

Università degli Studi di Bologna

FACOLTÀ DI INGEGNERIA

Corso di Laurea in Ingegneria per l'Ambiente e il Territorio

Insegnamento di Pianificazione Territoriale LS

**LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA
DEL PRUSST DI FORLÌ-FORLIMPOPOLI:
CRITERI PER IL MONITORAGGIO**

Tesi di Laurea di:

MICHELE STALTERI

Relatore:

Ing. **SIMONA TONDELLI**

Correlatore:

Arch. **LUCIANO VECCHI**

Anno Accademico 2008/2009

INTRODUZIONE:	3
1. LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA	4
1.1 La nascita della direttiva europea 42/2001	4
1.2 La normativa nazionale di recepimento.....	7
1.3 La valutazione ambientale strategica in Emilia-Romagna	12
2.I PROGRAMMI COMPLESSI	20
2.1 Quadro economico-sociale e istituzionale di riferimento.....	20
2.2 I Piani Complessi in Italia	24
2.3 I Piani Complessi di iniziativa Europea	27
2.4 Primo bilancio dell'esperienza dei Piani Complessi	31
3.I PRUSST	32
3.1 Quadro normativo di riferimento.....	32
3.2 Il PRUSST di Forlì-Forlimpopoli.....	41
3.2.1 Rapporto del PRUSST con gli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale	45
3.2.2 Dimensione dell'investimento e risultati attesi	46
4.LE AREE DISMESSE	48
4.1 Le Aree Dismesse, da fattore di criticità a opportunità di crescita urbana.....	48
4.2 Le Aree Dismesse nel PRUSST di Forlì-Forlimpopoli.....	51
4.2.1 L' area ex Orsi-Mangelli	56
4.2.2 L' area ex Bartoletti.....	60
4.2.3 Area ex scalo merci ferroviario	62
4.2.4 Area ex Eridania	64
4.2.5 Area ex Forlanini	66
4.2.6 Area ex Ancora.....	68

4.2.7 L'Area del Foro Boario	71
5.METODOLOGIA DI APPLICAZIONE DELLA VAS	73
5.1 L'applicazione di una metodologia di VAS	73
5.2 Procedura schematica di applicazione della Valutazione Ambientale Strategica	78
5.3 Criteri e indicatori per il monitoraggio del PRUSST di Forlì'-Forlimpopoli	86
CONCLUSIONI	101
BIBLIOGRAFIA	105

Introduzione

L'obiettivo di questa tesi è la sperimentazione dell'applicazione di una metodologia di *Valutazione Ambientale Strategica* ad una specifica categoria di Piani Complessi, i *PRUSST, Piani di Recupero Urbano e Sviluppo Sostenibile del Territorio*..

Si farà riferimento ad un piano specifico che interessa i Comuni di Forlì e Forlimpopoli indagando con un maggior grado di dettaglio una delle linee d'azione del Piano, ovvero la riqualificazione delle aree industriali dismesse.

Nella prima parte della trattazione si introdurrà i concetti urbanistici e giuridici che stanno alla base di questo lavoro.

In modo particolare verrà descritta la direttiva europea che ha segnato la nascita del concetto di di VAS e le leggi nazionali e regionali di recepimento.

Successivamente si illustreranno le varie categorie dei programmi complessi sia di iniziativa comunitaria sia nazionale, i motivi del grande successo che hanno avuto ponendo particolare riguardo al PRUSST.

Si valuteranno, infatti, i criteri che hanno portato all'ammissione a finanziamento da parte del Ministero dei Lavori Pubblici, la dimensione dell'investimento e i risultati attesi.

In seguito, dopo una breve trattazione sull'inversione di tendenza che ha portato ad una concezione delle aree dismesse da elemento di criticità a opportunità di crescita urbana si individueranno le iniziative del PRUSST che porteranno alla riqualificazione delle stesse.

Lo studio verrà concluso con la ricerca e l'individuazione degli indicatori ideali per la descrizione di queste tipologie di iniziative tentando di applicare gli stessi ai progetti in opera nel PRUSST.

Capitolo 1

La Valutazione Ambientale Strategica

1.1 La nascita della direttiva europea 42/2001

Le politiche di natura ambientale presso la Comunità Europea hanno sempre rivestito un ruolo di primaria importanza.

Si può evidenziare, nel contesto del Diritto dell' Ambiente, la nascita di una sorta di Costituzione in materia ambientale, intesa come insieme di principi gerarchicamente superiori alle singole norme di settore, quali per esempio il principio di prevenzione, il principio di precauzione, il principio chi inquina paga, il principio di integrazione che sono la base giuridica e il criterio di legittimità delle politiche ambientali avviate negli ultimi anni negli Stati membri della U.E.

Le scelte che si sono susseguite hanno portato, non senza polemiche, ad una programmazione e determinazione di standard ambientali che sono tra i più alti al mondo.

La *“promozione di uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, e l'elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo”* figurano tra gli obiettivi del Trattato di Amsterdam¹, uno dei più importanti trattati dell' Unione Europea.

Anche per questo motivo l'ambiente è divenuto sempre più un elemento centrale nelle scelte di ogni Stato appartenente all'Unione e trasversalmente presente nella definizione di strategie di ogni settore della vita pubblica.

La Valutazione Ambientale - VAS, introdotta dalla Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, nasce con l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali durante il procedimento di adozione e di approvazione di piani e programmi che possano avere effetti significativi sull'ambiente.

La VAS non è una valutazione in senso stretto, da applicare ai piani e ai programmi in maniera meccanica, ma è uno strumento che accompagna l'iter procedimentale avviato per l'approvazione degli stessi, in ogni fase, fino alla completa realizzazione.

¹ firmato il 2 ottobre 1997 dagli allora 15 paesi dell'Unione Europea ed entrato in vigore il 1° maggio 1999.

Tale valutazione, per quanto detto e per i motivi stessi per cui è stata concepita, non viene effettuata al completamento della stesura del piano, quale una canonica valutazione *ex post*, bensì si sviluppa insieme al piano stesso e dialoga con esso per raggiungere le finalità che si propone, ovvero per perseguire obiettivi di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, di protezione della salute umana e di utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; obiettivi da raggiungere mediante decisioni ed azioni ispirate al principio di precauzione, in una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile.

Nell'articolo 3 direttiva 2001/42/CE viene definito l'ambito di applicazione della stessa e in particolare i piani e programmi cui applicare tale valutazione: piani e programmi elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o, comunque la realizzazione dei progetti sottoposti a VIA e a Verifica di assoggettamento.

Inoltre, la direttiva 2001/42/CE (punto 4 dell'articolo 3) concede agli Stati membri il potere discrezionale di ampliare l'elenco dei settori cui devono fare riferimento i piani o programmi da sottoporre a valutazione ambientale, sempre che producano effetti significativi sull'ambiente.

La Valutazione Ambientale Strategica dovrà essere effettuata da tutti gli enti che elaborano e/o adottano un piano/programma che abbia effetti rilevanti sull'ambiente a diverse scale: nazionale, regionale, provinciale e comunale. Di fatto dovranno applicare la VAS tutti gli enti pianificatori quali lo Stato, i ministeri, le regioni, le province, gli enti parco, le comunità montane, i comuni.

La valutazione non spetterà a organi esterni chiamati ad ergersi a giudice del piano che sta per attuarsi, ma sarà l'ente stesso che insieme al piano avvierà un *iter* di valutazione rispettando le linee guida prospettate dalla direttiva.

Il compito di chi è chiamato ad affrontare il compito della valutazione ambientale sarà quello di individuare i vari impatti che il piano potrà avere prima della sua effettiva elaborazione.

Agendo a monte si potranno, pertanto, rilevare, attraverso consultazioni con le autorità ambientali e con le parti interessate al piano, le varie alternative atte a mitigare l'azione

del piano, che poi potranno essere presentate al decisore con le diverse conseguenze ambientali di ciascuna di esse.

Tutto il processo di valutazione deve essere caratterizzato da un forte impulso partecipativo. La stessa direttiva 42/2001 asserisce che cittadini informati e impegnati attivamente nella decisione *“costituiscono una forza nuova e potente, che permette di ottenere risultati ambientali”*.

Una comunità più consapevole e più partecipe alle decisioni che vengono prese dal punto di vista della qualità ambientale e della salute umana è una risorsa fondamentale per far sì che il piano abbia un alto livello di accettazione e per evitare che lo stesso possa essere messo in discussione durante le fasi di realizzazione. Come stabilisce l'art. 6 della direttiva sopra citata si devono creare dei canali preferenziali di accesso alle informazioni che siano comprensibili e totalmente utilizzabili da parte del pubblico che potrà così essere parte attiva nelle decisioni. L'attività di consultazione deve essere realizzata in modo tempestivo, dando alle autorità e alla popolazione una *“effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere sul piano o programma e sul rapporto ambientale che la accompagna, prima dell'adozione ...”*.

Inoltre, l'attività di consultazione deve essere realizzata *“prima dell'adozione o dell'avvio della procedura legislativa riguardante il piano o il programma in questione”*.

Tra i documenti che devono essere redatti e messi a disposizione del pubblico e delle autorità troviamo il *“Rapporto Ambientale”* che rappresenta lo strumento di individuazione, descrizione e valutazione dei possibili effetti che potranno essere indotti dal piano.

Partendo dall'analisi dell'impatto dei diversi *“determinanti”*, quali demografia, industria e agricoltura che influiscono sullo stato dell'ambiente, il *Rapporto Ambientale* individua uno stato di riferimento su cui poter impostare la fase di monitoraggio dell'efficacia dell'azione del Piano, osservando e ipotizzando i risultati a lungo termine e verificando altresì la loro compatibilità con i criteri di sostenibilità precedentemente individuati.

La Direttiva è chiara e stabilisce che il Rapporto Ambientale deve contenere:

1. Gli obiettivi principali del Piano in esame;
2. Gli aspetti pertinenti allo stato attuale dell'ambiente;
3. Le caratteristiche ambientali dell'area interessata;
4. I problemi ambientali esistenti, pertinenti al Piano;
5. Gli obiettivi di protezione ambientale;
6. I possibili effetti significativi sull'ambiente;
7. Le misure previste per impedire, ridurre e compensare gli effetti negativi sull'ambiente del Piano;
8. Una descrizione delle misure previste per monitorare l'attuazione del Piano;
9. La classificazione secondo il modello DPSIR (Determinanti Pressioni Stato Impatto Risposta) necessaria al set di indicatori chiave della fase di monitoraggio;
10. Una sintesi non tecnica delle informazioni;

1.2 La normativa nazionale di recepimento

La direttiva 42/2001 è stata recepita in Italia solo nel 2006 attraverso il Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (Testo Unico Ambientale, d'ora in avanti anche Codice dell'Ambiente), successivamente modificato dal D.lgs. 4/2008.

Le norme in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e di Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) enunciate nella seconda parte del decreto (art 4-52) nascono appunto per recepire la direttiva in materia di VAS 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e della direttiva in materia di VIA 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata ed integrata con la direttiva 97/11/CE del Consiglio, del 3 marzo 1997 e con la direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

In particolare il capo I del titolo II (art 7-14) della seconda parte del decreto individua le fasi e le disposizioni comuni in materia di Valutazione Ambientale Strategica:

- Modalità di svolgimento
- Verifica di assoggettabilità
- Redazione del rapporto ambientale
- Consultazione
- Valutazione del rapporto ambientale e degli esiti i risultati della consultazione
- Decisione
- Informazione sulla decisione
- Monitoraggio

Gli obiettivi che sono alla base della normativa sono volti a molteplici finalità:

- contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali nelle fasi di elaborazione, di adozione e di approvazione di determinati piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile;
- introdurre meccanismi di coordinamento tra la procedura di VIA e quella di VAS e promuovere l'utilizzo della VAS nella stesura dei piani e dei programmi statali, regionali e sovracomunali;
- promuovere l'utilizzo della valutazione ambientale nella stesura dei piani e dei programmi statali, regionali e sovracomunali;
- assicurare che venga comunque effettuata la valutazione ambientale dei piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente;
- semplificare le procedure di valutazione di impatto ambientale, tenendo conto del rapporto costi-benefici del progetto dal punto di vista ambientale, economico e sociale;
- anticipare le procedure di valutazione di impatto ambientale alla prima configurazione sottoponibile ad un esame esauriente del progetto di intervento da valutare;
- introdurre un sistema di controlli idoneo ad accertare l'effettivo rispetto delle prescrizioni impartite in sede di valutazione;
- favorire la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale;
- introdurre meccanismi di coordinamento tra la procedura di valutazione di impatto ambientale e quella di valutazione ambientale strategica

Il Codice dell'Ambiente, recependo la direttiva 2001/42/CE, che estende le valutazioni di compatibilità ambientale alla programmazione ed alla pianificazione territoriale, prevede che la verifica di compatibilità ambientale sia effettuata anche sui "piani" preliminari e sui programmi di opere, che dovranno dunque essere sottoposti a valutazione ambientale.

Esso modifica, inoltre, la normativa sulla valutazione ambientale di singole opere, anticipando l'esame alla fase preliminare.

Per quanto riguarda la Valutazione ambientale strategica (VAS), l'obiettivo del decreto legislativo è quello di anticipare lo studio degli effetti sull'ambiente al momento in cui si pianifica la trasformazione di un territorio. L'applicazione prevista è decisamente ampia. Alla VAS dovranno essere sottoposti piani e programmi che concernono i settori: agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli. La valutazione strategica risulta dunque essere un passaggio imprescindibile per il varo dei piani, poiché la sua assenza li rende nulli. Va peraltro evidenziato che la procedura di valutazione dei piani, che deve essere effettuata durante la fase preparatoria e prima dell'approvazione dei piani stessi, restava nella prima stesura del Decreto comunque indipendente dalla loro messa a punto e dalla loro realizzazione pratica.

Per quanto concerne il Rapporto Ambientale, il Codice dell'Ambiente stabilisce che nel testo *"debbono essere individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma proposto potrebbe avere sull'ambiente e sul patrimonio culturale, nonché le ragionevoli alternative che possono adottarsi in considerazione degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma stesso"*.

Viene stabilito inoltre che ad esso deve essere allegata una sintesi non tecnica per facilitare la consultazione anche da parte delle parti interessate al piano/programma che non rientrano tra gli addetti ai lavori.

Prima della definitiva approvazione, infatti, il piano/programma e il rapporto ambientale devono essere messi a disposizione delle autorità competenti e del pubblico, anche attraverso pubblicazioni a mezzo stampa o su internet, che a sua volta ha il diritto di esprimere osservazioni.

Una volta effettuate tutte le consultazioni interne e, se è necessario, anche transfrontaliere con gli Stati confinanti eventualmente interessati dal piano, il Decreto prevedeva una fase di giudizio da parte dell'autorità preposta alla valutazione ambientale.

I tempi previsti per la VAS erano molto limitati il giudizio di compatibilità doveva essere emesso entro sessanta giorni, altrimenti scattava il potere sostitutivo del Consiglio dei ministri, che aveva a disposizione ulteriori sessanta giorni per esprimere la propria determinazione. L'assenza di risposta equivale a un giudizio di compatibilità negativo (silenzio-rifiuto).

L'art 13 del Decreto Legislativo dispone che le norme riguardanti l'informazione sulla decisione, i giudizi di compatibilità ambientale e i provvedimenti che hanno portato all'approvazione del piano, devono essere messi a disposizione del pubblico da parte del proponente, il quale è tenuto a darne notizia a mezzo stampa.

Il monitoraggio è disciplinato dall'art. 14 che dispone: *“le autorità preposte all'approvazione dei piani o dei programmi esercitano, avvalendosi del sistema delle Agenzie ambientali, il controllo sugli effetti ambientali significativi derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati, al fine, tra l'altro, di individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti e di essere in grado di adottare le opportune misure correttive”*.

Al D.Lgs n. 152/2006 è seguito da parte del legislatore italiano il D.Lgs 16 gennaio 2008 n. 4 che integra ed in parte modifica quanto stabilito in materia di Valutazione Ambientale Strategica.

Il D.Lgs. n.152/2006 concepiva la VAS come un *iter* organizzativo e, in tal modo, male interpretava la *ratio* della direttiva 42/2001 che, invece, ha disciplinato la VAS come un processo attivato dalla Pubblica Amministrazione, la quale, partendo da un determinato quadro normativo e da un certo contesto sociale, economico, ambientale e territoriale, si deve confrontare con la società e assumere scelte e decisioni nell'ottica di *“garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente”*.

Le disposizione del decreto 152/2006 generava un approccio detto “command e control”, in cui il giudizio di compatibilità spettava ad un organo esterno senza il filtro di un confronto con gli enti che propongono e approvano il piano o il programma.

Il decreto legislativo n. 4/2008 supera la visione della VAS come ulteriore procedimento autorizzativo. Il giudizio di compatibilità viene sostituito dal “*parere motivato*” che viene emesso dalla autorità competente, individuata, in ambito statale nel Ministero dell’Ambiente, e in ambito regionale nell’amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale da definire attraverso le disposizioni delle leggi regionali (art 7 commi 5 e 6).

Il “*parere motivato*” è definito come la parte conclusiva dell’attività tecnico-istruttoria ed è un parere obbligatorio e non vincolante.

Infatti, il Piano è approvato dalla Pubblica Amministrazione che ha l’obbligo di presentare una dichiarazione in sintesi del processo decisionale, ed in particolare del modo in cui le analisi ambientali che sono state effettuate sono diventate parte integrante del piano o programma, di come è stato tenuto conto del rapporto ambientale, delle consultazioni svolte e delle osservazioni presentate e dei criteri di scelta del piano o programma in considerazione delle diverse alternative che sono state individuate.

Il D.Lgs n. 4/2008, inoltre, colma un vuoto lasciato dal D.Lgs n. 152/2006, andando ad identificare un ulteriore ambito di applicazione della valutazione.

Difatti i piani e programmi riguardanti la telefonia mobile erano stati esclusi dall’ambito di applicazione del D.Lgs n. 152/2006.

Il nuovo decreto colma, quindi, questa lacuna andando ad aggiungere i piani e programmi relativi agli interventi di telefonia mobile ai piani e programmi già elencati precedentemente.

Un’ulteriore modifica riguarda la netta individuazione delle competenze.

Al Ministero dell’ambiente vengono attribuite le competenze per i piani o programmi la cui approvazione spetta ad organi statali e alle Regioni o alle amministrazioni individuate dalle leggi regionali per piani o programmi la cui approvazione spetta a organi non statali.

Tra le ulteriori novità proposte dal decreto legislativo n. 4/2008 assume particolare rilievo la strutturazione adeguata per l’informazione e partecipazione dei cittadini alle decisioni, un’esplicita previsione di norme per la semplificazione del procedimento e infine la scelta fortemente positiva di identici modelli di procedimento per VAS di competenza statale e regionale.

1.3 La valutazione ambientale strategica in Emilia-Romagna

Nel corso del 2000, la Regione Emilia-Romagna ha approvato la legge 24 marzo 2000 n. 20 *“Disciplina generale sulla tutela e uso del territorio”*, che ha introdotto una forte innovazione di obiettivi, regole e strumenti che si sono affermati in questi anni nell'assetto istituzionale e nel rapporto con i cittadini (sussidiarietà, concertazione istituzionale, semplificazione amministrativa).

La Legge n. 20/2000 ha introdotto elementi di sostenibilità ambientale e territoriale nel processo di pianificazione regionale, provinciale e comunale.

In particolare, anticipando di fatto la direttiva 42/2001, la citata legge regionale ha stabilito che le previsioni dei piani territoriali ed urbanistici si debbano indirizzare a criteri/obiettivi di sostenibilità definiti dalla legge stessa e, nell'ambito del procedimento di elaborazione ed approvazione del piano, gli enti interessati debbano provvedere alla preventiva valutazione della sostenibilità territoriale ed ambientale (VALSAT) degli effetti derivanti dalla attuazione delle scelte strategiche e strutturali dei piani stessi.

Le previsioni dei piani relative agli usi ed alle trasformazioni del territorio si ispirano ai criteri di sostenibilità definiti dall'art. 2 della legge stessa per perseguire:

- un ordinato sviluppo del territorio,
- la compatibilità dei processi di trasformazione del suolo con la sicurezza e la tutela della integrità fisica e con la identità culturale del territorio,
- il miglioramento della qualità della vita e la salubrità degli insediamenti,
- la riduzione della pressione degli insediamenti sui sistemi naturali ed ambientali, anche attraverso opportuni interventi di mitigazione degli impatti,
- il miglioramento della qualità ambientale, architettonica e sociale del territorio urbano e la sua riqualificazione,
- il consumo di nuovo territorio solo quanto non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione.

La legge regionale n. 20/2000 ha stabilito, inoltre, che un ulteriore compito della pianificazione è quello di verificare nel tempo l'adeguatezza e l'efficacia delle scelte operate, nonché esplicitare le motivazioni che hanno condotto alla definizione di tali scelte: *“La procedura di VALSAT è dunque orientata a soddisfare entrambe queste disposizioni in quanto fornisce elementi conoscitivi e valutativi per la formulazione*

delle decisioni del piano e consente di documentare le ragioni poste a fondamento delle scelte operate, e rappresenta lo strumento di garanzia di coerenza delle stesse con lo stato del territorio e dell'ambiente”.

Un altro elemento che rafforza la VALSAT è la necessità di individuare , laddove sia stato determinato che le scelte indurranno effetti negativi, le misure idonee a mitigare tali effetti.

Gli esiti di tali valutazioni devono costituire parte integrante del Piano.

Alla luce delle scelte assunte dal legislatore italiano e regionale e trasfuse nelle citate disposizioni normative, non c'è piano senza procedure di VALSAT.

Gli effetti della valutazione ambientale strategica si impongono come vincoli, limiti e condizioni per l'attuazione, indirizzi normativi e disposizioni attuative nella disciplina del Piano.

Il supporto giuridico alla efficacia di tali vincoli, limiti e condizioni è costituito dall'art.6 (“Efficacia della pianificazione”), là dove viene sancito che la pianificazione, oltre a disciplinare l'uso e le trasformazioni del suolo, accerta limiti e vincoli agli stessi che derivano dall' ambiente, ed in particolare:

- a) da un interesse pubblico insito nelle caratteristiche del territorio inerente alla tutela del bene ambientale, paesaggistico, naturale e alla difesa del suolo;
- b) dalla difesa delle attività antropiche dai rischi naturali;
- c) dalla tutele della risorse ambientali dalla pressione antropica.

La legge regionale n. 20/2000 introduce, pertanto, un nuovo elemento di efficacia della normativa sulla VALSAT attraverso la previsione secondo la quale *“la pianificazione può introdurre limiti e condizioni alle trasformazioni urbanistico-territoriali per assicurare la sostenibilità ambientale e territoriale”.*

Tale previsione, che pone limiti e vincoli all'azione della pianificazione, garantisce ad ogni cittadino il bene primario della salute, della sicurezza e della qualità ambientale.

Per la valutazione degli effetti di una determinata scelta del piano sulla salute e sulla sicurezza è necessario che la pianificazione tenga in considerazione temi ambientali di particolare rilevanza e si rivolga con particolare riguardo:

- alla disciplina di uso e trasformazione del territorio, orientata a limitare il consumo delle risorse non rinnovabili ed alla prevenzione integrata degli inquinamenti;
- alla mitigazione degli impatti negativi della attività umana;

- alla individuazione di dotazione territoriali di valenza ecologica ed ambientale.
- alla tutela ed al risanamento dell'aria e dell'acqua;
- alla gestione integrata del ciclo idrico;
- alla riproduzione dell'inquinamento acustico ed elettromagnetico;
- al mantenimento della permeabilità dei suoli ed alla funzionalità delle rete idraulica superficiale;
- al riequilibrio ecologico e di un miglior habitat naturale nell'ambito urbano e periurbano;

La VALSAT nasce, quindi, come una fase del processo di pianificazione ed è parte integrante nella definizione delle scelte definitive del Piano.

Essa è volta ad individuare preventivamente gli effetti che deriveranno dall'attuazione delle singole scelte di piano e consente, di conseguenza, di selezionare tra le possibili soluzioni alternative.

Nel contempo, la VALSAT individua le misure di pianificazione volte a limitare le eventuali criticità ambientali e territoriali già presenti e ad impedire, ridurre o compensare i potenziali futuri impatti negativi delle scelte operate.

La valutazione non è limitata alla fase conclusiva ma è un processo iterativo che accompagna tutte le sue fasi procedurali dirette all'approvazione del piano: dalla definizione dei contenuti del *Documento preliminare*, alla fase della *Conferenza di pianificazione*, alla determinazione dei contenuti dei piani adottati ed approvati.

E' possibile, pertanto, schematizzare la VALSAT in un procedimento articolato in più fasi:

- analisi dello stato di fatto:
acquisizione, attraverso il quadro conoscitivo del piano, dello stato e delle tendenze evolutive dei sistemi naturali e antropici e delle loro interazioni nonché dell'insieme delle disposizioni normative vigenti nel territorio;

- definizione degli obiettivi:

assunzione degli obiettivi di sostenibilità ambientale e territoriale, di qualificazione paesaggistica e di protezione ambientale stabiliti dalla normativa e dalla pianificazione sovraordinata, nonché degli obiettivi e delle scelte strategiche fondamentali che l'amministrazione intende perseguire con il piano ;

- determinazione delle scelte ed individuazione degli effetti del piano:

valutazione, anche attraverso modelli di simulazione e definizione di scenari di riferimento dell'assetto futuro del territorio. Analisi degli effetti e delle prestazioni attese sia delle politiche di salvaguardia sia degli interventi significativi di trasformazione del territorio previsti dal piano; valutazione, tenendo conto delle possibili alternative, degli impatti potenziali derivanti dall'attuazione delle scelte operate sui sistemi naturale, ambientale, paesistico, insediativo, delle infrastrutture a rete per la urbanizzazione degli insediamenti e per la mobilità;

- localizzazione alternative e mitigazioni:

individuazione delle misure atte ad impedire gli eventuali effetti negativi ovvero quelle idonee a eliminare, mitigare ridurre o compensare gli impatti delle scelte di piano ritenute comunque preferibili, sulla base di una metodologia di prima valutazione dei costi e dei benefici per un confronto tra le diverse possibilità;

- valutazione di sostenibilità:

redazione di una dichiarazione di sintesi degli esiti delle valutazioni in ordine alla sostenibilità dei contenuti dello strumento di pianificazione, con l'eventuale indicazione delle condizioni cui è subordinata l'attuazione di singole previsioni, delle misure e delle azioni funzionali al raggiungimento delle condizioni di sostenibilità indicate, tra cui la contestuale realizzazione di interventi di mitigazione e compensazione;

-monitoraggio degli effetti:

definizione degli indicatori, necessari al fine di predisporre un sistema di monitoraggio degli effetti del piano, con riferimento agli obiettivi ivi definiti ed ai risultati prestazionali attesi.

Si può, pertanto, concludere che la VALSAT non si limita solo all'accertamento preventivo della sostenibilità delle scelte di pianificazione e alla indicazione di interventi di mitigazione (anche opzione zero), ma si riferisce all'intero processo di pianificazione, che compendia quindi anche il monitoraggio dell'attuazione dei piani, nonché la redazione di bilanci periodici per la revisione e aggiornamento degli stessi.

Vi è, quindi, una valutazione intermedia riferita alla gestione e all'attuazione del Piano, che diviene elemento necessario nella attuazione sia dei *piani territoriali di coordinamento provinciale – PTCP* - (sia in rapporto ai programmi attuativi degli Accordi territoriali, sia alla evoluzione degli scenari territoriali conseguenti alla formazione, approvazione ed attuazione di nuovi Piani Strutturali Comunali), sia nell'attuazione degli stessi PSC ed è richiesta per la formazione ogni cinque anni dei Piani Operativi Comunale.

L'ultima fase è costituita dalla valutazione ex-post che rappresenta un bilancio necessario dei piani territoriali ed urbanistici che ci si accinge a rinnovare o a variare, per una valutazione della efficienza e per la condivisione degli obiettivi, della efficacia delle azioni previste nonché per la verifica di coerenza con la valutazione preventiva.

Con la legge regionale 13 giugno 2008, n. 9, la Regione Emilia Romagna ha dettato le *“disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica e norme urgenti per l'applicazione del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152”*.

In particolare, l'art. 1 della citata legge, nelle more dell'approvazione di una disciplina regionale attuativa della parte seconda del D.Lgs. n. 152/ 2006, nonché delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 4/2008, individua l'amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del D.Lgs. n. 152 del 2006, quale autorità competente per la valutazione ambientale di piani e programmi, assicurandone la terzietà.

Il comma 2 dell'art. 1 precisa che per i piani ed i programmi approvati dalla Regione, dalle Autorità di bacino e dalle Province, l'Autorità competente è la Regione; il comma 3 specifica inoltre che *“al fine di assicurare la terzietà dell'autorità competente di cui al comma 2 è individuata, con deliberazione della Giunta regionale, la struttura organizzativa competente in materia ambientale ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del D.Lgs. n. 152 del 2006, dotata della necessaria autonomia, fermo restando quanto*

previsto al comma 5 in merito alle modalità di espressione della valutazione ambientale sui piani territoriali ed urbanistici”.

I commi 3 e 4 dell’art. 1 della legge regionale prevedono, inoltre, che per i piani ed i programmi approvati dai Comuni e dalle Comunità montane, l'autorità competente è la Provincia; Per i piani provinciali e comunali soggetti alla legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47 (Tutela ed uso del territorio) e alla legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), l'autorità competente è individuata rispettivamente nella Regione e nelle Province, in coerenza con le attribuzioni loro spettanti ai sensi della medesima legge in ordine all'approvazione dei piani, che coinvolgono per le relative istruttorie le strutture organizzative competenti in materia ambientale. La Regione e le Province si esprimono in merito alla valutazione ambientale di detti piani, quale integrazione della fase preparatoria e ai fini dell'approvazione, nell'ambito dei provvedimenti di loro competenza previsti dalla legge regionale n. 20 del 2000, dando specifica evidenza a tale valutazione.

L’art. 2 della legge prevede che per i procedimenti in corso sono fatte salve le fasi procedurali e gli adempimenti già svolti, ivi compresi quelli previsti dalla legge regionale n. 20 del 2000, ma solo in quanto compatibili con le disposizioni del D.Lgs. n. 152 del 2006.

Inoltre la citata disposizione specifica che sino all'entrata in vigore della legge regionale attuativa del D.Lgs. n. 152/2006, la valutazione ambientale per i piani territoriali ed urbanistici previsti dalla L.R. n. 20 del 2000 è costituita dalla valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale (ValSAT) di cui all'articolo 5 della medesima legge, integrata dagli adempimenti e fasi procedurali previsti dal D.Lgs. n. 152 del 2006 non contemplati dalla L.R. n. 20 del 2000.

In altre parole, il legislatore regionale, nelle more dell’approvazione delle disposizioni attuative del D.Lgs. n. 152/2006 e n. 4/2008, ha stabilito l’applicazione transitoria delle disposizioni di cui alla legge n. 20/2000, se compatibile con le disposizioni del Codice dell’Ambiente, nonché l’immediata cogenza delle disposizioni del D.Lgs. N. 152/2006 per le fasi e gli adempimenti non previsti dalla legislazione regionale vigente.

Al contempo, il legislatore regionale ha stabilito: *“I seguenti piani sono comunque soggetti alla verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 12 del D.Lgs. n. 152 del 2006 sempreché rientrino nei casi previsti dall'articolo 6, commi 3 e 3 bis, del medesimo*

decreto: a) le varianti specifiche al piano regolatore generale (PRG) ed i piani attuativi di cui alla legge regionale n. 47 del 1978; b) le varianti ai piani operativi comunali (POC) e i piani urbanistici attuativi (PUA) previsti dalla legge regionale n. 20 del 2000; c) le varianti agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica che conseguono ad accordi di programma, conferenze di servizi, intese ed altri atti, in base alla legislazione vigente”.

Ne consegue che laddove l'autorità competente rilevi la possibilità di un impatto significativo sull'ambiente, i piani di cui all'art. 2 comma 3 della legge regionale n. 9/2008 sono soggetti alla verifica di assoggettabilità come definita dall'art. 12 del D.Lgs. n. 152/2006.

E' evidente quindi che da un lato il legislatore regionale ha dettato una disciplina transitoria volta a regolamentare la materia nelle more dell'approvazione della legge regionale attuativa del Codice dell'Ambiente, dall'altro, in specifici e determinati casi, ha stabilito l'immediata cogenza del D.Lgs. n. 152/2006.

Nonostante l'efficacia delle disposizioni del Titolo I della legge n. 9/2008 fosse stata fissata in dodici mesi dalla sua entrata in vigore, con la legge regionale 6 luglio 2009 n. 6, il legislatore regionale ne ha prorogato la vigenza, stabilendo all'art. 60: *“Le disposizioni del Titolo I della L.R. 13 giugno 2008, n. 9 (Disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica e norme urgenti per l'applicazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), continuano a trovare applicazione dal 15 giugno 2009 e fino alla data di entrata in vigore della legge regionale attuativa della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)”.*

L'art. 13 della legge regionale n. 6/2009 sostituisce la disposizione di cui all'art. 5 della legge regionale n. 20/2000 e disciplina la valutazione di sostenibilità e il monitoraggio dei piani.

In particolare, la citata disposizione prevede: *“La Regione, le Province e i Comuni, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, nell'elaborazione ed approvazione dei propri piani prendono in considerazione gli effetti significativi sull'ambiente e sul territorio che possono derivare dall'attuazione dei medesimi piani, provvedendo alla Valutazione preventiva della Sostenibilità Ambientale e Territoriale (Valsat) degli stessi, in conformità alla Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27*

giugno 2001 (Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente) e alla normativa nazionale e regionale di recepimento della stessa ...”.

Il legislatore regionale ha pertanto disciplinato la procedura di valutazione, conformandosi alle disposizioni dettate dalla Direttiva Comunitaria e dalla legislazione nazionale di recepimento in materia di VAS.

Ne consegue che la VALSAT, strumento di valutazione vigente in Emilia Romagna, corrisponde per finalità, contenuti ed effetti, alla VAS, procedura di valutazione introdotta a livello europeo e recepita dal legislatore nazionale.

Capitolo 2

I Programmi Complessi

2.1 Quadro economico-sociale e istituzionale di riferimento

L'urbanistica moderna nasce nei primi anni del Novecento per porre rimedio a diverse criticità generate dalla veloce crescita urbana ottocentesca.

Tra le difficoltà più rilevanti che sono state riscontrate si rileva, in particolare, la necessità di sviluppare nuove parti urbane, di adeguare la rete infrastrutturale alla crescita e alle trasformazioni tecnologiche, di risanare i luoghi di degrado nonché di eliminare insalubrità e sovraffollamento.

Nel Novecento le grandi mutazioni macrosistemiche hanno generato l'insorgere di utilità diverse e, per contro, della comparsa di nuove criticità da affrontare.

Compito dell'urbanistica divenne quindi quello di saper leggere i mutamenti, nonché di svolgere profonde riflessioni e valutazioni per l'individuazione delle soluzioni più idonee per poter affrontare al meglio ogni difficoltà. Ad esempio, nella contemporaneità, la crisi degli anni '80 si rivelò un importante banco di prova per l'urbanistica.

Tuttavia, la grande consistenza dei fenomeni che si verificarono dimostrò l'incapacità da parte della pubblica amministrazione di comprendere i grandi processi di trasformazione presenti sul territorio. A questo si accompagnò la responsabilità della classe politica dell'epoca che non volle esercitare una vera azione di indirizzo e di controllo delle trasformazioni in atto.

Il tutto determinò che, specie nel mezzogiorno, molte amministrazioni rinunciarono ad avvalersi del Piano Regolatore Generale quale strumento di governo del territorio, limitandosi ad approvare varianti *ad hoc* per consentire l'adattamento di strumenti urbanistici ormai obsoleti o per inseguire opportunità di investimento.

Il piano urbanistico ha, dal dopoguerra, accompagnato e guidato la crescita urbana e ha sempre avuto con essa un rapporto di tipo meramente confermativo.

Si è vissuto un periodo in cui l'approccio di tipo funzionale occupava un posto di importanza secondaria nella pianificazione urbanistica e la questione urbana era essenzialmente concentrata sull'assetto fisico e sulla forma della città.

Dalla fine degli anni '50 si osservò un graduale sganciamento tra l'approccio funzionale e la questione della forma della città che venne successivamente confermato dalla legge 765/1967 e dal decreto sugli standard² del '68 .

I suddetti interventi del legislatore determinarono una sostanziale delega agli strumenti attuativi del piano regolatore alla definizione della configurazione fisica della città, metodo che rivelò numerose contraddizioni sia nell'attuazione delle previsioni generali per le opere pubbliche, che si trovarono prive di una linea di indirizzo specifico sulla conformazione fisica, sia all'interno della progettazione urbanistica particolareggiata che, andando a definire concretamente le trasformazioni in atto, si trovò a dover introdurre varianti al piano regolatore nei confronti del quale, invece, avrebbe dovuto rapportarsi quale disciplina di dettaglio e specificazione.

Tali contraddizioni, tipiche di una fase di crescita urbana, oggi hanno lasciato il posto ad altre criticità.

Infatti, il passaggio da una fase di crescita urbana ad una fase successiva, in cui l'oggetto delle valutazioni non si identifica più con "la città che sarà", bensì con "la città esistente", con tutte le possibili trasformazioni, comporta la necessità di una riflessione riguardo al piano urbanistico. Oggi, infatti, esso cessa di essere il disegno dell'evoluzione della città e diventa sempre più uno strumento di governo del territorio.

Tra le tante funzioni di governo del territorio assume una posizione di rilievo la gestione e risoluzione dei problemi, ed in particolare della mancata crescita della città, così come prevista dal piano, della comparsa, specie nel Mezzogiorno, di costruzioni abusive, della dismissione di attività produttive e della realizzazione soltanto parziale di servizi e infrastrutture che nello studio della città si erano ritenuti indispensabili.

Inoltre, la caduta della domanda nel mercato edilizio ha messo ulteriormente in luce la scarsa aderenza alla realtà di un modello di piano fondato sull'espansione, sull'offerta quantitativa a tempi lunghi ed indeterminati, modello la cui inadeguatezza era già emersa nel decennio precedente per effetto della brusca inversione del trend demografico nei grandi centri urbani

Pertanto, è emerso il profondo squilibrio tra la "città esistente" e quella che invece si era pensato di realizzare che è poi risultato la causa di un forte senso di insoddisfazione nella cittadinanza.

² *Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444*

Compito dell'urbanistica nel presente e nell'immediato futuro sarà quindi quello di ottimizzare i processi in corso e di garantire, con metodologie di governo del territorio sempre più flessibili e facilmente adattabili alle trasformazioni in corso, un'equa ripartizione dei benefici.

Per raggiungere questo scopo è necessario il passaggio della pianificazione da una logica quantitativa ad una qualitativa, nella quale ci sia alla base la possibilità di intrecciare diverse tematiche, per poter così raggiungere i più alti standard di qualità urbana.

Queste considerazioni nascono da un contesto in cui risultava evidente la penuria di risorse pubbliche, riconducibile al debito dello Stato e degli enti territoriali.

Parte del debito accumulato dalla pubblica amministrazione è dovuto al vecchio impianto di pianificazione, privo di risorse proprie e saldamente legato alla programmazione economica degli enti locali.

E' quindi sorta l'indispensabile esigenza di ripensare al rapporto tra piano e risorse, individuando altresì nuovi strumenti di finanziamento e di investimento, in particolare attraverso il coinvolgimento dei capitali privati nei programmi e nelle scelte urbanistiche.

Si iniziò quindi a considerare un aspetto che fino a quel momento era rimasto sepolto sotto cumuli di diffidenza: la funzione pubblica del mercato.

In questo senso, è emerso un nuovo *principio di sussidiarietà*.

A fianco della ormai riconosciuta *sussidiarietà verticale*, che consiste nel far svolgere all'ente gerarchicamente inferiore tutte le funzioni e i compiti di cui esso è capace, lasciando all'ente sovraordinato la possibilità di intervenire solo per surrogarne l'attività, laddove le risorse e le capacità dell'ente sottordinato non consentano di raggiungere pienamente e con efficacia ed efficienza la soddisfazione di un interesse o l'effettuazione di un servizio, è stato elaborato il principio di *sussidiarietà orizzontale* fra pubblico e privato.

Si è quindi riconosciuta la possibilità dell'ente pubblico di avvalersi dell'apporto del privato, ove quest'ultimo si fosse rivelato in grado di svolgere, con costi minori e con standard qualitativi migliori, un determinato servizio.

In questo contesto all'inizio degli anni novanta sotto l'impulso del Ministero dei Lavori pubblici e delle politiche della Comunità Europea nasce una famiglia di strumenti

progettuali e programmatici carichi di elementi innovativi rispetto alla pianificazione urbanistica ordinaria. Questi nuovi strumenti vengono definiti Piani integrati o Piani complessi. L'obiettivo di questi piani era dunque quello di superare i limiti della pianificazione ordinaria, quali la monofunzionalità delle opere, orientate esclusivamente all'edilizia residenziale o alle opere pubbliche, la qualità edilizia modesta o a volte scadente, la mancata realizzazione di opere destinate ai servizi urbani e il continuo deficit di infrastrutture secondarie. Proprio la consapevolezza di questi limiti, e l'osservazione delle metodologie di intervento già in attuazione in altri paesi della Comunità Europea, diede l'input al tentativo di sperimentazione di nuovi strumenti di pianificazione urbana.

Questi piani si caratterizzano:

- per la capacità di disciplinare le trasformazioni in maniera globale superando il limite della settorialità;
- per la capacità di integrare i processi di progettazione, realizzazione e gestione delle opere;
- per la snellezza e la flessibilità delle procedure di formazione del Piano e per l'esigenza di un forte consenso intorno al piano stesso in modo tale da evitare al massimo i rischi di investimento;
- per l'attenzione alla qualità ambientale, architettonica, urbanistica e sociale delle proposte;
- per la capacità di coordinare le risorse di operatori pubblici diversi (ad es. Ministeri, Regioni, Comune, ANAS, Ferrovie, Autorità portuali ecc.) e di operatori privati al fine di attuare il programma.

2.2 I Piani Complessi in Italia

I primi Piani complessi ad essere introdotti a livello nazionale furono i *Programmi integrati di intervento* (art. 16 della legge 17 febbraio 1992 n. 179 detta Botta-Ferrarini). L'istituto dei *programmi integrati di intervento* ha qualche somiglianza con l'*amendment* statunitense che innova episodicamente, con il concerto pubblico-privato, le previsioni dello strumento generale.

L'art 16 della legge n. 179/1992 stabiliva che “*al fine di riqualificare il tessuto urbanistico edilizio ed ambientale i Comuni promuovono la formazione di programmi integrati. Il Programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dall'integrazione di diverse pluralità d'intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati*”.

La legge 179/92 prevedeva, inoltre, la possibilità che il Programma integrato apportasse modifiche al Piano Regolatore Generale. Infatti esso si distingue dal *Piano di recupero urbano*, di cui si dirà appresso, avendo come finalità primaria quella di convogliare l'iniziativa pubblica e quella privata verso obiettivi di riqualificazione ambientale, attraverso forme miste di finanziamento privato, regionale e statale che trascendono i limiti della scelta urbanistica.

Parte dell'art. 16 della legge 179/92 (i commi da 3 a 7) venne dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale, con sentenza 7-19 ottobre 1992 n.393, perché determinava l'invasione da parte dello Stato in una materia, l'urbanistica, riservata alla potestà legislativa regionale.

La Corte Costituzionale al contempo ribadì la competenza dello Stato a legiferare sui principi fondamentali in materia di programmazione dell'assetto del territorio, al fine di conferire unità programmatica all'azione pubblica.

Con la delibera CIPE³ 16.3.1994 vennero stabilite le linee guida per i Piani Integrati di Intervento e si decise di :

- localizzare i Programmi integrati nelle zone urbane a forte tensione abitativa e con degrado abitativo e sociale,

³ Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

- privilegiare le proposte che vedono l'apporto, oltre che di risorse pubbliche, anche di risorse private, purché vi fossero garanzie sul piano produttivo e gestionale;
- prevedere accanto agli interventi residenziali anche quelli sulle urbanizzazioni primarie e secondarie, in modo da realizzare la riqualificazione edilizia, urbana e ambientale,
- diversificare le destinazioni d'uso (residenza, commercio, terziario, ecc.);
- diversificare le tipologie residenziali (sovvenzionata, agevolata, locazione, vendita).

Nel quadro dell'istituto dei programmi integrati la medesima legge 179/92 ha promosso altre due categorie di piani complessi: gli *interventi di recupero e i PRU (programmi di recupero urbano)*, successivamente disciplinati dal D.L. 5 ottobre 1993 n.398 convertito con modificazioni in legge 4 dicembre 1993 n.493.

I primi, introdotti dall'articolo 11 della suddetta legge, pur appartenendo alla famiglia dei programmi complessi, si discostano sensibilmente, essendo alimentati da risorse pubbliche e prevedendo esclusivamente interventi finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche.

I PRU definiti dall'articolo 2 della legge 179/92, successivamente modificato dalla legge n. 493/93, sono stati disciplinati nel dettaglio dai due decreti ministeriali dell'1.12.1994: con un finanziamento pubblico di oltre 1300 miliardi di lire destinato a più di 300 programmi localizzati su tutto il territorio nazionale, i PRU hanno materialmente segnato la fase della diffusione dei programmi complessi.

Il primo dei due decreti ha articolato l'istituto accentuandone la caratteristica convenzionale dando luogo in sostanza a maggiore esplicitazione dell'istituto, ancora in formazione, dell'urbanistica contrattata. Gli attori principali dei PRU sono i Comuni per la parte propositiva e istruttoria e le Regioni per quanto concerne la concessione dei finanziamenti e l'attuazione degli interventi.

Il DM citato definisce l'area territoriale dei piani di recupero urbano.

La definizione delle linee guida per la localizzazione degli interventi, al fine di garantire una gestione unitaria del governo del territorio, è rimasta di competenza statale. Tuttavia le Regioni, attraverso proprie leggi, recanti la disciplina di dettaglio, hanno integrato la materia.

La scelta condivisa fu quella di indirizzare i Piani di recupero urbano a:

- o recupero uffici pubblici anche con la realizzazione di volumetrie aggiuntive;

- recupero del patrimonio pubblico residenziale e non residenziale con interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, anche con interventi di demolizione e ricostruzione nel rispetto delle volumetrie preesistenti;
- edilizia residenziale e non residenziale di completamento o integrazione per l'insediamento ERP;
- alloggi parcheggio per l'attuazione degli interventi di recupero;
- manutenzione straordinaria, ammodernamento, sostituzione, realizzazione di opere di urbanizzazione primaria, con particolare attenzione ai problemi di accessibilità degli impianti a rete;
- realizzazione, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia di opere di urbanizzazione secondaria;
- inserimento di elementi di arredo urbano;

Il contestuale DM 1.12.1994 definisce più in dettaglio gli adempimenti delle Regioni e dei Comuni nonché la tempistica della procedura.

Simili ai precedenti sono i *Programmi di Riqualificazione Urbana PRiU*, previsti dall'art.2 della legge n.179/92 e dal successivo D.M. LL.PP. 21/12/94. A differenza dei PRU i cui finanziamenti sono erogati alle Regioni e da queste trasferiti ai Comuni, nel presente intervento sono i Comuni i protagonisti della fase propositiva, di definizione dell'intervento e della richiesta di finanziamento. Il successivo D.M. approfondisce le caratteristiche di questi programmi, definendo la procedura e stabilendo che l'ambito d'intervento in relazione alle finalità della legge ricade all'interno di zone in tutto o in parte già edificate. Si tratta di programmi sperimentali che nascono dalla concertazione tra Amministrazione centrale, Regioni ed Enti Locali. I *PRiU* hanno l'obiettivo di avviare, attraverso l'impegno di risorse pubbliche e private, il recupero edilizio e funzionale di rilevanti ambiti urbani mediante opere di urbanizzazione primaria e secondaria, interventi finalizzati al miglioramento della qualità urbana e interventi di edilizia residenziale.

Con obiettivi di spiccata rilevanza sociale vengono istituiti dai già citati decreti ministeriali dell'1.12.1994 i Contratti di Quartiere.

L'importanza sociale di questa tipologia di Piani si può verificare sia con riferimento agli ambiti di intervento degli stessi (periferie degradate, zone con forte esclusione

sociale, aree con disagio abitativo), sia per la categoria dei soggetti promotori che ricomprende l'IACP, *Istituto autonomo case popolari*, associazioni senza fini di lucro, organizzazioni di volontariato, sia infine in merito alle finalità, essendo orientati al miglioramento della qualità abitativa.

Infine, l'ultima generazione di Programmi Complessi di iniziativa statale è costituita dai *PRUSST (Piani di Recupero Urbano e Sviluppo Sostenibile del Territorio)*. Promossi dal Ministero dei Lavori Pubblici con il decreto dell'8 Ottobre 1998, essi perseguono come obiettivi fondamentali la realizzazione, l'adeguamento e il completamento delle attrezzature sia a rete che puntuali, di livello territoriale e urbano, in grado di promuovere e di orientare occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, garantendo l'aumento di benessere della collettività e la messa in opera di un sistema integrato di attività finalizzate all'ampliamento e alla realizzazione di insediamenti industriali, commerciali e artigianali, alla promozione turistico-ricettiva e alla riqualificazione di zone urbane centrali e periferiche interessate da fenomeni di degrado.

La natura e le caratteristiche dei PRUSST verranno esaminate approfonditamente in seguito, con particolare riferimento al PRUSST di Forlì-Forlimpopoli, tema centrale della presente trattazione.

2.3 I Piani Complessi di iniziativa Europea

A fronte dell'acuirsi del problema dei "quartieri in crisi" in molte aree urbane, la Comunità Europea alla fine degli anni '80, con i *Progetti Pilota Urbani (PPU)*, avviò una prima forma di intervento sperimentale per i quartieri urbani degradati, basata sul partenariato (PPP) e sul carattere integrato degli interventi.

Sulla scia dell'interesse suscitato da queste sperimentazioni, nel 1994 venne introdotta una nuova iniziativa comunitaria destinata a rivitalizzare l'ambiente economico e sociale dei quartieri degradati: il programma *Urban* che ha interessato 118 siti su 15 Stati membri e ha messo a disposizione un contributo comunitario di circa 950 milioni di euro. In queste aree il disagio sociale non derivava soltanto dal basso tenore dei redditi e dall'elevata disoccupazione, ma anche dalla carenza di reti di relazione e di sostegno, oltre che di attrezzature e servizi pubblici.

Inoltre, la bassa qualità dei quartieri, caratterizzati da una condizione di degrado, ha indotto negli abitanti un forte sentimento di demotivazione e di insoddisfazione, rafforzando nell'opinione pubblica una negativa considerazione di tali quartieri.

Le azioni previste da questo programma riguardano:

- il sostegno alle piccole e medie imprese locali esistenti e l'incentivazione alla creazione di nuove. Infatti, è stato rilevato che il mancato sviluppo dell'economie locali è alla base del disagio sociale ed è stata conseguentemente prevista la realizzazione di una partnership pubblico-privato per dare impulso all'economia locale, accompagnata da una sempre più forte assistenza tecnologica alle imprese in modo da renderle sempre più competitive;
- la promozione dell'occupazione, strettamente legata al sostegno all'economia locale. Si è pensato di promuovere azioni tipiche delle politiche attive del lavoro ed in particolare quelle rivolte alla qualificazione dell'offerta attraverso contratti di formazione;
- il potenziamento o l'adeguamento dei servizi sociali. Questo programma è volto non solo a far fronte alla carenza dei servizi di base, ma anche all'introduzione di modalità d'intervento maggiormente adeguate alle caratteristiche dei contesti in cui si opera. Un ruolo fondamentale è stato riservato alle organizzazioni no profit che spesso operano con metodologie non tradizionali e con un diverso rapporto con gli utenti. Molti di questi progetti, riguardando quartieri considerati insicuri, prevedono inoltre un rafforzamento delle misure di sicurezza e di tutela dell'ordine pubblico;
- il miglioramento delle infrastrutture e dell'ambiente: attraverso opere di riqualificazione urbana e di miglioramento delle reti infrastrutturali, si è cercato di migliorare le condizioni di vivibilità dei quartieri degradati. Gli interventi riguardano la risistemazione di piazze e spazi verdi, il recupero di edifici in disuso, da destinare ad attività di interesse pubblico, nonché il miglioramento della mobilità locale e dell'illuminazione pubblica;
- il coinvolgimento di risorse locali attraverso una politica che sempre più renda i cittadini partecipi alle decisioni in quanto una cittadinanza partecipe e ben

informata rappresenta una risorsa fondamentale per il buon esito di un programma.

L'iniziativa comunitaria *Urban* rappresenta un programma particolarmente significativo per le politiche urbane. Un dato particolarmente rilevante nel comprendere la dimensione dell'azione è la grande diffusione del programma nei Paesi della Comunità. Sono state coinvolte infatti 120 città (tra le quali Parigi, Berlino, Amsterdam, Londra, Madrid e Roma), in contesti urbani tra loro molto diversi per composizione sociale, storia e quadro istituzionale. Le aree interessate dal programma *Urban* possono essere schematizzate in quattro macrocategorie:

- centri storici, specie nelle aree del sud dell'Italia e della Spagna in cui il degrado delle abitazioni e delle infrastrutture hanno generato un consistente fenomeno di spopolamento;
- quartieri situati all'interno di aree caratterizzate da declino industriale, come nel caso dei programmi della Gran Bretagna e della Germania, ma anche in Italia, come nei casi di Genova ("Pic Urban Genova" per Cornigliano Genova e Sestri Ponente) e Venezia (Porto Marghera);
- grandi quartieri di edilizia pubblica, come nella grande maggioranza dei programmi francesi. Si tratta di quartieri costruiti negli anni '60 e '70, generalmente periferici e con un forte grado di esclusione sociale;
- borgate periferiche sorte ai margini della città e rimaste in una forte condizione di isolamento fisico e sociale. In questi contesti si registra una forte carenza non solo di infrastrutture e servizi pubblici, ma anche delle basilari necessità igienico-sanitarie.

Successivamente è stato deciso di sperimentare una seconda serie di *Progetti Pilota* destinati alla gestione dei rifiuti e a combattere la congestione del traffico, il degrado urbano e il declino del sistema economico locale. Sono stati quindi ammessi a finanziamento 26 programmi e tra questi anche Milano, Torino, Napoli e Brindisi.

Un altro importante progetto comunitario è il programma *Interreg*. Si tratta della più importante iniziativa europea di integrazione territoriale. Le finalità proposte da questa

iniziativa sono la cooperazione transfrontaliera, la risoluzione del problema di isolamento di alcune aree e l'interconnessione delle reti energetiche tra gli Stati.

I programmi prevedono l'incentivazione per le piccole e medie imprese con reti transfrontaliere, per il settore del turismo, per le telecomunicazioni, per il settore di distribuzione di gas, acqua ed energia, nonché la promozione della lotta all'inquinamento e la diffusione di misure per l'omogeneizzazione della lingua, dei sistemi giuridici e delle procedure amministrative.

Le proposte presentate dai soggetti pubblici sono state valutate in base a:

- strategie coerenti con integrazioni di misure strutturali e sulle risorse umane;
- valutazione dell'impatto delle misure sullo sviluppo delle regioni attraversate da un confine;
- valutazione della cooperazione transfrontaliera;
- complementarità dei contributi comunitari, nazionali e regionali;
- efficacia e valutabilità delle modalità di attuazione.

Accanto alle suddette iniziative sono stati elaborati ulteriori programmi europei con livelli maggiori o minori di interfaccia territoriale, ed in particolare:

- *Leader* per la dinamizzazione dello sviluppo rurale
- *Adapt* nato per combattere la disoccupazione e per adattare la forza lavoro ai mutamenti;
- *Reacher* nato per accelerare la riconversione economica delle zone colpite dal declino dell'industria carbonifera e migliorare la qualità ambientale;
- *Resider* per contribuire alla riconversione dei bacini siderurgici dell'Unione;
- *Konvert* per favorire la diversificazione delle attività nelle zone fortemente dipendenti dalle attività del settore della difesa;

- *Retex* per ridurre la dipendenza dalla monofunzionalità delle zone di diffusione del settore tessile;
- *PMI* nato per aiutare le piccole e medie imprese, soprattutto se localizzate nelle regioni obiettivo 1 dell'Unione, ad adeguarsi al mercato e ad avere un maggiore competitività;
- *Pesca* per aiutare il settore della pesca a superare le conseguenze socioeconomiche di un periodo di crisi.

2.4 Primo bilancio dell'esperienza dei Piani Complessi

Tracciando un primo bilancio dell'esperienza dei piani complessi si possono individuare accanto alle normali criticità generate dalla difficoltà dell'entrata a regime di questi strumenti carichi di innovazione e di trasformazioni nella prassi urbanistica anche numerose note di merito.

Le modalità negoziali nel rapporto pubblico-privato, l'attribuzione dei fondi attraverso soluzioni premiali basate sul confronto nazionale hanno avuto indubbi riflessi positivi sulle politiche urbane sia a livello nazionale sia a livello locale.

Bisogna altresì riconoscere che è ancora necessario un lungo lavoro per superare le difficoltà che ancora permangono quali i conflitti a sfondo economico-sociale, amministrativo o urbanistico generati da questo approccio innovativo alla riqualificazione, la necessità della diffusione di nuove conoscenze tecnico-scientifiche idonee nella pubblica amministrazione nonché l'esigenza di una maggiore integrazione intersettoriale tra le diverse linee di intervento pubblico.

E' necessario quindi superare la tradizionale opposizione tra piano e trasformazioni comprendendo che una migliore qualità della pianificazione e della programmazione è il primo importante requisito per il successo di qualsiasi progetto.

Capitolo 3

I PRUSST

3.1 Quadro normativo di riferimento

I Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio sono stati istituiti con il D.M. 8 ottobre 1998 e finanziati dai fondi non utilizzati dei *Programmi di Riqualificazione Urbana*, di cui al D.M. 21.12.1994.

Essi rappresentano la più importante iniziativa nel campo dei Programmi Complessi, almeno per quanto riguarda i soggetti coinvolti e la quantità di proposte pervenute al Ministero dei Lavori Pubblici.

L'articolo 1 del decreto dichiara che le fonti di finanziamento sono rappresentate dalle disponibilità del Ministero dei Lavori Pubblici *“derivanti dalle somme non utilizzate per i programmi di riqualificazione urbana”*, alle quali si possono aggiungere le disponibilità generali della Direzione Generale delle Opere Marittime e della Direzione Generale dell'Edilizia Statale e dei servizi speciali *“qualora nei programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio siano compresi interventi di competenza delle suddette direzioni generali”*.

La disciplina dei citati programmi è simile a quella dei Programmi di Riqualificazione. L'obiettivo di questo strumento è quello di recuperare zone del centro abitato e della periferia, compresa l'edilizia residenziale pubblica, con lo scopo di rilanciarne il ruolo strategico attraverso la realizzazione di infrastrutture e di funzioni di interesse pubblico che migliorino la qualità urbana.

La differenza più profonda con le precedenti esperienze è costituita dalla finalità perseguita: la riqualificazione urbana non è più l'obiettivo principale del piano, ma costituisce uno dei molteplici strumenti per la promozione di occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale.

Ciò del resto è ribadito dall'art. 2 del decreto ministeriale, dal quale si evince che, tra le varie finalità del PRUSST, quella di ricercare in maniera sempre più netta una forte integrazione tra le politiche settoriali è divenuto uno dei più importanti criteri di selezione per l'ammissione al finanziamento da parte del Ministero.

Questo passaggio ad un'ottica di integrazione delle politiche dei vari settori ha fatto sì che si superassero le difficoltà delle precedenti esperienze nel campo dei piani

complessi. Infatti, il parziale insuccesso dei Programmi di Riqualificazione Urbana, testimoniato dalla presenza di risorse stanziare e non utilizzate, è derivato - tra l'altro - da modelli di concertazione povera, limitata più a operazioni immobiliari che di sviluppo entro un quadro di struttura.

Gli obiettivi del *PRUSST* sono legati ad ambiti territoriali e ad assi prioritari di intervento e si propongono di favorire:

- la realizzazione, l'adeguamento e il completamento di strutture, sia a rete che puntuali di livello territoriale e urbano, in grado di orientare occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, avuto riguardo ai valori di tutela ambientale, alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e architettonico e garantendo l'aumento di benessere della collettività;
- la realizzazione di un sistema integrato di attività finalizzate all'ampliamento, e alla realizzazione di insediamenti industriali, commerciali e artigianali, alla promozione turistico-ricettiva e alla riqualificazione di zone urbane centrali e periferiche interessate da fenomeni di degrado.

L'articolo 3 del D.M. 8 ottobre 1998 individua gli assi prioritari di intervento che sono rivolti a :

- interventi pubblici e di interesse pubblico di dimensione e importanza tale da rappresentare una precondizione per progetti di investimenti o di maggiore produttività per operatori pubblici e privati e interventi complementari ad essi;
- interventi finalizzati a favorire lo sviluppo locale e la valorizzazione del capitale fisso sociale, anche mediante una adeguata collocazione rispetto alle attrezzature a rete e a quelle puntuali;
- azioni e iniziative finalizzate a favorire lo sviluppo dell'occupazione, la formazione professionale e più vantaggiose condizioni del credito, con particolare riferimento a quanto posto in essere da altre amministrazioni pubbliche, anche statali ed europee;

-la funzione di ordinare sul territorio gli interventi previsti da altre iniziative avviate sulla base degli strumenti della programmazione negoziata (patti territoriali, contratti d'area) ovvero di affiancare, anche in termine di finanziamento, le predette iniziative.

La promozione dei *PRUSST* spetta ai Comuni che propongono i programmi in coerenza con le previsioni degli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale. In caso di non compatibilità con i detti piani, i Comuni promuovono i programmi d'intesa con l'Amministrazione provinciale e regionale che ha la titolarità dei suddetti strumenti (art. 4 del D.M. 8 Ottobre 1998), potendo ricorrere allo strumento dell'accordo di programma per l'approvazione degli stessi, anche in variante al piano regolatore.

I Comuni provvederanno a promuovere, anche con avviso pubblico, le proposte degli enti pubblici territoriali, di altre amministrazioni pubbliche e di soggetti privati e a valutarle secondo i criteri di giudizio che terranno conto di vari fattori quali, ad esempio, lo sviluppo dell'occupazione nei diversi campi dell'economia, del *no profit*, dell'associazionismo e la previsione di interventi di recupero e di costruzione dell'edilizia residenziale pubblica.

Ancora una volta, come per i programmi integrati d'intervento e per i piani di recupero urbano, il legislatore ha investito su un sistema di finanziamenti pubblico-privati, in quanto è previsto l'intervento economico dello Stato per l'assistenza tecnica e la progettazione degli interventi, nonché la possibilità di accedere ai finanziamenti dell'Unione Europea, stanziati per gli interventi nelle aree urbane.

Una volta valutati i programmi secondo i criteri definiti nello stesso decreto, il Ministero dei Lavori Pubblici, i soggetti promotori e i soggetti proponenti sottoscrivono l'accordo quadro che, ai sensi dell'art. 11 del decreto, deve indicare:

- le aree interessate dagli interventi dei programmi;
- la progettazione degli interventi pubblici ricompresi nei programmi;
- la modalità di rilascio delle concessioni edilizie e l'eventuale ricorso a conferenza di servizi ;

- le attività e gli interventi da realizzare nonché la data di inizio e i relativi tempi di attuazione;
- i soggetti responsabili dell'attuazione;
- gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze;
- i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti;
- le risorse finanziarie per i diversi canali e per le diverse tipologie d'intervento;
- le modalità per il monitoraggio.

L'accordo prevede una valutazione in itinere, in particolare per quanto riguarda la conformità, la legittimità, l'efficienza, l'efficacia e l'equità dell'intervento.

Nella valutazione del PRUSST sono tre i soggetti coinvolti a vario titolo nei vari gradi del procedimento: il promotore cui spetta riconoscere la plausibilità e la rilevanza dell'iniziativa in una prima fase detta *screening*; la Regione che valuta se le finalità del piano siano conformi agli obiettivi di programmazione regionale; la DICOTER (direzione del coordinamento territoriale) affiancata da un apposito Comitato di valutazione e selezione, ha il compito di verificarne l'efficacia procedurale.

Lo *screening* rileva le conformità alla programmazione territoriale corrente, individua le possibilità di partnership pubblico-privata, impegna finanziariamente promotori e proponenti e posiziona il programma nelle agende degli enti territoriali.

L'articolo 10 del decreto raggruppa tutti i criteri in base ai quali devono essere valutate le proposte, stabilendo che i Piani devono essere caratterizzati da:

- capacità di attrarre investimenti produttivi e di sviluppare iniziative economiche e imprenditoriali in grado di garantire una ricaduta socio-economica positiva stabile e duratura, con particolare riferimento all'attuazione di politiche per le pari opportunità;
- capacità di massimizzare gli effetti diretti e indiretti degli investimenti, utilizzando, da un lato, metodologie progettuali e di intervento qualitative e

basate su logiche di risultato e, dall'altro lato, tecniche finanziarie innovative anche nell'utilizzo di risorse pubbliche;

- presenza di interventi pubblici, realizzati con risorse esclusivamente private, che prevedono corrispettivi di gestione;

- presenza nell'ambito territoriale considerato di indicazioni circa l'avvio di rilevanti fenomeni di sviluppo economico e di trasformazione territoriale;

- rapidità di implementazione delle azioni e delle iniziative previste nei programmi, in relazione alla copertura finanziaria e alla fattibilità amministrativa degli interventi;

- capacità di produrre il miglioramento della qualità ambientale e la valorizzazione del patrimonio storico-culturale-paesaggistico;

- capacità di risolvere gli elementi di criticità legati al rapporto infrastruttura-sistema urbano in termini territoriali e ambientali;

- congruenza dei programmi con piani/politiche di settore nazionali e regionali;

- capacità di incidere sull'organizzazione del sistema della mobilità (agibilità dei collegamenti), sulla riallocazione delle funzioni urbane (efficienza dei servizi), con particolare riguardo a quella residenziale.

Il ruolo delle Regioni all'interno della procedura dei PRUSST è di notevole importanza, in quanto, all'esito della conferenza unificata Stato- Regioni che ha preceduto il bando dei PRUSST, le stesse sono risultate titolari di diverse funzioni.

In particolare, il ruolo centrale delle Regioni nell'ambito del procedimento è stato assicurato attraverso:

- la presenza di rappresentanti regionali nel comitato preposto all'aggiudicazione dei finanziamenti;

- la scelta dei criteri per l'attribuzione dei punteggi: alle Regioni è stato riconosciuto il potere di assegnarne un quinto del totale;

- la distribuzione territoriale dei programmi ammessi a finanziamento: è stato stabilito che la prima proposta prescelta dovesse rispettare la provenienza regionale, mediata, in seconda battuta, dalla selezione sulla base della qualità del programma;
- la richiesta di coerenza dei piani con la programmazione e pianificazione regionale.

I criteri valutativi definiti dalle Regioni si diversificano a seconda della discrezionalità rimessa all'organo preposto alla verifica dei programmi nella fase di attribuzione del punteggio e determinano il conferimento di 20 sui 100 punti massimi previsti per la valutazione del piano.

Gli ulteriori 80 punti vengono attribuiti dal *comitato ministeriale per la valutazione e selezione*.

I criteri selezionati dal suddetto comitato sono diretti alla verifica della capacità dei programmi di integrare le diverse politiche settoriali (massimo 40 punti) quali:

- recupero del deficit infrastrutturale (0,1 punti per miliardo di investimento
- riqualificazione, messa in sicurezza e valorizzazione del patrimonio ambientale (0,2 punti per miliardo di investimenti),
- perseguimento di fini sociali (0,1 punti per miliardo di investimenti)
- partenariato, sussidiarietà e concertazione (0,05 punti per miliardo di investimento).

A questi si aggiungono i criteri finalizzati alla verifica della capacità dei programmi di implementare le azioni e le iniziative previste in relazione alla copertura finanziaria (massimo 40 punti) misurata in base a:

- finanziamenti già disponibili sul totale della provvista necessaria (0,1 punti per punto percentuale di finanziamenti già attivati sul totale);

- investimento dei soggetti privati che partecipano al programma, superiore ad un terzo dell'investimento complessivo (0,1 punti per ogni punto percentuale superiore a un terzo dell'investimento complessivo);
- investimento dei soggetti privati destinato alla realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico (0,1 punti per ogni punto percentuale di interventi con risorse esclusivamente privati).

Come si può rilevare dai suddetti criteri il ruolo dei privati è di primaria importanza nei PRUSST ed è evidente che l'apporto di tali investimenti è condizionato dalla fiducia che il privato può riporre nella pubblica amministrazione.

La grande innovazione portata dai programmi complessi, caratterizzati da procedure snelle e flessibili, ha, infatti, consentito la possibilità di accordi o intese tra enti pubblici e privati idonei a conferire una tempistica certa alle trasformazioni e, conseguentemente, a garantire il buon esito degli investimenti.

Alcuni dei criteri di valutazione dei programmi elaborati dal Ministero dei Lavori Pubblici riguardano il coinvolgimento delle risorse private nella realizzazione del Piano. Alcuni di questi criteri svolgono una funzione di *sbarramento*, determinando l'esclusione immediata dei programmi carenti di apporto privato per almeno un terzo del costo complessivo, nonché di quelli che non prevedono un apporto privato al finanziamento delle opere pubbliche, o di interesse pubblico, per una quota parte significativa così come definita dall'Ente promotore del PRUSST.

Altri, invece, sono veri e propri criteri di merito, sulla base dei quali viene attribuito un punteggio qualora gli investimenti privati superino un terzo del costo complessivo, o se il programma preveda investimenti privati per opere pubbliche o di interesse pubblico.

Il ruolo dei privati è solo uno dei motivi che ha generato il grande successo dei PRUSST.

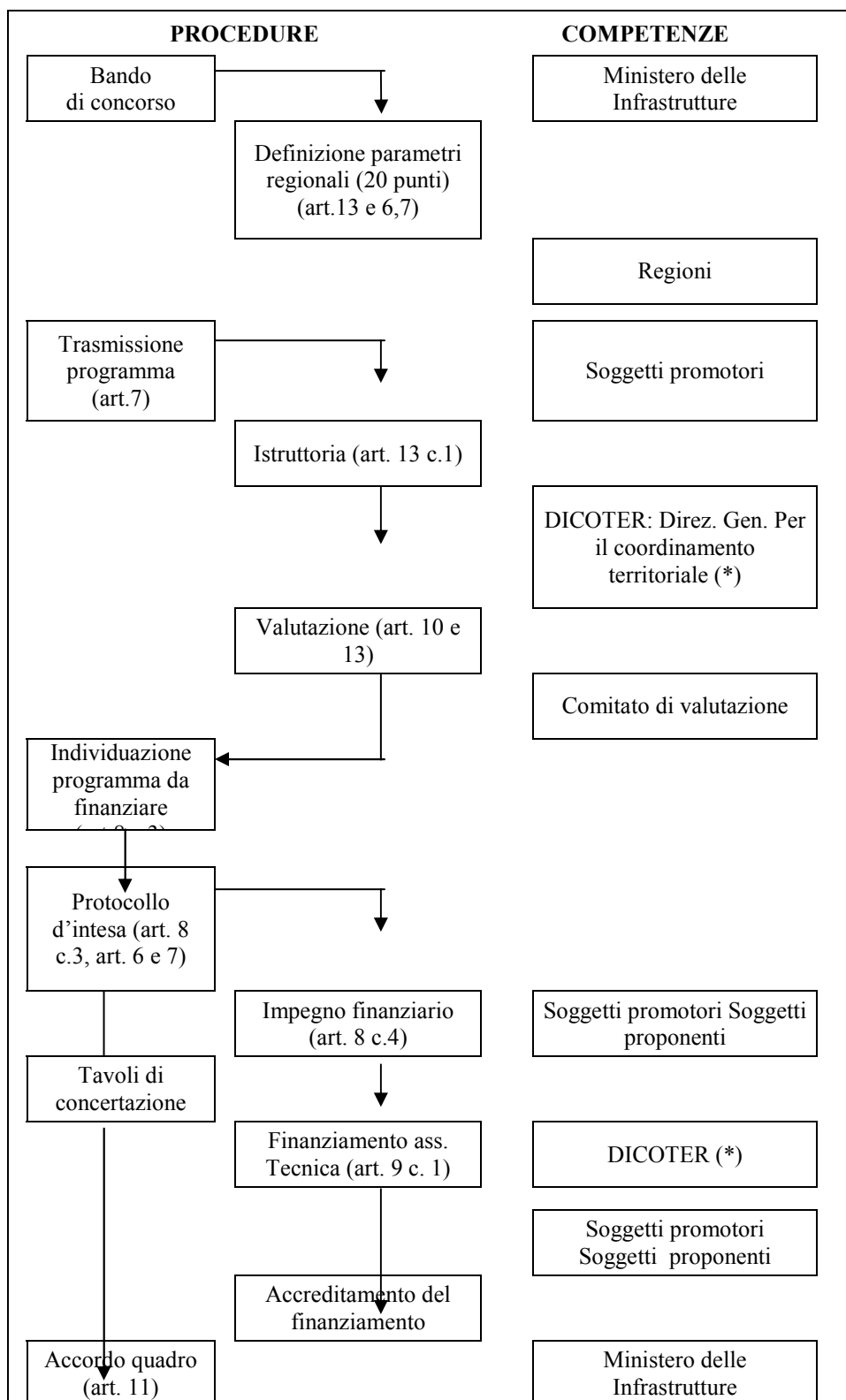
Il fattore principale che ne ha determinato la diffusione è, soprattutto, l'approccio metodologico seguito, nonché la consapevolezza del ruolo centrale della progettazione con il riconoscimento che il modo migliore per attuare questo nuovo genere di programmi complessi sia costituito prima dalla ricerca di un quadro strategico complessivo e, soltanto dopo, dall'avvio delle relative opere.

Altro elemento di grande rilevanza è l'intenzione, espressa dal bando ministeriale, di non disperdere finanziamenti ma , al contrario, di concentrarli su obiettivi comuni tra Stato, Regioni ed Enti locali.

Se il successo dei PRUSST è andato oltre le aspettative è evidente che un ruolo di notevole rilevanza sia stato rivestito dalla precedenti esperienze di programmi complessi e dal consenso ricevuto da questi strumenti in diverse occasioni.

In particolare, i nuovi programmi a sinergia pubblico-privata, ricchi di innovazioni urbanistiche, hanno generato l'attivazione di nuove pratiche da parte delle pubbliche amministrazioni, disponibili a cimentarsi, sul piano della competizione e della concorrenza, nella promozione e nella diffusione delle iniziative nei confronti popolazione e delle modalità di concertazione /negoziazione.

Esiste, infine, un'ultima considerazione che è utile introdurre e che consente di ultimare la descrizione del grande successo dei PRUSST, ossia l'integrazione tra temi infrastrutturali e tematiche di sostenibilità ambientale che, da un lato cerca di soddisfare la grande domanda di infrastrutturazione del territorio, e dall'altro tiene sempre come finalità ultima il rispetto e lo sviluppo sostenibile del territorio.



Schema di riparto delle procedure e delle competenze in materia di PRUSST (da Corte dei Conti- Sezione centrale di controllo sulla gestione e delle Amministrazioni dello Stato)

3.2 Il PRUSST di Forlì-Forlimpopoli

Il PRUSST “*Corridoio intermodale di Forlì-Forlimpopoli*” è promosso dal Comune di Forlì (capofila), dal Comune di Forlimpopoli e dalla Provincia di Forlì-Cesena ed è orientato alla realizzazione di strutture sia a rete, sia puntuali di livello territoriale e urbana, con ampliamento di insediamenti produttivi e terziari in formato sostenibile.

L’ambito in cui nasce il programma è il territorio romagnolo, caratterizzato da diversi fenomeni di grande rilevanza nei periodi storici che lo hanno attraversato.

Le ferrovie, i diversi cicli dell’industrializzazione, il decollo dell’economia turistica e dell’economia di distretto, l’innesto del sistema romagnolo nella rete autostradale, rappresentano, tra gli altri, aspetti considerevoli dello sviluppo dell’ottocento e della prima fase del novecento.

Successivamente, lo sviluppo della piccola e media impresa ha completato il formarsi in epoca moderna di comunità insediate, caratterizzate da buoni livelli di coesione urbana. Oggi ci troviamo davanti ad un sistema maturo che gode di alti livelli di tenore di vita, oltre che di una sicurezza economica socialmente diffusa, ma che, tuttavia, mostra segni di disagio nel confronto con le nuove condizioni imposte dal mercato internazionale.

Ne consegue per quest’area una certa difficoltà di funzionamento a regime, di una lentezza nei necessari processi di adeguamento e messa in rete dei punti di eccellenza, nonché della difficoltà di attivare programmi e progetti integrati e forme di partenariato tali da affrontare in maniera sempre più competitiva i nuovi scenari economici contemporanei.

Queste prime riflessioni possono essere utilizzate per interpretare i limiti ma anche le prospettive di crescita di questa zona e per poter quindi individuare le potenzialità del PRUSST che verrà successivamente analizzato e che si pone come finalità principale il rafforzamento del sistema economico infraregionale sull’asse Forlì-Forlimpopoli-Cesena.

Gli aspetti che costituiscono le linee di azione principali possono essere ricondotti a quattro filoni principali che verranno di seguito elencati.

- Sistemazione idrogeologica e valorizzazione del patrimonio ambientale

Il programma si propone di migliorare il sistema ambientale attraverso la realizzazione di un sistema idrico a rete connesso al CER (canale emiliano romagnolo), con l'obiettivo di sostituire l'impiego delle acque del sottosuolo con l'utilizzazione di acque superficiali al fine di ridurre il fenomeno di subsidenza del territorio in esame. Questo obiettivo richiede che la gestione del sistema idrico sia integrata alla riqualificazione del sistema produttivo che generi un uso più razionale ed efficiente delle risorse idriche anche con l'apporto di nuovi strumenti normativi che possano incidere dal punto di vista finanziario e fiscale sulle imprese.

Il programma prevede inoltre la riqualificazione del tratto pedecollinare del fiume Ronco, in parte compromesso da attività estrattive (cave di Magliano), attraverso la creazione di un parco fluviale . Questo progetto prevede l'insediamento di attività ricreative a basso impatto ambientale, quali un campo da golf sperimentale con gestione ecologica dei tappeti erbosi, nonché di una struttura agrituristica a integrazione dei servizi.

E' inoltre prevista la valorizzazione della Via Emilia storica, attraverso la realizzazione di una strada panoramica dotata di piste ciclabili e alberature, e la riqualificazione dei tessuti insediativi limitrofi alla sede stradale.

-Riorganizzazione e potenziamento del sistema viario

Il tema del potenziamento del sistema viario implica la creazione di un nuovo tracciato per la via Emilia a nord della ferrovia e la realizzazione di nuovi assi per il traffico pesante e per lo scorrimento veloce con collegamenti al sistema autostradale e alla direttrice Ravenna-Roma.

E' prevista la messa in opera di due tangenziali, una ad est, per alleggerire e razionalizzare il traffico di numerosi percorsi urbani, e una a ovest per sopperire alla continua situazione di congestione del traffico lungo la strada provinciale che attraversa Forlimpopoli, anche al fine di creare una situazione di maggior sicurezza.

-Incremento di poli e infrastrutture per lo sviluppo economico

Sono due le linee di azione principale che si prefigge il programma. La prima mira ad ampliare gli insediamenti produttivi e a potenziare le strutture logistiche. La seconda tiene conto delle peculiarità riconosciute del Polo Tecnologico Aeronautico.

L'ampliamento e la riqualificazione degli insediamenti produttivi di Forlì e Forlimpopoli sono indirizzati a creare un forte polo industriale e artigianale nella zona di Villa Selva. Un punto di forza è costituito dalla realizzazione del nuovo scalo merci della Romagna nelle immediate vicinanze della zona industriale di Villa Selva.

Il nuovo scalo merci è parte costitutiva della "*piattaforma logistica romagnola*" che, insieme al porto di Ravenna, l'interporto di Cesena e l'aeroporto di Forlì, formerà un sistema integrato per la distribuzione delle merci.

Le azioni indirizzate all'ampliamento e al potenziamento del Polo aeronautico forlivese assumono una specifica connotazione. L'essenza del progetto è la valorizzazione della complementarietà tra traffici aeroportuali, formazione e ricerca scientifica. L'intervento prevede l'ampliamento dell'aerostazione, della pista e delle strutture aeroportuali funzionali ad un incremento del trasporto merci, il completamento dell'Istituto Tecnico Aeronautico, la realizzazione di un edificio per ospitare la sede del Diploma di Laurea in Ingegneria Aeronautica e Meccanica e di altri edifici che ospiteranno la scuola per controllori di volo.

- Riqualificazione delle aree urbane

Il quarto ambito di intervento riguarda la riqualificazione delle aree industriali a ridosso dei centri storici di Forlì e di Forlimpopoli .

A Forlì le iniziative più importanti riguardano le aree occupate dagli stabilimenti della Orsi-Mangelli, della Bartoletti e del Foro Boario. Il programma, oltre a queste iniziative, prevede progetti di riconversione ad usi misti (residenze, uffici, commercio, servizi) di aree già occupate dallo zuccherificio Eridania, e dalle fonderie Forlanini. Tutte gravitano nel nodo della stazione ferroviaria. Poiché ad esse si unirà l'area dello scalo ferroviario di prossima dismissione, la riconversione di esse diventa un'opportunità per riprogettare un'ampia porzione della città, ricongiungendo con un sottopasso ferroviario due parti oggi separate dal fascio dei binari.

A Forlimpopoli, invece, il principale progetto di riqualificazione urbana riguarda l'area industriale ex-Ancora.

Il tema della riqualificazione delle aree industriali dismesse occuperà un ruolo centrale nel proseguo della trattazione e pertanto verrà successivamente trattato con un maggior grado di dettaglio.

3.2.1 Rapporto del PRUSST con gli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale

Gli ambiti territoriali interessati dal PRUSST riguardano:

- estese porzioni di territorio da riqualificare sia sotto il profilo ambientale e paesaggistico, sia in termini di infrastrutturazione;
- aree da riqualificare o da realizzare *ex novo* al fine di raggiungere un più completo e funzionale assetto territoriale;
- aree per nuovi o meglio qualificati distretti produttivi, industriali, commerciali e terziari, nonché per la creazione di poli tecnologici e di servizi superiori intergrati.

Questi obiettivi sono fortemente relazionati con lo Schema Direttore di cui il Comune di Forlì si è dotato nel 1998, documento propedeutico alla redazione del nuovo PRG e con gli orientamenti assunti nel quadro di formazione del PRG del Comune di Forlimpopoli. Gran parte degli interventi precedentemente citati è conforme agli strumenti urbanistici vigenti. Tuttavia, in alcuni casi, la conformità non è totale, come nel caso della Tangenziale Est di Forlì che ha in parte ridefinito il tracciato individuato dal PRG vigente.

Si può, in ogni caso, concludere affermando che i contenuti del Piano sono complessivamente coerenti con gli obiettivi dei Piani Territoriali Regionali, degli Ambiti Cesenate e Forlivese, nonché con il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Forlì-Cesena.

L'unica eccezione è rappresentata dalla localizzazione dello scalo merci ferroviario che i Piani Infra-regionali avevano localizzato nel Comune di Cesena. Tuttavia, tale scelta è avvenuta in accordo con la Regione Emilia Romagna e con le Ferrovie dello Stato ed è stata accettata altresì dalla Provincia di Forlì-Cesena in occasione dell'approvazione dell'accordo amministrativo per la promozione del PRUSST

3.2.2 Dimensione dell'investimento e risultati attesi

Il PRUSST in esame intende potenziare la rete infrastrutturale tra le città di Forlì e di Forlimpopoli con il fine di agevolare l'insediamento di iniziative economiche rivolte alla produzione di beni e servizi e, pertanto, di creare una forte ricaduta occupazionale. Inoltre, la difesa dell'ambiente e l'attenzione verso un uso efficiente delle risorse naturali rendono tale programma ancora più virtuoso.

Gli interventi previsti ammontano ad una cifra superiore ai mille miliardi di lire e, in sintonia con le finalità del Bando del Ministero dei Lavori Pubblici, interessano contestualmente più settori.

Un terzo dell'investimento contribuirà a ridurre il deficit infrastrutturale che penalizza il territorio forlivese sia dal punto di vista economico, sia in termini di qualità della vita.

Tale obiettivo è perseguito con una forte attenzione alla qualità dell'ambiente che verrà attuata attraverso due principali linee di azione.

Innanzitutto si utilizzeranno metodologie di progettazione, sia per gli interventi di tipo urbanistico che per quelli infrastrutturali, rispettosi del vincolo di sostenibilità ambientale dello sviluppo. Il compito di conferire ai progetti questa impostazione è assolto dallo *studio di sostenibilità ambientale*⁴.

Il secondo criterio che viene seguito è quello di migliorare la qualità ambientale attraverso interventi che incidono positivamente nelle condizioni ambientali.

E' prevista, pertanto, la realizzazione di opere di sistemazione idrogeologica, il recupero e la valorizzazione di risorse ambientali, il restauro di edifici architettonici di pregio, nonché la bonifica di siti industriali inquinati.

Il Programma pone inoltre una forte attenzione sulle ricadute occupazionali degli investimenti. Oltre ai posti di lavoro necessari per l'esecuzione delle opere, circa 4000 quelli impiegati nelle costruzioni e oltre 7000 impiegati nelle imprese che offrono beni e servizi, è previsto che quasi tutti gli interventi del Programma genereranno occasioni di lavoro di tipo permanente.

In base alle ricerche effettuate è stato stimato in circa 2500 unità il numero di posti di lavoro che verranno creati.

⁴ Rapporto di Sostenibilità Ambientale AIRIS- Servizi e Progetti per l'Ambiente.

L'apporto del capitale privato ammonta ad oltre cento miliardi di lire per la realizzazione di opere pubbliche, destinate a servizi sociosanitari (la residenza sociale per anziani), servizi di trasporto (l'ampliamento della pista dell'aeroporto), nonché opere capaci di assicurare benefici diretti ad attività produttive (il collegamento della zona industriale di Villa Selva con l'autostrada) o ad attività di promozione immobiliare.

Il settore privato, oltre al suddetto investimento, ha impiegato un'ulteriore cifra di oltre ottocento miliardi di lire per la messa in opera dell'ampliamento degli insediamenti produttivi e per la riconversione delle aree urbane dismesse.

In entrambi i settori l'investimento privato possiede una forte valenza sociale, andando a generare la creazione di nuovi posti di lavoro (o comunque il miglioramento delle condizioni lavorative) e la riqualificazione dell'ambiente urbano.

Capitolo 4

Le Aree Dismesse

4.1 Le Aree Dismesse, da fattore di criticità a opportunità di crescita urbana.

Le aree industriali dismesse, conosciute nel gergo internazionale come “*brownfields*”, oggi ricoprono un ruolo di primaria importanza nello scenario urbano. Infatti la collocazione di esse in ambiti non più marginali, ma in luoghi di alto valore, sedi di infrastrutture importanti, le rende un patrimonio di grande rilievo, capace di attrarre una grande mole di investimenti tali da trasformare le stesse da luoghi fatiscenti a vere e proprie perle all’interno della città.

Questi luoghi, ai fini della riqualificazione, esigono interventi di bonifica a causa delle contaminazioni ambientali apportate dalle precedenti attività.

Le cause della dismissione degli impianti, dal primo verificarsi del fenomeno ad oggi, pur derivando da motivazioni diverse, sembrano rientrare tutte all’interno di due categorie, e dipendere quindi da una crisi che può investire l’attività produttiva dello stabilimento (che può riguardare il prodotto o il processo produttivo), o da una crisi che dipende unicamente dal fattore di localizzazione dell’impianto.

Negli ultimi decenni, la dismissione delle aree ha innescato in molte città “*un processo di degradazione progressivo e spesso inesorabile, che partendo dalla scomparsa delle attività produttive in aree anche abbastanza limitate e circoscritte, ha investito in maniera rapidissima il contesto economico, subito dopo il contesto sociale e ben presto è riuscito a conquistare al degrado i contesti fisici e ambientali fino a parti più o meno estese del contesto urbano*”⁵.

Il patrimonio delle aree dismesse localizzate sul territorio italiano ha una composizione variegata. Difatti sono aree dismesse: le aree in origine occupate da attività industriali (generalmente di proprietà privata), le aree in precedenza occupate da attrezzature di uso pubblico (aree ferroviarie, scali e depositi, inefficaci all’adeguamento alle nuove tecnologie introdotte in campo ferroviario), gli edifici che nel passato hanno ospitato le funzioni introdotte dalla città ottocentesca (attrezzature carcerarie, mercati, macelli

⁵ Carmela Gargiulo Rocco Papa, *Aree dismesse e processi di trasformazione urbana in Processi di trasformazione urbana e aree industriali dismesse: esperienze in atto in Italia*. Atti dei convegni Audis 1999/2000, Edizioni Audis Venezia, 2001

comunali, edifici militari), le aree produttive e gli edifici legati all'agricoltura, divenuti dismessi per l'introduzione di nuove tecnologie in campo agricolo

Storicamente tali aree sono sempre state considerate una sorta di ferita all'interno della città, che necessitavano politiche sperimentali al fine di porre rimedio a situazioni di fatiscenza o di degrado.

Oggi invece si assiste ad una forte inversione di tendenza, considerato che tali aree diventano sempre più una risorsa da cui trarre opportunità di investimento, anche grazie a nuovi strumenti di pianificazione caratterizzati da un forte interesse al recupero e alla riqualificazione urbana.

Questi strumenti nati nei primi anni '90 e contraddistinti, come già citato nei precedenti capitoli, da procedure snelle e flessibili e da una forte partecipazione dei soggetti privati, hanno portato a considerare la riqualificazione urbana in un'ottica di marketing urbano e territoriale.

Il notevole potenziale che rende le aree dismesse una risorsa fondamentale per qualunque politica di trasformazione, sia essa rivolta ad accrescere la competitività della città, a stimolare gli investimenti, nonché a migliorare ed arricchire l'offerta urbana e la qualità ambientale, è dovuto a diversi fattori quali le dimensioni spesso notevoli, l'ubicazione in aree prossime ai centri storici e la proprietà spesso in mano ad uno solo o a pochi soggetti.

Si può riconoscere pertanto alle aree dismesse una propria identità e un proprio valore che permane nonostante il fenomeno di dismissione e che può essere legato a fattori di tipo storico-architettonico o fisico-funzionali, economici o sociali, culturali o ambientali.

Ogni volta che si affronta la dismissione di un'attività produttiva ci si trova davanti a due opportunità diametralmente opposte.

La prima è quella di continuare la realizzazione della rete urbana dell'intorno dell'area, proseguendo le strade, introducendo piazze, edifici pubblici e privati nell'ottica della riparazione urbana; la seconda è quella di re-instaurare la situazione pre-industriale, cioè di riportare il terreno alla sua condizione rurale, restituendogli un aspetto naturalistico attraverso parchi o giardini, diminuendo così la pressione urbana.

Tra questi estremi, difficilmente attuabili per ragioni storiche, economiche e sociali si pongono diverse soluzioni che cercano un equilibrio tra le diverse esigenze.

La più semplice è quella di riconnettere quindi l'area della città, recuperandone il senso urbano, ma nel contempo usarla per aprire la città alle nuove idee di ritorno alla condizione rurale.

Nei seguenti paragrafi verrà individuato lo stato di fatto delle aree oggetto del PRUSST al momento di redazione del programma e le diverse tipologie progettuali che porteranno alla riqualificazione dell'area.

4.2 Le Aree Dismesse nel PRUSST di Forlì-Forlimpopoli

Riqualficazione delle aree urbane

Le aree dismesse oggetto del programma sono costituite da aree industriali a ridosso dei centri storici di Forlì e di Forlimpopoli.

Il progetto di riqualficazione si localizza in un'area con una struttura urbana complessa, ricca di spazi pubblici, in cui si alternano aree ricche di elementi architettonici di grande rilevanza ad aree prive di definizione spaziale e con forte presenza di degrado urbano.

Nella successiva figura è rappresentata la localizzazione delle aree sottoposte ad intervento nei due comuni (fig. 4.2a).

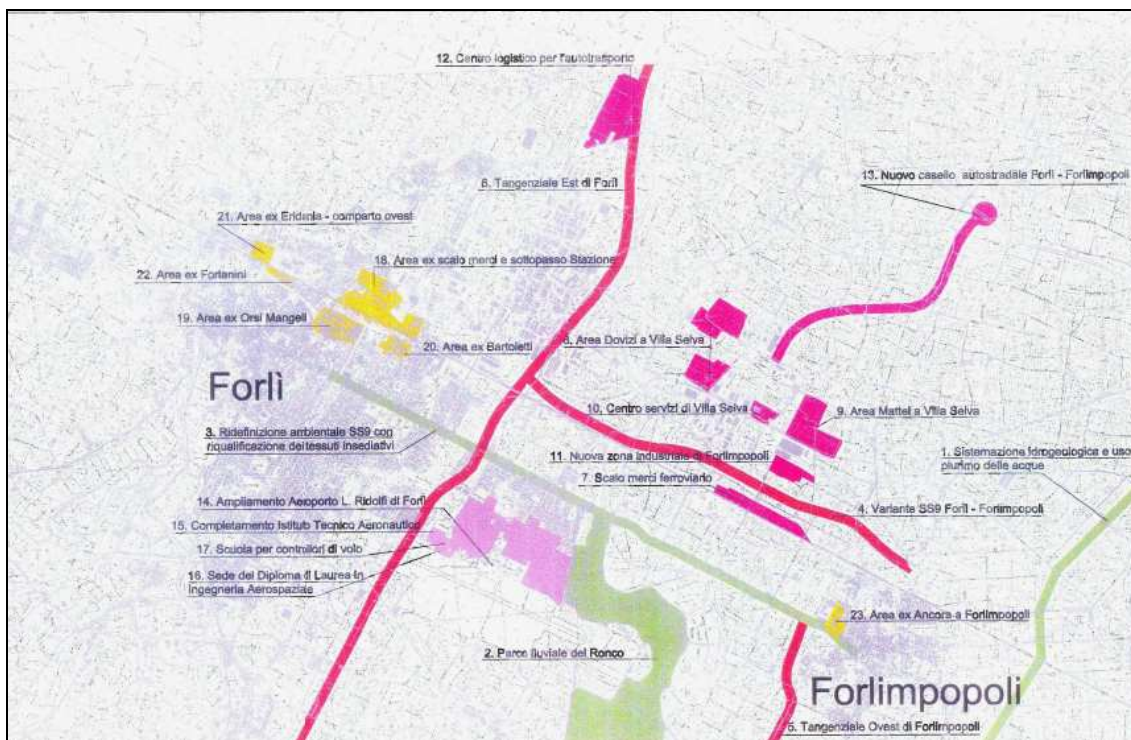


Figura 4.2(a) tratta dal Rapporto di Sostenibilità Ambientale. Rapporto di Sostenibilità Ambientale AIRIS-Servizi e Progetti per l'Ambiente.

La riqualificazione delle aree dismesse costituisce “un’opportunità storica” per la zona in esame perché Forlì, nell’ambito delle realtà emiliano-romagnole, rappresenta un caso emblematico, non solo per l’eccezionale dimensione e qualità delle risorse da mettere in gioco, ma anche per l’opportunità di farle convergere verso un progetto unitario di trasformazione urbana.

Di fatti il PRUSST in esame raccoglie parte dei *Piani di Recupero Urbano*, già precedentemente presentati alla Regione Emilia Romagna per l’ammissione a finanziamento.

Il *PRUI (sistema aree a nord della stazione)* riguarda la riorganizzazione dell’intero settore urbano a nord della stazione ferroviaria e la creazione di nuove centralità fondate sul recupero di un’area di pregio da tempo dimessa (Foro Boario). Tale PRU rivela positive ricadute non solo sul piano ambientale, ma anche sul sistema economico grazie alla possibilità di messa in opera di insediamenti per funzioni direzionali e per il terziario, sul sistema della mobilità attraverso la realizzazione di un nuovo tratto di viabilità urbana, nonché sul sistema sociale e culturale grazie alla creazione di un’offerta di funzioni e servizi per la città.

Il *PRU3 (Piazzale Martiri d’Ungheria, viale della Libertà, Borghetto Accademia)* concerne la valorizzazione della qualità degli insediamenti che gravitano nel sistema del centro storico con particolare riferimento alla riqualificazione di edifici residenziali in condizioni di degrado e di aree industriali dismesse (area ex Orsi Mangelli). Anche questo PRU, come il precedente, ha ricadute importanti sul sistema economico, sociale e della mobilità.

Le iniziative di riqualificazione promosse dal PRUSST riguardano, oltre alle aree già citate della Orsi Mangelli e del Foro Boario, le aree occupate dagli stabilimenti della Bartoletti, l’area ex scalo merci ferroviario e le aree ex Eridania ed ex Forlanini nella città di Forlì e l’area ex Ancora a Forlimpopoli.

Questi interventi si pongono come chiave di volta per l’arresto del declino socio-economico e fisico-funzionale e per la qualificazione della città, in particolare per gli spazi di uso pubblico.

Le tappe di definizione e di messa a punto del progetto di riqualificazione possono essere così individuate:

- Preu relativo al recupero dell'area dell'ex Mangelli, delle piazze e dei percorsi pubblici del centro storico;
- Studio delle aree dismesse,
- Definizione di un quadro strategico di assetto del territorio;
- Assunzione del PRUSST;
- Definizione del nuovo PRG.

I programmi proposti, infatti, sono strettamente connessi con le previsioni del nuovo PRG adottato dal Comune di Forlì. In particolare, il recupero delle aree dismesse e delle aree marginali assume una particolare rilevanza anche per la possibilità di effettuare bonifiche con il fine di ripulire il territorio da materiale improprio.

Altro elemento di notevole importanza è il limite all'impermeabilizzazione del suolo che accanto ad un forte incentivo alla creazione di aree verdi aiuterà a non aggravare il sistema delle acque superficiali.

Inoltre, laddove sarà prevista la realizzazione di nuovi edifici residenziali, si è stabilito che una parte sarà destinata al sostegno abitativo per particolari categorie sociali.

Prima della effettiva realizzazione dei progetti sono stati individuati degli ambiti territoriali in modo da poter considerare parti ben circoscritte del territorio suddiviso in tal modo:

Ambito A: Aree complesse- sistema ferroviario;

Ambito B: Centro storico- borghi e interventi urbanistici unitari del periodo razionalista;

Ambito C: Canale di Rivaldino: dal Borgo di Rivaldino a San Martino in Strada

Le aree oggetto del presente studio sono collocate nei primi due ambiti.

L'ambito A viene definito nel quadro di un progetto strategico, finalizzato alla creazione di un nuovo sistema delle funzioni urbane e territoriali centrali, lungo la dorsale funzionale e tecnologica costituita dalla linea ferroviaria, tra il centro storico e l'asse di arroccamento. Lungo tale sistema coordinato di aree si potranno via via

realizzare infrastrutture, attrezzature urbane, attività terziarie, che oggi non sono presenti in maniera adeguata o si concentrano nell'area centrale contribuendo alla sua congestione.

Questo ambito è caratterizzato da numerose aree dismesse e presenta un degrado urbano diffuso causato dall'abbandono di spazi aperti (aree incolte, sterrate, semiasfaltate, vegetazione spontanea) con presenza di edifici di pregio non utilizzati, capannoni e magazzini costruiti in materiali poveri e talvolta precari.

La dotazione infrastrutturale si presenta scarsa e la viabilità pedonale e ciclabile è solo parzialmente garantita.

In quest'ambito sono presenti l'Area ex zuccherificio Eridania, il Foro Boario, lo scalo merci ferroviario e la Bartoletti, che sono tra le attività che hanno maggiormente segnato lo sviluppo industriale della zona, ma che hanno altresì generato le problematiche ambientali più rilevanti.

In modo particolare l'area ex Eridania necessita di un'importante operazione di bonifica.

L'ambito B è molto esteso e complesso e comprende quella che si può definire la "*città storica*" ed è caratterizzato dalla presenza dei più importanti tessuti storici del territorio di Forlì che, tuttavia, hanno in parte perso il ruolo che svolgevano in passato. Inoltre, la zona comprende:

- il centro storico;
- le prime espansioni storiche;
- il sistema urbano del periodo razionalista, imperniato sulla stazione ferroviaria;
- le aree industriali dismesse tra il centro storico e la linea ferroviaria: l'area Orsi-Mangelli e l'area ex Forlanini.

Tale situazione in alcune aree è aggravata dalla perdita di identità spaziale, metrica e funzionale. In tempi recenti, si sono insediate funzioni che, per motivi fisiologici o per cause esterne, non si sono sviluppate o non potranno svilupparsi adeguatamente e che porteranno, pertanto, alla dismissione dell'area.

Nel centro storico sono presenti numerose aree in attesa di essere trasformate o con funzioni poco qualificanti (autofficine, garage, magazzini) di cui deve essere incentivata la delocalizzazione. Al contrario, esistono aree di grande pregio in contesti di degrado fisico soprattutto nelle aree marginali. Nella zona a nord dei viali si riscontra la presenza delle aree produttive dismesse.

Il riconoscimento della grande importanza di questa parte della città e la contestuale constatazione di un suo ruolo attuale non adeguato alle sue potenzialità sono le premesse per una politica integrata di riqualificazione che mette al centro del proprio intervento l'università e l'alta formazione, i servizi, lo spettacolo e la valorizzazione degli spazi pubblici di cui l'ambito è particolarmente ricco.

4.2.1 Area ex Orsi-Mangelli

L'area ex Orsi Mangelli è situata in una posizione strategica contigua al centro storico e alla Stazione ferroviaria.

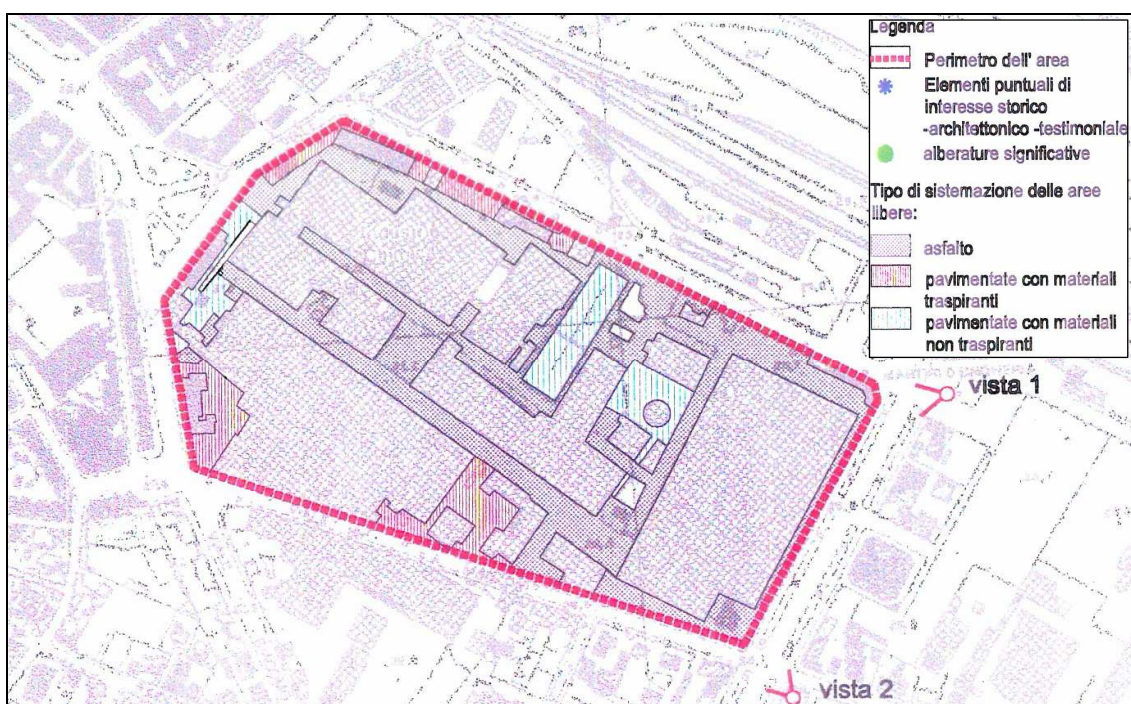


Figura 4.2.1(a) stato di fatto precedente all'esecuzione dei lavori dell'area Orsi-Mangelli- Rapporto di Sostenibilità Ambientale AIRIS- Servizi e Progetti per l'Ambiente.

È compresa tra Piazza Orsi Mangelli, Viale Vespucci, Viale della Libertà (che porta alla Stazione) e Viale Matteotti. Quest'ultimo costituisce il primo anello di scorrimento urbano fuori dal centro storico.

Il programma prevede l'integrazione funzionale di attrezzature pubbliche di interesse urbano e di attività a destinazione di tipo produttivo/terziario, nonché la conservazione di alcuni edifici e "reperti": l'originaria palazzina per uffici Orsi Mangelli, l'edificio delle PP.TT. su Viale Matteotti, la ciminiera, l'ex centrale termica, il grande muro con le aperture ad arco e i due portali su Viale della Libertà. Si mantiene, quindi, in larga parte l'immagine consolidata su Viale Matteotti, Piazzale del Lavoro e Viale della Libertà.

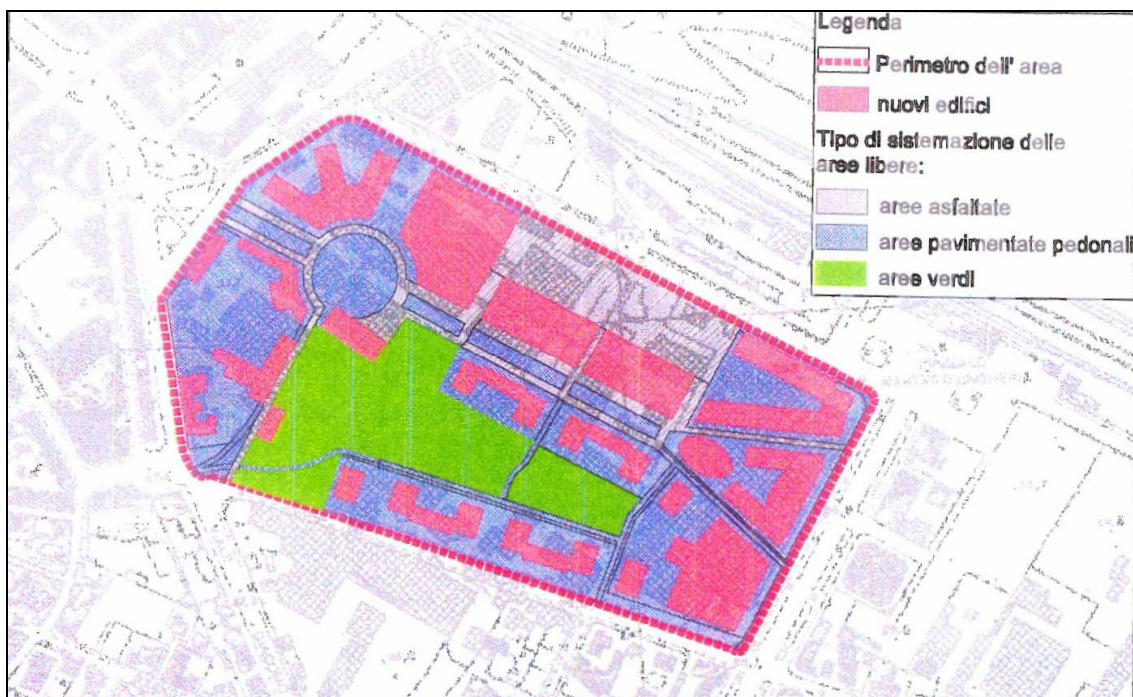


Figura 4.2.1(b) Progetto di Sistemazione dell'Area- Rapporto di Sostenibilità Ambientale AIRIS- Servizi e Progetti per l'Ambiente.

Il fabbricato, originariamente adibito a centrale termica, oggi significativo esempio di archeologia industriale, è destinato ad accogliere attività culturali, mentre un nuovo edificio ospiterà un centro per attività sportive.

L'intervento cerca di risolvere in maniera integrata la domanda di nuove dotazioni per la città di tipo residenziale, produttivo e legate alla fruizione di spazi verdi e ricreativi.

L'area verde è ordinata da un sistema di alberature, disposti in filari semplici o doppi, lungo i percorsi pedonali e il viale.

Il parco centrale (facilmente individuabile nella figura 4.2.1b) è un ampio spazio al centro dell'area percorribile verso nord per arrivare alla piazza con la centrale termica o, in alternativa, verso la stazione attraverso la sequenza parco, piazza triangolare, viale alberato.

Tra le possibili soluzioni di recupero di aree urbane si è preferita quella che ricerca un equilibrio tra il tessuto urbano, zone a verde e spazi pedonalizzati.

Infatti, nell'area di progetto è prevista l'integrazione di molteplici funzioni: terziario, commerciale, residenziale, artigianato, parcheggi e un parco di circa tre ettari.

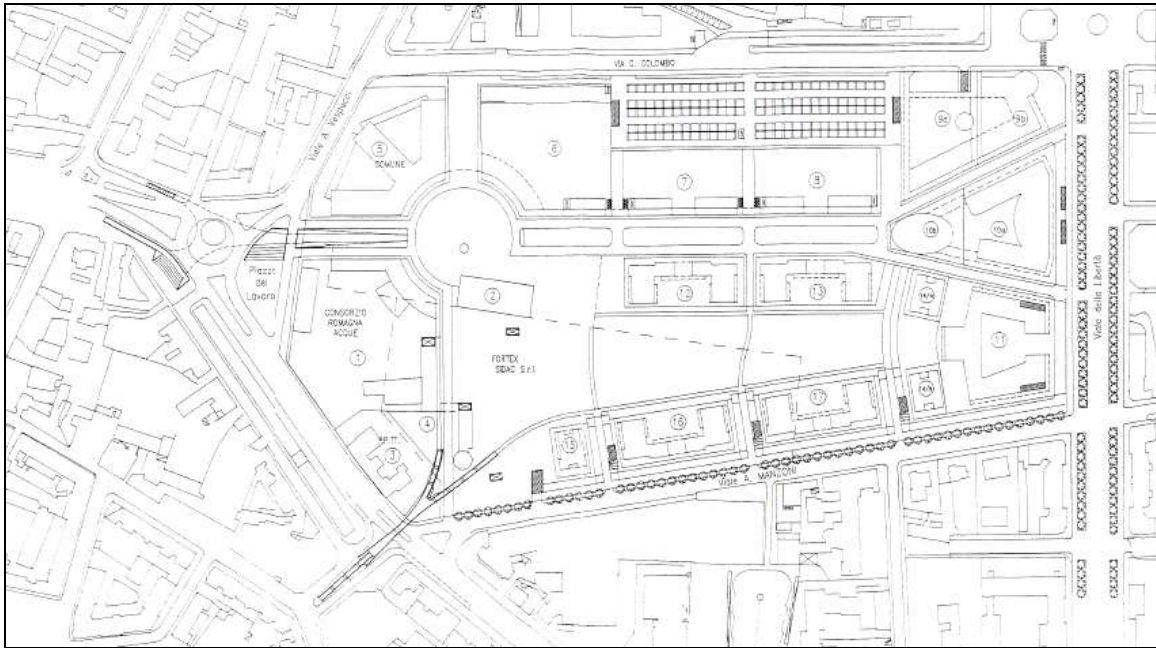


Figura 4.2.1 (c) (Pianta intervento area Orsi Mangelli) .

Figura 4.2.1(d) legenda

1	a) CONSORZIO ROMAGNA ACQUE b) UFFICI	7	ARTIGIANATO COMMERCIO RESIDENZA STUDENTESCA	13	RESIDENZA
2	CULTURA	8	COMMERCIO RESIDENZA STUDENTESCA	14-A	RESIDENZA
3	PP.TT. - UFFICI	9	a) UFFICI PRIVATI b) UFFICI PUBBLICI	14-B	RESIDENZA IACP
4	COMMERCIO ARTIGIANATO	10	a) ALBERGO- RESIDENCE b) CULTURALE	15	RESIDENZA IACP
5	UFFICI COMUNALI	11	UFFICI PUBBLICI	16	RESIDENZA
6	SERVIZI BAR/RISTORANTE COMMERCIO	12	RESIDENZA	17	RESIDENZA

Tra le finalità indirette si individua il miglioramento del traffico veicolare esterno e la creazione di percorsi pedonali e ciclabili che si connettono con il sistema dei percorsi del centro storico risolvendo il problema dell'attraversamento dei viali.

È prevista inoltre un'ampia dotazione di parcheggi pubblici e privati: ogni edificio sarà infatti dotato di un parcheggio interrato, mentre il centro commerciale sarà dotato sia di un parcheggio interrato sia di uno di superficie.

Gli interventi previsti si rivolgono ad un'utenza differenziata che copre un raggio sovra comunale, considerato che si prevede la realizzazione di uffici pubblici, centri commerciali e strutture per la cultura e per lo sport.

Inoltre, a fronte della domanda abitativa da parte di nuove famiglie e di nuclei di studenti, nell'area in esame la superficie destinata a residenze per famiglie è di 23.995 mq mentre l'area destinata a residenze studentesche è di 3000 mq.

È stata altresì prevista un'iniziativa di controllo e di bonifica dei siti inquinati prima della realizzazione degli interventi.

4.2.2 L'area ex Bartoletti

L'area ex Bartoletti, come l'area Orsi-Mangelli, è localizzata in una posizione strategica contigua al centro storico e alla stazione ferroviaria.

L'intervento comprende la risistemazione di una vasta area costituita in parte da proprietà pubblica, in cui è prevista la realizzazione di parcheggi pubblici, dell'autostazione e di edifici pubblici, e in parte da proprietà privata in cui si prevede la ristrutturazione urbanistica del complesso industriale Bartoletti

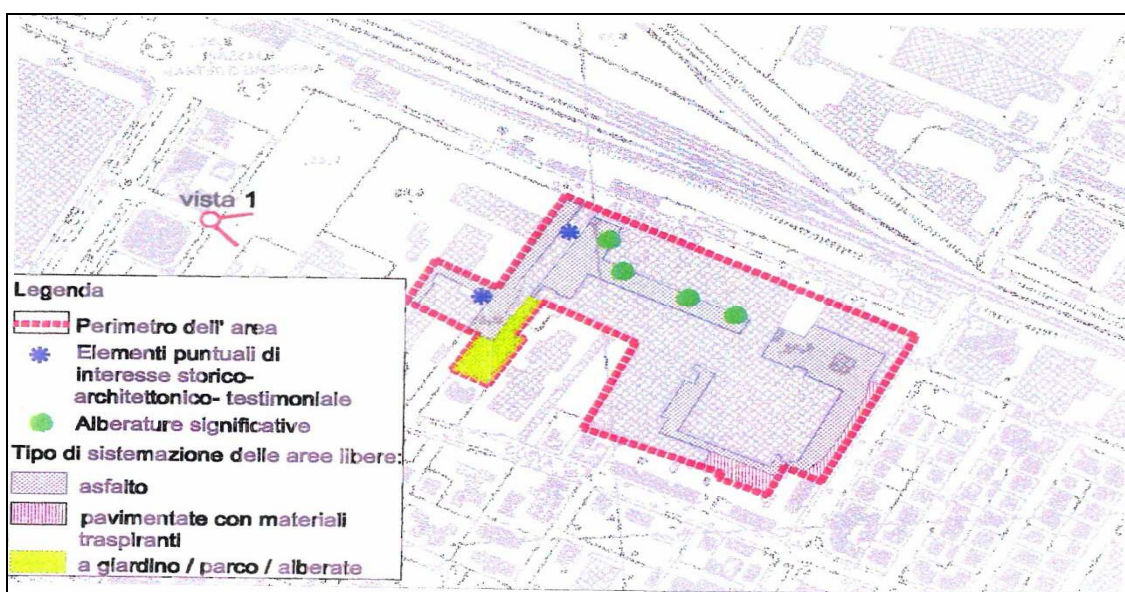


Figura 4.2.2 (a)- Rapporto di Sostenibilità Ambientale AIRIS- Servizi e Progetti per l'Ambiente.

In questa area è prevista un'iniziativa privata per la realizzazione di edifici ad uso residenziale e direzionale. Tali realizzazioni sono fortemente integrate con la zona dell'autostazione e con il futuro Centro Integrato Trasporti (previsto nell'area a sud dei binari ferroviari) ed è prevista, inoltre, la realizzazione di una serie di funzioni complementari al suddetto Centro, quali un sistema di spazi pubblici verdi o pavimentati, una serie di percorsi pedonali e ciclabili di connessione con la stazione ferroviaria.

È prevista, inoltre, un'offerta abitativa di qualità in prossimità del centro storico e della stazione, dal cui inquinamento acustico è protetta da un'ampia fascia verde con la funzione di isolante.

Tale offerta abitativa è costituita da sei edifici di sette piani collocati, orientati e interposti con attenzione al più ampio soleggiamento e al più ampio e libero campo visivo, che ospiteranno al piano terra funzioni commerciali, al primo piano funzioni direzionali e terziarie e ai piani successivi residenze.

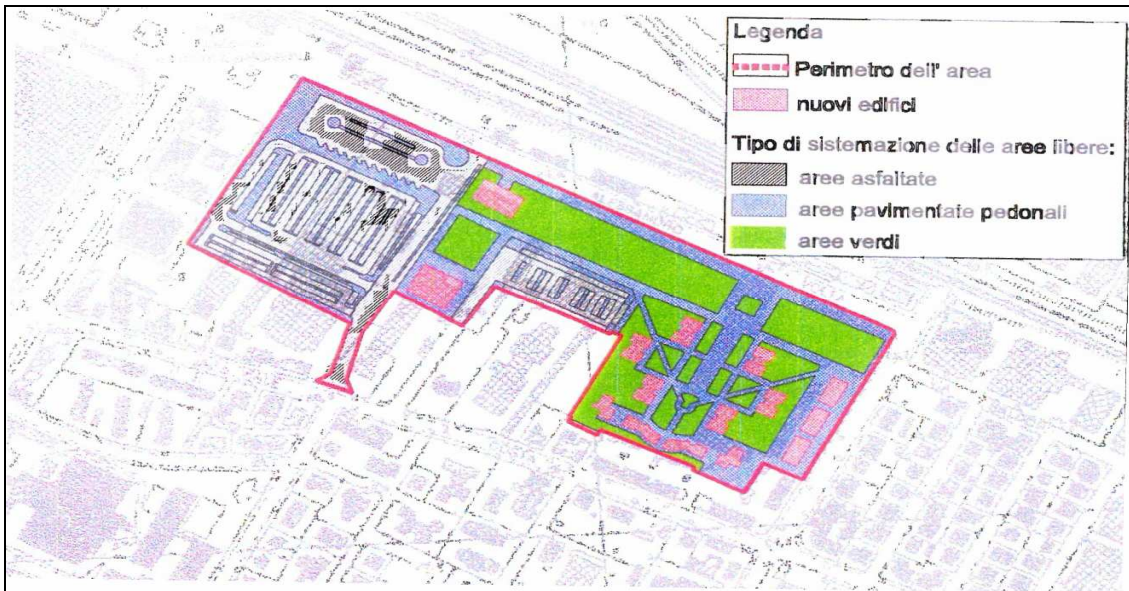


Figura 4.1.2 (b)- Progetto Sistemazione dell'Area- Rapporto di Sostenibilità Ambientale AIRIS- Servizi e Progetti per l'Ambiente.

Il progetto prevede infine di caratterizzare e definire l'area residenziale con delle mura perimetrali, realizzate come bastioni percorribili.

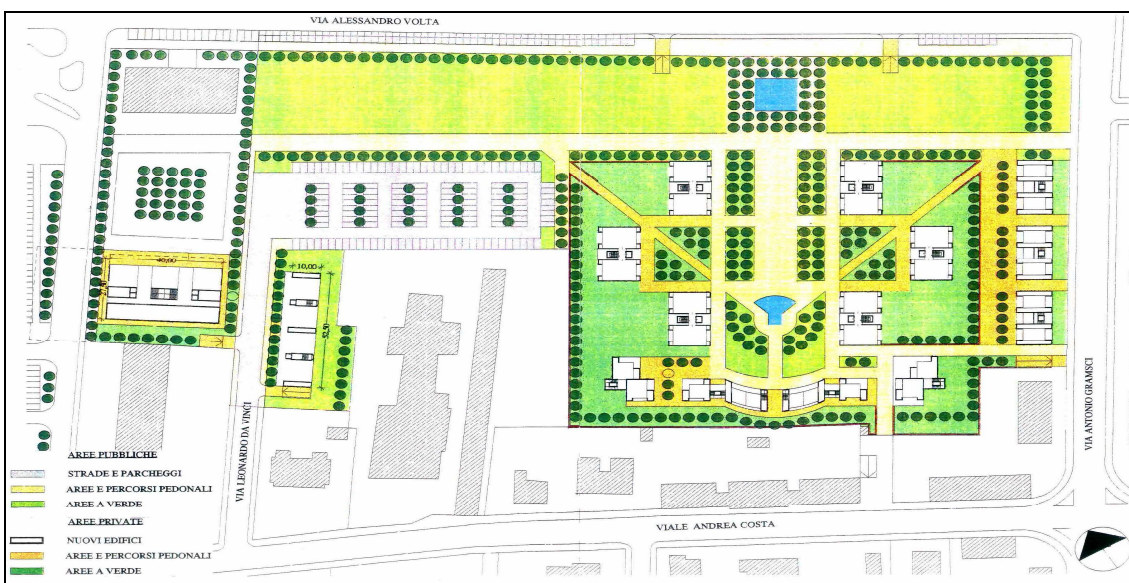


Figura 4.2.2(c) pianta dell'intervento

4.2.3 Area ex scalo merci ferroviario

L'intervento prevede la risistemazione di una vasta area di proprietà delle Ferrovie dello Stato che attualmente ospita lo scalo merci di Forlì che verrà dimesso a causa della realizzazione del nuovo scalo merci della Romagna che avrà sede a Forlimpopoli.

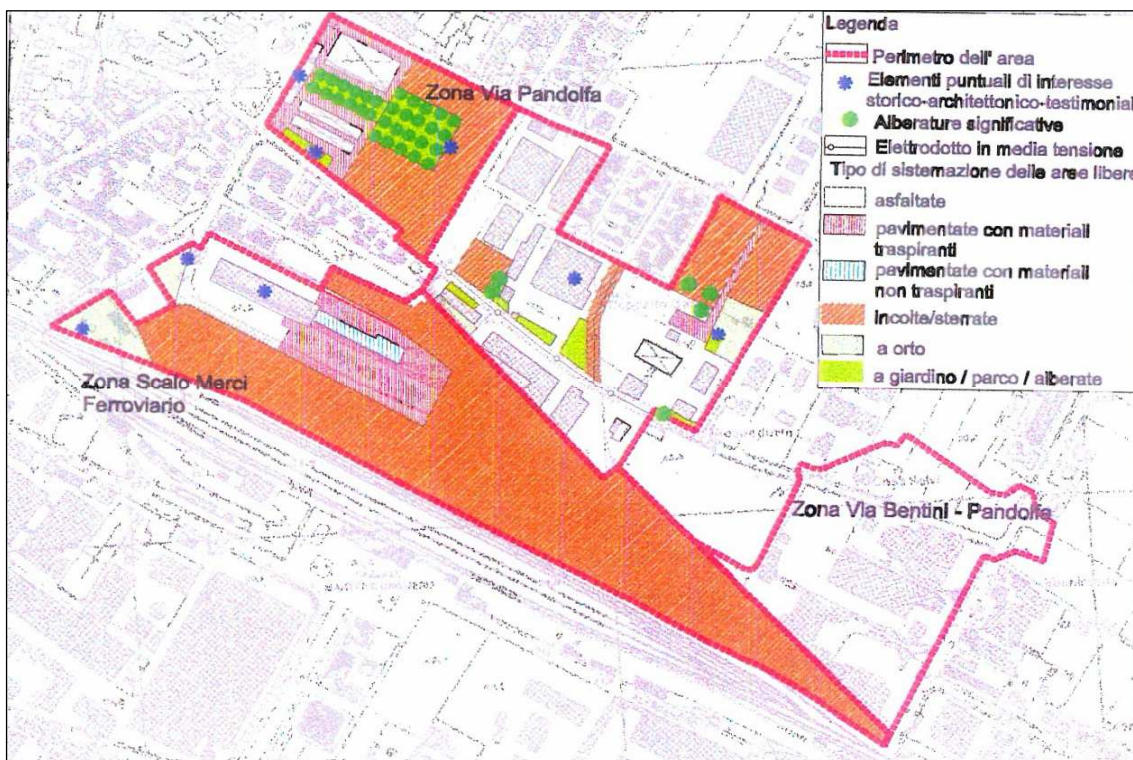


Figura 4.2.3 (a) Analisi dello Stato di Fatto- Rapporto di Sostenibilità Ambientale AIRIS- Servizi e Progetti per l'Ambiente.

Esso risponde innanzitutto a un interesse collettivo, relativo alla riqualificazione urbanistico-ambientale della Stazione ferroviaria, che viene resa accessibile attraverso la razionalizzazione e riprogettazione delle infrastrutture e della mobilità al suo intorno, ma anche ad esigenze di natura pubblico/privata, consistenti nella dotazione di nuovi spazi e attrezzature pubbliche per la città integrate ad attività economiche miste (direzionale, commerciale e residenze), destinate ad attrarre investimenti da parte di soggetti privati.

L'area residenziale ricopre una superficie di circa 5000 mq.

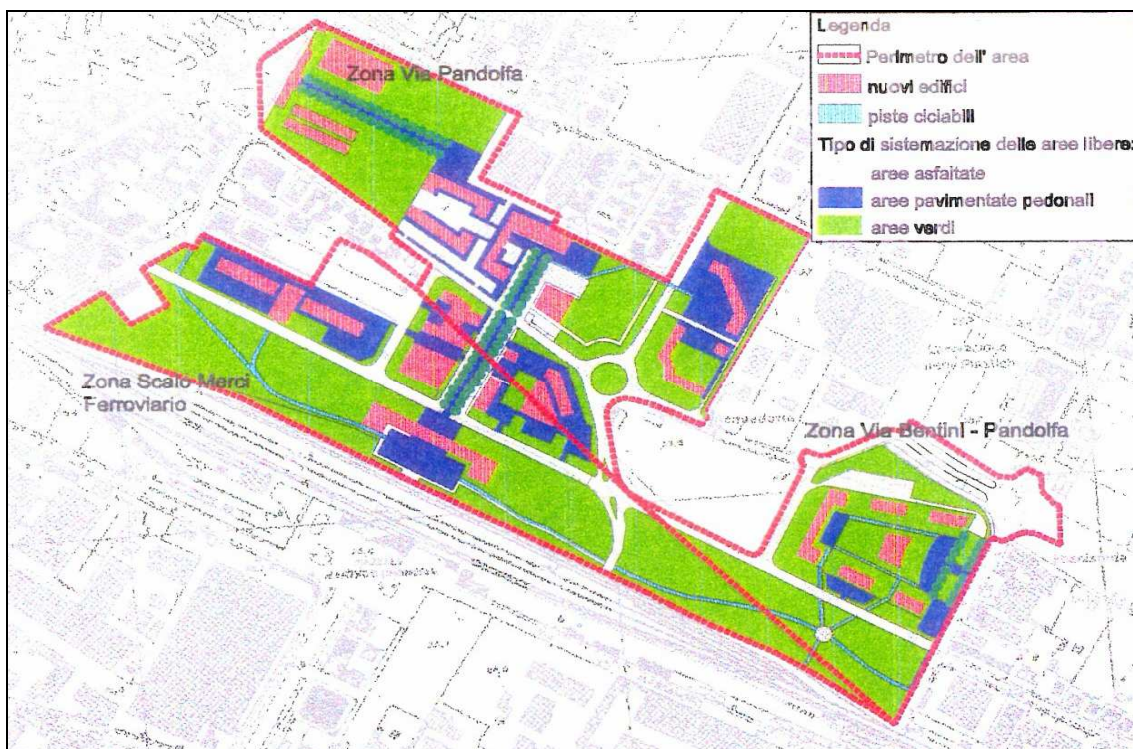


Figura 4.2.3 (b) Progetto Sistemazione dell'Area- Rapporto di Sostenibilità Ambientale AIRIS- Servizi e Progetti per l'Ambiente.

È stata inoltre valutata la ricaduta occupazionale degli interventi proposti che ha individuato un indotto di 100 addetti per attività direzionali, 60 addetti per attività varie di servizio pubblico e 50 addetti per attività commerciali.

4.2.4 Area ex Eridania

Il progetto proposto per l'area dismessa ex Eridania prevede la messa in opera di una struttura socio-assistenziale polifunzionale per persone anziane.

Il Piano assume anche la finalità di razionalizzare l'assetto viabilistico dell'area.

Il Centro che verrà realizzato sarà organizzato per erogare servizi alberghieri, assistenza diurna e notturna, assistenza sanitaria di base, comprensiva di prestazioni medico generiche e specialistiche, infermieristiche, riabilitative e farmaceutiche.

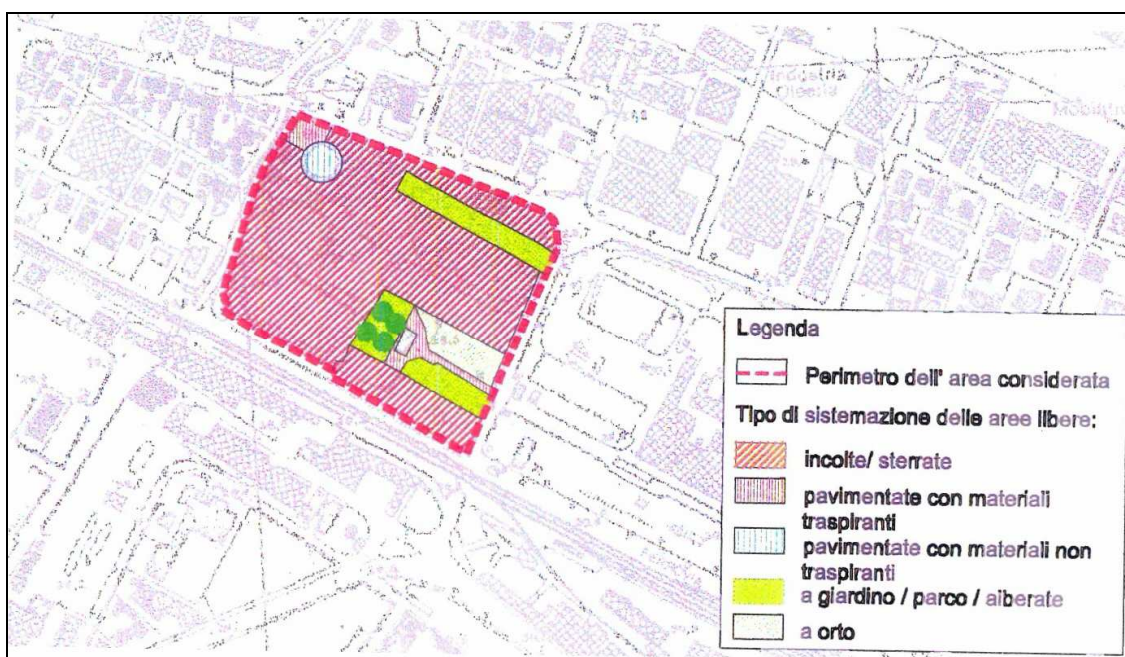


Figura 4.2.4 (a)- Analisi Stato di Fatto- Rapporto di Sostenibilità Ambientale AIRIS- Servizi e Progetti per l'Ambiente.

Il Centro sarà organizzato su diversi livelli a diversa intensità assistenziale e sanitaria con strutture distinte e predisposte per offrire diversi gradi di accoglienza e per offrire un alto livello di qualità della vita grazie ad una grande e diffusa attenzione per la cura della persona, la promozione culturale, l'assistenza religiosa, il mantenimento dei rapporti sociali, l'animazione e l'organizzazione del tempo libero.

Saranno previste, inoltre, attività di fisioterapia, idroterapia e la dotazione di una palestra e di una piscina, servizi ai quali potranno accedere anche utenti esterni.

L'area interessata dagli interventi ricopre una superficie di 34.690 mq, di cui la parte coperta da edifici rappresenta il poco più del 20%.

Il progetto prevede due zone di accesso veicolare, una da est e una da ovest che formeranno un anello stradale di servizio alle strutture del centro.

Nella parte restante è prevista la realizzazione di un parco, in parte all'interno dell'anello, in parte all'esterno per consentire una migliore qualità ambientale.

Nella parte interna verranno realizzate attrezzature, sistemazioni che favoriscano il soggiorno all'aperto e la socializzazione, mentre nella parte esterna che fiancheggia la ferrovia verrà piantata una fitta serie di alberi, sistemata su un rilevato in terra, con il fine di creare una situazione di isolamento acustico e di riduzione di impatto visivo.

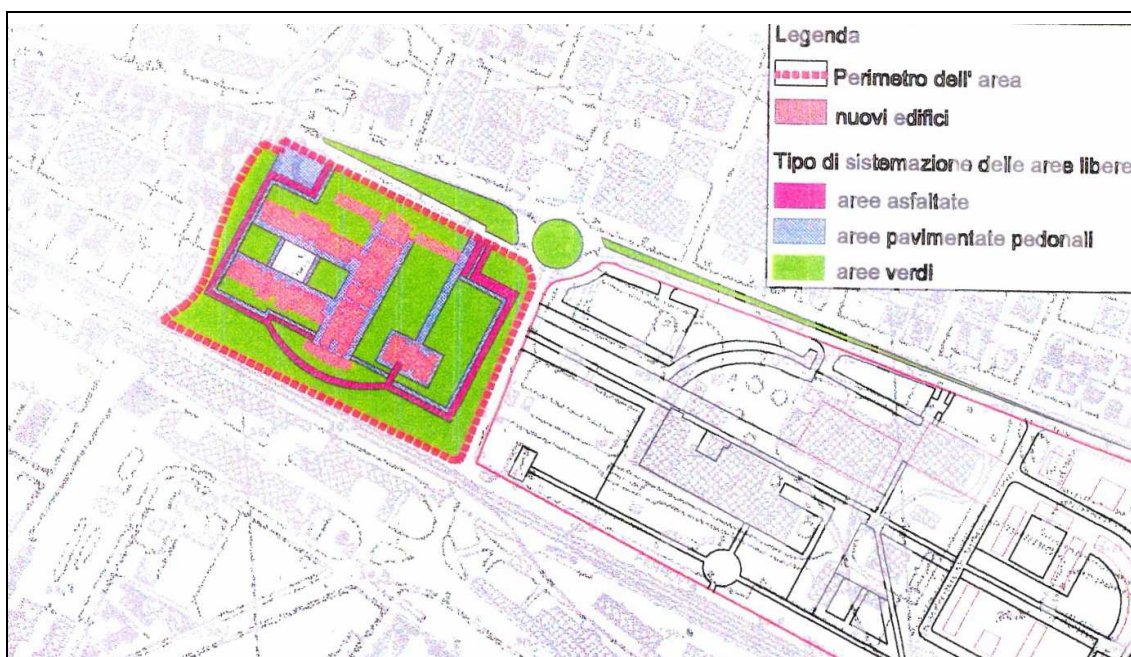


Figura 4.2.4 (b)- Progetto Sistemazione dell'Area- Rapporto di Sostenibilità Ambientale AIRIS- Servizi e Progetti per l'Ambiente.

Il progetto prevede tre tipologie di utenti: residenti, frequentatori e visitatori.

Le prime due tipologie riguardano persone anziane non autosufficienti o parzialmente autosufficienti, la terza comprende parenti e amici dei residenti.

4.2.5 Area ex Forlanini

L'area ex Forlanini è un'ex fonderia completamente dimessa nel 1991 che si presenta come un agglomerato densamente edificato posto in prossimità della linea ferroviaria.

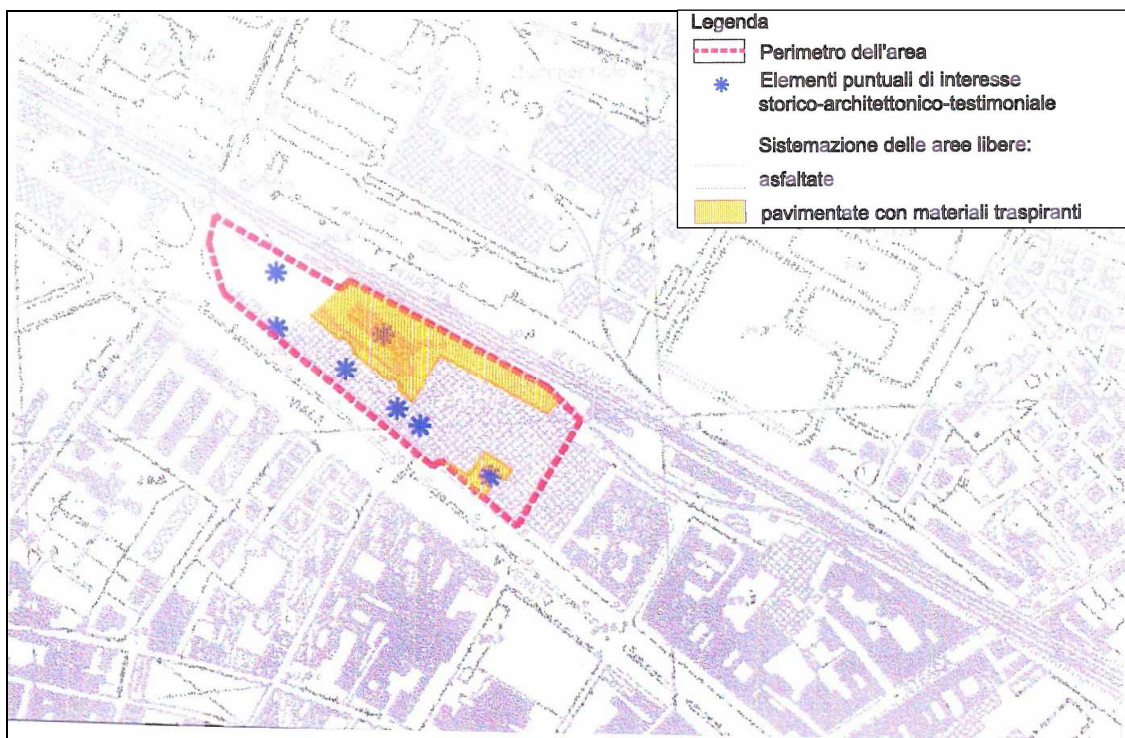


Figura 4.2.5 (a) Analisi dello Stato di Fatto- Rapporto di Sostenibilità Ambientale AIRIS- Servizi e Progetti per l'Ambiente.

Il Piano prevede tre linee principali di azione:

- la prima è riferita alla mobilità con la creazione di due strade di penetrazione e attraversamento dell'area da parte dei flussi urbani;
- la seconda riguarda la morfologia del territorio. È previsto nella zona sud l'intervento di recupero della facciata della fonderia e a nord la realizzazione di una serie di filari di alberi;
- la terza interviene sull'assetto dell'area attraverso la demolizioni di capannoni e di costruzioni confuse nella zona est dell'area.

L'intervento è costituito da interventi di recupero e valorizzazione di tre edifici principali quali l'Antica Fonderia, la Palazzina Uffici e l'ex Officina Meccanica e caratterizzerà notevolmente il nuovo assetto urbano dell'isolato.

Verranno inoltre realizzate nuove edificazioni che si uniformeranno ai tre preesistenti.

Il Piano prevede 2000 mq di superficie utile lorda da destinare ad attività commerciali su circa 11000 destinati ad attività direzionali e a fruizione sia pubblica che privata, 5000 mq destinati a parcheggi pubblici e 7000 a verde pubblico.

È prevista la realizzazione di attività destinate allo svago e ai servizi per la persona, attività di tipo alberghiero, ristoranti, un centro commerciale, una concessionaria d'auto, un istituto bancario, nonché laboratori d'artigianato e servizi vari.

Grazie alla grande quantità e varietà dell'offerta, il bacino d'utenza previsto sarà molto vasto e di provenienza sia dalla città di Forlì sia dai comuni limitrofi.

4.2.6 Area ex Ancora

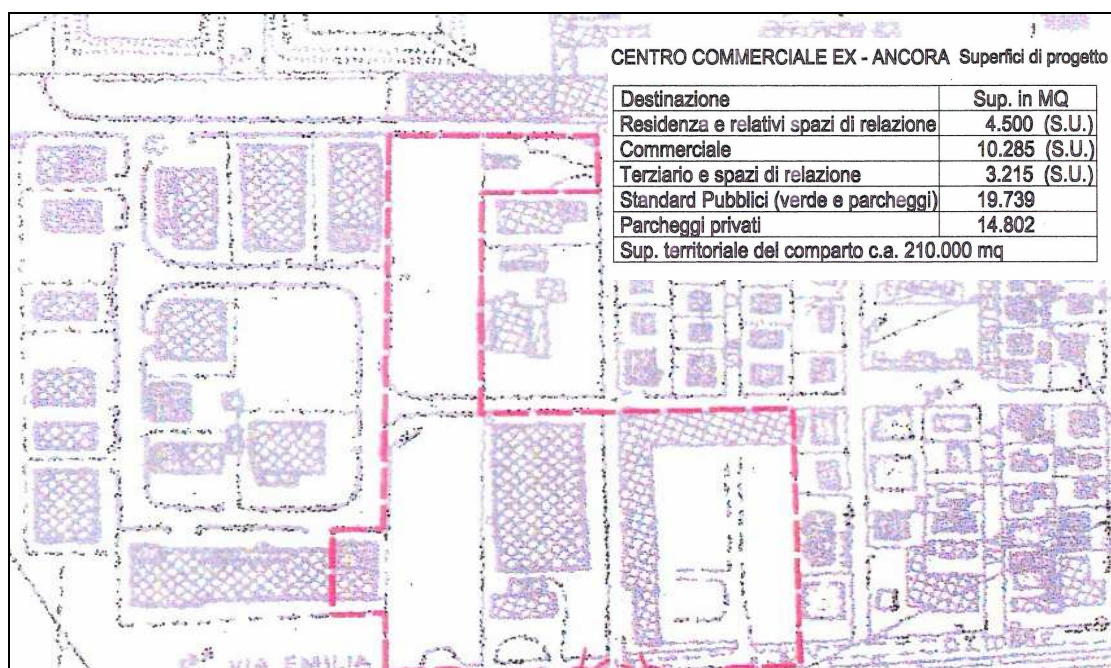


Figura 4.2.6 (a) Pianta dell'intervento- Rapporto di Sostenibilità Ambientale AIRIS- Servizi e Progetti per l'Ambiente.

Il Piano prevede la realizzazione di un complesso ad uso commerciale–direzionale e residenziale-alberghiero con uno sviluppo di circa 18.000 mq nell'area dismessa Ex Ancora, a Forlimpopoli.

L'insediamento del Centro commerciale gravita su via XXV Ottobre e su via Amendola, alle porte della città in direzione Forlì. Il complesso sorgerà all'ingresso ovest di Forlimpopoli, prevalentemente su aree dismesse in precedenza occupate da attività artigiano-industriali.

L'area edificabile complessivamente è di 18.000 mq di superficie utile, di cui 4.500 mq destinati alla residenza e ai relativi spazi di relazione, oltre 10.000 mq destinati ad attività commerciali (compresi gli spazi per lo stoccaggio delle merci) e circa 3.000 mq. ad attività di terziario.

Le norme di piano regolatore indicano per quest'area un'altezza massima degli edifici di 15 m.

L'intervento ha come principale obiettivo la qualificazione di Forlimpopoli nel sistema insediativo che gravita attorno a Forlì (costituito dai comuni di Forlì, Castrocaro, Predappio e Meldola), attraverso la localizzazione di un centro integrato di valenza

sovracomunale. Inoltre, il progetto è rivolto alla riqualificazione di un'area degradata e all'integrazione di essa con le altre parti del centro urbano di Forlimpopoli.

La ricca dotazione di parcheggi e standard pubblici che saranno realizzati nell'area e la connessione di tipo pedonale e ciclabile con il centro città intendono creare un unico sistema con il centro storico.

Il progetto, pertanto, risanerà un'area posta in una posizione strategica, creando un nuovo e qualificato ingresso per la città da ovest.

Il progetto ruota attorno alla piazza, intesa come momento aggregante e come spazio funzionale alla vita commerciale dell'intero complesso, che sarà articolata su due livelli, a doppio volume, coperta ed arretrata, in modo da offrire un ambiente sempre ideale per la frequentazione e gli acquisiti.

Il progetto si sviluppa dunque su più piani: un piano terra destinato ad attività commerciali, in cui troveranno spazio quelle attività che più direttamente necessitano del contatto diretto con le infrastrutture viarie, oltre ad una vasta superficie di commercio despecializzato. Da questo piano attraverso rampe mobili si accede al primo piano, con la grande piazza contornata da attività commerciali, direzionali ed artigianali. Questo è anche il livello di riferimento per la residenza e le attività alberghiere, trovandosi qui gli ingressi principali, gli atri e le parti comuni.

Sempre al primo livello è collocata anche una galleria, che si qualifica come asse di servizio alle diverse funzioni e come luogo più propriamente commerciale, divisa in due parti di cui una a funzione pubblica e l'altra di uso privato.

La galleria pubblica è posta in asse all'attuale via del Fiume e serve:

- a) come collegamento pedonale fra la via Emilia e la via dell'Artigiano;
- b) per gli accessi alle unità residenziali presenti nel centro;
- c) per la distribuzione di tutte quelle attività che hanno orari di apertura diversi da quelli del centro e/o una vocazione più legata alla vita del quartiere.

Il Piano, inoltre, prevede un'ampia dotazione di parcheggi pubblici e privati, che verranno realizzati in stretta connessione con gli spazi adibiti a verde attrezzato e luoghi di svago, per garantire un'accessibilità differenziata per i differenti utenti che si serviranno del Centro.

Sempre in tema di accessibilità, il piano prevede la risistemazione della viabilità di accesso attraverso interventi che coinvolgeranno anche la via Emilia.

Le relazioni con la restante struttura urbana, e il centro storico in particolare, sono garantite anche dalla riqualificazione del percorso pedonale di collegamento con quest'ultimo, finalizzate ad un'integrazione tra le funzioni previste nel Centro e quelle presenti nel Centro storico della città.

La presenza di una necropoli posta a poche decine di metri dalla via Emilia potrebbe indurre nuove modifiche alla realizzazione dell'intervento. Nel caso in cui dovessero emergere durante i lavori nuovi reperti, il progetto prevede la possibilità di creazione di una "*vetrina archeologica*" con vista sui reperti.

Il bacino d'utenza delle realizzazioni è di tipo intercomunale e comprende i residenti di Forlimpopoli e Forlì, nonché di parte dei residenti della vallata del Bidente.

La dotazione di spazi ricreativi per bambini dimostra una particolare attenzione alle giovani coppie e alle famiglie.

4.2.7 L'Area del Foro Boario

L'obiettivo della riqualificazione e della rifunzionalizzazione del Foro Boario è quello di dare un'identità a un quartiere, di restituire al Foro un ruolo di polarità urbana (un tempo era uno dei mercati di bestiame principali della Romagna) lungo una delle principali vie d'accesso della città.

Al momento della presentazione del programma l'area in esame si trovava in una forte situazione di degrado urbano dovuta anche alla presenza di strutture in disuso spesso realizzate con materiali di bassa qualità.



Figura 4.2.7 (a) Progetto dell'intervento tratto da www.sapro.it

Nella figura i lotti raffigurati in colore blu (D/D1, E e B/B1) indicano edifici con porticati destinati ad alloggi residenziali e al terziario.

Gli edifici indicati in azzurra (I, L e H, che è il blocco centrale della struttura dotato di ali) saranno destinati al terziario come quelli indicati in rosso (A e C).

Il progetto prevede la realizzazione di un sistema di aree verdi protette servite da una rete di percorsi ciclopeditoni, la localizzazione di residenze (realizzate con criteri di bio-edilizia) a ridosso delle aree verdi con accesso diretto alle stesse in modo da favorire

la fruizione, nonché l'integrazione, di una serie di servizi in modo da garantire la vitalità urbana del quartiere.

Il traffico veicolare sarà mantenuto all'esterno dell'insediamento, con la realizzazione di una serie di parcheggi privati di uso pubblico, riducendo la viabilità interna alle sole rampe di accesso ai parcheggi.

Conseguentemente tutta l'area centrale costituisce un'unica grande area verde attrezzata di quartiere, una sorta di grande corte comune, sulla quale si affacciano edifici residenziali e terziari.

È, inoltre, prevista la realizzazione di un Parco che sarà costituito dagli ampi spazi scoperti che caratterizzano il complesso del Foro. Lo spazio sarà destinato prevalentemente alla libera fruizione, al gioco (è prevista la realizzazione di una ludoteca che sarà progettata osservando i criteri della bio-edilizia) e alla promozione della cultura. È altresì prevista la messa in opera di un asilo nido che potrà ospitare fino a trenta bambini.

A memoria del vecchio fabbricato "*serbatoio e carico dell'acqua*", il Piano prevede la realizzazione di una torre panoramica che permetta dall'alto la vista del Parco.

Si è deciso, inoltre, di mantenere il muro di cinta, previa ristrutturazione da realizzarsi anche attraverso l'eventuale demolizione e rifacimento di alcuni tratti.

Un ruolo importante per il Parco è affidato alle vecchie tettoie in ghisa che, una volta recuperate, potranno costituire il cuore pulsante del complesso, ospitando di volta in volta mercatini tematici, feste estive di quartiere e concerti di musica all'aperto.

E' prevista la realizzazione di sistemi di teleriscaldamento e cogenerazione capaci di produrre energia termica ed elettrica per gli insediamenti che si verranno a creare con la nuova progettazione dell'area.

Capitolo 5

Metodologia di Applicazione della VAS

5.1 L'applicazione di una metodologia di VAS

L'esecuzione di una valutazione ambientale è un procedimento articolato che ha avuto una forte evoluzione nel tempo e che ha trovato una sua connotazione specifica con l'emanazione della direttiva europea 42/2001 che ha introdotto il tema della *VAS, Valutazione Ambientale Strategica*.

L'obiettivo di questo capitolo è appunto quello di dare un quadro esaustivo degli strumenti necessari per poter individuare la procedura idonea per un'eventuale applicazione della *Valutazione Ambientale Strategica* al PRUSST di Forlì-Forlimpopoli, rivolgendo una maggiore attenzione agli interventi di riqualificazione delle aree dismesse già individuate nel capitolo precedente.

Per il Piano di Recupero Urbano e Sviluppo Sostenibile del Territorio all'epoca della redazione e della successiva ammissione a finanziamento da parte del Ministero dei Lavori Pubblici ancora non era previsto dalla legge l'obbligo di adottare una procedura che ne verificasse, in maniera strategica, la validità, sia dal punto di vista ambientale ma, sinergicamente, da quello sociale, economico, culturale e istituzionale.

Oggi, tuttavia, dopo la direttiva europea 42/2001 e le leggi nazionali e regionali di recepimento, già precedentemente citate, esiste la necessità di assoggettare a VAS tali piani.

L'obiettivo dello studio che verrà in questo capitolo trattato nasce non tanto con l'intento di sottoporre il Piano a VAS, obiettivo impraticabile, poiché, come già precedentemente enunciato, la VAS è una procedura che nasce insieme al Piano e lo accompagna fino alla sua effettiva realizzazione, bensì con l'intenzione di fornire alcuni criteri per assoggettare in futuro i PRUSST a *Valutazione Ambientale Strategica* e soprattutto per sperimentare una metodologia idonea ad avviare il *monitoraggio* di uno strumento complesso come è appunto il PRUSST, con lo scopo di controllare *in itinere* gli effetti delle azioni contenute nel programma e suggerire eventuali correzioni o mitigazioni che si dovessero rendere necessarie .

Nel tempo, chi ha affrontato il tema della valutazione di piani e programmi si è trovato di fronte ad una serie di questioni e in particolare:

- l'oggetto della valutazione, ossia se esso debba consistere nel singolo intervento o nel contesto di pianificazione/programmazione in cui lo stesso sia inserito. Questo profilo rappresenta un tema di grande importanza, poiché tale passaggio comporta un allargamento del campo visivo del soggetto che svolge la valutazione, il quale dovrà ragionare in chiave strategica e non più contestuale, coinvolgendo anche tutti i portatori diretti o indiretti di interessi (*stakeholder*);
- il soggetto preposto alla funzione di “*giudice*” della sostenibilità;
- il momento più adatto per la valutazione. Per forza di cose, esso è strettamente legato al tipo di azione territoriale oggetto di indagine. Da più parti si avverte la necessità di una procedura che segua tutto l'*iter* che connota l'azione territoriale;
- la metodologia di applicazione, ovvero quali siano gli indicatori e i metodi idonei per assolvere il compito.

Dovendo allestire un procedimento di valutazione strategica di un piano/programma è necessario considerare un approccio che valuti tutte le possibili variabili che, in qualche modo, possano influire sullo stato del territorio sia dal punto di vista ambientale, sia da quello sociale, economico, culturale e istituzionale. La valutazione ambientale strategica, infatti, del Piano non si può ridurre alla valutazione delle singole opere, ma dovrà prevedere tutte le possibili esternalità su tutti i settori della zona coinvolta.

Bisogna, inoltre, considerare che lo scenario futuro prospettato dalle politiche pianificatorie di un sistema territoriale non può essere pensato come statico ed univocamente espresso all'interno di un piano/programma ma è sempre necessario considerare la possibilità di variazioni.

Infatti le politiche, le azioni e i soggetti coinvolti interagiscono e si influenzano vicendevolmente, concorrendo progressivamente alla definizione di un nuovo scenario.

In questo quadro di riferimento, complesso e mutevole, i principi della sostenibilità locale diventano al contempo guida e filtro attraverso cui valutare le politiche di lungo

periodo, nonché le azioni che le attuano, modificando il territorio, e individuare se le stesse condurranno a scenari futuri di sviluppo sostenibile.

Nell'analisi delle varie opere che rientrano all'interno del PRUSST, è necessario considerare che l'inserimento delle stesse nel contesto territoriale avvenga minimizzando gli effetti negativi e ottimizzando il più possibile gli effetti positivi.

Tuttavia, sarà inoltre importante che il territorio sia messo nelle condizioni di reagire autonomamente alle sollecitazioni di trasformazione che giungeranno, con la conseguenza che sarà necessario un monitoraggio continuo per assicurare che i bilanci ambientali non vengano alterati oltre il lecito.

Sarà fondamentale, pertanto, individuare le politiche che concorrono a delineare lo scenario futuro e che si riferiscono alle modalità attraverso le quali è possibile approssimare il funzionamento di un sistema locale territoriale ideale e, di conseguenza, affrontare i maggiori problemi che la sostenibilità pone.

Ciascuna di esse non potrà essere messa in atto in maniera svincolata dalle altre, ma dovrà operare in sinergia ed integrare una serie di azioni territoriali che abbiano come fine ultimo lo sviluppo auto-sostenibile del sistema stesso.

Tali politiche possono essere in tal modo individuate:

- Politiche di coesione delle reti sociali: si tratta di rendere più fitte e frequenti le relazioni intercorrenti tra i soggetti, in maniera tale da migliorare la rete relazionale e permettere il raggiungimento di obiettivi comuni riconosciuti come utili e necessari da tutti (problemi legati all'identità urbana e all'identificazione dei cittadini col contesto, alla partecipazione dei cittadini stessi ai processi decisionali, all'integrazione delle categorie "deboli", alla limitazione degli squilibri legati alle rendite).

- Politiche di integrazione o connettività locale del sistema: significa aumentare l'accessibilità alla città o a parti di essa, ma anche migliorare la struttura del sistema ed il dialogo tra le istituzioni (connessione tra il centro e le periferie, anche su reti ciclo-pedonali; equa distribuzione dei servizi sul territorio; miglioramento delle reti istituzionali e dei processi di partecipazione dei privati alla stesura ed alla gestione di piani/programmi).

- Politiche di integrazione a scala territoriale del sistema (apertura del sistema): è una politica rivolta all'integrazione con l'esterno volta ad incanalare flussi, in entrata e in uscita, per creare nuove opportunità di sviluppo e facendo proprio quanto di meglio è stato fatto in altri ambiti simili, creando nuove occasioni di crescita (costruzione di grandi reti infrastrutturali viarie e ferroviarie, insediamento di servizi e funzioni sovralocali; insediamento di funzioni produttive integrate con la ricerca e servizi avanzati).

- Politiche di valorizzazione o patrimonializzazione delle risorse: si traducono in interventi finalizzati ad esaltare le potenzialità del proprio sistema portando a risorsa elementi già presenti che prima non si riconoscevano come tali o lo erano solamente in parte, aumentando le risorse a disposizione del *milieu* locale (vuoti urbani; valorizzazione su larga scala, anche in chiave turistica, delle risorse storiche, artistiche, culturali, eno-gastronomiche; lancio delle potenzialità produttive del sistema; formazione permanente).

- Politiche di tutela dell'ecosistema e della biodiversità: significa rispondere all'esigenza di ridurre l'impatto che le attività dell'uomo hanno sull'ambiente e, nel lungo periodo, ricostruire relazioni tra queste due componenti, basate su regole maggiormente rispettose dell'ambiente (protezione e rinaturalizzazione dell'ambiente naturale ed antropizzato; gestione integrata del ciclo dei rifiuti; contenimento del consumo di suolo e della dispersione insediativi; contenimento del consumo di risorse energetiche; monitoraggio degli inquinanti ed alla loro progressiva riduzione; controllo dei rischi associati ad attività produttive altamente impattanti).

Per quanto riguarda il soggetto che dovrà effettuare la valutazione della sostenibilità, la disposizione del D.lgs 152/2006 che stabiliva la necessità della presenza di un giudice esterno che esprimesse il *giudizio di* compatibilità, generava un approccio detto "command e control" senza il filtro di un confronto con gli enti che propongono e approvano il piano o il programma.

Questa visione venne superata attraverso le disposizioni del decreto legislativo n. 4/2008 che supera la visione della VAS come ulteriore procedimento autorizzativo.

Il giudizio di compatibilità viene sostituito dal “*parere motivato*” che viene emesso dalla autorità competente, individuata, in ambito statale nel Ministero dell’Ambiente, e in ambito regionale nell’amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale, da definire attraverso le disposizioni delle leggi regionali (art 7 commi 5 e 6).

Il superamento della visione della VAS come ulteriore procedimento autorizzativo è strettamente correlato al momento in cui si deve effettuare la valutazione. Di fatti bisognerà iniziare la valutazione dal momento in cui avviene la concezione politica del Piano (*ex ante*), passando dalla sua concretizzazione progettuale (*in itinere*), fino al monitoraggio successivo alla realizzazione (*ex post*).

La valutazione *ex ante* individua la situazione ambientale delle aree oggetto degli interventi e le disposizioni volte al rispetto delle normative comunitarie in materia di ambiente. Essa comporta la decodificazione quantificata della situazione ambientale al momento della redazione del Piano/Programma, l’indicazione degli obiettivi a breve e medio termine, tenuto conto dei piani sovraordinati, e delle risorse finanziarie coinvolte, nonché la valutazione dei possibili impatti generati dalle scelte che sono state effettuate.

La valutazione *in itinere* prende in considerazione i primi risultati degli interventi, la coerenza con la valutazione *ex ante*, la pertinenza degli obiettivi e il grado di conseguimento degli stessi. Valuta, inoltre, la correttezza della gestione finanziaria, nonché la qualità della realizzazione.

La valutazione *ex post* è destinata ad illustrare l’impiego delle risorse, l’efficacia e l’efficienza degli interventi e il loro impatto. Verte, pertanto, sui successi e sugli insuccessi registrati durante il corso di realizzazione del programma.

5.2 Procedura schematica di applicazione della Valutazione Ambientale Strategica

Da quanto emerso nei capitoli precedenti è indubbio che sia impossibile individuare una procedura univoca di valutazione, tale da poter essere trasferita da un caso all'altro senza modifiche.

Dovendo, tuttavia, individuare una serie di fasi, si può determinare uno schema articolato in tal modo:

1. Definizione del quadro conoscitivo ambientale e territoriale:

- Stato dell'ambiente;
- Criticità e sensibilità specifiche;
- Prescrizioni e vincoli alle trasformazioni.

2. Individuazione di obiettivi strategici di sostenibilità ambientale:

- Obiettivi dettati dalla legislazione o dai piani sovraordinati (regionali, provinciali, ecc);
- Obiettivi legati alle caratteristiche specifiche del territorio;
- Obiettivi dettati da strategie locali.

3. Valutazione ambientale della proposta di Piano e delle diverse alternative:

- Verifica di coerenza tra gli obiettivi (urbanistici) del Piano e gli obiettivi ambientali;
- Confronto tra le trasformazioni previste dal Piano e le caratteristiche dell'ambiente interessato;
- Individuazione dei principali impatti ambientali attesi.

4. Integrazione dei risultati nel progetto definitivo di Piano:

- Misure per mitigare/compensare gli eventuali effetti ambientali negativi non eliminabili.

5. Redazione del Rapporto Ambientale finale:

- Resoconto delle analisi, consultazioni, motivazioni alla base delle scelte effettuate.

6. Sistema di Monitoraggio Ambientale:

- Indicatori per rappresentare le modifiche allo stato dell'ambiente nel tempo;
- Verifica degli eventuali effetti negativi in corso e lettura dei meccanismi causa-effetto.
- Misure di retroazione

Pertanto, per iniziare la procedura valutativa è indispensabile considerare il processo evolutivo del territorio che si sta per esaminare.

Ogni sistema territoriale, infatti, presenta peculiarità e patrimoni locali che non possono essere trascurati nell'affrontare i problemi di sostenibilità.

Nei capitoli precedenti è stata data una descrizione dello stato economico, sociale e ambientale della zona oggetto del PRUSST, in modo da poter individuare limiti e opportunità che hanno dato l'*input* alla nascita di questa iniziativa programmatoria.

Sono state inoltre individuate le aree dismesse, oggetto dell'iniziativa di riqualificazione, lo stato di fatto delle stesse, il programma che porterà al recupero di esse e, dove necessario, alla messa in sicurezza delle aree attraverso bonifiche.

Il passo successivo sarà quindi l'individuazione e la valutazione e degli obiettivi, anche al fine di chiarirne la struttura logica e la coerenza generale con gli strumenti urbanistici sovraordinati, tema già affrontato nel paragrafo 3.2.1 del terzo capitolo.

Si parla di *coerenza interna* quando si valuta se gli obiettivi del piano siano coerenti con gli obiettivi ambientali dei piani sovraordinati e di *coerenza esterna* se lo siano gli obiettivi non ambientali del piano

Si era giunti alla conclusione che gli obiettivi del PRUSST in esame fossero fortemente relazionati con lo Schema Direttore di cui il Comune di Forlì si è dotato nel 1998, documento propedeutico alla redazione del nuovo PRG e con gli orientamenti assunti nel quadro di formazione del PRG del Comune di Forlimpopoli, e che gran parte degli interventi fosse conforme agli strumenti urbanistici vigenti (Piani Territoriali Regionali, degli Ambiti Cesenate e Forlivese, nonché con il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Forlì-Cesena), con l'unica eccezione dello scalo merci ferroviario che i Piani Infraregionali avevano localizzato nel Comune di Cesena.

Tuttavia, tale scelta è avvenuta in accordo con la Regione Emilia Romagna e con le Ferrovie dello Stato ed è stata accettata altresì dalla Provincia di Forlì-Cesena in occasione dell'approvazione dell'accordo amministrativo per la promozione del PRUSST.

Successivamente si è passati all'individuazione degli obiettivi del Piano di Forlì-Forlimpopoli e dei risultati attesi, che nel caso in esame riguardano il potenziamento della rete infrastrutturale tra le città di Forlì e di Forlimpopoli, con il fine di agevolare l'insediamento di iniziative economiche rivolte alla produzione di beni e servizi e,

pertanto, di creare una forte ricaduta occupazionale, la difesa dell'ambiente, il recupero del territorio e l'attenzione verso un uso efficiente delle risorse naturali.

Laddove il Piano dovesse indurre degli effetti potenzialmente negativi sull'ambiente sarà necessario individuare le misure idonee per impedirli, mitigarli o compensarli, alla luce delle possibili alternative e tenendo conto delle caratteristiche del territorio e degli scenari di riferimento descritti dal quadro conoscitivo e degli obiettivi di sviluppo sostenibile perseguiti con il medesimo piano.

La VAS è un processo partecipato che segue un percorso decisionale aperto, che punta al coinvolgimento anche dei portatori di interessi non istituzionali, un canale di comunicazione e interazione organizzato e formalmente riconosciuto che in questa fase avranno modo di far sentire la propria voce.

La fase successiva concerne la redazione del Rapporto Ambientale che è un documento in cui si individuano, si descrivono e si valutano gli effetti significativi che il piano/programma potrà avere sull'ambiente e che nasce come supporto dell'attività di pianificazione.

Tale rapporto definisce gli obiettivi di sostenibilità e gli obiettivi strategici che l'amministrazione precedente intende perseguire con il piano e utilizza un set di indicatori ambientali, e non, che possano dare una rappresentazione sintetica, immediata e di facile consultazione, allo scopo di fornire una descrizione esaustiva dello stato ambientale e degli effetti delle scelte di piano.

Tali indicatori possono essere in tal modo individuati:

- indicatori quantitativi giuridici che si confrontano con i limiti e le soglie stabilite dalle leggi;
- indicatori quantitativi non giuridici che si confrontano sulla base di specifici criteri, ad esempio il consumo di suolo, la capacità di depurazione dei reflui, il consumo di acqua potabile etc. al fine di procedere all'analisi e al confronto delle possibili alternative.
- indicatori qualitativi che non possono essere confrontati con dati quantitativi o soglie o limiti, quindi misurano la sostenibilità attraverso una procedura di confronto.

- indicatori cartografici. sovrapposizione di più carte tematiche che una volta incrociate danno un'idea delle criticità che emergono sul territorio.

Il Rapporto Ambientale, inoltre, prevede la redazione di una descrizione sintetica con termini non tecnici delle condizioni dello stato ambientale di riferimento, della coerenza degli obiettivi del piano, della incertezza delle informazioni fornite dagli indicatori di valutazione ambientale e delle fasi principali del controllo ambientale.

L'ultima fase sarà quella di predisposizione al monitoraggio.

In questa fase è, inoltre, necessario individuare le “*dimensioni prestazionali*” e raggrupparle in gruppi di indicatori quali/quantitativi, ciascuno dei quali dovrà essere inerente a uno specifico ambito d'analisi.

Esse potranno essere in tal modo elencate:

- Vitalità ambientale: riguarda gli aspetti ambientali della sostenibilità locale riferendosi alla possibilità di controllare e migliorare le attività umane più dannose per l'ambiente, come ad esempio i cicli delle acque e dei rifiuti.
- Identità urbana: comprende aspetti sociali e culturali della sostenibilità, analizza quanto l'azione favorisca l'auto-riconoscimento degli abitanti nel luogo, la sua differenziazione dal resto della città, la percezione della sua struttura e dei processi che al suo interno si svolgono.
- Coerenza urbanistica: comprende anch'essa le dimensioni culturali e sociali del problema, ma permette di focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti più prettamente urbanistici.
- Accessibilità ai servizi urbani: riguarda aspetti riferibili alla dimensione economica della sostenibilità, quali il miglioramento nell'accessibilità ai principali servizi locali e sovra-locali.
- Controllo istituzionale: analizza non soltanto la capacità delle azioni di migliorare il dialogo tra istituzioni e cittadini ma, soprattutto, la possibilità per questi ultimi di intervenire attivamente e di modificare gli interventi in corso di realizzazione.

Tali macro categorie sono state pensate per potersi adattare all'analisi di un'ampia gamma di azioni territoriali e vanno considerate categorie aperte all'inserimento di nuovi indicatori. Questi ultimi hanno, invece, una stretta attinenza al programma considerato. La valutazione di altri interventi necessita, dunque, di un'opera di revisione degli indicatori al fine di modellarli sull'oggetto dell'analisi.

Dovendo allestire una metodologia di monitoraggio del PRUSST è necessario considerare un approccio che valuti tutte le possibili variabili che, in qualche modo, possano influire sullo stato del territorio, sia dal punto di vista ambientale, sia da quello sociale, economico e istituzionale.

Di fatti, il concetto stesso di sviluppo sostenibile, obiettivo primario della VAS si può articolare in quattro dimensioni:

- sostenibilità ambientale: capacità di mantenere nel tempo qualità e riproducibilità delle risorse naturali, di preservare la diversità biologica e di garantire l'integrità degli ecosistemi;
- sostenibilità economica: capacità di generare in modo duraturo reddito e lavoro e di raggiungere un'eco-efficienza intesa come uso razionale delle risorse disponibili e come riduzione dello sfruttamento delle risorse non rinnovabili;
- sostenibilità sociale: capacità di garantire l'accesso a beni considerati fondamentali (sicurezza, salute, istruzione) e a condizioni di benessere (divertimento, serenità, socialità), in modo equo all'interno delle comunità odierne e anche tra la generazione attuale e quelle future;
- sostenibilità istituzionale: capacità di assicurare condizioni di stabilità, democrazia, partecipazione, informazione, formazione e giustizia.

L'identificazione e l'utilizzo degli indicatori di sostenibilità come strumento a supporto delle politiche di sviluppo sostenibile è ormai ampiamente riconosciuta dai principali organismi internazionali ed europei che si occupano di ambiente e sostenibilità.

Alla Conferenza di Rio⁶ del 1992 si è affermato che *“Indicatori di sviluppo sostenibile devono essere sviluppati al fine di fornire una solida base ai processi decisionali a tutti i livelli e per innescare un meccanismo di autoregolazione dei sistemi integrati di ambiente e sviluppo”*.

Anche le amministrazioni locali hanno riconosciuto l'utilità di questi strumenti ed hanno esplicitamente sottolineato la necessità di individuare un insieme comune di indicatori che possano essere implementati e sperimentati.

Dalla Carta di Aalborg⁷ del 1994, atto costitutivo della Campagna delle Città Europee Sostenibili, si evince che *“...le città sono coscienti di dover basare le proprie attività decisionali e di controllo, in particolare per quanto riguarda i sistemi di monitoraggio ambientale, di valutazione degli impatti, nonché quelli relativi alla contabilità, al bilancio, alla revisione e alla informazione, su diversi tipi di indicatori, compresi quelli relativi alla qualità dell'ambiente urbano, ai flussi urbani, ai modelli urbani e, ancor più importante, su indicatori di sostenibilità urbani...”*

Gli indicatori possono essere classificati, in base alla funzione che svolgono, in due grandi categorie: indicatori descrittivi (o sistematici); indicatori prestazionali.

Si distinguono nello specifico quindi due tipologie di indicatori:

- indicatori “descrittivi” o di contesto, espressi come grandezze assolute o relative, usati per la caratterizzazione della situazione ambientale e per il monitoraggio del processo di piano. Con riferimento al modello logico DPSIR dell'Agenzia Europea dell'Ambiente, gli indicatori descrittivi possono quantificare: Determinanti; Pressioni sull'ambiente; Stato; Impatti sulla salute e sulla qualità della vita; Risposte;
- indicatori “prestazionali”: indicatori che permettono di misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi in termini assoluti (efficacia) e in rapporto alle risorse impiegate (efficienza).

⁶ Conferenza Internazionale su Ambiente e Sviluppo

⁷Quarta Conferenza Europea delle Città Sostenibili intitolata "Aalborg plus10" svolta dal 9 all'11 giugno 1994 ad Aalborg in Danimarca.

Criteri di selezione degli indicatori sono stati messi a punto da diversi enti. In particolare sono stati stabiliti dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) tre grandi requisiti, quali la rilevanza, la consistenza analitica e la misurabilità che sono attualmente accolti e condivisi a livello internazionale.

Inoltre, ogni qualvolta un sistema di indicatori sia destinato ad essere utilizzato all'interno di un processo di pianificazione strategica, la scelta degli indicatori deve essere un processo partecipato che possa portare alla costruzione di un sistema finale idoneo a superare la mera funzione descrittiva per assumere il più impegnativo ruolo di orientamento di scelte e decisioni (allocazione di risorse e definizione di priorità).

In conclusione si può dire che un buon sistema di indicatori di sostenibilità deve essere multidimensionale e quindi in grado di rappresentare le quattro dimensioni della sostenibilità (ambientale, sociale, economica, istituzionale).

Il sistema deve inoltre essere "integrato", cioè saper enfatizzare "l'armonia" tra queste quattro dimensioni, coglierne i collegamenti, e non solo affiancare indicatori di tipo diverso. In questo senso va compiuto anche uno sforzo di sintesi, evitando la produzione di liste con un numero eccessivo di indicatori, ma cercando di costruire indicatori "aggregati" in grado di "catturare" il maggior numero di temi e dimensioni.

La selezione degli indicatori deve inoltre rispettare i tre grandi requisiti stabiliti dall'OCSE: rilevanza, consistenza analitica e misurabilità cui si può aggiungere l'applicabilità, tenendo presente le diverse dimensioni di sostenibilità e la loro declinazione nello specifico contesto in cui essi vanno ad operare.

Volendo concretizzare i quattro requisiti precedentemente enunciati è possibile formulare delle domande che ci si può porre al fine di individuare la validità dell'indicatore.

Per quanto riguarda la rilevanza:

- È coerente tecnicamente (unità di misura, modalità di rilevamento...) con obiettivi di qualità e target adottati?
- È rappresentativo delle condizioni ambientali (o socio economiche) locali, dei fattori di pressione sulle risorse locali e globali e delle politiche?
- È pertinente con le azioni e misure e con i risultati attesi dalle politiche?

Per la consistenza analitica:

- È sensibile ai mutamenti nel tempo dei fenomeni rappresentati?
- È attendibile e affidabile nei metodi di misura e raccolta dei dati?
- Consente una comparabilità di stime e misure effettuate nel tempo?

Per la misurabilità:

- È possibile calcolare un valore numerico o percentuale?
- È possibile individuarne un'unità di misura?

Per l'applicabilità:

- Si basa su dati esistenti e reperibili?
- Può essere prodotto con tempi e a costi accettabili?
- È integrabile in un sistema informativo ambientale?
- È aggiornabile nel tempo con una frequenza significativa?

Nello studio che verrà di seguito trattato, l'identificazione degli indicatori è stata effettuata al fine di predisporre un sistema di monitoraggio ambientale temporale degli effetti del Piano, riguardanti le trasformazioni che porteranno a nuove destinazioni d'uso delle aree industriali dismesse dei comuni di Forlì e di Forlimpopoli incluse nel PRUSST, capace di verificare le prestazioni ambientali e territoriali derivanti dall'attuazione delle previsioni di Piano. Il piano di monitoraggio, infatti, risulta avere la finalità di evidenziare l'insorgenza di eventuali impatti o fenomeni non previsti e, di conseguenza, di apportare le più idonee e tempestive misure di correzione.

5.3 Criteri e indicatori per il monitoraggio del PRUSST di Forlì-Forlimpopoli

L'obiettivo di questo paragrafo è quello di individuare un set indicatori per ognuna delle tematiche principali che affronta il PRUSST, idonei ad impostare una campagna di monitoraggio per la zona oggetto della trattazione.

Gran parte degli indicatori che verranno individuati rispettano le categorie sopraelencate di rilevanza, consistenza, applicabilità e misurabilità. Tuttavia per una minima parte di essi sarà impossibile associarne un valore numerico.

Si è, in ogni caso, deciso di mantenerli nel set di indicatori perché fortemente rappresentativi della realtà investigata.

Verranno costruite delle tabelle con a sinistra il nome dell'indicatore e a destra la sua eventuale unità di misura.

Vitalità ambientale:

Gli indicatori che riguardano questa categoria hanno lo scopo di individuare le ricadute sul sistema ambiente delle scelte operate nella definizione del Piano.

Per le aree oggetto dell'analisi sono state individuate sei categorie principali di indicatori, riguardanti:

- tutela e il potenziamento delle aree naturalistiche;
- risorse idriche;
- suolo e sottosuolo
- qualità dell'aria
- smaltimento dei rifiuti
- rumore

Tutela e potenziamento delle aree naturalistiche

Tutela e Potenziamento delle Aree Naturalistiche	% Aree Verdi	%
	Misure di naturalizzazione atte a tutelare l'ambiente naturale e antropizzato.	Descrizione Intervento
	Presenza di corridoi ecologici urbani	km

Risorse Idriche

Risorse Idriche	Numero di abitanti equivalenti generati dal comparto	Numero
	Numero di nuove strutture commerciali	Numero
	Popolazione asservita dai sistemi di trattamento dei reflui totali e per depuratore	Numero

Suolo e Sottosuolo

Suolo e sottosuolo	Controllo dei valori degli inquinanti del sottosuolo	Numero di analisi, studi e programmi di intervento per bonifica e recupero di siti inquinati
	Percentuale di superficie impermeabilizzata	%
	Rapporto tra area edificata e spazi aperti	%

Controllo qualità dell'aria

Qualità dell'Aria	Concentrazione di inquinanti	µg/mc
	Concentrazione polveri sottili	%
	Emissione annua complessiva di CO2 equivalente	%
	Misure per disincentivare l'utilizzo dei mezzi di trasporto privato.	Descrizione delle misure adottate

Smaltimento dei rifiuti

Smaltimento dei Rifiuti	Raccolta differenziata complessiva e procapite	% -Kg/abitante
	RU avviati a smaltimento totale e pro capite	t/anno – kg/abitante
	Quantità di materiali avviati a compostaggio	t/anno
	Adesione al compostaggio domestico	Numero
	Numero di interventi edilizi realizzati con l'uso di inerti riciclati	Numero

Rumore

Rumore	Popolazione residente nelle abitazioni a ridosso della rete ferroviaria.	Numero abitanti
	Popolazione residente nelle abitazioni a ridosso di strade urbane fortemente trafficate.	Numero abitanti
	Presenza di misure per l'abbattimento/riduzione del rumore (es. barriere antirumore lungo la ferrovia)	Km di barriere

Energia

Energia	Estensione pannelli solari termici e fotovoltaici	Superficie in mq
	Numero edifici realizzati con criteri di bioarchitettura, sul totale dei nuovi interventi	%
	Energia prodotta da fonti rinnovabili	Wh/anno

Accessibilità, dimensione economica della sostenibilità:

Con i seguenti indicatori si valuterà con quali modalità il PRUSST ha indotto effetti sul sistema economico, osservando in maniera particolare gli aspetti che riguardano la mobilità e l'occupazione.

Mobilità

Mobilità	Creazione di nuove infrastrutture	Km di rete
	Presenza di misure per il miglioramento della rete ciclo-pedonale	Km di rete
	Misure per migliorare il servizio di trasporto pubblico.	numero di autobus e di fermate che servono la zona
	Area pedonalizzata	Mq
	Misure per aumentare la sicurezza per i pedoni(sottopassi, sovrappassi, semafori pedonali, dissuasori)	Numero sottopassi/sovrappassi, semafori pedonali e dissuasori
	Dotazione di Parcheggi	mq

Ricadute occupazionali

Ricadute occupazionali	Numero nuove attività commerciali- numero addetti	Numero
	Numero nuove attività del terziario-numero addetti	Numero
	Numero posti di lavoro generati per la realizzazione dei lavori	Numero

Identità urbana, aspetti sociali della sostenibilità:

Verranno individuati gli indicatori atti a dimostrare con quali modalità il PRUSST ha influito sulla valorizzazione del patrimonio storico e culturale e sul recupero della memoria storica da parte della cittadinanza.

Valorizzazione delle risorse storiche, architettoniche e culturali.

Valorizzazione delle Risorse	Recupero e riqualificazione di aree dismesse o di particolare pregio storico e architettonico destinate a servizi per la collettività	Numero di aree riqualificate
	Misure per l'inserimento del patrimonio storico nelle reti globali	Descrizione Misure
	Misure per la valorizzazione del patrimonio artistico e culturale (elementi di pregio riqualificati)	Numero di elementi riqualificati
	Demolizione edifici fatiscenti	Numero

Recupero della memoria storica

Recupero memoria storica	Misure volte all'identificazione della cittadinanza con il contesto.	Descrizione delle misure
	Presenza di luoghi di aggregazione e di iniziative volte a recuperare la memoria storica	Descrizione delle misure
	Misure per favorire la fruizione del contesto urbano anche per i soggetti deboli (es. mezzi pubblici dotati di pedane per i disabili, semafori per non vedenti)	Numero

Coesione tra le reti sociali

Coesione tra le reti sociali	Misure per la commistione di gruppi sociali nel medesimo tessuto urbano per migliorare la convivenza, la vivibilità e l'integrazione dei soggetti deboli	Descrizione delle misure
	Numero di edifici destinati alle classi sociali più deboli	Numero
	Presenza di beni e servizi pubblici	Descrizione dei beni e dei servizi presenti

Controllo istituzionale:

Verranno individuati gli indicatori necessari per poter controllare il buon andamento del Piano, il livello di partecipazione dei cittadini nelle scelte e il coinvolgimento del ruolo dei privati nel programma.

Coinvolgimento del ruolo del privato nelle iniziative

Coinvolgimento del privato nelle iniziative	Numero incontri organizzati con imprenditori locali	Numero
	Numero di progetti di iniziativa privata	Numero
	Numero di opere pubbliche realizzate con risorse esclusivamente private	Numero

Risorse economiche private attivate nel programma

Risorse private attivate nel programma	Risorse private attivate per progetti di interesse privato	Euro
	Risorse private per opere pubbliche o di interesse pubblico	Euro
	Rapporto tra risorse private e risorse pubbliche attivate per il programma	%

Misure di partecipazione del pubblico al programma

Misure di partecipazione del pubblico	Numero di incontri sul tema con la cittadinanza	Numero
	Numero di variazioni al progetto suggeriti dalla cittadinanza;	numero
	Numero di pubblicazioni del rapporto di monitoraggio previste all'anno	N/anno

Coerenza urbanistica

Con questo set di indicatori si valuterà la coerenza del PRUSST con gli strumenti pianificatori sovraordinati.

Coerenza urbanistica	Coerenza con il PTR (Piano Territoriale Regionale)	Descrizione della coerenza
	Coerenza con il PTCP (Piano Territoriale Coordinamento Provinciale)	Descrizione della coerenza
	Coerenza con i Piani Urbanistici dei Comuni coinvolti	Descrizione della coerenza

Gli indicatori individuati saranno necessari per applicare una verifica di coerenza ovvero una sorta di valutazione *ex ante*, che in realtà all'epoca di redazione del Piano non era prevista e che, pertanto, nella realtà non è mai avvenuta.

Tuttavia, tale valutazione ai fini dello studio svolto risulta un importante passaggio che poi conduce alla fase di monitoraggio.

La valutazione di coerenza dovrà verificare se il Piano segue il principio di sostenibilità in maniera globale, senza trascurarne alcun effetto.

Sono state escluse dallo studio le aree dell'ex Eridania e del nuovo scalo merci perché al momento ne è stata bloccata la realizzazione.

L'intervento sull'area ex Eridania è stato eliminato in quanto la proprietà privata non è stata in grado di definire tempi certi rispetto all'attuazione del progetto originariamente previsto che probabilmente dovrà essere rivisto anche nei contenuti, mentre quello sull'area dello scalo merci è stato eliminato in quanto l'area, principalmente di proprietà di RFI S.p.A., è ancora destinata a Scalo Merci e potrà essere dismessa, alienata e riqualficata solo successivamente alla realizzazione del Nuovo Scalo Merci a Villa Selva.

Si è provato ad individuare in maniera schematica, utilizzando delle matrici, gli effetti del PRUSST sul territorio segnalando quelli potenzialmente positivi, con una valutazione da uno a tre simboli positivi (+), quelli potenzialmente negativi, con una

valutazione da uno a tre simboli negativi (-), quelli che non danno effetti (=) e quelli che ancora saranno da studiare in maniera più dettagliata (?).

Ad ogni matrice seguirà una breve descrizione sui contenuti che illustrerà in che modo i progetti del PRUSST hanno generato effetti negativi o positivi sulle categorie in esame.

Vitalità Ambientale		Area Orsi Mangelli	Area ex Bartoletti	Area Forlanini	Area Foro Boario	Area ex Ancora (Forlimpopoli)
	<i>Tutela e potenziamento delle aree naturalistiche</i>	++	+	=	++	=
	<i>Suolo e Sottosuolo</i>	?	?	?	?	?
	<i>Qualità dell'Aria/ Smaltimento dei Rifiuti/ Risorse Idriche</i>	?	?	?	?	?
	<i>Rumore</i>	+	+	+	=	=
	<i>Energia</i>	?	?	?	?	?

Per quanto riguarda la categoria che concerne la “*Tutela e potenziamento delle aree naturalistiche*”, i progetti contrassegnati dal segno positivo prevedono la realizzazione di ampie aree verdi, in alcuni casi di veri e propri parchi e di una buona campagna di creazione di alberature.

Sono state contrassegnate con segno interrogativo (?) per la categoria *suolo e sottosuolo* le iniziative nate nelle aree oggetto di dismissione di attività produttive.

La tendenza, tuttavia, porta a considerare che, a breve (una volta completata la fase di bonifica delle aree in esame), il segno potrà trasformarsi in positivo.

Sono stati infine attribuiti valori positivi per la categoria *Rumore* ai progetti che ricadono nei pressi della rete ferroviaria perché, nonostante la vicinanza con una fonte di inquinamento acustico, sono previste misure di mitigazione, quali barriere antirumore o filari di alberature che renderanno minimo l’impatto sulla popolazione.

Non sono state previste dalla parte del Piano in esame misure per un'ottimale gestione del settore delle risorse idriche, di quello dei rifiuti e per il miglioramento della qualità dell'aria.

Per quanto concerne la gestione delle risorse idriche, sebbene una delle quattro linee d'azione principali riguardi la connessione al CER (canale emiliano romagnolo), con l'obiettivo di sostituire l'impiego delle acque del sottosuolo con l'utilizzazione di acque superficiali, al fine di ridurre il fenomeno di subsidenza non è stata individuata una effettiva linea d'azione.

Difatti non risulta programmata alcuna effettiva linea d'azione che comporti la messa in opera di sistemi per la razionalizzazione del consumo delle acque, quali la contabilizzazione individuale obbligatoria del consumo di acqua potabile, l'adozione di dispositivi per la regolazione dei flussi d'acqua nelle cassette dei gabinetti o l'utilizzo delle acque meteoriche per l'irrigazione delle aree verdi, per la pulizia dei cortili o per l'alimentazione delle lavatrici per i nuovi edifici residenziali che sono in dirittura di completamento.

Non è stata prevista, inoltre, alcuna iniziativa per la promozione dell'efficienza energetica e quindi per la diminuzione delle emissioni di CO₂, quali l'incentivazione di acquisto di dispositivi a basso consumo energetico o l'installazione di sistemi per la produzione "casalinga" di energia pulita (pannelli fotovoltaici).

E' invece ipotizzabile che l'intervento non generi impatti negativi significativi sulla qualità dell'aria, visti gli interventi messi in atto per incentivare modalità di spostamento sostenibili (vedi anche la matrice Accessibilità).

Infine, per quanto riguarda la gestione integrata dei rifiuti non è, ad esempio, stata programmata alcuna iniziativa volta all'incentivazione dei soggetti privati al compostaggio domestico né una campagna di sensibilizzazione per gli esercizi commerciali per la vendita di prodotti sfusi o alla spina (latte o detersivi).

Accessibilità		Area Orsi Mangelli	Area ex Bartoletti	Area Forlanini	Area Foro Boario	Area ex Ancora (Forlimpopoli)
	<i>Mobilità</i>	+++	+++	+++	+	+++
	<i>Ricadute Occupazionali</i>	+++	+++	+++	+++	+++

Per quanto riguarda la mobilità, i progetti inducono sempre effetti positivi o addirittura molto positivi.

È innanzitutto previsto l'ampliamento della rete infrastrutturale per migliorare e ottimizzare il trasporto delle persone e delle merci.

Inoltre, i progetti che nascono nei pressi della stazione di Forlì prevedono la creazione di una rete ciclopedonale che li metta in comunicazione con la stazione stessa e con il sistema del centro storico della città. Sono previsti, inoltre, una serie di attraversamenti stradali facilitati per aumentare il grado di sicurezza.

Nell'intervento sull'area ex Ancora di Forlimpopoli è prevista la connessione di tipo pedonale e ciclabile con il centro città, con l'intenzione di creare un unico sistema con il centro storico. Anche se in linea definitiva il Piano induce effetti positivi sulla mobilità bisogna comunque sottolineare l'assenza di indicazioni specifiche su eventuali nuove linee di trasporto pubblico che serviranno le zone in esame.

Il Programma pone, inoltre, una forte attenzione sulle ricadute occupazionali degli investimenti.

In tutti i progetti sono previsti, oltre ai posti di lavoro necessari per l'esecuzione delle opere, impiegati nelle costruzioni e nelle imprese che offrono beni e servizi, anche l'instaurazione di rapporti di lavoro di tipo permanente.

Identità Urbana		Area Orsi Mangelli	Area ex Bartoletti	Area Forlanini	Area Foro Boario	Area ex Ancora (Forlimpopoli)
	<i>Valorizzazione delle risorse storiche, architettoniche e culturali.</i>	+++	++	++	++	+
	<i>Recupero della Memoria Storica</i>	+	+	+	+++	+
	<i>Coesione tra le reti sociali</i>	++	+	+	++	+

La valorizzazione delle risorse storiche, architettoniche e culturali occupa un ruolo di primaria importanza nei progetti esaminati, che puntano sulla riqualificazione delle aree per attrarre una grande mole di investimenti tali da trasformare le stesse da luoghi fatiscenti a vere e proprie perle all'interno della città.

Interventi di archeologia industriale sono stati previsti, ad esempio, per il progetto di recupero dell'area ex Orsi Mangelli che prevede il mantenimento di numerose strutture industriali quali la ciminiera o l'ex centrale termica.

Tutti gli interventi di recupero individuati pongono al centro della propria azione il recupero della memoria storica della città e, tra questi, l'intervento per il recupero del Foro Boario ha una importanza sicuramente maggiore. Infatti, questo intervento nasce con l'ambizione di dare un'identità a un quartiere e di restituire al Foro un ruolo di polarità urbana.

Grande importanza ha, inoltre, il risvolto sociale degli interventi che prevedono forti iniziative per la commistione di gruppi sociali nel medesimo tessuto urbano, al fine di migliorare la convivenza, la vivibilità e l'integrazione dei soggetti deboli, quali la destinazione di una quota delle residenze generate all'edilizia sociale e la presenza di numerosi servizi territoriali.

Controllo Istituzionale		Area Orsi Mangelli	Area ex Bartoletti	Area Forlanini	Area Foro Boario	Area ex Ancora (Forlimpopoli)
	<i>Coinvolgimento del ruolo del privato nelle iniziative</i>	+++	++	++	++	++
	<i>Risorse economiche private attivate nei progetti del programma</i>	+++	++	++	+++	++
	<i>Misure di partecipazione del pubblico ai progetti del programma</i>	?	?	?	?	?

Il ruolo dei privati, come già più volte citato nella trattazione, ha avuto un ruolo di grande rilevanza nel PRUSST, infatti, il bando stesso prevedeva la necessità di una quota di investimenti per l'ammissione a finanziamento da parte del Ministero dei Lavori Pubblici.

L'apporto del capitale privato, nella realizzazione della riqualificazione delle aree dismesse, ha coperto gran parte delle iniziative dei progetti riguardanti la riconversione delle aree industriali dismesse ed è per questo motivo che le due righe sono contrassegnate in maniera molto positiva.

Non si hanno ancora dettagliate informazioni sulla partecipazione attiva del pubblico alla stesura del PRUSST.

Coerenza Urbanistica		Area Orsi Mangelli	Area ex Bartoletti	Area Forlanini	Area Foro Boario	Area ex Ancora (Forlimpopoli)
	<i>Coerenza con il PTR (Piano Territoriale Regionale)</i>	++	++	++	++	++
	<i>Coerenza con il PTCP (Piano Territoriale Coordinamento Provinciale)</i>	++	++	++	++	++
	<i>Coerenza con i Piani Urbanistici dei Comuni coinvolti</i>	++	++	++	++	++

Gli obiettivi del PRUSST studiati nella trattazione sono fortemente relazionati con lo Schema Direttore di cui il Comune di Forlì si è dotato nel 1998, documento propedeutico

alla redazione del nuovo PRG e con gli orientamenti assunti nel quadro di formazione del PRG del Comune di Forlimpopoli e che gran parte degli interventi è conforme agli strumenti urbanistici vigenti (Piani Territoriali Regionali, nonché con il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Forlì-Cesena).

Si può concludere questa fase affermando che il settore del PRUSST studiato affronta in maniera strategica e con spunti molto positivi alcuni aspetti della sostenibilità e induce buoni e, a volte, ottimi effetti sull'economia, sull'architettura, sulla cultura e sull'ambiente stesso.

Tuttavia, proprio a causa della mancanza di una valutazione ex ante che indirizzasse il Piano ad una visione onnicomprensiva della realtà in via di definizione, sono state trascurate, o trattate in maniera marginale e poco dettagliata, altre tematiche che in futuro *piani* simili saranno costretti a contemplare.

Alla luce dei risultati ottenuti e delle opere che sono state effettivamente realizzate si può passare alla fase del monitoraggio

Solo alcuni degli indicatori precedentemente individuati saranno necessari per la campagna di monitoraggio che valuterà se quanto è stato previsto in fase di progettazione, e positivamente valutato nella precedente verifica di coerenza sia effettivamente stato realizzato, nonché se le realizzazioni effettivamente inducono effetti positivi sulle quattro categorie di sostenibilità precedentemente individuate.

In questo caso si parlerà di indicatori di contesto che verranno utilizzati per aggiornare il quadro di riferimento al fine di evidenziarne le evoluzioni e a far emergere eventuali effetti non previsti nella fase di valutazione precedente.

Saranno utili altresì, per verificare la direzione assunta dal Programma, relativamente sia agli obiettivi di protezione ambientale, nonché verso gli obiettivi di natura economica, sociale culturale ed istituzionale.

Si potranno quindi individuare gli effetti potenzialmente negativi che le realizzazioni del Piano potranno indurre sul territorio, con lo scopo di individuare, dove possibile, soluzioni alternative o le misure idonee per mitigare o compensare gli effetti.

Per ciascuna delle cinque aree coinvolte sarà necessario costruire delle matrici di rapida lettura che possiedono informazioni riguardo al tipo di intervento da monitorare e allo stato di avanzamento dell'opera.

Sarà inoltre necessario individuare la frequenza temporale idonea (valutando costi e benefici) con cui effettuare le indagini, in modo da avere sempre un controllo continuo sulle aree esaminate, e valutare, pertanto, gli effetti del Piano che hanno avuto buon esito e quelli che invece non sono riusciti a giungere a completa realizzazione.

	Sottocategorie	Indicatore	Unità Di Misura
Vitalità Ambientale	<i>Tutela e potenziamento delle aree naturalistiche</i>	Aree Verdi Realizzate sul totale previsto dal Piano	%
		Km di corridoi ecologici urbani	km
	<i>Suolo e Sottosuolo</i>	Controllo esito delle bonifiche (valore inquinanti)	mg/mc
		Percentuale di superficie impermeabilizzata su superficie totale	%
		Rapporto tra area edificata e spazi aperti	%
	<i>Rumore</i>	Quantità di misure per l'abbattimento/riduzione del rumore (es. barriere antirumore lungo la ferrovia)	Km
Accessibilità	<i>Mobilità</i>	Creazione di nuove infrastrutture (km)	Km
		Presenza di misure per il miglioramento della rete ciclo-pedonale (km nuova rete)	Km
		Area pedonalizzata	Mq
		Misure per aumentare la sicurezza per i pedoni (numero sottopassi, numero sovrappassi)	Numero-Numero
		Dotazione di Parcheggi (superficie)	Mq
	<i>Ricadute Occupazionali</i>	Numero nuove attività commerciali- numero addetti su attività e addetti previsti dal piano	%
		Numero nuove attività del terziario-numero addetti su attività e addetti previsti dal Piano	%
	Identità Urbana	<i>Coesione tra Classi Sociali</i>	Numero di edifici destinati alle classi sociali più deboli su numero edifici previsto dal Piano
<i>Valorizzazione risorse storiche architettoniche.</i>		Elementi di Pregio Riqualficati	Numero
		Numero Strutture Fatiscenti Demolite	Numero

Le informazioni che riguardano lo stato di attuazione degli altri interventi risalgono all'ultimo *rapporto di monitoraggio* (agosto 2009) e indicano una situazione che è molto prossima alla completa realizzazione delle opere.

Tuttavia, non si hanno ancora a disposizione le informazioni dettagliate dei valori dei singoli indicatori che sono stati individuati per le cinque aree dismesse oggetto della riqualificazione, e, pertanto, la verifica dello stato di attuazione rimarrà limitata ad un livello di dettaglio minore e, non avendo valori numerici ai quali far riferimento, rimarrà una considerazione esclusivamente descrittiva.

Per quanto riguarda l'area Orsi Mangelli le opere di urbanizzazione in tutte le aree bonificate e disponibili sono già state completate.

Resta da completare un piccolo tratto di percorso fra la Piazza interna al comparto e il Piazzale del Lavoro in adiacenza all'area di Romagna Acque. È da restaurare la porzione di muro della vecchia fabbrica che, in accordo con la Soprintendenza, si è deciso di mantenere sul fronte del Viale della Libertà ed in prossimità del Piazzale della Stazione. Non appena saranno concluse le opere di bonifica dell'area verde, e la stessa sarà stata restituita a norma di legge, potranno essere completate tutte le opere di urbanizzazione afferenti il parco interno e i parcheggi sul fronte della via Manzoni.

Pertanto, il completamento delle opere di urbanizzazione è in buona parte connesso ai tempi di esecuzione della bonifica.

Nell'area ex Bartoletti attualmente risulta completato il grande parcheggio, con accesso da via Leonardo da Vinci e l'area verde principale su via Volta, dove sono state piantate le previste alberature. Tale area risulta oggi completamente inerbita. Rimarrà da completare (quando saranno stati realizzati gli edifici) il viale centrale.

L'intervento sull'area ex Forlanini è stato completamente realizzato, così come quello sull'area ex Ancora a Forlimpopoli, poiché il *rapporto di monitoraggio* stesso dichiara che l'intervento può considerarsi concluso in quanto sono state realizzate tutte le opere di urbanizzazione e tutti gli edifici previsti.

Ancora si conosce lo stato d'attuazione dell'intervento sull'area ex Foro Boario.

Conclusioni

L'applicazione della metodologia di monitoraggio presenta numerose difficoltà poiché l'assenza della valutazione *ex ante* comporta delle mancanze che saranno difficilmente recuperabili con azioni future.

Infatti, tale valutazione della situazione ambientale dell'area considerata, dei settori ambientali sui quali presumibilmente gli interventi avranno un impatto notevole, delle disposizioni volte ad integrare l'aspetto ambientale dell'intervento con gli altri temi della sostenibilità, nonché della coerenza con gli obiettivi a breve e lungo termine fissati dal Piano, è indispensabile per la buona riuscita dello stesso al fine di una prima individuazione degli effetti negativi che si possono generare sul territorio.

Il ruolo della valutazione *ex ante*, infatti, è proprio quello di fare emergere le deviazioni che possono sorgere nel corso dell'intero processo di decisione, non legittimandone quindi sequenzialmente le singole scelte, ma accentuando piuttosto gli effetti non attesi. Questa posizione ridefinisce sostanzialmente il ruolo delle fasi della valutazione strategica.

La stessa dispone che la valutazione *ex ante* fornisca una descrizione, quantificata nella misura del possibile, della situazione ambientale attuale, nonché una stima dell'impatto atteso della strategia e degli interventi sulla situazione ambientale, determinando, quindi, tutti i possibili effetti potenzialmente negativi e gli eventuali scostamenti delle dinamiche in atto dai programmi intrapresi.

Questa analisi sarà fondamentale, pertanto, al fine di poter individuare le eventuali alternative progettuali.

Tuttavia, in alcuni casi l'applicazione delle alternative non rappresenta una possibilità facilmente attuabile. In tal caso la valutazione *ex ante* individuerà le misure di mitigazione o compensazione idonee al fine di limitare al massimo gli impatti delle scelte sul territorio.

Come si è già argomentato precedentemente l'assenza di tale verifica preliminare della coerenza del PRUSST in esame, poiché all'epoca della redazione di esso non era ancora previsto per legge l'assoggettamento a VAS, rende il Piano debole su alcune tematiche di sostenibilità ambientale che oggi rivestono un ruolo fondamentale, tra le quali le

questioni della *gestione dei rifiuti*, della *razionalizzazione delle risorse idriche* e della *tutela del sistema aria*.

Si è, infatti, osservato la mancanza di una politica che individuasse buone pratiche per la gestione di questi tre importanti settori del sistema ambiente e che imponesse obblighi per facilitarne un'oculata gestione.

Manca, inoltre, anche una valutazione *in itinere* che prenda in considerazione i primi risultati degli interventi, la coerenza con la valutazione *ex ante*, la pertinenza degli obiettivi e il grado di conseguimento degli stessi e che valuti, inoltre, la correttezza della gestione finanziaria, nonché la qualità della realizzazione.

Questa situazione rende il monitoraggio, per questo tipo di studio, una fase importante e imprescindibile, che non si limiti ad una semplice valutazione *ex post*, destinata ad illustrare l'impiego delle risorse, l'efficacia e l'efficienza degli interventi e il loro impatto.

Infatti il monitoraggio non avrà solo il compito di controllo nel tempo dell'attuazione del Piano e di verifica del conseguimento dei suoi obiettivi ambientali che verranno analizzati attraverso il set di indicatori precedentemente individuati, ma rappresenterà una fase di accertamento degli impatti potenzialmente negativi generati dalle scelte a causa dell'assenza della valutazione *ex ante*.

Conseguentemente all'esito di tale verifica laddove si dovesse manifestare la necessità, si dovranno individuare le misure idonee per poter eliminare quanto più possibile gli effetti negativi.

Si dovranno individuare, dove possibile, le alternative progettuali idonee ad annullare tali effetti mentre, qualora questo non sia possibile, individuare misure che possano comunque limitarli al massimo.

Queste misure possono essere *mitigazioni* quando si intendono quelle opere che sono necessarie a ridurre l'impatto ambientale dovuto ad una determinata azione impattante, come gli interventi per abbattere il rumore, per contenere la diffusione degli inquinanti nell'aria o per creare delle fasce di vegetazione.

Si parla, diversamente, di interventi di *compensazione ambientale* quando ci si riferisce ad azioni di miglioramento ambientale che vanno a compensare il danno determinato da una possibile opera che genera effetti dannosi sull'ambiente.

Questa tipologia di azione può comprendere, oltre agli interventi di mitigazione, la realizzazione di piste ciclabili, il rimboschimento di superfici nel territorio offeso da un'infrastruttura, etc. Ad esempio, il rimboschimento può contribuire a riequilibrare gli effetti sull'atmosfera, dovuti, nel caso di una strada, all'emissione da parte dei veicoli di gas serra come la CO₂.

Questo intervento di mitigazione ha un effetto generale, non limitato alle zone limitrofe all'infrastruttura.

Tuttavia, l'effettiva applicabilità di queste azioni in una fase di monitoraggio, che rappresenta la fase terminale dell'azione di pianificazione, risulta spesso, per non dire sempre, molto complicata.

Si può considerare, impraticabile, la possibilità di individuare possibili alternative una volta che le opere sono già in fase di realizzazione, se non, addirittura, già completate.

Discorso analogo, anche se con un margine di applicabilità leggermente più elevato, si può fare per le opere di mitigazione che possono essere localizzate anche in una fase conclusiva dei lavori.

Buone possibilità di realizzazione si possono invece avere per le opere di compensazione, poiché le stesse possono non essere localizzate nell'area oggetto dell'intervento, bensì in aree prossime o limitrofe in cui, eventualmente, sarà ancora possibile intervenire.

Queste possibilità, in ogni caso, rimangono soltanto una possibile sperimentazione di applicazione della *Valutazione Ambientale Strategica* per un Piano già in fase di realizzazione e in cui non era prevista l'obbligatorietà della definizione delle valutazioni *ex ante* e *in itinere*.

In una situazione come questa le difficoltà di applicazione di una metodologia di applicazione rimangono forti ed evidenti e indicano che, sebbene il Piano considerato sia un PRUSST, che porta con sé il concetto di sviluppo sostenibile e pertanto dovrebbe contenere progetti "virtuosi", la procedura di VAS risulta un procedimento fondamentale e improrogabile.

Come visto, infatti, la mancanza di un procedimento che accompagni il Piano dalla sua concezione politica fino alla sua completa realizzazione, dotato di un'analisi di coerenza con gli obiettivi economici, culturali, istituzionali, ma soprattutto ambientali della

sostenibilità può generare degli scompensi che può essere impossibile, o molto complicato, sanare nelle fasi conclusive della realizzazione.

Lo studio che è stato impostato, pertanto, può avere soltanto la finalità di sperimentazione di una metodologia ex post che possa suggerire le linee guida fondamentali per l'applicazione di una metodologia di VAS anche a Piani già in fase di realizzazione.

Bisogna, in ogni caso lavorare con la consapevolezza delle difficoltà che si incontreranno per la valutazione di una iniziativa programmatica che volge ormai al termine e che non ha previsto precedenti momenti di indagine.

Si giunge pertanto alla considerazione della necessità per tutti gli strumenti di pianificazione, PRUSST compresi, di un procedimento articolato in più fasi, in cui ogni momento di valutazione dovrà svolgere la propria attività per *individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti e essere in grado di adottare le misure correttive che si ritengono opportune* -come asserisce l'articolo 10 della direttiva europea 42/2001- lasciando al monitoraggio soltanto il compito di controllo dell'attuazione del Piano e del conseguimento degli obiettivi di sostenibilità.

Una procedura così articolata dovrà svilupparsi negli anni insieme al Piano al fine di promuovere, così come stabilito dalla direttiva europea 42/2001 che, come più volte citato, ha introdotto il tema della *Valutazione Ambientale Strategica*, occasioni di sviluppo sostenibile.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *VIA-VAS-AIA: profonde modifiche rispetto al testo del D.Lgs n.152/2006*, in Rivista Regione Ambiente.

AA. VV. *Guida per fare rapporti ambientali nelle procedure di Valutazione Ambientale Strategica*, in Progetto AGIRE - Regione Emilia-Romagna, Regione Puglia, Arpa Emilia-Romagna.

AA.VV., *Fondare la valutazione, la selezione dei progetti nei PRUSST*, in Rassegna Italiana di Valutazione.

AIRIS - Servizi e Progetti per l'Ambiente, *Rapporto di Sostenibilità Ambientale del PRUSST di Forlì-Forlimpopoli*.

Maria Berrini, *Gli indicatori per lo sviluppo sostenibile*, in Ambiente Italia, Istituto di Ricerche.

Francesca Garbarini, *Inquadramento del processo di Vas nei diversi livelli di pianificazione di settore*, Relazione Corso "Valutazione Ambientale Strategica del piano urbanistico comunale". Procedure, strumenti e casi in Emilia-Romagna 23 Febbraio 2010, Bologna.

Carmela Gargiulo Rocco Papa, *Aree dismesse e processi di trasformazione urbana in Processi di trasformazione urbana e aree industriali dismesse: esperienze in atto in Italia*, Atti dei convegni Audis 1999/2000, Edizioni Audis Venezia, 2001

Amalia Martelli, *Sulle condizioni che influenzano la trasformabilità e ostacolano la riqualificazione delle aree industriali dismesse*, Tesi di Dottorato. Università La Sapienza, Roma.

Ombuen Simone, Ricci Manuela, Segnalini Ornella, *I programmi complessi. Innovazione e piano nell'Europa delle regioni*, Ed. Il Sole 24 Ore, 2000.

Giovanni Procioni, *Criticità/Opportunità e Governance, pianificazione urbana nella rete delle medie città*, Ed. Franco Angeli, 2006.

Sgorbati, Dotti, Campilongo, Ricciuti, Pietra, Coletta, *Aree industriali dismesse. La situazione nelle aree metropolitane italiane*, ARPA Lombardia, APAT.

Simona Tondelli, *VAS e VALSAT nel piano urbanistico comunale: contenuti*, Relazione Corso “Valutazione Ambientale Strategica del piano urbanistico comunale”. Procedure, strumenti e casi in Emilia-Romagna 23 Febbraio 2010, Bologna.

Alessio Vinelli e Christian Violi, *Programmi di recupero urbano e sostenibilità: tre momenti di valutazione*, Atti del Congresso AIV, 2005.

Rosanna Zavattini, Barbara Nerozzi, *La Valutazione di Sostenibilità ambientale e territoriale (VALSAT) dei piani territoriali ed urbanistici previsti dalla Legge Regionale dell'Emilia Romagna 20/2000 “Disciplina sulla tutela e uso del territorio”*, Atti del Convegno, *La Valutazione Ambientale Strategica. La direttiva 42/2001/CE e le esperienze applicative*, 31/03/2004 Abano Terme (PD).