Enti partecipanti le entrate e risarcire i singoli Enti dei costi sostenuti da ciascuno di essi, senza altri compiti se non quelli che attengono alla verifica delle entrate e delle spese da questi sostenuti.
- B) **Funzioni di natura finanziaria e operativa.** Il Fondo assume le funzioni di cui al punto A, inoltre, i suoi organi di gestione devono: sollecitare i singoli Enti ad un tempestivo e puntuale adempimento dell'Accordo; reperire possibili forme di finanziamento presso altri Enti pubblici e soggetti privati; formulare programmi e definire priorità per l'utilizzo ottimale delle risorse; coordinare e seguire le fasi di realizzazione delle opere pubbliche (ed eventualmente assumere anche le funzioni di stazione appaltante).
- C) **Funzioni di natura finanziaria, operativa e gestionale.** Il suo organo di gestione svolge tutte le funzioni di cui al precedente punto B, si caratterizza per il fatto che ad esso è demandata la realizzazione di tutte le opere pubbliche (ossia funge da stazione appaltante) nonché di ogni altro intervento anche di tipo organizzativo connesso all'insediamento produttivo di carattere esogeno. Può assumere inoltre compiti gestionali; in questo caso potrebbe essere il medesimo soggetto che funge da "gestore unico" delle infrastrutture, dei servizi e delle attrezzature in dotazione alle aree produttive.

5. VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA (VAS) - RIFERIMENTI NORMATIVI E FASI PROCEDURALI

La L.R. 12/2005 introduce la Valutazione Ambientale (VAS) dei Piani e Programmi, recependo quanto previsto dalla Direttiva Comunitaria 42/2001.

I principali riferimenti normativi della VAS sono:

- Direttiva europea 2001/42/CE

La valutazione ambientale strategica (VAS) è stata introdotta dalla Direttiva europea 2001/42/CE del Parlamento europeo del Consiglio del 27/06/2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati Piani e Programmi sull'ambiente. Detta Direttiva configura la VAS come un processo continuo che segue l'intero ciclo di vita del Piano, compresa la fase di gestione, allo scopo di "garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di Piani e Programmi [...] che possono avere effetti significativi sull'ambiente".

- D.Lgs 152/2006 e D.Lgs 4/2008

Lo stato italiano ha recepito la Direttiva europea 2001/42/CE con il D.Lgs 152/2006 e s.m.i. nelle quali ha particolare rilievo il D.Lgs 4/2008. La normativa italiana prevede che la valutazione ambientale sia effettuata nella fase preparatoria del Piano o del Programma da esaminare, prima della sua approvazione. Deve essere redatto un Rapporto Ambientale che accompagna sia l'elaborazione sia l'approvazione del Piano o Programma. Il Rapporto Ambientale deve individuare, descrivere e valutare gli impatti significativi che l'attuazione del Piano o del Programma avrebbe sull'ambiente e sul patrimonio culturale e individuare le ragionevoli alternative al percorso proposto dal Piano o dal Programma per il raggiungimento degli obiettivi che gli stessi si propongono. La normativa precisa altresì che deve essere previsto un adeguato sistema di monitoraggio al fine di controllare gli impatti significativi sull'ambiente causati dall'attuazione del Piano o Programma.

- Legge Regione Lombardia n. 12 del 11/03/2005

La L.R. 12/2005 "Legge per il governo del territorio" stabilisce, all'art. 4, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile ed assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente, che la Regione e gli Enti locali, nell'ambito dei procedimenti di elaborazione ed approvazione dei Piani e Programmi di cui alla direttiva 2001/42/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27/06/2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati Piani e Programmi sull'ambiente e successivi atti attuativi, provvedono alla valutazione ambientale degli effetti derivanti dall'attuazione dei predetti Piani e Programmi.

In attuazione dell'art. 4 della L.R. 12/2005, i riferimenti normativi che Regione Lombardia ha prodotto sino ad ora in termini di indirizzi generali e criteri per la valutazione ambientale di Piani e Programmi sono:

- **D.C.R. n. VII/351 del 13/03/2007** "Indirizzi generali per la valutazione di Piani e Programmi in attuazione del comma 1. dell'art. 4 della Legge Regionale 11 marzo 2005, n.12". Tale atto contiene un primo elenco di Piani e Programmi da sottoporre a valutazione e lo schema generale del percorso metodologico – procedurale integrato di pianificazione e di VAS;

- **D.G.R. n.VII/6420 del 27/01/2007** “Valutazione ambientale di Piani e Programmi – ulteriori adempimenti di disciplina in attuazione dell’art.4 della legge regionale 11 marzo 2005, n.12 e degli indirizzi generali per la valutazione ambientale dei Piani e Programmi approvati con D.C.R. 13 marzo 2007 n.VII/351”;
- **D.G.R. n. 9/761 del 10/11/2011** che ha approvato “Determinazione della procedura di Valutazione ambientale di Piani e Programmi – VAS (art.4, L.R.12/2005; D.C.R.351/2007) – Recepimento delle disposizioni di cui al D.Lgs 29 giugno 2010, n.128, con modifica ed integrazione delle D.D.G.R. 27 dicembre 2008, n.8/6420 e 30 dicembre 2009, n.8/10971”;
- **D.G.R. n.2789 del 22/12/2011** “Determinazione della procedura di valutazione ambientale di Piani e Programmi – VAS (art. 4, L.R.12/2005) – Criteri per il coordinamento delle procedure di valutazione ambientale (VAS) – Valutazione di incidenza (VIC) – Verifica di assoggettabilità a VIA negli accordi di programma di valenza territoriale (art.4, comma 10, L.R. 5/2010)”.

L’articolazione della VAS può essere scomposta in **fasi del procedimento**, che nel complesso sono riconducibili ai dieci punti seguenti:

1. avviso di avvio del procedimento;
2. individuazione dei soggetti interessati e definizione modalità di informazione comunicazione;
3. elaborazione e redazione della Relazione di Piano e del Rapporto Ambientale;
4. messa a disposizione;
5. convocazione conferenza di valutazione;
6. formulazione parere ambientale motivato;
7. adozione del Piano;
8. pubblicazione e raccolta osservazioni;
9. formulazione parere ambientale motivato finale e approvazione finale;
10. gestione e monitoraggio.

Le **Conferenze di VAS** invece saranno tre, ovvero:

1. Conferenza di valutazione 1° seduta – definizione dell’ambito di influenza (scoping), definizione della portata delle informazioni da includere nel Rapporto Ambientale;
2. Conferenza di valutazione 2° seduta – presentazione e parere del Rapporto Ambientale e Sintesi Non Tecnica e Valutazione d’Incidenza;
3. Conferenza di valutazione seduta finale – parere sul Rapporto Ambientale e relazione di Sintesi Non Tecnica e valutazione sugli effetti modificati conseguenti all’accoglimento delle osservazioni.