



**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**

**Quadro di riferimento conoscitivo e programmatico  
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

**Luglio 2013**



**SOMMARIO**

1.	Premessa .....	2
2.	Analisi conoscitiva e ricognizione delle previsioni derivanti dagli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale .....	6
2.1	Caratteri e indicazioni per il sistema residenziale .....	6
2.2	Caratteri e indicazioni per il sistema industriale .....	9
3.	Percorso di ascolto svolto nei mesi di febbraio - marzo 2013.....	13
3.1	Svolgimento .....	13
3.2	Esito .....	14
3.3	Indicazioni per il PTdA.....	15
4.	Obiettivi e Strategie del Piano Territoriale d'Area vasta del Casalasco.....	17
4.1	Obiettivi generali del PTdA del Casalasco .....	17
4.2	Assetto territoriale e relazioni di area vasta .....	18
4.3	Sistema insediativo – servizi .....	21
4.4	Sistema insediativo – residenziale .....	25
4.5	Sistema insediativo – produttivo.....	26
4.6	Sistema insediativo – commerciale .....	28
4.7	Sistema infrastrutturale e della mobilità.....	30
4.8	Sistema ecologico-ambientale e paesaggistico .....	35
4.8.1	Emergenze presenti sul territorio e spunti per un progetto di valorizzazione turistica del Casalasco ....	35
4.8.2	Connessioni di rete.....	38
5.	Fondamenti del PTdA - Criteri di perequazione territoriale intercomunale .....	41
5.1	Principi e contenuti della perequazione territoriale.....	41
5.2	Modelli di perequazione territoriale.....	43
5.3	Possibili modalità operative .....	45
5.4	Configurazione del Fondo di compensazione .....	49
6.	Azioni.....	51
6.1	Introduzione .....	51
6.2	Azioni per il sistema insediativo produttivo.....	51
6.2.1	Le scelte strategiche .....	51

6.2.2	Formalizzazione del modello di perequazione territoriale.....	53
6.3	Azioni per il sistema insediativo residenziale .....	57
6.3.1	Le scelte strategiche .....	57
6.3.2	Logica insediativa delle quote esogene .....	57
6.3.3	Modalità di programmazione, attuazione e gestione delle quote esogene.....	58
6.4	Azioni per il sistema insediativo servizi .....	60
6.4.1	Il coordinamento e la programmazione: gli obiettivi del territorio.....	60
6.4.2	Il Polo sportivo integrato.....	61
6.4.3	Scuole e altre attrezzature per l'istruzione.....	62
6.5	Azioni per la promozione turistica del territorio .....	62
6.5.1	Potenziamento della rete ciclopedonale .....	63
6.5.2	Valorizzazione emergenze.....	63
6.5.3	Messa a sistema delle polarità .....	64
7.	Priorità di intervento .....	65
7.1	Gli orizzonti temporali .....	65
7.2	Strategie di breve periodo e strategie di medio lungo periodo.....	65
8.	Contenuti minimi da prevedere dei pgt per i temi di interesse sovracomunale .....	67
9.	Valutazione Ambientale Strategica (VAS) - riferimenti normativi e fasi procedurali .....	69
	Allegato - Schema di assetto del progetto di tutela e valorizzazione del territorio Casalasco .....	72

## 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

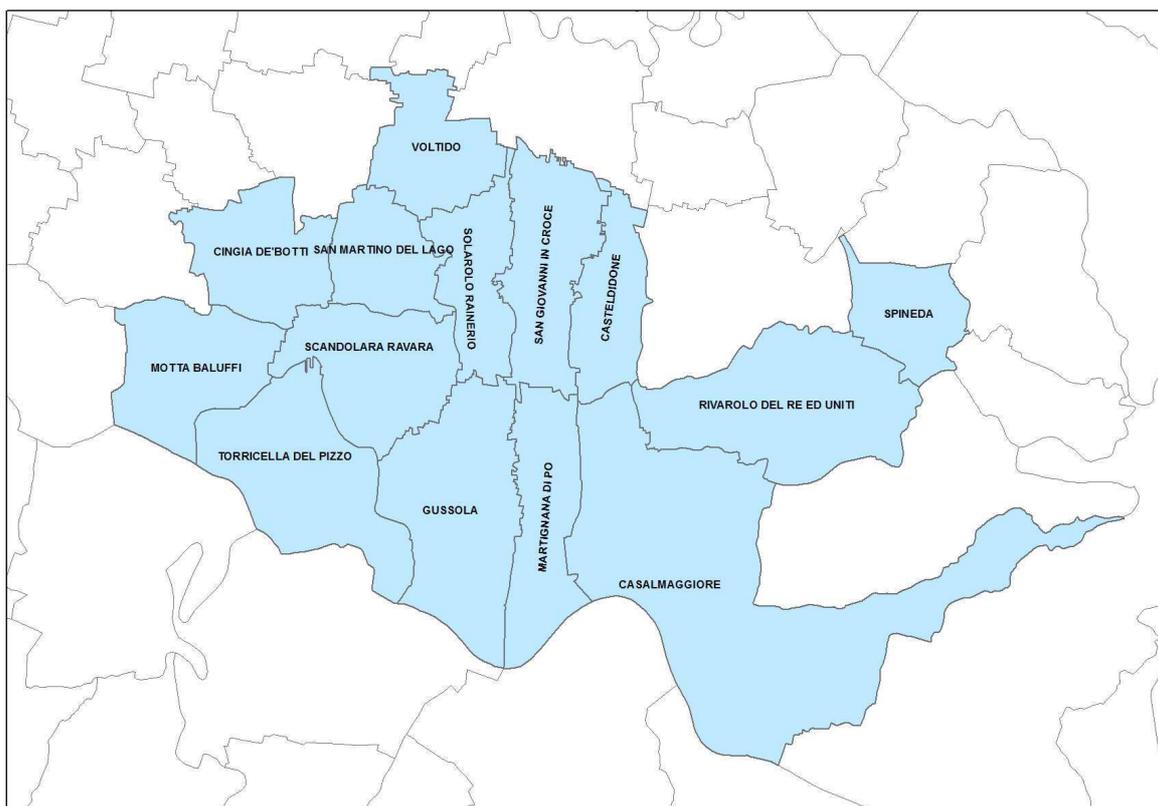
- valorizzazione e promozione delle emergenze ambientali, con particolare riferimento al sistema fluviale quale elemento ordinatore del territorio;
- individuazione di politiche di valorizzazione del paesaggio;

- 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 le relazioni 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. ANALISI CONOSCITIVA E RICOGNIZIONE DELLE PREVISIONI DERIVANTI DAGLI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA E TERRITORIALE**

La totalità dei Comuni oggetto del PTdA sono dotati di PGT adottati o approvati. Dal punto di vista metodologico, l'analisi e la valutazione degli strumenti urbanistici descritta nel presente Capitolo ha preso in considerazione i Piani urbanistici comunali ad oggi vigenti o adottati, eseguendo la ricognizione degli aspetti dimensionali in essi previsti.

Considerando che il PTCP e lo stesso PTdA sono principalmente strumenti di orientamento e di indirizzo dell'attività di governo del territorio, l'analisi di seguito descritta ha principalmente l'obiettivo di fornire ed organizzare gli elementi conoscitivi e ricognitivi del territorio utili alla fase successiva, ossia quella di indirizzo dell'attività di pianificazione comunale al fine di conseguire obiettivi comuni e conformi al corretto sviluppo territoriale.

### **2.1 Caratteri e indicazioni per il sistema residenziale**

Il **dimensionamento residenziale degli strumenti urbanistici vigenti** risulta particolarmente elevato nei Comuni limitrofi a Casalmaggiore, interpretando il loro ruolo come polarità satelliti in grado di offrire aree di espansione per assorbire l'emigrazione dal principale Comune del territorio casalasco.

Dal punto di vista quantitativo, a fronte di un esiguo incremento demografico previsto dal PGT del Comune di Casalmaggiore (incremento del 7% con circa 1.000 nuovi abitanti), le espansioni risultano particolarmente sostenute nei comuni di Spineda (incremento del 69%), Solarolo Rainerio (incremento del 56%), Rivarolo del Re ed Uniti (incremento del 43%) e Gussola (incremento del 40%).

Tra i Comuni del casalasco, si registra un dimensionamento residenziale inferiore previsto dai PGT di Castedidone (incremento del 33%), Motta Baluffi (incremento del 31%), Martignana di Po (incremento del 25%), Torricella del Pizzo (incremento del 25%) e San Giovanni in Croce (incremento del 22%). I Comuni con un dimensionamento residenziale (in termini di abitanti teorici previsti) ancora più ridotto sono Scandolara Ravara (incremento del 14%), San Martino del Lago (incremento del 6%) e Voltido (nessun incremento).

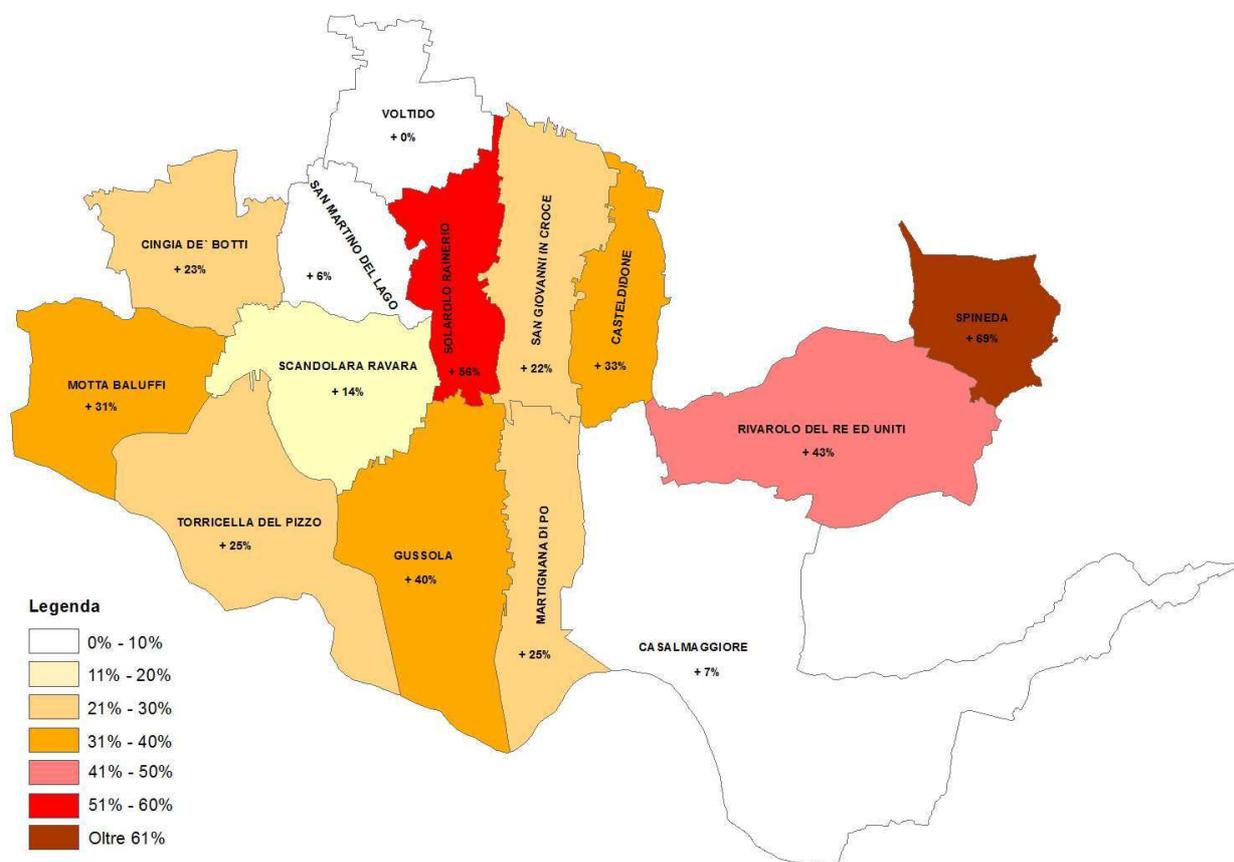
Complessivamente il dimensionamento residenziale previsto dai PGT dei quattordici Comuni aderenti al PTdA prevede una popolazione teorica di 6.185 nuovi abitanti, configurando un incremento demografico del 20% rispetto alla struttura attuale della popolazione.

**Tabella 2.1-1 - Incremento percentuale della struttura demografica previsto dagli strumenti urbanistici comunali**

<b>Comune</b>	<b>Popolazione residente al 01/01/2012</b>	<b>Popolazione prevista dal PGT</b>	<b>Incremento percentuale della popolazione (%)</b>
CASALMAGGIORE	15.104	1.014	7
CASTELDIDONE	576	190	33
CINGIA DE' BOTTI	1.373	315	23
GUSSOLA	2.868	1.159	40
MARTIGNANA DI PO	1.920	488	25
MOTTA BALUFFI	985	301	31

RIVAROLO DEL RE ED UNITI	2.065	893	43
SAN GIOVANNI IN CROCE	1.879	421	22
SAN MARTINO DEL LAGO	477	27	6
SCANDOLARA RAVARA	1.463	200	14
SOLAROLO RAINERIO	1.018	567	56
SPINEDA	635	438	69
TORRICELLA DEL PIZZO	669	170	25
VOLTIDO	402	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>31.434</b>	<b>6.185</b>	<b>20</b>

Figura 2.1-1 - Incremento percentuale della struttura demografica previsto dagli strumenti urbanistici comunali



Con riferimento al **consumo di nuovo suolo previsto dagli strumenti urbanistici vigenti** per le funzioni residenziali, l'approccio metodologico è stato quello di analizzare gli ambiti di trasformazione previsti dai PGT, considerandoli nella loro totalità come non attuati, vista anche la recente data di redazione di tali strumenti urbanistici.

A fronte di una previsione del PGT di Casalmaggiore di nuovi 258.700 mq, si registrano consistenti previsioni nei Comuni limitrofi quali Rivarolo del Re ed Uniti, con una nuova superficie territoriale pari a circa 158.600 mq, Gussola, con previsioni per 146.000 mq, e Solarolo Rainerio, con circa 116.000 mq di nuove previsioni.

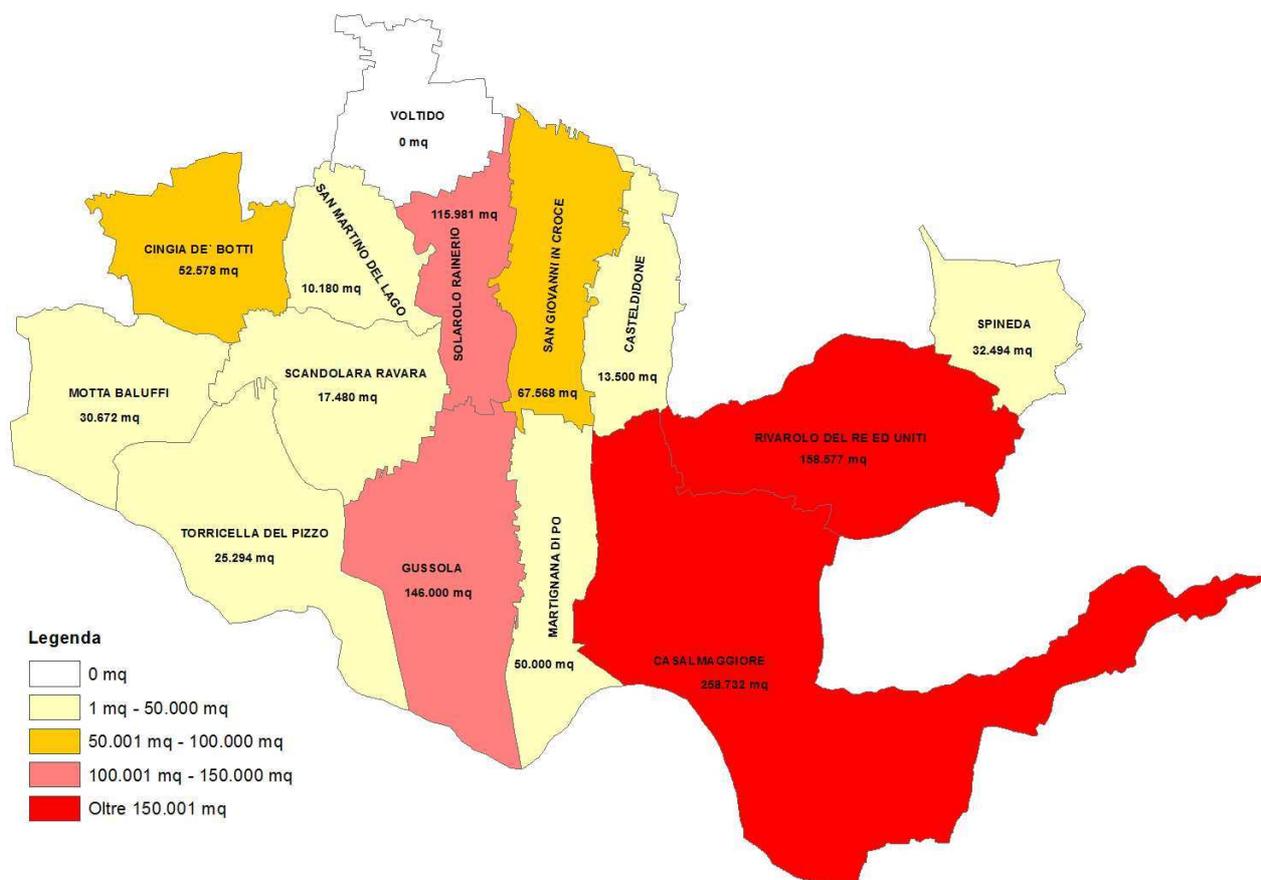
Inferiori risultano invece essere le previsioni degli altri Comuni casalasci, con superfici territoriali che dai circa 67.500 mq di San Giovanni in Croce scendono ai circa 52.500 mq di Cingia de' Botti ed ai 50.000 mq di Martignana di Po, fino alle soglie dei Comuni di Spineda (circa 32.500 mq), Motta Baluffi (circa 30.700 mq) e Torricella del Pizzo (circa 25.300 mq). Inferiori ai 20.000 mq sono le previsioni dei Comuni Scandolara Ravara (17.480 mq), Casteldidone (13.500 mq) e San Martino del Lago (10.180 mq), mentre non si registrano nuove espansioni residenziali nel Comune di Voltido.

In termini complessivi, la superficie territoriale interessata dalle nuove previsioni residenziali dei PGT ammonta a circa 979.000 mq, per una superficie lorda di pavimento equivalente a circa 254.800 mq.

**Tabella 2.1-2 - Incremento della superficie territoriale e della superficie lorda di pavimento per funzioni residenziali previsto dagli strumenti urbanistici comunali**

<b>Comune</b>	<b>Superficie territoriale degli ambiti di trasformazione per funzioni residenziali (mq)</b>	<b>Slp degli ambiti di trasformazione per funzioni residenziali (mq)</b>
CASALMAGGIORE	258.732	50.724
CASTELDIDONE	13.500	4.500
CINGIA DE' BOTTI	52.578	15.773
GUSSOLA	146.000	27.349
MARTIGNANA DI PO	50.000	24.400
MOTTA BALUFFI	30.672	11.198
RIVAROLO DEL RE ED UNITI	158.577	44.743
SAN GIOVANNI IN CROCE	67.568	21.056
SAN MARTINO DEL LAGO	10.180	1.374
SCANDOLARA RAVARA	17.480	6.118
SOLAROLO RAINERIO	115.981	28.303
SPINEDA	32.494	10.831
TORRICELLA DEL PIZZO	25.294	8.431
VOLTIDO	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>979.056</b>	<b>254.802</b>

Figura 2.1-2 - Incremento della superficie territoriale per funzioni residenziali previsto dagli strumenti urbanistici comunali



## 2.2 Caratteri e indicazioni per il sistema industriale

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 legno<sup>1</sup>.

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 de' Botti, Gussola, Martignana di Po, Rivarolo del Re ed Uniti, San Giovanni in Croce, Scandolara Ravara,

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

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.

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 stesso<sup>2</sup>.

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).

---

<sup>2</sup> *Ivi*, pp. 176, 178

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'indotto<sup>3</sup>.

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, Casalbellotto e Roncadello;
- la SP 78, con il polo produttivo per attività di trasformazione del pomodoro nel comune di Rivarolo del Re ed Uniti.

Il **dimensionamento produttivo degli strumenti urbanistici vigenti**, in termini di superficie territoriale destinata ad ambiti di trasformazione per nuovi insediamenti prevalentemente industriali e artigianali, ammonta a circa 452.300 mq. Tale dimensionamento è particolarmente elevato nei Comuni di Casalmaggiore (circa 252.500 mq) e Scandolara Ravara (circa 79.500 mq). Ulteriori espansioni, seppure inferiori a quelle sopra descritte, si registrano inoltre nei Comuni di Solarolo Rainerio (circa 39.400 mq), Cingia dè Botti (circa 39.200 mq), Motta Baluffi (circa 16.700 mq), Spineda (circa 15.500 mq) e Casteldidone (circa 9.400 mq).

Complessivamente la superficie lorda di pavimento derivante da tali espansioni ammonta a circa 239.500 mq.

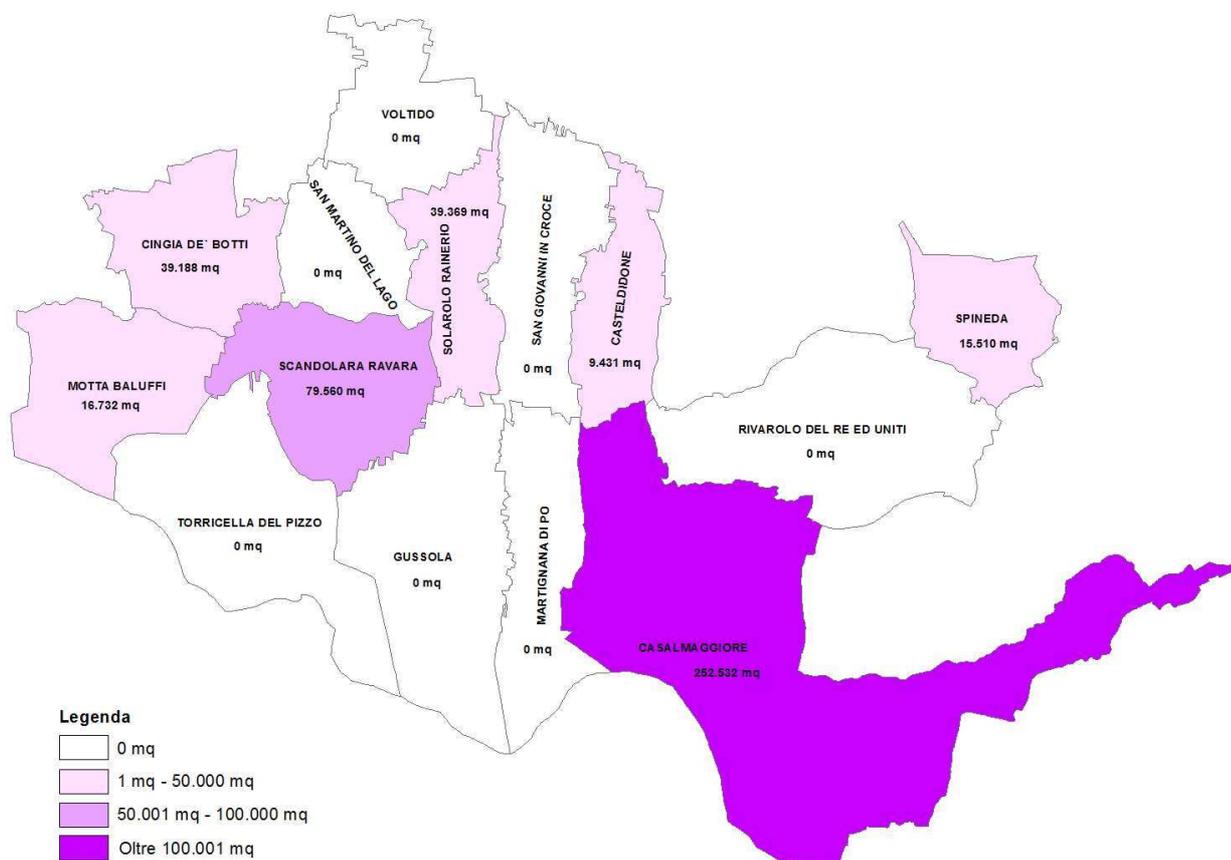
---

<sup>3</sup> *Ivi*, pp. 190-192

**Tabella 2.2-3 - Incremento della superficie territoriale e della superficie lorda di pavimento per funzioni produttive previsto dagli strumenti urbanistici comunali**

Comune	Superficie territoriale degli ambiti di trasformazione per funzioni produttive (mq)	Slp degli ambiti di trasformazione per funzioni produttive(mq)
CASALMAGGIORE	252.532	113.160
CASTELIDONE	9.431	5.659
CINGIA DE' BOTTI	39.188	19.594
GUSSOLA	0	0
MARTIGNANA DI PO	0	0
MOTTA BALUFFI	16.732	10.752
RIVAROLO DEL RE ED UNITI	0	0
SAN GIOVANNI IN CROCE	0	0
SAN MARTINO DEL LAGO	0	0
SCANDOLARA RAVARA	79.560	61.421
SOLAROLO RAINERIO	39.369	19.685
SPINEDA	15.510	9.306
TORRICELLA DEL PIZZO	0	0
VOLTIDO	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>452.322</b>	<b>239.576</b>

**Figura 2.2 - Incremento della superficie territoriale per funzioni produttive previsto dagli strumenti urbanistici comunali**



### **3. PERCORSO DI ASCOLTO SVOLTO NEI MESI DI FEBBRAIO - MARZO 2013**

#### **3.1 Svolgimento**

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**

<b>Data</b>	<b>Luogo</b>	<b>Comuni partecipanti</b>
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

### **3.2 Esito**

Gli incontri svolti con i Sindaci dei Comuni aderenti al PTdA hanno messo in evidenza diverse tematiche strategiche, con particolare riferimento al sistema dei servizi, degli insediamenti produttivi, delle infrastrutture e del sistema paesistico-ambientale. Di seguito pertanto vengono riportate in modo sintetico le considerazioni e le strategie emerse dai predetti incontri.

#### Sistema insediativo - servizi

- 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.

#### Sistema insediativo - produttivo

- 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 ad 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 energie da fonti 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.

#### Sistema infrastrutturale e della mobilità

- prevedere 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.).

#### Sistema ecologico-ambientale e paesaggistico

- considerare nelle strategie del PTdA le emergenze di valore naturalistico-ambientale e storico-testimoniale 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.

### **3.3 Indicazioni per il PTdA**

#### Sistema insediativo

Il PTdA recepisce i criteri per l'individuazione delle componenti endogena ed esogena dello sviluppo residenziale e industriale stabiliti dal PTCP. In particolare, lo sviluppo insediativo di carattere endogeno è di competenza dei singoli Comuni (da pianificare attraverso i PGT), mentre lo sviluppo di carattere esogeno viene quantificato in sede di PTdA.

Lo sviluppo residenziale di carattere esogeno viene dimensionato attraverso la proiezione del saldo sociale dei prossimi dieci anni, 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.

Lo sviluppo industriale esogeno riguarda invece 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.

#### Sistema infrastrutturale e della mobilità

Il PTdA recepisce nelle proprie strategie di assetto i prospettati nuovi assetti infrastrutturali sovraprovinciali, così come previsti dalla variante di adeguamento del PTCP, che ha recepito e confermato le analisi e le strategie

contenute nel Piano Integrato della Mobilità (PIM). Tali nuove infrastrutture inoltre sono relazionate agli scenari insediativi da prevedere con il PTdA, al fine di ottimizzare il rapporto tra le nuove polarità insediative e le infrastrutture che ne garantiscono l'accessibilità.

Sistema ecologico-ambientale e paesaggistico

Il PTdA considera nelle proprie strategie le risorse presenti nel territorio casalasco attraverso la redazione di un progetto di valorizzazione ecologico-ambientale, paesaggistico e turistico che metta a sistema e intercetti le polarità esistenti e potenziali.

Inoltre il Piano mette 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 predetto progetto di valorizzazione territoriale.

#### **4. OBIETTIVI E 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 anche 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.

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.

Il successivo capitolo 7 definirà gli scenari strategici di riferimento rispetto al doppio orizzonte temporale ai cui il PTdA intende riferirsi.

##### **4.1 Obiettivi generali del PTdA del Casalasco**

Il PTdA costituisce elemento di programmazione e pianificazione territoriale inserito all'interno di un articolato sistema di governo territoriale che vede come elementi cardini il Piano Territoriale Regionale e il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

Oltre alla specifica pianificazione di settore, i suddetti strumenti orientano e accompagnano le strategie della pianificazione locale che il Piano d'area deve assumere e declinare alla scala intercomunale.

In particolare il PTdA del Casalasco assume, ai sensi del PTR gli obiettivi relativi al Sistema territoriale della Pianura irrigua e quelli relativi al Sistema territoriale del Po e dei grandi fiumi, declinati secondo le componenti Territorio, Ambiente, Paesaggio e beni culturali, Economia, Sociale e Servizi.

In particolare per quanto riguarda il PTCP di Cremona, si assumono gli obiettivi strategici, ed in particolare:

- conseguimento della sostenibilità territoriale della crescita insediativa;
- conseguimento di un modello di mobilità sostenibile;
- tutela e valorizzazione del sistema paesistico-ambientale;
- contenimento dell'entità dei rischi territoriali;
- mantenimento e sostegno alle attività agricole e degli elementi del paesaggio agrario;

A partire da questi obiettivi generali, il PTdA articola e declina una serie di obiettivi specifici per il territorio del Casalasco in considerazione delle sue specificità ed emergenze. Gli obiettivi possono essere così enunciati:

Obiettivi di carattere generale e trasversale:

- riduzione del consumo di suolo agricolo;

- salvaguardia della memoria storica e storico-ambientale;
- sostegno e supporto alla ricchezza economica e sociale del territorio.

Obiettivi per il sistema insediativo:

- riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, dismesso o sottoutilizzato;
- innalzamento della qualità urbana diffusa;
- ridefinizione delle frange urbane e del rapporto tra città e campagna;
- ottimizzare il sistema dei servizi primari in una logica di aggregazione comunale

Obiettivi per il sistema infrastrutturale:

- sostenere e facilitare l'attuazione dello schema di mobilità ferroviaria e viaria come definito negli strumenti strategici di scala regionale e provinciale;
- potenziare il sistema di mobilità dolce con particolare riferimento ai collegamenti intercomunali

Obiettivi per il sistema ambientale:

- valorizzare il sistema territoriale del Po
- incrementare la dotazione di aree protette (parchi)
- tutelare le emergenze del territorio.

Gli obiettivi generali e puntuali sopra enunciati costituiscono matrice di riferimento per la definizione delle azioni generali e puntuali per ogni componente territoriale.

#### **4.2 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.

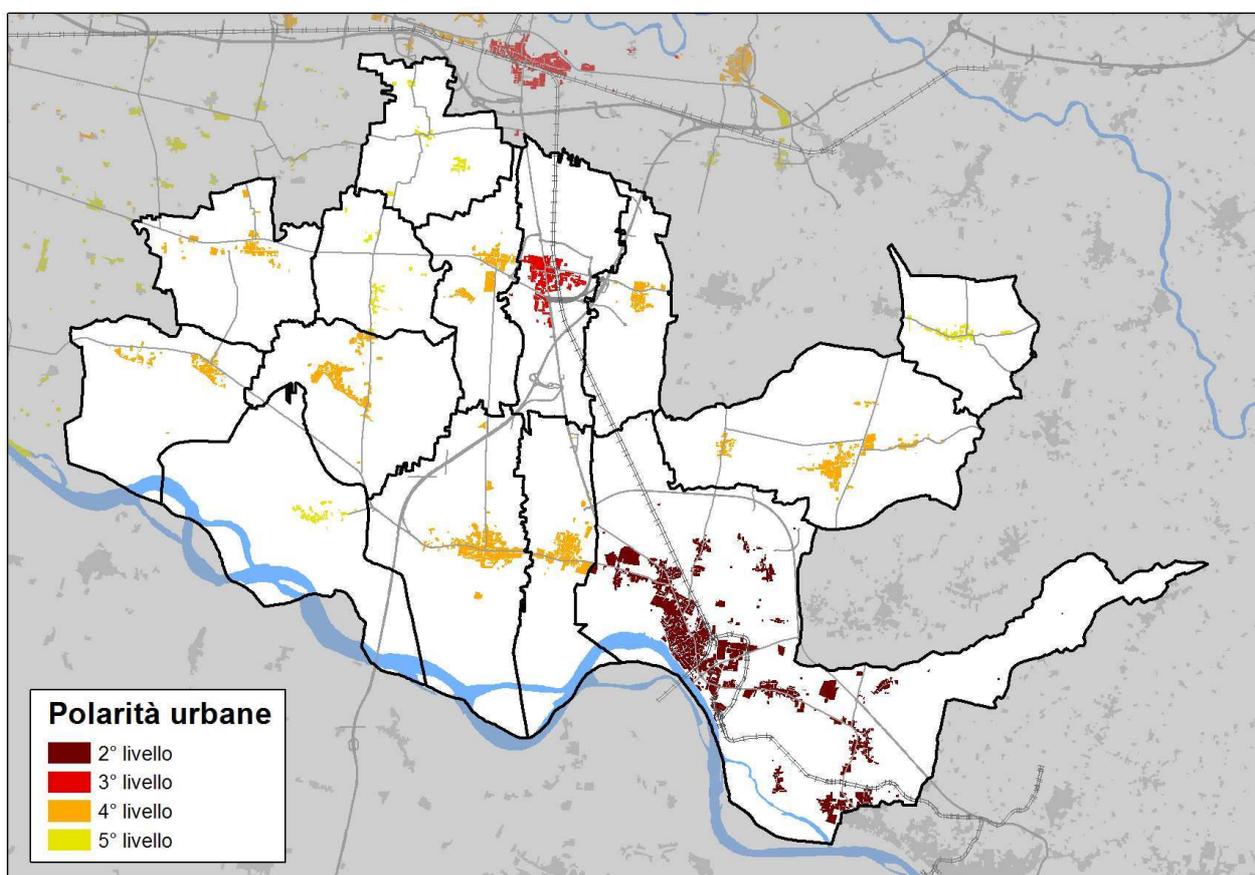
In un contesto come quello del Casalasco, caratterizzato da una bassa densità demografica e dalla presenza di una polarità storicamente consolidata come Casalmaggiore, il sistema delle polarità è in grado di cogliere le differenze presenti tra i tanti piccoli Comuni, evidenziando le opportunità per la 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 4.2-1 – 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 propone, è possibile sottolineare come il Piano ragiona 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 agisce 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".

Con riferimento al primo principio, ossia la concentrazione e polarizzazione dei servizi di rango territoriale, il PTdA prevede il mantenimento e potenziamento dei servizi esistenti nel Comune di Casalmaggiore, al fine di ottimizzare la presenza dei servizi sul territorio ed il ruolo che Casalmaggiore svolge per i restanti comuni Casalasci, in qualità di polo attrattore.

Per quanto riguarda invece il secondo principio, ovvero il policentrismo dei servizi di base organizzato per "macroaree territoriali", l'assetto delineato dal PTdA, in linea con le dinamiche aggregative in atto, prevede l'accentramento dei vari servizi di base in un particolare Comune appartenente ad una macroarea territoriale, quest'ultima coincidente con le Unioni di Comuni e con le aggregazioni di Comuni per la gestione in forma associata delle funzioni fondamentali. Tale principio di assetto configura pertanto una struttura policentrica in base alla quale un Comune che ospita il servizio offre lo stesso anche agli altri Comuni appartenenti alla medesima macroarea, ottimizzando così la gestione dei servizi sul territorio.

### 4.3 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.

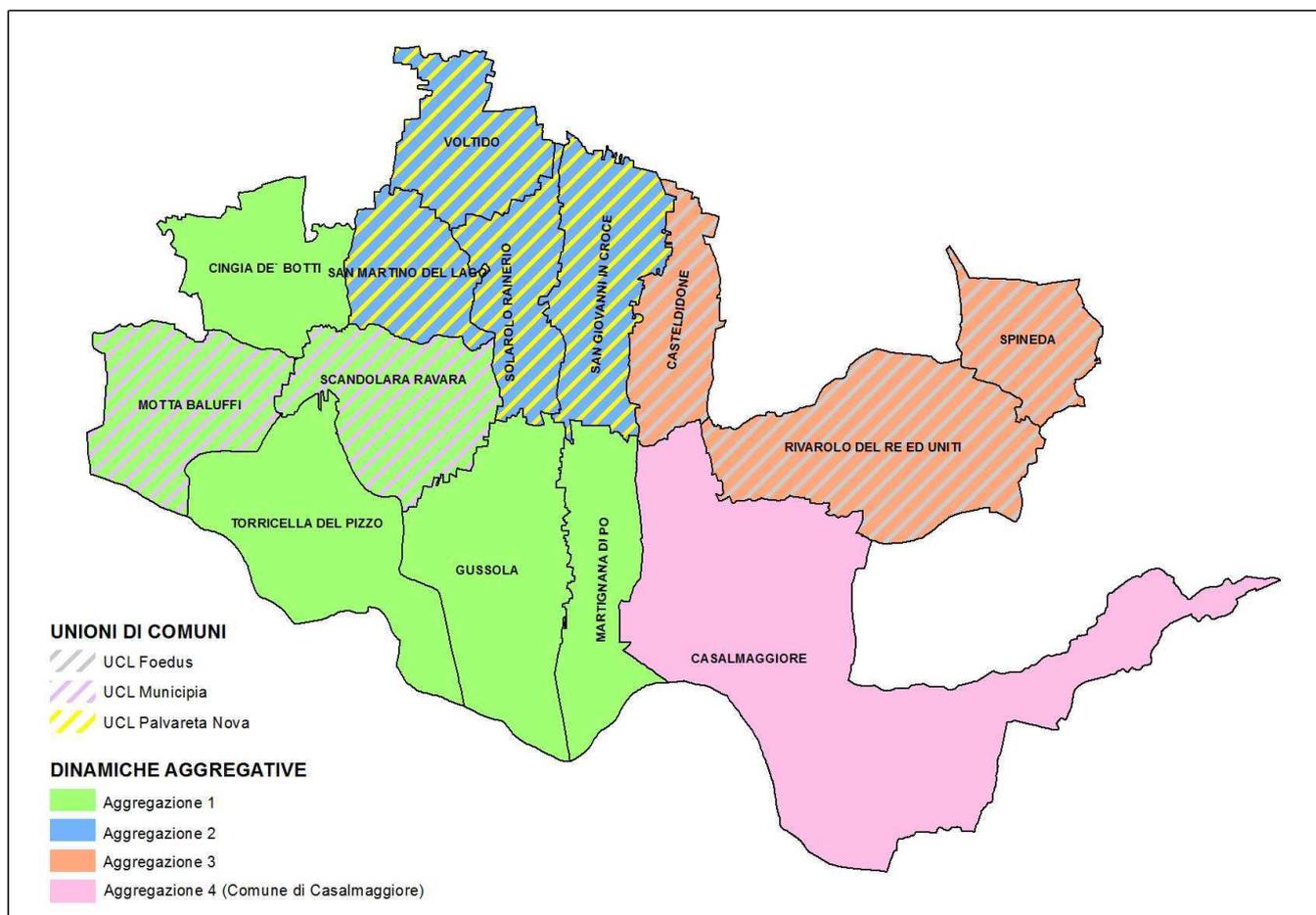
A differenza delle Unioni *Municipia* e *Palvareta Nova*, l'Unione *Foedus* presenta una carattere sovraprovinciale in quanto è composta da Comuni delle province di Cremona (Rivarolo del Re, Casteldidone e Spineda) e Mantova (Rivarolo Mantovano).

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 dè 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 4.3-1 – 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.

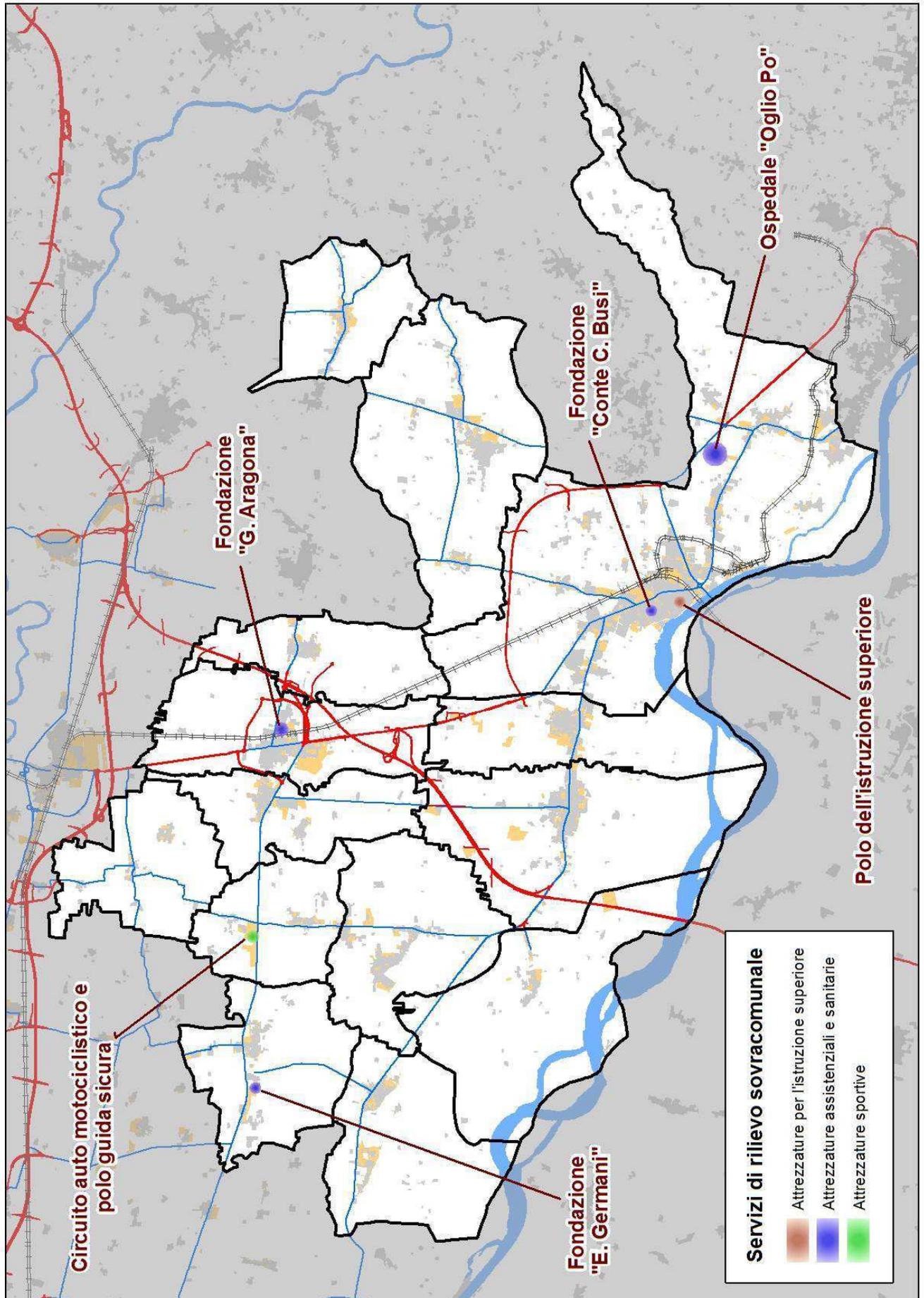
Richiamando l'obiettivo riportato nel Protocollo d'Intesa, consistente nella *“messa a punto di una proposta di Piano dei servizi intercomunale”* attraverso l'impostazione di *“un'ipotesi di programmazione intercomunale dei servizi, che possa rappresentare lo spunto per la sua ricezione coordinata negli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

Il PTdA sostiene il processo e le dinamiche di collaborazione e cooperazione che i comuni hanno già avviato in sede di aggregazione o di unione di comuni, anche in funzione del riordino amministrativo degli enti locali. La logica con cui è necessario operare in materia di programmazione dei servizi è quella dell'ottimizzazione dell'offerta ottenuta necessariamente a seguito della concentrazione delle risorse attivabili.

All'interno di questa ottica il sistema dei servizi integrato deve puntare su:

- innalzamento della qualità del servizio;
- allargamento del bacino di riferimento, in coordinamento con il sistema dell'accessibilità alle strutture;
- raggiungimento di una “massa critica” che consente economie di scala, risparmio e consolidamento del servizio offerto.

Figura 4.3-2 – Servizi di rilievo sovracomunale



#### 4.4 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.

Tuttavia, la scelta strategica del PTdA è quella di definire il dimensionamento e le azioni per la componente residenziale esogena in un successivo momento, ossia quando ci sarà una reale domanda residenziale determinata dalla localizzazione di nuovi insediamenti industriali, commerciali e di servizi.

Pertanto, ad oggi, le previsioni insediative presenti nei PGT dei Comuni appartenenti al PTdA sono da ritenersi sufficienti per soddisfare il fabbisogno di nuove abitazioni.

Quando si dovranno attuare le politiche insediative residenziali si applicherà la metodologia stabilita dal PTCP precedentemente descritta, rapportando il dimensionamento della componente esogena alle effettive previsioni di espansione residenziale contenute nei PGT vigenti in quel momento, eventualmente adeguati al presente PTdA come indicato nel Capitolo 8.

#### **4.5 Sistema insediativo – produttivo**

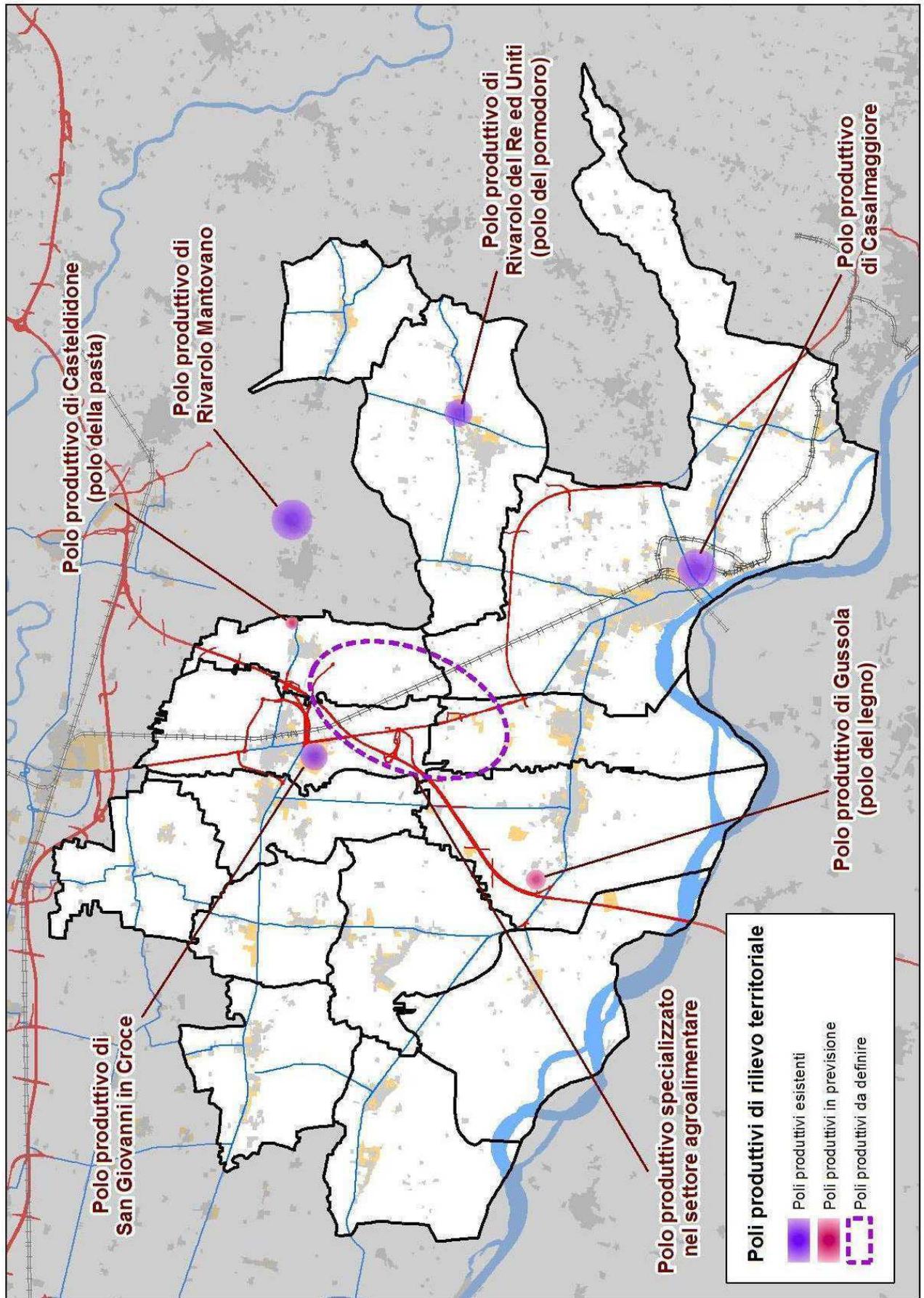
L'art. 22, comma 2 della Normativa del PTCP definisce i criteri per l'individuazione delle componenti endogena ed esogena dello sviluppo industriale. In particolare, i fenomeni di espansione industriale a carattere esogeno vengono distinti in espansioni di interesse provinciale ed espansioni di interesse 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.

Figura 4.5-1 – Poli produttivi di rilievo territoriale



#### 4.6 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.

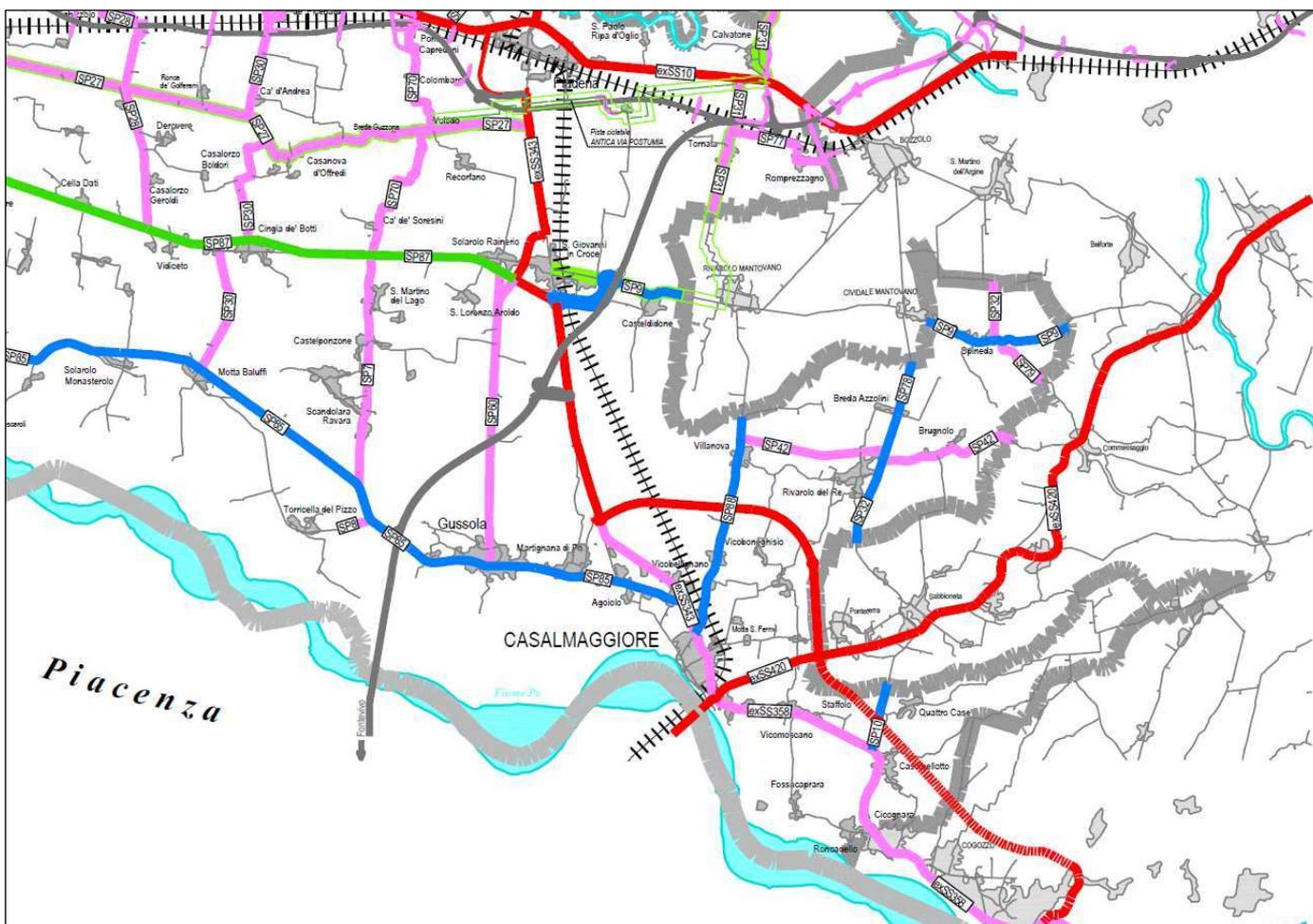
#### 4.7 Sistema infrastrutturale e della mobilità

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 4.7-1 – 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 coerenza 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.

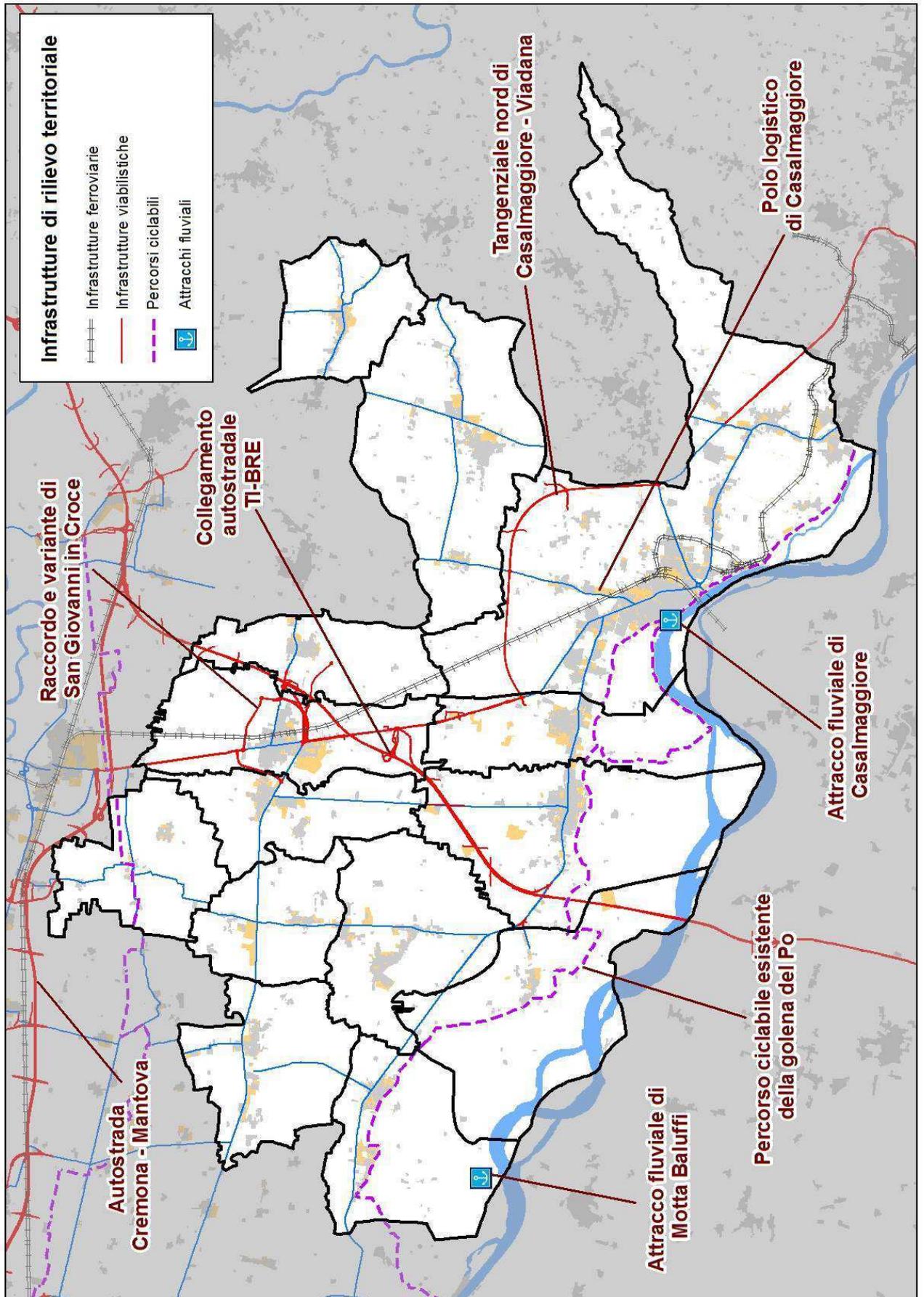
Navigazione turistica: sul territorio Casalasco sono stati realizzati attracchi turistici in alveo, attrezzati per la sosta di navi turistiche di VI e V Classe CEMT e direttamente collegati con la rete delle ciclabili atte a consentire

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 4.7-2 – Infrastrutture di rilievo territoriale



#### **4.8 Sistema ecologico-ambientale e paesaggistico**

##### **4.8.1 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 casalasco<sup>4</sup>;
- 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;

---

<sup>4</sup> *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.

#### 4.8.2 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.

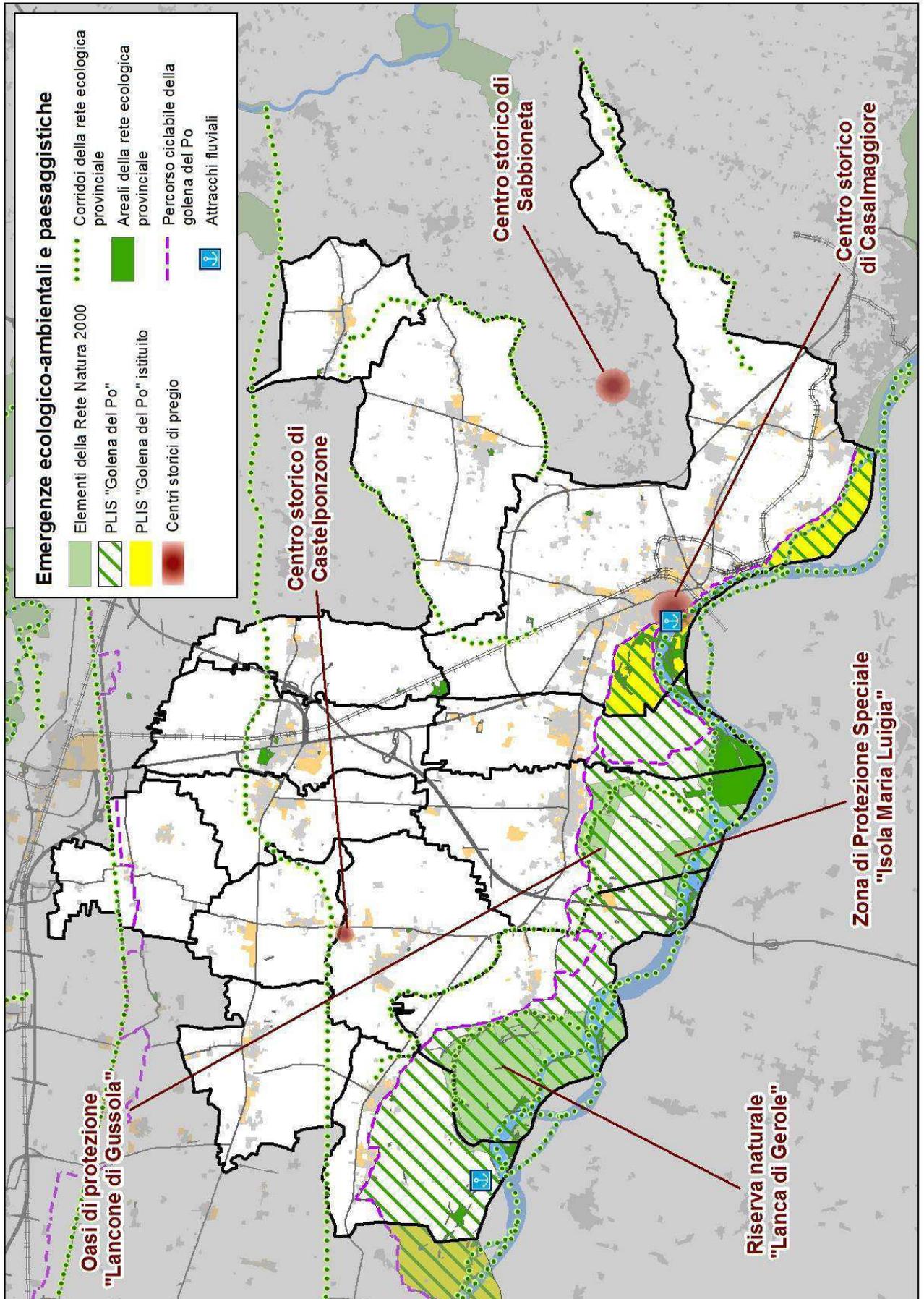
Altro elemento di interesse centrale per la fase di analisi sarà la **Rete Ecologica Provinciale**. Quest'ultima ha subito una ulteriore evoluzione rispetto al passato attraverso la variante al PTCP approvata nel 2009. La Rete Ecologica Provinciale si compone di tre livelli fondamentali con interesse 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 4.8-1 – Emergenze ecologico-ambientali e paesaggistiche



## **5. FONDAMENTI DEL PTDA - 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.

### **5.1 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.

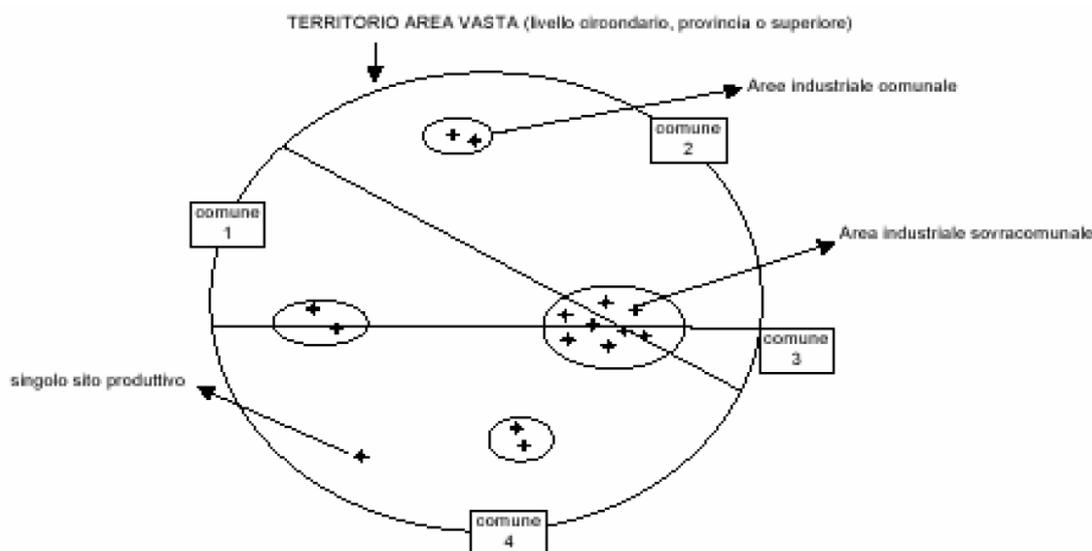
Da qui l'esigenza di attribuire alla pianificazione di area vasta esercitata mediante il PTCP e gli strumenti che lo attuano (come il PTdA) anche il compito di compensare le "esternalità" che si creano all'interno degli ambiti intercomunali, quale corollario della fissazione di comuni obiettivi strategici 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 5.1-1 – 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)



## **5.2 Modelli di perequazione territoriale**

Le esperienze di perequazione territoriale tra associazioni di Comuni avvenute negli ultimi anni in Emilia Romagna e, in particolare, nelle province di Modena, Bologna e Rimini, funzionali ad attuare scelte insediative di carattere intercomunale, hanno rappresentato un riferimento metodologico per delineare una proposta di meccanismo perequativo mediante la istituzione di un Fondo di compensazione da attuare con il PTdA, che verrà di seguito delineata.

Come descritto nel Capitolo 4, 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 3 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 (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 (al 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, ai comuni che partecipano al meccanismo perequativo e che intendono ridiscutere le proprie scelte urbanistiche parteciperanno 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 impegnano ad affrontare e a dare attuazione.

### 5.3 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 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.

#### **5.4 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 Fondo<sup>5</sup>, 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.

---

<sup>5</sup> 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

- 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.

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.

## 6. AZIONI

### 6.1 **Introduzione**

Il presente capitolo descrive le azioni e gli interventi per le singole tematiche territoriali in funzione delle strategie enunciate nei precedenti capitoli e finalizzate al raggiungimento degli obiettivi strategici di pianificazione territoriale.

Le azioni di seguito descritte costituiscono il primo insieme di interventi condivisi e supportati dal territorio e che contribuiscono a definire uno scenario strategico ed unitario del Casalasco.

### 6.2 **Azioni per il sistema insediativo produttivo**

#### 6.2.1 Le scelte strategiche

La scelta strategica rispetto alle politiche territoriali per il sistema produttivo è quella di polarizzare il territorio strutturandolo per grandi poli insediativi in quelle aree che sono considerate maggiormente idonee rispetto ad una serie di criteri quali/quantitativi di seguito enunciati.

Il primo criterio è quello della compatibilità alla trasformazione, ovvero la possibilità del sito ad accogliere nuove quote insediative produttive senza che ciò comporti impatti territoriali ed ambientali non mitigabili o compensabili.

Il secondo criterio è da ricercare nell'assenza di fattori limitanti che possano impedire, in futuro, ulteriori insediamento o adeguamenti anche strutturali ed infrastrutturali del sito.

Il terzo criterio, più tradizionalmente riconosciuto, è rappresentato dalla adeguata accessibilità ed infrastrutturazione, essenzialmente riconducibili alla vicinanza ed alla prossimità con i corridoi infrastrutturali interprovinciali ed inter regionali.

L'applicazione dei criteri sopraindicati ha generato l'individuazione di **4** aree produttive di interesse strategico e precisamente:

- San Giovanni in Croce (ampliamento del comparto esistente);
- Casalmaggiore (area ex Fornace);
- Casalmaggiore (completamento del comparto della Sabbionetana);
- Gussola (ambito localizzato all'intersezione tra la SP 85 ed il collegamento autostradale TI-BRE).

Le aree individuate ammontano a circa 500.000 mq di superficie territoriale, potenzialmente pari a 300.000 mq di slp. Tali aree costituiscono, ai sensi del PTCP vigente, le quote di carattere esogeno a disposizione dell'intero territorio del Casalasco.

Tali aree si configurano come veri e propri poli produttivi di interesse sovracomunale e come tali sono soggetti a:

- meccanismi di perequazione territoriale;
- forme di attuazione concertate tra comuni;
- individuazione di un soggetto giuridico/amministrativo a cui attribuire le principali funzioni di promozione, attuazione e gestione del sito.

Unitamente ai quattro poli produttivi strategici di interesse sovracomunale precedentemente descritti, il PTdA individua anche un polo (ad oggi già urbanizzato) per la concentrazione di nuove funzioni urbane, legate soprattutto alla realizzazione di attività e funzioni in grado di produrre energie da fonti rinnovabili, con la finalità di garantire il riequilibrio territoriale in termini economici, nonché la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali.

In termini strategici e di visione intercomunale, le scelte del PTdA sono volte a potenziare le specializzazioni produttive che il territorio Casalasco presenta, configurando progetti di scala vasta in grado di sfruttare i poli di interesse sovracomunale per generare ricadute positive dirette e indirette sull'intero territorio.

In primo luogo, la proposta del PTdA prevede il **potenziamento del "distretto del legno"**, attraverso una partnership pubblico-privato capace di agire sulla filiera corta legata alla produzione del pioppo.

Oggi la filiera del legno così come è presente nel territorio si snoda attraverso pochi e identificati passaggi. I pioppicoltori acquistano dai vivaisti le pioppelle che provvedono a piantare e mantenere nei loro terreni. Il ciclo di un impianto dura dieci anni, termine in cui il pioppicoltore può cedere le piante per la trasformazione industriale. Tra i trasformatori e i pioppicoltori si inserisce il ruolo dei commercianti, i quali non si limitano ad acquistare e rivendere il legname ma sono i soggetti che fisicamente prelevano le piante dal terreno effettuando la prima lavorazione del prodotto attraverso il taglio a metà dei tronchi. A questo punto il legname viene venduto ai trasformatori industriali<sup>6</sup>.

Il distretto del legno casalasco-viadanese è sostanzialmente nato proprio grazie alla presenza di pioppeti nelle aree golenali dei fiumi, e la pioppicoltura italiana rappresenta da anni una specializzazione culturale tra le più avanzate a livello nazionale ed internazionale.

L'obiettivo della predetta partnership tra il soggetto pubblico (in quanto possessore delle aree forestali) ed il soggetto privato (coltivatori e trasformatori industriali) è quello di rilanciare la pioppicoltura e di integrare la filiera del pioppo. Tale proposta deve rappresentare il preludio alla formazione di una visione d'insieme e alla formalizzazione di una coerente strategia di filiera, che ponga le premesse per un rinnovato sviluppo della pioppicoltura quale primo anello fondamentale di un comparto industriale di eccellenza come quello del distretto casalasco-viadanese.

La seconda scelta strategica del PTdA prevede la costituzione del **distretto specializzato nel settore agroalimentare**, attraverso la messa a sistema e la condivisione intercomunale (anche in termini di marketing territoriale) delle importanti specializzazioni culturali e produttive presenti nel territorio Casalasco, ovvero la coltivazione di pomodoro (maggiormente concentrata nel Comune di Rivarolo del Re ed Uniti sia in termini di superficie coltivata sia per la presenza delle attività di trasformazione del pomodoro), la produzione di meloni (le maggiori estensioni di superficie coltivata sono localizzate nei Comuni di San Giovanni in Croce, Casteldidone e Casalmaggiore) e, infine, il polo produttivo previsto a Casteldidone per la realizzazione di uno stabilimento della Cooperativa agricola IRIS legato alla produzione della pasta (l'intervento prevede la realizzazione di una struttura con carattere polifunzionale che si affianca allo stabilimento e finalizzata a contenere una sala convegni, una mensa/ristorante bio, una sala per la commercializzazione al dettaglio dei prodotti bio, una cucina didattica e il museo della pasta con annessa la biblioteca dedicata, unitamente ad una scuola per l'infanzia).

La terza scelta strategica del presente Piano prevede la realizzazione nel territorio Casalasco di un **polo ad alta specializzazione della produzione agricola**, da connettere in termini attuativi al sopradescritto distretto specializzato nel settore agroalimentare. Infatti la elevata vocazione agricola del territorio Casalasco rappresenta l'occasione per rilanciare il settore mediante un polo ad alta specializzazione, in quanto oggi le tecniche produttive e le normative che le vincolano richiedono da parte di tutti gli operatori del settore un'elevata consapevolezza tecnica, sia da un punto di vista agronomico/fitosanitario che legislativo, con lo scopo di ottenere prodotti di alta qualità ed al contempo una maggiore tutela dell'ambiente. Proprio quest'ultimo punto sta alla base del concetto di "produzione integrata", un modo di fare agricoltura che garantisce un adeguato reddito agli agricoltori, ma che allo stesso tempo

---

<sup>6</sup> Studio Vitale-Novello-Zane & Co., *Il Casalasco. Primo studio su un territorio poco conosciuto ma dalle grandi potenzialità*, ReIndustria, 2008, p. 223

pone un limite all'uso di pratiche agronomiche e di agrofarmaci, che altrimenti danneggerebbe non solo la genuinità dei prodotti ma anche la salubrità dell'ambiente.

Pertanto un polo ad alta specializzazione della produzione agricola potrebbe rappresentare per il territorio Casalasco non solo un centro della ricerca agroalimentare e della produzione avanzata di eccellenza, ma anche una realtà molto radicata in un territorio vivo e attivo sul fronte della produzione agricola.

#### 6.2.2 Formalizzazione del modello di perequazione territoriale.

Come anticipato nel precedente capitolo 5, il modello di perequazione territoriale si fonda sull'attivazione di un Fondo di compensazione, che in questo caso si intende specifico per le politiche insediative per le funzioni produttive industriali.

Sulla base delle esperienze maturate in anni recenti in Italia, si devono individuare le voci di entrata afferenti al Fondo. Nella fattispecie, sono 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 del 10% (da ipotizzare come aggiuntivo rispetto alle attuali tariffe comunali);
- 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 del 50%;
- il gettito IMU derivante dai nuovi insediamenti residenziali e produttivi che si realizzeranno (aliquote applicate ai fabbricati), nella quota del 100%.

Con particolare riguardo a queste ultime, il riferimento alle tariffe in vigore è stato effettuato in termini puramente convenzionali ai fini del calcolo. Nel perfezionamento del modello, tali tariffe dovranno essere sostituite dalle nuove aliquote relative all'Imposta Municipale Unica in funzione della rivisitazione finanziaria attualmente in corso.

Con riferimento invece agli oneri di urbanizzazione secondaria, è stata ipotizzata una omogeneizzazione delle tariffe (deliberazione di una "tariffa forfetaria"), che i Comuni concorderanno prima di attivare le procedure di perequazione.

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

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

Considerando che il modello descritto nel presente Paragrafo rappresenta una mera simulazione delle entrate al Fondo di compensazione, le percentuali sopra indicate potranno essere concordemente ricalibrate a fronte di un impegno formale degli Enti e dei soggetti pubblici e privati coinvolti.

Un altro elemento fondamentale per l'applicazione dei meccanismi perequativi è l'individuazione di parametri oggettivi per la redistribuzione delle risorse afferenti al Fondo ai comuni partecipanti all'accordo o al PTdA.

In questa fase, 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.

**Tabella 6.2-1 – Individuazione dei parametri per la redistribuzione delle risorse afferenti al Fondo di compensazione**

Comune	Superficie territoriale (kmq)	% di incidenza sulla Superficie territoriale totale	Popolazione residente al 01/01/2012 (n. abitanti)	% di incidenza sulla popolazione residente totale	Media delle % di incidenza della Superficie territoriale e della popolazione residente	Densità territoriale (n. abitanti/kmq)	% di incidenza sulla densità territoriale totale
CASALMAGGIORE	63,69	23,17	15.104	48,05	35,61	237,15	19,39
CASTELDIDONE	10,80	3,93	576	1,83	2,88	53,33	4,36
CINGIA DÈ BOTTI	14,41	5,24	1.373	4,37	4,80	95,28	7,79
GUSSOLA	25,35	9,22	2.868	9,12	9,17	113,14	9,25
MARTIGNANA DI PO	14,73	5,36	1.920	6,11	5,73	130,35	10,66
MOTTA BALUFFI	16,66	6,06	985	3,13	4,60	59,12	4,84
RIVAROLO DEL RE ED UNITI	27,29	9,93	2.065	6,57	8,25	75,67	6,19
SAN GIOVANNI IN CROCE	16,14	5,87	1.879	5,98	5,92	116,42	9,52
SAN MARTINO DEL LAGO	10,34	3,76	477	1,52	2,64	46,13	3,77
SCANDOLARA RAVARA	17,08	6,21	1.463	4,65	5,43	85,66	7,00
SOLAROLO RAINERO	11,45	4,17	1.018	3,24	3,70	88,91	7,27
SPINEDA	10,33	3,76	635	2,02	2,89	61,47	5,03
TORRICELLA DEL PIZZO	24,32	8,85	669	2,13	5,49	27,51	2,25
VOLTIDO	12,31	4,48	402	1,28	2,88	32,66	2,67
<b>TOTALE</b>	<b>274,90</b>	<b>100,00</b>	<b>31.434</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>1.222,79</b>	<b>100,00</b>

Ai soli fini dell'esplicitazione ed esemplificazione del meccanismo perequativo, si è scelto di utilizzare come parametro di ripartizione la percentuale di incidenza della densità territoriale di ciascun Comune, anche se in via generale il parametro scelto normalmente è la media tra le percentuali della Superficie territoriale e la popolazione residente.

La redistribuzione ottenuta dal modello espresso deve 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 per le funzioni produttive verranno attuati e realizzati.

Sulla base dei poli produttivi sovracomunali sopra indicati è possibile eseguire una prima stima delle entrate afferenti al Fondo di perequazione per la realizzazione di circa 300.000 mq di slp

#### **Oneri di urbanizzazione secondaria**

Valore medio degli oneri al mq:		Euro:	8,00
Totale oneri:	300.000 x 8,00	Euro:	2.400.000,00
Quota parte per il fondo:	10%	Euro:	<b>240.000,00</b>

#### **Contributo per le opere necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi – DPR 380/2001 art. 19**

Valore medio del contributo al mq:		Euro:	6,00
Totale contributi	300.000 x 6,00	Euro:	1.800.000,00
Quota parte per il fondo:	50%	Euro:	<b>900.000,00</b>

#### **Contributo per la sistemazione ambientale dei luoghi – DPR 380/2001 art. 19**

Valore medio del contributo al mq:		Euro:	0,30
Totale contributi	300.000 x 0,30	Euro:	90.000,00
Quota parte per il fondo:	50%	Euro:	<b>45.000,00</b>

#### **Imposta Municipale Unica (IMU)**

Valore medio al mq per anno		Euro:	1,50
Totale imposta per anno	300.000 x 1,50	Euro:	<b>450.000,00</b>

Da ciò si evince che l'entrata una tantum ammonta a Euro 1.185.000,00 mentre le entrate annuali ammontano a Euro 450.000,00.

In funzione del criterio di ripartizione precedentemente scelto, la ripartizione del fondo può essere espressa dalle seguenti tabelle:

**Tabella 6.2-2 – Ripartizione delle entrate afferenti al Fondo di compensazione per la realizzazione degli interventi produttivi**  
Entrate una tantum derivanti dagli oneri concessori

Comune	Parametro per la redistribuzione delle risorse (% di incidenza sulla densità territoriale)	Entrate previste	Redistribuzione del fondo di compensazione - Euro
CASALMAGGIORE	19,39	1.185.000,00	229.820,00
CASTELDIDONE	4,36		51.685,16
CINGIA DÈ BOTTI	7,79		92.336,55
GUSSOLA	9,25		109.639,81
MARTIGNANA DI PO	10,66		126.318,10
MOTTA BALUFFI	4,84		57.296,53
RIVAROLO DEL RE ED UNITI	6,19		73.330,33
SAN GIOVANNI IN CROCE	9,52		112.821,10
SAN MARTINO DEL LAGO	3,77		44.705,91
SCANDOLARA RAVARA	7,00		83.008,69
SOLAROLO RAINERO	7,27		86.160,73
SPINEDA	5,03		59.571,77
TORRICELLA DEL PIZZO	2,25		26.658,13
VOLTIDO	2,67		31.647,19

**Tabella 6.2-3 – Ripartizione annuale delle entrate afferenti al Fondo di compensazione per la realizzazione degli interventi produttivi**  
Entrate una tantum derivanti dall'Imposta Municipale Unica

Comune	Parametro per la redistribuzione delle risorse (% di incidenza sulla densità territoriale)	Entrate previste	Redistribuzione del fondo di compensazione - Euro
CASALMAGGIORE	19,39	450.000,00	87.273,42
CASTELDIDONE	4,36		19.627,27
CINGIA DÈ BOTTI	7,79		35.064,51
GUSSOLA	9,25		41.635,37
MARTIGNANA DI PO	10,66		47.968,90
MOTTA BALUFFI	4,84		21.758,18
RIVAROLO DEL RE ED UNITI	6,19		27.846,96
SAN GIOVANNI IN CROCE	9,52		42.843,46
SAN MARTINO DEL LAGO	3,77		16.976,93
SCANDOLARA RAVARA	7,00		31.522,29
SOLAROLO RAINERO	7,27		32.719,27
SPINEDA	5,03		22.622,19
TORRICELLA DEL PIZZO	2,25		10.123,34
VOLTIDO	2,67		12.017,92

### **6.3 Azioni per il sistema insediativo residenziale**

#### 6.3.1 Le scelte strategiche

L'analisi dei dati demografici e delle previsioni degli strumenti urbanistici comunali hanno indicato che il territorio appartenente al PTdA del Casalasco non presenta particolari dinamiche e, soprattutto, forti tendenze alla concentrazione insediativa residenziale. Ciò significa che, a differenza di altre realtà del Cremonese, gli strumenti urbanistici vigenti non hanno "opzionato" molte delle quote insediative di carattere esogeno, limitandosi sostanzialmente a prevedere una crescita limitata secondo le specifiche necessità locali.

Poiché il Piano sovracomunale scommette sulla promozione del territorio e sulla possibilità di consolidare le attività economiche insediate e, per quanto possibile, di attrarne di nuove, si desume che le azioni di carattere insediativo di interesse sovracomunale non costituiscono ad oggi una priorità di intervento.

Tuttavia, all'interno di una ottica di flessibilità del piano stesso, è necessario definire quale dovrà essere lo scenario di riferimento e i criteri insediativi da soddisfare nei singoli interventi.

Coerentemente con quanto espresso dagli obiettivi e dallo scenario di riferimento, le dinamiche insediative residenziali di carattere esogeno potranno derivare essenzialmente dai seguenti elementi:

- l'attivazione dei poli produttivi già definiti e previsti dal presente piano;
- l'attuazione di altre azioni strategiche oggi non declinate che il territorio in futuro può decidere di avviare;
- fenomeni socio-economici di matrice esterna al territorio del Casalasco che incidono sulla crescita demografica o la domanda di nuove abitazioni.

Le quote insediative residenziali esogene dovranno quindi essere localizzate sul territorio nel rispetto degli obiettivi generali dettati dal PTCP e dalle strategie specifiche e puntuali enunciate nel PTdA del Casalasco.

#### 6.3.2 Logica insediativa delle quote esogene

I comuni partecipanti all'accordo definiranno, in funzione delle dinamiche in atto o previste, la localizzazione delle quote nel rispetto di alcuni principi necessari al perseguimento degli obiettivi generali della pianificazione di riferimento.

La prima regola sarà basata sul contenimento del consumo del suolo, favorendo pertanto le previsioni che minimizzano l'impatto verso il territorio agricolo e comunque ineditato. Questo significa che le localizzazioni scelte dovranno prevedere insediamenti di carattere compatto e che comportano:

- la riduzione della frammentazione urbana;
- la ridefinizione dei margini urbani del rapporto tra spazi urbani e spazi agricoli
- la riqualificazione delle aree di frangia.

Dovranno inoltre essere privilegiati gli interventi che consentono:

- il recupero e il riutilizzo del patrimonio edilizio esistente;
- l'utilizzo delle aree già edificate e già dotate delle necessarie opere di urbanizzazioni.

Dal punto di vista ambientale, le aree destinate ad accogliere le quote residenziali esogene dovranno presentare la necessaria propensione alla trasformazione verso usi antropici senza interferire con il sistema delle aree protette con i corridoi e gli elementi della rete ecologica.

Dal punto di vista infrastrutturale le aree dovranno risultare annesse con il sistema della mobilità dolce e in possibilmente interconnesse con le linee di forza del trasporto pubblico locale.

### 6.3.3 Modalità di programmazione, attuazione e gestione delle quote esogene

Anche per le quote residenziali esogene è possibile implementare un modello di perequazione territoriale nell'ottica di una visione condivisa ed unitaria in materia di programmazione e pianificazione urbanistica.

Poiché ad oggi non risultano programmate dai PGT specifiche quote residenziali esogene, il presente paragrafo esplicita le possibili modalità con cui i comuni e gli altri enti territorialmente partecipanti al PTdA possono prevedere, attuare e gestire le previsioni insediative di interesse sovralocale che potranno presentarsi sul territorio.

Innanzitutto la quota residenziale esogena è definita dal PTCP di Cremona.

In altre parole, sulla base delle dinamiche demografiche e dell'effettiva attuazione delle previsioni relative al comparto produttivo, commerciale e direzionale, il territorio del Casalasco potrà definire uno specifico valore esprimibile in Superficie lorda di pavimento, al netto delle azioni finalizzate alla riduzione del patrimonio edilizio non occupato.

Questa volta, all'interno del Fondo di compensazione possono essere attribuite le seguenti voci di entrata individuate secondo una ipotetica quota:

- gli oneri di urbanizzazione secondaria nella quota del 10%;
- il contributo relativo al costo di costruzione, nella quota del 50%;
- il gettito IMU derivante dai nuovi insediamenti residenziali e produttivi che si realizzeranno (aliquote applicate ai fabbricati), nella quota del 100%.

Se si ipotizzasse, a solo scopo esemplificativo, una slp complessiva pari a 75.000 mq, sarebbe possibile applicare la metodologia indicata al fine di valutarne l'effetto in termini di risorse economiche disponibili per il Fondo di perequazione.

#### Oneri di urbanizzazione secondaria

Valore medio degli oneri al mc:		Euro:	10,00
Totale oneri:	$75.000 \times 3 \times 10,00$	Euro:	2.250.000,00
Quota parte per il fondo:	10%	Euro:	<b>225.000,00</b>

#### Contributo sul costo di costruzione

Costo base di costruzione al mq:		Euro:	392,82
Stima contributo totale (5%):	$75.000 \times 392,82 \times 0,05$	Euro:	1.473.075,00
Quota parte per il fondo:	50%	Euro:	<b>730.000,00</b>

#### Imposta Municipale Unica (IMU)

Valore medio al mq per anno		Euro:	1,50
Totale imposta per anno	$75.000 \times 1,50$	Euro:	<b>112.500,00</b>

Coerentemente con quanto visto nel paragrafo precedente, si evince che l'entrata una tantum ammonta a Euro 955.000,00 mentre le entrate annuali ammontano a Euro 112.500,00.

Utilizzando il medesimo criterio di ripartizione già precedentemente adottato (percentuale di incidenza della densità territoriale), la distribuzione delle risorse può essere espressa dalle seguenti tabelle:

**Tabella 6.3-1 – Ripartizione delle entrate afferenti al Fondo di compensazione per la realizzazione degli interventi residenziali**  
Entrate una tantum derivanti dagli oneri concessori

Comune	Parametro per la redistribuzione delle risorse (% di incidenza sulla densità territoriale)	Entrate previste	Redistribuzione del fondo di compensazione - Euro
CASALMAGGIORE	19,39	955.000,00	185.213,59
CASTELIDONE	4,36		41.653,44
CINGIA DÈ BOTTI	7,79		74.414,69
GUSSOLA	9,25		88.359,51
MARTIGNANA DI PO	10,66		101.800,66
MOTTA BALUFFI	4,84		46.175,69
RIVAROLO DEL RE ED UNITI	6,19		59.097,44
SAN GIOVANNI IN CROCE	9,52		90.923,34
SAN MARTINO DEL LAGO	3,77		36.028,81
SCANDOLARA RAVARA	7,00		66.897,30
SOLAROLO RAINERO	7,27		69.437,55
SPINEDA	5,03		48.009,32
TORRICELLA DEL PIZZO	2,25		21.483,98
VOLTIDO	2,67		25.504,69

**Tabella 6.3-2 – Ripartizione annuale delle entrate afferenti al Fondo di compensazione per la realizzazione degli interventi produttivi**  
Entrate una tantum derivanti dall'Imposta Municipale Unica

Comune	Parametro per la redistribuzione delle risorse (% di incidenza sulla densità territoriale)	Entrate previste	Redistribuzione del fondo di compensazione - Euro
CASALMAGGIORE	19,39	112.500,00	21.818,35
CASTELIDONE	4,36		4.906,82
CINGIA DÈ BOTTI	7,79		8.766,13
GUSSOLA	9,25		10.408,84
MARTIGNANA DI PO	10,66		11.992,22
MOTTA BALUFFI	4,84		5.439,54
RIVAROLO DEL RE ED UNITI	6,19		6.961,74
SAN GIOVANNI IN CROCE	9,52		10.710,86
SAN MARTINO DEL LAGO	3,77		4.244,23
SCANDOLARA RAVARA	7,00		7.880,57
SOLAROLO RAINERO	7,27		8.179,82
SPINEDA	5,03		5.655,55
TORRICELLA DEL PIZZO	2,25		2.530,83
VOLTIDO	2,67		3.004,48

#### **6.4 Azioni per il sistema insediativo servizi**

La criticità connessa con la gestione e la programmazione dei servizi territoriali deriva direttamente dalla natura dei servizi offerti e dalla sua modalità di organizzazione.

Le azioni che il PTdA intende mettere in campo riconoscono innanzitutto la netta differenza, in termini di offerta, tra Casalmaggiore e la restante porzione di territorio. Se infatti a Casalmaggiore si riscontrano servizi ed attrezzature a carattere "speciale" o sovracomunale (impianti sportivi, istruzione superiore, servizi all'attività economica, ecc.), nei restanti comuni, tranne per poche eccezioni, sono presenti i servizi di "primaria necessità".

La programmazione in materia di servizi che il PTdA intende esprimere deve risultare in perfetta sinergia con le altre attività intraprese dal territorio, prime tra tutte le Aree di Coordinamento Intercomunali (ACI) e soprattutto le Aree a Funzione Integrata (AFI).

L'errore che si vuole assolutamente evitare di compiere in questa fase è quello di definire, attraverso il PTdA, un ulteriore livello di pianificazione e programmazione di servizi che andrebbe a sovrapporsi a quelli già in atto e che genererebbe di fatto una ulteriore visione strategica.

Il PTdA riconosce il ruolo degli enti locali già coinvolti ed impegnati a ridefinire il quadro programmatico dei servizi in funzione di una logica di integrazione, collaborazione e sinergia finalizzata alla non duplicazione del servizio sul territorio e all'ottimizzazione delle risorse economiche pubbliche.

Inoltre, coerentemente con gli altri sistemi territoriali, il PTdA declina la metodologia che il territorio deve applicare in materia di servizi pubblici o di interesse generale e si limita ad individuare alcuni progetti di interesse strategico a beneficio dell'intero ambito di pianificazione.

##### **6.4.1 Il coordinamento e la programmazione: gli obiettivi del territorio**

La "prossimità al servizio" costituisce indubbiamente uno degli elementi di riferimento per garantire un elevato livello qualitativo della prestazione posta a beneficio della collettività.

Data la necessaria riorganizzazione che gli enti locali sono chiamati ad avviare risulta altrettanto importante superare il concetto di prossimità a fronte di un nuovo "paradigma" incentrato sull'incremento progressivo della qualità offerta ad un bacino di utenza che non può più necessariamente coincidere con la popolazione o la collettività di un comune amministrativo.

Poiché il Casalasco è sostanzialmente costituito da comuni di ridotte dimensioni demografiche ed un territorio geograficamente compatto, la metodologia che il PTdA intende proporre si caratterizza per i seguenti principi:

- 1) razionalizzazione della rete dei servizi di primaria necessità attraverso una progressiva e programmata unificazione delle sedi e delle attrezzature;
- 2) incremento dell'accessibilità ai servizi esistenti attraverso la loro integrazione con il sistema sovracomunale della mobilità (in particolare dolce);
- 3) accorpamento e unificazione delle risorse pubbliche;
- 4) condivisione della programmazione e degli investimenti;

La metodologia sopra enunciata costituisce elemento di rottura con la tradizionale prassi e, in particolare, con l'autonomia amministrativa esercitata dai singoli comuni, chiamati a rispondere sul proprio territorio a quelle che sono le richieste e le necessità della propria comunità.

Una politica dei servizi integrata e di carattere sovracomunale richiede, al contrario, un cambiamento del punto di vista, anche da parte dei singoli cittadini, che devono interpretare la razionalizzazione dei servizi come unica e vera

opportunità per ricevere un servizio maggiormente adeguato alle loro richieste anche se non più posto necessariamente all'interno dei confini amministrativi del proprio comune di appartenenza.

Una delle principali criticità di questa logica di programmazione consiste nell'obbligo di avviare tali politiche contemporaneamente su più servizi ed attrezzature. Un esempio banale e ben conosciuto riguarda e ha già riguardato in passato, l'accorpamento dei plessi scolastici: la chiusura e la riorganizzazione delle scuole ha comportato evidentemente un adeguamento anche del servizio di trasporto pubblico (servizio scuolabus).

Con la stessa ottica, una riorganizzazione dei servizi comunali all'interno di un ambito intercomunale deve abbracciare contemporaneamente più attrezzature e prestazioni tra loro sinergiche o complementari. Appare evidente inoltre che quando si affronta la programmazione dei servizi primari è necessario considerare che questi sono normalmente rivolti a fasce d'età molto particolari e, pertanto, ad individui spesso non completamente autonomi nei loro spostamenti (bambini ed anziani). In tal senso, l'ottimizzazione delle risorse deve tenere in considerazione comunque il maggior onere derivante dal costo gestione per un servizio di trasporto collettivo di carattere intercomunale.

Da un punto di vista operativo il PTdA propone che l'attuazione della riorganizzazione del sistema dei servizi (locali e sovracomunali) avvenga secondo le seguenti fasi.

#### 1) Definizione delle necessità del territorio

Attraverso le modalità che gli enti coinvolti andranno a concordare, è necessario redigere un programma di priorità di intervento che tenga conto delle necessità riscontrate sull'interno ambito di riferimento. In questa fase viene quindi individuato il bacino di utenza di riferimento a cui fornire le prestazioni e i servizi.

#### 2) Definizione delle risorse attivabili

In funzione delle priorità sarà definito di conseguenza un programma temporale delle attività all'interno di uno o più scenari di breve e medio periodo. Tale programmazione consentirà di formulare i necessari bilanci e di individuare le risorse economiche disponibili annualmente e da destinare alla gestione dei servizi dell'ambito territoriale sovracomunale di riferimento.

#### 3) Attivazione di un piano dei servizi intercomunale

Le due fasi precedenti possono essere ricondotte all'interno di un piano dei servizi intercomunale ai sensi della L.R. 12/2005. Una volta stabilito priorità, programma degli interventi e risorse attivabili è possibile avviare un documento di pianificazione di settore comune per gli enti coinvolti.

### 6.4.2 Il Polo sportivo integrato

Una specifica azione che il PTdA intende supportare e favorire è la realizzazione di un polo sportivo di interesse sovracomunale.

Tale azione deriva dalla presenza del nuovo impianto automobilistico di San Martino del Lago che si sta affermando come un punto di riferimento per specifiche attività motoristiche. Tale presenza risulta una opportunità ed una potenzialità offerta al territorio in quanto sta diventando elemento di riconoscibilità e di richiamo per il territorio da parte di fruitori esterni.

La proposta di un polo sportivo da anettere funzionalmente all'area del circuito motoristico costituisce una risposta alle richieste del territorio e intende rafforzare il ruolo del circuito stesso come veicolo di promozione del territorio all'esterno dei confini provinciali e regionali.

#### 6.4.3 Scuole e altre attrezzature per l'istruzione

Questa tematica costituisce spesso un elemento centrale per la programmazione delle risorse disponibili nei bilanci comunali e occupa un posto di rilievo nel Programma Triennale delle Opere Pubbliche.

La gestione e la manutenzione del patrimonio edilizio delle scuole sconta spesso l'inadeguatezza delle strutture, l'epoca di costruzione e, non ultima, la variabilità del numero di fruitori.

Il PTdA propone, sulla scorta delle iniziative e delle collaborazioni già avviate, un processo di riorganizzazione delle attrezzature che consentano la concentrazione degli utenti nelle strutture più adeguate tenendo anche in considerazione la necessità di minimizzare i flussi di spostamento.

Gli enti coinvolti da questa programmazione (tra tutti la Provincia di Cremona) dovranno avviare una specifica fase di analisi al fine di individuare le modalità di accorpamento delle sedi destinate all'istruzione primaria puntando sulla qualità e sull'adeguamento delle strutture e delle aree in cui concentrare le attività e i servizi.

Analogia azione potrebbe essere avviata per le attrezzature sportive (palestre) al servizio delle scuole. Normalmente tali spazi risultano non più adeguati alla normativa di settore e la loro manutenzione potrebbe non essere sempre sostenibile economicamente.

Viceversa, la concentrazione potrebbe favorire l'aggregazione delle risorse comunali disponibili a beneficio di attrezzature numericamente inferiori ma di maggiore qualità edilizia e funzionale.

#### 6.5 Azioni per la promozione turistica del territorio

Il territorio del Casalasco deve essere in grado di competere, nel suo insieme, con altri ambiti analoghi per struttura e risorse al fine esprimere una spiccata attrattività nel settore turistico e fruitivo.

Il turismo per il Casalasco deve essere riconducibile a quelle forme di fruizione del territorio che si possono osservare, ad esempio, nelle aree collinari dell'Appennino (il Piacentino o il Parmense), nelle aree del basso Pavese e nell'astigiano.

Questa forma di turismo non è necessariamente incentrata sulla permanenza "pluri-giornaliera" ma su una serie di attività che il turista può compiere durante una giornata scegliendo tra una serie di opportunità diverse di differente carattere.

La promozione turistica del Casalasco deve partire dall'elemento che maggiormente lo contraddistingue e consente di associarlo al territorio: è il sistema fluviale del Po che, attraverso il sistema degli attracchi già oggi permette di associare il Casalasco ad un importante sistema di percorsi fruitivi del territorio.

La promozione turistica si fonda sulla messa a sistema di una serie di azioni specifiche, anche indipendenti tra loro, ma fortemente sinergiche ed interconnesse:

- il potenziamento della rete ciclopedonale;
- la valorizzazione delle emergenze del territorio;
- la messa a sistema delle polarità.

In allegato al presente documento si definisce un primo schema di assetto del progetto di tutela e valorizzazione del territorio che declina i contenuti del presente capitolo.

#### 6.5.1 Potenziamento della rete ciclopedonale

A partire dalla dorsale rappresentata dall'argine maestro del Po e dalla rete primaria provinciale il territorio del Casalasco deve dotarsi di una rete di percorsi ciclabili derivante anche dalla orditura del territorio agricolo e da sistema dei tracciati interpoderali, integrandosi, dove necessario, con tratti di vere e proprie piste ciclabili in sede propria o protetta.

Il sistema dei percorsi ciclopedonali deve rispettare alcuni requisiti e criteri qualitativi:

- garantire la continuità dei percorsi interprovinciali ponendosi in relazione ed in continuità con i percorsi esistenti e programmati;
- garantire il collegamento diretto tra i principali tessuti edificati del Casalasco;
- collegare tra loro i principali poli di servizio di interesse locale e sovracomunale, incrementandone di fatto il loro livello di accessibilità;
- permettere la percezione visiva dei principali luoghi di identità e riconoscibilità del territorio del Casalasco.

#### 6.5.2 Valorizzazione emergenze

Il PTdA favorisce e supporta una serie di azioni coordinate finalizzate alla valorizzazione delle emergenze territoriali con particolare riferimento alle rilevanze ambientali, paesaggistiche, storiche, monumentali e culturali. In particolare gli elementi che risultano meritevoli di attenzione sono:

- centri storici e nuclei di più antica formazione;
- nuclei rurali rappresentativi della cultura agricola locale e contraddistinti da una particolare qualità architettonica e morfologica degli insediamenti;
- beni monumentali o culturali;
- luoghi della memoria storica;
- elementi significativi del paesaggio agrario (opere idrauliche e di regimazione, fontanili, rete irrigua, viabilità podereale ed interpoderale, vegetazione di ripa e bordo campo, ecc.);
- beni di interesse ambientale paesistico ed ecologico (aree boscate, aree golenali, zone umide, dossi, terrazzamenti)
- percorsi di interesse storico e paesistico;
- ambiti di rilevanza naturalistica e aree di naturalità.

Ad integrazione degli elementi sopra descritti, è doveroso ricordare che la presenza di ulteriori specificità del territorio rappresentati, ad esempio, dal polo del legno (coltivazione e lavorazione) e dalla specializzazione delle colture agricole (melone di Casteldidone) :

### 6.5.3 Messa a sistema delle polarità

L'implementazione della rete ciclopedonale e le azioni di valorizzazione delle emergenze del territorio consentono la formazione di itinerari di fruizione all'interno di un circuito di percorsi regionali e d inter-regionali.

La messa a sistema degli elementi e le azioni di promozione e di marketing territoriale dovranno consentire al Casalasco, entro un arco temporale di medio periodo, di proporsi come luogo di riferimento per coloro che ricercano percorsi turistici di carattere culturale ed ambientale.

Il territorio dovrà pertanto dotarsi di una serie di attrezzature e servizi che possono essere così sintetizzati:

- struttura di rete di fruizione (pedonale, ciclabile ed eventualmente equestre);
- rete di parcheggi e zone di accoglienza;
- aree e attrezzature di supporto (aree soste, aree didattiche, infopoint, noleggio e riconsegna, ecc.)
- elementi di identificazione e visibilità (cartellonistica, guide, ecc.);

## **7. PRIORITÀ DI INTERVENTO**

### ***7.1 Gli orizzonti temporali***

Come precedentemente annunciato nel capitolo 4, il PTdA si configura come strumento agile e flessibile che orienta le proprie scelte in due orizzonti temporali, definendo pertanto uno specifico grado di priorità alle azioni ed agli interventi proposti.

Il primo orizzonte, a più breve scadenza, tende a concentrarsi su due grandi azioni:

- l'attuazione delle previsioni e degli interventi che oggi risultano maturi o necessari e rispetto ai quali è riscontrabile una definitiva condivisione a livello del territorio;
- l'avvio e l'implementazione delle forme di collaborazione tra comuni con particolare riferimento ai fondamenti necessari all'applicazione della perequazione territoriale.

Il secondo orizzonte, di maggiore respiro e a lungo termine si riferisce, al contrario a:

- definizione ed attuazione delle politiche di integrazione e coordinamento delle risorse attivabili a disposizione del territorio;
- implementazione dei meccanismi di perequazione territoriale e strutturazione dei soggetti coinvolti (tipologia del fondo di perequazione, modalità di gestione e autoregolamentazione);
- attuazione di progetti ed azioni connesse con altri scenari strategici indipendenti dal PTdA.

In particolare, a proposito dell'ultima voce, è necessario ricordare che il potenziamento del sistema infrastrutturale viario non dipende direttamente dai soggetti presenti sul territorio del Casalasco che viceversa si impegnano, per quanto di competenza, a sostenerlo e a facilitarne l'attuazione. Non di meno, è logico evidenziare che fino a quanto non saranno attuate le azioni programmate sulla rete infrastrutturale, il Casalasco non potrà portare a termine alcune degli scenari descritti dal PTdA, con particolare riferimento ai poli produttivi sovracomunali.

### ***7.2 Strategie di breve periodo e strategie di medio lungo periodo***

Il presente paragrafo delinea un primo quadro degli interventi suddiviso secondo gli orizzonti temporali sopra definiti.

In particolare, gli interventi e le azioni di breve periodo sono essenzialmente i seguenti:

- attuazione di uno dei poli produttivi di interesse sovracomunale, da definire in funzione delle migliori condizioni di sostenibilità economica, sociale ed ambientale;
- azioni di promozione del territorio anche non di carattere urbanistico, quali iniziative di marketing territoriale e l'adesione a circuiti nazionali ed internazionali;
- ottimizzazione, riassetto e riorganizzazione dei servizi, secondo le modalità già avviate dai comuni e secondo le strategie delineate dal presente PTdA;
- azioni di valorizzazione, tutela e conservazione degli elementi di interesse storico, artistico, testimoniale, ecologico ed ambientale.

Viceversa, gli interventi e le azioni riferibili al medio e lungo periodo sono:

- completa attuazione dello scenario insediativo produttivo organizzato per poli di interesse sovracomunale;
- attuazione delle politiche insediative residenziali secondo i meccanismi di perequazione territoriale precedentemente definiti;
- l'attuazione del polo sportivo sovracomunale integrato
- la completa attuazione della rete dei percorsi di fruizione turistico, ambientale, culturale.

## **8. CONTENUTI MINIMI DA PREVEDERE DEI PGT PER I TEMI DI INTERESSE SOVRACOMUNALE**

L'effettiva attuazione del PTdA passa attraverso le politiche territoriali e gestionali delle amministrazioni locali, le uniche che possono intervenire puntualmente e diffusamente sul territorio e a seguito di una visione strategica, complessiva e coerente degli scenari futuri.

Per garantire alle previsioni del PTdA immediata e fattiva attuazione risulta fondamentale che gli strumenti urbanistici risultino allineati tra di loro e adeguati con i contenuti dello strumento sovracomunale.

I comuni pertanto sono chiamati ad avviare entro un tempo congruo (sei o dodici mesi) le procedure di variante dei singoli Piani di Governo del Territorio e le procedure tecniche/amministrative per consentire l'effettiva applicazione dei meccanismi di perequazione territoriale introdotti dal PTdA.

Relativamente ai primi, gli aspetti urbanistici sostanziali che i PGT devono indicare in sede di variante di adeguamento sono i seguenti:

- condivisione degli obiettivi del Piano sovracomunale;
- recepimento delle azioni e declinazione delle scelte alla scala locale, con particolare riferimento al sistema infrastrutturale ed insediativo
- adeguamento delle previsioni insediative al modello introdotto dal Piano sovracomunale sulla scorta delle disposizioni del PTCP
- definizione delle priorità e delle localizzazione degli interventi di compensazione ambientale connessi con le trasformazioni del territorio.

Temi particolarmente importanti che i singoli PGT devono derivare dal PTdA e declinare alla scala comunale riguardano:

- il dimensionamento di piano, al fine di collocare coerentemente le quote di sviluppo endogeno e quelli di sviluppo esogeno secondo il modello definito dal PTCP e articolato nel presente Piano;
- la definizione della città pubblica, intesa come insieme delle politiche sui servizi, le infrastrutture e la rete di mobilità dolce.

I contenuti minimi da prevedere nei PGT costituiscono pertanto solo una parte degli adempimenti che i comuni, e in generale gli enti locali coinvolti dall'attuazione del Piano, sono chiamati a svolgere. Risultano infatti altrettanto indispensabili quei passaggi giuridici ed amministrativi che possono essere riconducibili a:

- attivazione di convenzioni;
- costituzione di consorzio o società pubblica per l'attivazione del fondo di perequazione;
- adeguamento dei bilanci comunali;
- adeguamento di regolamenti e statuti.

Questi ultimi atti consentono infatti il necessario sostegno e supporto per quell'insieme di azioni e progetti non cartografabili urbanisticamente che svolgono una funzione di fulcro per l'attuazione delle previsioni di piano: sono infatti riferibili:

- alla gestione dei servizi di base o di interesse sovracomunale;
- alla definizione del soggetto istituzionale che gestisce uno o più progetti territorialmente rilevanti (polo industriale o di servizio);
- alla redistribuzione degli oneri e delle spese connesse con il fondo di perequazione territoriale.

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.

## **9. 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.



**ALLEGATO - SCHEMA DI ASSETTO DEL PROGETTO DI TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO CASALASCO**