

IL COMUNE DI MODENA: IL RIUSO DEL MODELLO DI PIANO E LA VALUTAZIONE DELLA SOSTENIBILITA' URBANISTICO – AMBIENTALE

Miriam RUGGIERO (*), Graziella ANSALONI (**), Marco STANCARI (***),
Luigi ZANELLA (****)

- (*) Comune di Modena, via Santi 40, tel. 0592032189, Modena, miriam.ruggiero@comune.modena.it
(**) Comune di Modena, via Santi 40, tel. 0592032367, Modena, graziella.ansaloni@comune.modena.it
(***) Comune di Modena, via Santi 60, tel. 0592032273, Modena, marco.stancari@comune.modena.it
(****) Luigi Zanella – CORE Soluzioni Informatiche – via Calzolerie 2, Bologna, tel. 051237823,
luigi.zanella@corenet.it

Riassunto

Nell'orientamento che ha assunto negli ultimi anni la pianificazione urbanistica, fondato sulla stretta interazione tra il Piano nella sua componente strutturale e le singole azioni di trasformazione, basate sulla concertazione tra enti, gli obiettivi del progetto descritto sono:

- il riuso del Modello del Piano Urbanistico Comunale, quale mezzo di supporto alla concertazione urbanistica;
- la definizione strategica del quadro delle sostenibilità urbanistico – ambientali, al fine di individuare le politiche di intervento sul territorio.

Il Comune di Modena ha aderito recentemente al Progetto Regionale del Riuso degli Strumenti Urbanistici, per diffondere un modello comune e quindi favorire l'interscambio dei dati tra gli enti e la loro concertazione nei programmi di sviluppo territoriale.

Inoltre la L.R.20/2000 prevede che gli “esiti della valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale costituiscono parte integrante del piano approvato” e i Comuni “provvedano al monitoraggio dell'attuazione dei propri piani e degli effetti sui sistemi ambientali e territoriali, anche al fine della revisione o aggiornamento degli stessi”.

Abstract

In accordance with the recent town planning policies, based on the strict interaction between the Plan structure and its transformations, founded on the well arranged relationship among the institutions, the main goals of the described project, are the following:

- a) the likely re-exploitation and assessment of the original environmental town planning, to support the cooperation;
- b) the strategic definition of the environmental - town planning framework, to identify area intervention policies.

The Comune of Modena has recently supported the Regional Plan for the re-exploitation of urban plans, encouraging the exchange of data among institutions and their well arranged relationship in area development.

Furthermore, the Regional Law 20/2000 establishes that “the likelihood of environmental area assessment results form an integral part of the approved plan”, and municipal authorities “are organizing the carrying out of their town plans and the effects on environmental and area systems, for the reexamination and updating of these”.

La nuova Pianificazione urbanistica

L'orientamento della Pianificazione urbanistica è basato sulla strutturazione del Piano Urbanistico Comunale nella sua componente strutturale, per delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo del territorio comunale nel medio – lungo periodo, nella sua componente operativa, che ha potere conformativo dei suoli e disciplina gli interventi da realizzare nel breve periodo (di solito cinque anni), e nel Regolamento Urbanistico Edilizio, che disciplina gli insediamenti esistenti.

Questa innovazione è stata recepita anche dalla Legge Regionale dell'Emilia Romagna n.20 del 2000 e dal Comune di Modena con l'adeguamento, nel 2003, del Piano Urbanistico Comunale alla suddetta Legge.

Il percorso della Regione Emilia Romagna ed il percorso del Comune di Modena

Da un paio d'anni il Comune di Modena ha perseguito l'obiettivo di definire un Modello unitario per la rappresentazione formalizzata del Piano Urbanistico Comunale, che, oggi, consente la gestione del Piano nella sua complessità e che risponde ai criteri di normalizzazione, di semplificazione, di razionalizzazione delle procedure di gestione e di consultazione del Piano da parte di tutte le categorie degli utenti. Tale Modello è stato implementato con il Sistema applicativo in uso presso il settore Pianificazione Territoriale del Comune di Modena e consente:

- la gestione dell'aggiornamento delle diverse componenti del Piano in modo integrato, con profondità storica, mediante funzioni di semplice uso e guidate, per ridurre al minimo la possibilità di commettere errori (anche di tipo procedurale) e per affrontare le aumentate complessità introdotte dalla LR 20/2000;
- la produzione in automatico di tutte le tavole delle diverse componenti del Piano (PSC, POC e RUE).

Contemporaneamente, nell'ottica di una linea di condotta omogenea a livello regionale finalizzata ad agevolare la comunicazione, l'interscambio tra enti e la mosaicatura dei piani (ad esempio per l'elaborazione dei Piani Strutturali a lungo termine in modo coordinato su aree sovracomunali e per la pianificazione a livello sovraordinato), la Regione Emilia Romagna ha definito un "Modello dati Regionale di Base del PSC", con l'attiva partecipazione del Comune di Modena che, oltre alla collaborazione per la produzione delle specifiche stesse, le ha anche implementate nel proprio software per testarne l'applicabilità.

Il riuso del Modello del Piano Urbanistico Comunale di Modena

Partendo dall'assunto che occorre investire su modelli generalizzabili e riusabili, che consentano l'applicazione della Legge Regionale, la Regione Emilia Romagna ed il Comune di Modena stanno collaborando per l'implementazione del Sistema di Modena su due fronti:

1. inserire il Sistema come soluzione a riuso del Piano Telematico Regionale;
2. investire sui nuovi sviluppi applicativi.

Per quanto riguarda il primo punto, il Comune di Modena è stato designato *Tutor* della Comunità Tematica che si occuperà di analizzare e sancire l'applicabilità del Modello presso il maggior numero di Enti locali e di definire le modalità del riuso: questo processo garantirà l'adozione di un linguaggio comune e condiviso per la redazione degli strumenti urbanistici nel territorio regionale, assicurando, comunque, le necessarie specializzazioni dei singoli enti. E' opportuno precisare che, data la complessità del sistema, occorre prevedere un'adeguata formazione tecnica e metodologica del personale addetto alla gestione.

Il sistema potrà essere utilizzato dagli enti locali secondo due metodologie differenti:

- l'elaborazione del Piano e la sua gestione, per quegli enti che devono "partire da zero" e che quindi gestiranno l'intero processo urbanistico con un unico sistema;

- la gestione del Piano (e non l'elaborazione) per quegli enti, che, come il Comune di Modena, hanno già elaborato il Piano in precedenza con altri strumenti e metodologie.

La collaborazione tra gli enti, che avrà sede nella Comunità tematica, porterà quindi ad un miglioramento del sistema, sia in termini metodologici sia applicativi, e metterà in luce eventuali punti oscuri o carenze dell'attuale legislazione.

Per quanto riguarda il secondo punto, l'investimento sulle implementazioni future consentirà anche una ripartizione dei costi di sviluppo. Gli sviluppi previsti si possono suddividere in due filoni:

- a) il completamento ed il **miglioramento delle Componenti di Gestione del Sistema**, integrando quanto previsto nel progetto iniziale sviluppato dal Comune di Modena con quanto emerso dalla messa in produzione del sistema stesso.
- b) il **completamento degli strumenti di diffusione e gestione della Pubblicazione del Piano**, per renderlo fruibile e consultabile dagli utenti esterni (cittadini e professionisti). Il canale scelto dal Comune di Modena e dalla Regione per la pubblicazione è il progetto PEOPLE (*Progetto Enti On-line Portali Locali E-government*).

Per quanto riguarda il punto a), esso consisterà nello sviluppo del modulo per l'Aggiornamento della Cartografia di base (SINCRO-PRG) ovvero la gestione degli aggiornamenti del Catasto, utilizzando il sistema di interscambio dati con l'Agenzia del Territorio, realizzato nell'ambito del progetto SIGMA TER (Servizi Integrati catastali e Geografici per il Monitoraggio Amministrativo del Territorio).

Infatti la cartografia di base degli strumenti urbanistici del Comune di Modena è formata anche dalla componente catastale, che viene integrata con i dati provenienti dagli archivi comunali: il Sistema consentirà la sostituzione guidata delle mappe catastali, in modo da poter aggiornare la Cartografia di base tramite l'individuazione della particelle variate e verificare la correttezza del Piano Urbanistico Comunale in corrispondenza delle particelle sostituite.

Si precisa che, ai sensi dell'Atto di indirizzo e coordinamento tecnico in attuazione della LR 20/2000 (comma 1 dell'art. A-27), nel 2003 la base cartografica è stata autocertificata dal Comune di Modena, dimostrando la congruenza di inquadramento con la CTR, ed inoltre il Modulo SINCRO-PRG sarà conforme anche le specifiche del DB Topografico.

Per quanto riguarda il punto b), nel dettaglio sono in via di definizione ultima le seguenti attività:

- Pubblicazione interattiva su web degli elaborati del Piano Urbanistico Comunale conformi agli originali, la pubblicazione avverrà attraverso il servizio People "Strumenti Urbanistici" ed ha l'obiettivo di pubblicare il Piano con una rappresentazione fedele (in termini di colori e simbologie) all'originale. Il sistema di produzione dei plottaggi e di pubblicazioni saranno integrati per assicurare un uso condiviso delle simbologie di rappresentazione del Piano.
- Servizio di gestione, produzione e di pubblicazione del Certificato di Destinazione Urbanistica (CDU) sempre tramite i servizi PEOPLE "Strumenti Urbanistici": il CDU dovrà essere uno strumento accessibile, con modalità differenti, dagli utenti interni (ad esempio gli utenti del settore Trasformazione Urbana) e dagli utenti esterni.
Il CDU esprimerà in modo esplicito ed automatico, tramite l'intersezione fra i mappali catastali e le diverse componenti geometriche del piano, tutte le normative (raggiungibili attraverso link ipertestuali) che interessano l'area (zone di piano, vincoli, presenza di varianti in iter, ...)
- Navigazione cartografica interattiva: adeguamento e implementazione dei servizi People "Strumenti Urbanistici" con la tecnologia dello *Smart Web Mapping*, in modo da migliorare l'affidabilità dell'infrastruttura adottando i paradigmi di navigazione introdotti da *GoogleMaps*, *Yahoo*, ed altri grandi *content provider*, che hanno di fatto stabilito le modalità standard di interazione con le mappe. Questo renderà veloci e gradevoli le navigazioni sul Piano con modalità di interazione standard *de facto*.

- Integrazione col sistema di Compilazione On Line delle Pratiche Edilizie (*DOMWEB*): il canale attraverso il quale i professionisti interagiscono con il Comune di Modena è il sistema di Compilazione *On Line* delle Pratiche Edilizie (*DOMWEB*), previsto e pubblicato nel Catalogo di Riuso CNIPA. Pertanto suddetti servizi People di pubblicazione “Strumenti Urbanistici” verranno integrati con la procedura *DOMWEB* in modo da arrivare alla compilazione automatica/supportata delle informazioni relative all’oggetto della richiesta e desumibili dalla cartografia, in particolare gli elementi di Piano Urbanistico Comunale vigente ed i relativi vincoli ed indicazioni di salvaguardia per varianti in corso.

La legge Regionale 20/2000: la Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale ed il monitoraggio dei Piani Urbanistici Comunali

La LR 20/2000 introduce gli elementi di Sostenibilità Ambientale e Territoriale come fondamentali nel processo di pianificazione regionale, provinciale e comunale: l’art.5 stabilisce infatti che le previsioni dei Piani territoriali ed urbanistici si devono basare su criteri e obiettivi di sostenibilità, definiti dalla legge stessa e, nell’ambito del procedimento di elaborazione ed approvazione del Piano, gli enti procedenti devono provvedere alla preventiva Valutazione della Sostenibilità Territoriale ed Ambientale (VALSAT) degli effetti derivanti dalla attuazione delle scelte strategiche e strutturali dei Piani stessi.

La VALSAT non si riferisce alle opere, ma a Piani e programmi, assumendo, proprio per queste caratteristiche più generali, la dimensione “strutturale”, che, come detto più volte, è uno degli elementi innovativi dell’orientamento della Pianificazione urbanistica odierna.

Inoltre la VALSAT si configura non solo come elemento valutativo preventivo, ma “segue” il Piano in ogni sua fase, diventandone elemento costruttivo, gestionale e di monitoraggio. Infatti la valutazione di sostenibilità ambientale dei Piani non si limita solo all’accertamento preventivo (*ex-ante*) della sostenibilità delle scelte di pianificazione ed all’indicazione di eventuali interventi migliorativi, ma è riferita a tutto il processo di pianificazione, che prevede quindi anche il monitoraggio dei piani e la redazione di bilanci periodici per la revisione e l’aggiornamento dei piani stessi.

Vi è quindi un’ulteriore valutazione (*ex-post*), riferita alla gestione ed all’attuazione del Piano, che diviene elemento basilare per la valutazione del PSC ed è richiesta per la formazione del POC ogni cinque anni. Infatti tale valutazione costituisce un bilancio necessario dei Piani urbanistici che vogliono essere rinnovati o cambiati, per stabilire l’efficienza delle azioni pianificate e verificarne la coerenza con la valutazione preventiva. Infatti il monitoraggio dei risultati, attraverso gli indicatori, è finalizzato alla valutazione degli effetti negativi imprevisti ed al riorientamento del Piano, adottando opportune misure correttive.

La metodologia adottata

E’ difficile definire una metodologia standard per le analisi territoriali, perché le aree territoriali si presentano con caratteristiche eterogenee.

Il Comune di Modena sta procedendo secondo le seguenti fasi:

- analisi territoriali avanzate finalizzate allo studio dello stato di fatto, in termini qualitativi, quantitativi e cartografici;
- scenari possibili: gli strumenti di simulazione permettono previsioni future sulla base di stime o di modelli;
- analisi *swot* e riorientamento del Piano Urbanistico Comunale.

Analisi territoriali avanzate

Proprio nell’ottica di una valutazione di sostenibilità ambientale territoriale *ex post* (descritta nel paragrafo precedente), il Comune di Modena sta analizzando alcuni aspetti fondamentali di natura

eterogenea tramite la realizzazione e la produzione sistematica e ripetuta nel tempo di indicatori, che forniscano una serie di informazioni quantitative e qualitative in funzione di obiettivi di ricerca già definiti. Gli aspetti presi in considerazione sono i seguenti:

1. lo stato di fatto:
 - attraverso un'analisi morfologica saranno messi in evidenza i fattori più significativi quali la superficie territoriale, l'altitudine, i confini, i collegamenti con i territori limitrofi, il centro città, ecc.
 - l'analisi demografica consentirà, invece, di valutare la densità della popolazione secondo alcuni indici (ad es. utilizzando le classi di età sarà possibile ricavare l'indice di vecchiaia). Sulla quantità della popolazione e su come essa si struttura si ridimensionerà il Piano Urbanistico Comunale, ad esempio si calcolerà la quantità di abitazioni esistenti, scuole, uffici, aree per l'industria, scuole, ecc. in determinate aree territoriali.
 - l'analisi economica fornirà, per le imprese, alcuni indicatori quantitativi che consentiranno di valutare la situazione socio – industriale (densità di impresa, dimensione di impresa, tasso di sviluppo, popolazione attiva, tasso di disoccupazione, ecc).
2. i differenti livelli di zonizzazione: la cartografia costituisce la base di rappresentazione per le informazioni (integrazione della componente cartografica con quella alfanumerica), ma consente anche di leggere la localizzazione delle entità territoriali. Oltre la cartografia di base, sarà fondamentale visualizzare il Piano Urbanistico (con la sua zonizzazione) ed il Piano dei Servizi (con la propria zonizzazione).
3. il dimensionamento del Piano: gli indici urbanistici consentiranno l'analisi della densità residenziale, produttiva, ecc.
4. lo studio delle aree a Servizi: sarà effettuato il confronto cartografico ed alfanumerico tra l'esistente (stato di fatto) e le previsioni del Piano Urbanistico.

Gli scenari possibili

Saranno elaborate simulazioni differenti per la stessa area e confrontate: i modelli di simulazione adottati saranno definiti a seconda delle casistiche.

Lo studio delle aree destinate ai Servizi sarà fatto in modo più approfondito, utilizzando anche le considerazioni (qualitative, quantitative e cartografiche) del Piano dei Servizi.

Dal punto di vista applicativo, il Sistema per la gestione del Piano Urbanistico Comunale e i dati provenienti dal Sistema Informativo Territoriale del Comune saranno utilizzati come fonti stabili, aggiornate e coerenti dei dati e come strumento di simulazione dei diversi scenari per alcune casistiche di studio.

Conclusioni

Il risultato sarà un'analisi di tipo *swot*, come strumento generale per la pianificazione strategica, che ageverà la lettura incrociata delle informazioni acquisite tramite l'analisi dello stato di fatto e individuerà i punti di forza e di debolezza di ogni scenario di simulazione elaborato. Questo consentirà una migliore comprensione delle dinamiche territoriali in atto ed una più efficace individuazione delle alternative di intervento sul territorio e quindi un riorientamento del Piano Urbanistico Comunale.

