

# Piano strutturale comunale associato bassa romagna S.Agata sul Santerno marzo 2009



## PIANO STRUTTURALE COMUNALE Relazione illustrativa CONTRODEDUZIONI

ADOTTATO	Delibera di C.C.	n. <u>28</u>	del <u>30/07/2008</u>
APPROVATO	Delibera di C.C.	n. <u>20</u>	del <u>21/04/2009</u>
PUBBLICATO	BUR	n. <u>106</u>	del <u>17/06/2009</u>

**Sindaco**

Franca Proni

**Assessore competente**

Luigi Antonio Amadei

**Segretario Comunale**

Valeria Villa

**Responsabile della gestione associata  
e del procedimento del PSC**

Arch.Teresa Chiauzzi

**Responsabile del Servizio comunale competente**

Geom.Gian Franco Fabbri

**Progettisti PSC**

(di concerto con l'Ufficio di Piano Associato)

Tecnicoop-Bologna : Arch.Rudi Fallaci

Arch.Carlo Santacroce

Presidente dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna

Raffaele Cortesi

Referente dei Sindaci

Antonio Pezzi

I Sindaci

Angelo Antonellini (Alfonsine)

Mirco Bagnari (Fusignano)

Giovanni Ciarlariello (Bagnara di Romagna)

Raffaele Cortesi (Lugo)

Linda Errani (Massa Lombarda)

Maurizio Filipucci (Conselice)

Antonio Pezzi (Cotignola)

Franca Proni (S.Agata sul Santerno)

Laura Rossi (Bagnacavallo)

Pietro Vanicelli (Ruschi)

Coordinamento Assessori all'Urbanistica

Luigi Antonio Amadei (S.Agata sul Santerno)

Stefano Andraghetti (Conselice)

Mirco Bagnari (Fusignano)

Loris Bertazzini (Alfonsine)

Emilio Bianchi (Bagnara di Romagna)

Enzo Bosi (Ruschi)

Linda Errani (Massa Lombarda)

Nicola Pasi (Lugo)

Luca Piovaccari (Cotignola)

Eleonora Proni (Bagnacavallo)

con il contributo degli Assessori

Fausto Bordini (Lugo)

Gianluigi Castellari (Ruschi)

Paolo Graziani (Bagnacavallo)

Giordano Tabanelli (Fusignano)

Canzio Giuseppe Visentin (Bagnara di Romagna)

Comunicazione

Servizio Comunicazione Unione dei Comuni della Bassa Romagna

Mariangela Baroni, Marco Mordenti

con la collaborazione di

Giulia Razzaboni, Giovanni Razzani

Redazione del Quadro Conoscitivo e della Valsat

Gruppo tecnico ufficio di piano associato

Teresa Chiauzzi, responsabile della Gestione associata e del procedimento del PSC (Lugo)

Gabriele Montanari, responsabile del Coordinamento tecnico (Bagnacavallo)

Coordinamento tecnico

Carlo Argnani (Conselice)

Nadia Bacchini (Lugo)

Silvana Capanni (Lugo)

Marco Cerfogli (Massa Lombarda)

Daniilo Cesari (Conselice)

Michele Cipriani (Fusignano)

Marina Doni (Ruschi)

Gian Franco Fabbri (S.Agata sul Santerno)

Valeria Galanti (Alfonsine)

Mirella Lama (Lugo)

Fulvio Pironi (Cotignola)

Gianluca Solaroli (Lugo)

Daniilo Toni (Bagnara di Romagna)

Collaboratori

Luca Baccarelli

Sara Gagliardi

Paola Mengolini

Alessandra Proni

Raffaele Ravaglia

Giovanni Virgilio

Collaboratori amministrativi

Vanna Amadei (Lugo)

Silvia Tronconi (Lugo)

Collaboratori Tecnicoop

Chiara Biagi, Andrea Franceschini

Contributi specialistici

Rosalba D'Onofrio (Paesaggio)

Genesis - Massimo D'Angelillo (Indagini socio economiche)

La Fenice - Archeologia e Restauro (Analisi potenzialità archeologiche)

Servin - Georgios Georgiou, Michela Lavagnoli, Giorgio Frassinetti (Ambiente e sismica)

Marco Tampieri (Riconoscizione immobili monumentali e vincoli)

Tecnicoop - Franca Conti (Zonizzazione acustica)



## INDICE

<b>0. – INTRODUZIONE .....</b>	<b>6</b>
0.1 – La scelta di un percorso per dieci comuni .....	6
0.2 – I caratteri dei nuovi strumenti urbanistici .....	7
0.3 – La partecipazione dei cittadini alle scelte per lo sviluppo del territorio .....	9
<b>1.–GLI OBIETTIVI STRATEGICI PER LO SVILUPPO E LA QUALIFICAZIONE DEL TERRITORIO .....</b>	<b>12</b>
1.1 – Il quadro strategico: l’aggiornamento del ptr e il ptcp della provincia di ravenna.....	12
1.1.1 Schema di sviluppo del territorio regionale – opzioni strategiche per l’aggiornamento del PTR. 12	
1.1.2 - Il PTCP della Provincia di Ravenna .....	14
1.2 – Gli obiettivi generali a fondamento del psc: sostenibilità, identità, competitività e coesione ..	24
1.2.1 - Premessa .....	24
1.2.2 – Sostenibilità.....	25
1.2.3 – Riconoscibilità e identità.....	27
1.2.4 – Competitività e coesione .....	29
1.3 – Scenario demografico e politiche conseguenti.....	32
1.4 – Prospettive dell’economia e strategie correlate.....	35
1.4.1 – L’industria.....	35
1.4.2 – L’agricoltura.....	38
1.4.3 – Il rafforzamento delle relazioni con le maggiori aree urbane al contorno.....	44
1.4.4 - Diversificazione delle opportunità di sviluppo economico: turismo, commercio, servizi .....	44
1.4.5 – La valorizzazione delle risorse ambientali e storico-culturali .....	47
<b>2 – LE PRINCIPALI OPZIONI PER L’ASSETTO STRUTTURALE DELL’AREA .....</b>	<b>50</b>
2.1 – La configurazione di un sistema spaziale per la valorizzazione delle risorse diffuse sul territorio .....	50
2.1.1 – Le Unità di paesaggio.....	50
2.1.2 – Le matrici morfologiche-ambientali.....	58
2.1.3 – Dall’arcipelago di isole di valore naturalistico alla rete ecologica.....	63
2.1.4 – La rete degli itinerari di fruizione e culturali: il sistema delle risorse storiche e storico-testimoniali: centri storici e patrimonio rurale diffuso. ....	66
2.2 – Rischi ambientali e prevenzione .....	71
2.2.1 – Il sistema di protezione idraulica .....	71
2.2.2 – Lo sfruttamento dei giacimenti sotterranei di gas metano.....	73
2.3 –Il rafforzamento del sistema relazionale.....	74
2.3.1 – La rete ferroviaria.....	74
2.3.2 – La viabilità: la rete di interesse regionale del PRIT .....	75

2.3.3 – La rete di interesse provinciale e locale .....	88
2.3.4 – Un fondo intercomunale per contribuire al finanziamento delle opere per la mobilità .....	92
2.3.5 – La rete per la mobilità ciclabile.....	92
2.3.6 – Infrastrutturazione telematica del territorio.....	93
<b>2.4 – Il sistema degli ambiti specializzati per attività produttive .....</b>	<b>94</b>
<b>2.4 – Il sistema degli ambiti specializzati per attività produttive .....</b>	<b>95</b>
2.4.1 – Le caratteristiche dell’offerta attuale.....	95
2.4.2 – Le disposizioni specifiche del PTCP.....	96
2.4.3 – Da aree industriali a Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate .....	98
2.4.4 – L’Accordo territoriale per le aree produttive sovracomunali .....	99
2.4.5– Ambiti produttivi di rilievo comunale.....	102
2.4.6 – La perequazione territoriale .....	103
<b>2.5 – Consolidamento e qualificazione selettiva dell’armatura urbana .....</b>	<b>107</b>
2.5.1 - L’apporto del commercio e del turismo alla valorizzazione dei centri urbani .....	107
2.5.2 – Sviluppo selettivo della struttura insediativa policentrica e contenimento della dispersione...	110
2.5.3 – Proposte articolate per i diversi centri urbani.....	115
<b>2.6 – Dimensionamento complessivo della nuova offerta abitativa e sua distribuzione .....</b>	<b>120</b>
2.6.1 - Elementi per il calcolo del fabbisogno abitativo, ai fini del dimensionamento dei PSC .....	120
2.6.2 – Ipotesi di dimensionamento complessivo.....	124
2.6.3 – Proposta di distribuzione delle previsioni residenziali fra i comuni.....	125
 <b>3. – LE PRINCIPALI OPZIONI STRUTTURALI RIGUARDANTI IL COMUNE DI SANT’AGATA SUL SANTERNO.....</b>	 <b>132</b>
<b>3.1. Principali indicazioni strutturali per il territorio comunale.....</b>	<b>132</b>
3.1.1. Assetto infrastrutturale .....	132
3.1.2. Armatura urbana .....	133
3.1.3. Insediamenti produttivi .....	133
3.1.4. Valorizzazione delle risorse ambientali e storico-culturali .....	134
3.1.5. Articolazione del dimensionamento dello sviluppo residenziale .....	134
3.1.6. <i>Interventi minori</i> .....	135
<del>3.1.6.</del> 3.1.7. Interventi per l’edilizia sociale .....	136
<b>3.2. Il Capoluogo.....</b>	<b>137</b>
 <b>4 – I CONTENUTI DISCIPLINARI DEL PSC E GLI INDIRIZZI SPECIFICI PER CIASCUN AMBITO URBANISTICO DA SVILUPPARE NEL RUE E NEL POC .....</b>	 <b>140</b>
<b>4.1 – Applicazione della perequazione urbanistica.....</b>	<b>140</b>
4.1.1 – Motivazioni e metodo .....	140
4.1.2 - L’esperienza emiliana e la L.R. 20/2000 .....	142
4.1.3 – La casistica dei diritti di edificatori.....	145
<b>4.2 – Gli indirizzi specifici per ciascun tipo di ambito urbano ai sensi della l.r. 20/2000 da sviluppare nel RUE e nel POC .....</b>	<b>147</b>
4.2.1 – Centri storici.....	147
4.2.2 – Ambiti urbani consolidati.....	148
4.2.3 – Ambiti urbani da riqualificare .....	149

4.2.4 – Ambiti per nuovi insediamenti urbani.....	151
4.2.5 – Dotazioni territoriali.....	152
4.2.6 – Dotazioni di attrezzature e spazi collettivi .....	153
4.2.7 – Ruolo del POC .....	155
<b>4.3 - Criteri per la disciplina urbanistica del territorio rurale .....</b>	<b>157</b>
4.3.1 - L'articolazione del territorio rurale in sotto-ambiti.....	157
4.3.2 – Il recupero e riuso del patrimonio edilizio rurale anche per funzioni non connesse all'agricoltura .....	159
4.3.3 – Le esigenze edilizie che si prospettano per le aziende agricole, individuazione delle soglie dimensionali minime e loro dimensione massima .....	164
4.3.4 – Disciplina degli altri interventi ammissibili in territorio rurale.....	166



## **0. – INTRODUZIONE**

### ***0.1 – LA SCELTA DI UN PERCORSO PER DIECI COMUNI***

I nove comuni dell'Unione di comuni "Bassa Romagna" insieme con il Comune di Russi vantano una lunga tradizione di cooperazione intercomunale che risale al tempo dell'istituzione del comprensorio, che coinvolgeva appunto questi dieci comuni, e della formazione del Piano di sviluppo Comprensoriale.

Il più recente prodotto compiuto di questa lunga esperienza è stato la sottoscrizione nel 1999 del "Piano di Area Vasta", di carattere economico programmatico ma anche politico-istituzionale. Successivamente, il 22 luglio 2004, la Conferenza Permanente dei Sindaci dell'allora Associazione di comuni "Bassa Romagna" ha approvato le Linee programmatiche che hanno costituito la cornice per l'elaborazione in forma associata del PSC di questi dieci comuni, ed è stato dato vita all'Ufficio di Piano intercomunale. Infine, il 17 febbraio 2005, la Conferenza dei Sindaci ha approvato il "Documento di indirizzo per la redazione dei PSC in forma associata dei Comuni dell'Associazione", che viene estesamente ripreso nel cap.1.2 della presente Relazione.

Infine nel 2007 si è svolta la Conferenza di pianificazione unitaria dei dieci comuni per la formazione dei PSC, sulla base di un unico Documento preliminare. La Conferenza ha rappresentato un passaggio procedurale innovativo nell'iter di costruzione del PSC, introdotto con lo scopo di anticipare ad una fase precoce di elaborazione, e rendere così più fertile, il confronto fra il Comune che elabora il PSC e tutti gli altri Enti con cui si deve confrontare, attraverso l'integrazione delle diverse competenze, la condivisione delle conoscenze e della diagnosi, e la ricerca della condivisione sugli obiettivi generali e le scelte strategiche di piano.

Accanto a questa sede formale di confronto fra istituzioni ed enti, si è svolto un parallelo percorso di comunicazione e consultazione dei cittadini e delle associazioni costituite per la tutela di interessi diffusi, e specifiche sedi di confronto e concertazione con le associazioni economiche e social.

Al termine della Conferenza i dieci Comuni e la Provincia di Ravenna hanno approvato l'Accordo di Pianificazione che sancisce la sostanziale condivisione delle strategie e delle politiche urbanistiche proposte e che rappresenta quindi un passaggio cruciale e altamente significativa nel lungo percorso di formazione dei nuovi strumenti urbanistici.

La spinta verso la scelta di un percorso unitario è derivata dalla consapevolezza dei diversi elementi di omogeneità del territorio, sottesa ai caratteri distintivi e identitari di ciascun comune, e dall'individuazione di importanti temi di interesse comune, a partire dalle infrastrutture per la mobilità, il coordinamento delle scelte in materia di aree per le attività produttive, l'omogeneizzazione delle politiche di tutela dell'ambiente e in particolare del territorio rurale, la valorizzazione unitaria delle comuni risorse storiche e paesaggistiche, l'ammodernamento e omogeneizzazione delle politiche e degli strumenti normativi per una crescita urbana equilibrata e di qualità.

La costituzione dell'Ufficio di Piano Associato (UPA ), che raccorda in rete tutti gli attuali uffici tecnici dei Comuni, ha avuto non solo lo scopo primario e contingente di elaborare materialmente il PSC associato e di coordinare i contributi delle consulenze esterne, ma anche lo scopo permanente di contribuire all'aggiornamento e alla qualificazione professionale dei tecnici degli Uffici comunali, di formare una 'squadra' di

tecnici pubblici dotata di professionalità, di adeguate attrezzature tecnologiche, di saperi e conoscenze innovative in grado di supportare efficacemente i Comuni anche nella pianificazione comunale operativa e attuativa. Questa scelta ha già prodotto relazioni virtuose fra il lavoro straordinario di elaborazione del PSC e il lavoro ordinario dei Comuni, favorendo in alcuni casi l'avvio di un processo di parziale omogeneizzazione delle normative urbanistiche vigenti. Un cruciale passaggio successivo che si intende compiere lungo questo percorso di omogeneizzazione e qualificazione sarà la formazione in modo omogeneo e coordinato anche dei RUE.

## **0.2 – I CARATTERI DEI NUOVI STRUMENTI URBANISTICI**

La Legge Regionale del 24 marzo 2000, n. 20 ha comportato una profonda innovazione nella disciplina della pianificazione urbanistica, declinando il concetto di tutela e uso del territorio non solo attraverso lo strumento strettamente urbanistico, ma attraverso procedure e strumenti di governo del territorio complessi e concertativi, anche alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione.

L'urbanistica viene considerata disciplina riferita al governo complessivo del territorio nella sua accezione più piena, strettamente connessa alla valutazione di sostenibilità dei processi e del consumo delle risorse. L'innovazione ha investito sia gli aspetti relativi alle finalità ed agli indirizzi generali - con la traduzione in norma del concetto di "sviluppo sostenibile" - sia l'articolazione e la procedura di formazione degli strumenti stessi, secondo i principi generali di:

- sussidiarietà;
- cooperazione degli Enti territoriali nella pianificazione del territorio;
- partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni;
- perequazione urbanistica.

In particolare, l'innovazione più evidente introdotta riguardo alla pianificazione comunale è la sua articolazione in tre componenti: la componente strutturale, quella regolativa e quella più propriamente operativa.

Alla prima si riferisce il Piano Strutturale Comunale (PSC), il quale procede ad operazioni, conoscitive e propositive, finalizzate alla definizione delle politiche territoriali, con riferimento sia alle indicazioni del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) sia alla programmazione comunale.

Oggetto fondamentale del PSC, introdotto dalla L.R. 20/2000, è dunque l'insieme delle attività volte al riconoscimento delle risorse e delle condizioni e fragilità del territorio, e alla contestuale definizione degli obiettivi - disegno di governo - da perseguire durante il periodo di vigenza del Piano, obiettivi che per alcune risorse potranno essere prevalentemente di conservazione, per altre di trasformazione o di riqualificazione. Il Piano Strutturale Comunale, innovando concettualmente il PRG, come disciplinato dalla precedente L.R. 47/78, è uno strumento programmatico, non conformativo dei diritti pubblici e privati, e non prescrittivo se non per quanto riguarda i vincoli e le condizioni generali di sostenibilità a cui devono sottostare le trasformazioni, strumento nel quale è diretto e immediato il riconoscimento e la connotazione delle condizioni locali: geografiche, ambientali, fisiche, paesaggistiche, infrastrutturali e socio-economiche.

Il PSC, piano di indirizzi generali e di condizioni, sceglie le linee principali per le



localizzazioni insediative, le infrastrutture e la tutela e la salvaguardia delle caratteristiche ambientali del territorio e definisce le soglie massime e le condizioni prestazionali degli interventi di trasformazione; i quali, fermi restando gli indirizzi localizzativi ed infrastrutturali generali ed il sistema dei vincoli ambientali, di scala comunale e sovracomunale, diventano attuabili e cogenti solo quando confermate (e conformate in termini di diritto) attraverso la loro previsione e precisazione nei successivi Piani operativi.

Il Piano Operativo Comunale (POC) è, invece, lo strumento, prescrittivo e vincolistico che, coordinandosi con il bilancio pluriennale comunale e assumendo il valore e gli effetti del programma pluriennale di attuazione, conforma per cinque anni i diritti pubblici e privati. Il POC costituisce strumento di indirizzo e coordinamento per il Programma triennale delle opere pubbliche e per gli altri strumenti comunali settoriali. Per l'esercizio dei diritti pubblici e delle opere relative, il Comune programma a scadenza quinquennale le proprie disponibilità di investimento; mentre per definizione degli interventi privati da attuare (di nuova urbanizzazione e di sostituzione o riqualificazione), il Comune attiva procedimenti di evidenza pubblica, per valutare e selezionare le proposte di intervento degli operatori privati più idonee a soddisfare gli obiettivi di interesse generale e gli standard di qualità urbana ed ecologico ambientale, e stipula con gli stessi operatori privati accordi atti ad assicurare l'attuazione degli interventi previsti entro i cinque anni, pena la perdita dei diritti provvisoriamente acquisiti.

Anche il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) è strumento prescrittivo, che riguarda e regola tutti gli interventi ordinari, non programmabili e di limitato rilievo trasformativi, che attengono all'uso, alla conservazione e sostituzione del patrimonio edilizio esistente (nelle aree storiche, nelle aree urbane consolidate e nel territorio rurale). La sua disciplina mira alla gestione qualitativa dell'esistente, e si attua per interventi diretti, che vanno dal restauro conservativo alla ristrutturazione edilizia - mentre gli interventi di ristrutturazione urbanistica ricadono tra le trasformazioni urbanistiche previste dal PSC.

A distanza di oltre otto anni dal varo della nuova legge urbanistica regionale, l'elaborazione dei nuovi strumenti appare ancora, in questo periodo, un processo lento e non privo di problematiche, proprio in relazione alle forti innovazioni culturali, disciplinari e procedurali che la legge ha introdotto, e che solo in parte si è cominciato ad esplorare nelle loro implicazioni e a sperimentare, dopo oltre un ventennio in cui si era consolidato un 'modello' di Piano Regolatore, stabile, sperimentato, relativamente rigido e diffusamente applicato in tutta la regione.

La nuova legge non ha delineato un nuovo modello altrettanto rigido, ha il pregio di aver aperto la strada a sperimentazioni in una pluralità di direzioni e a forme-piano non strettamente prefissate, e di aver fornito vari spunti innovativi da esplorare.

Per quanto attiene più direttamente alle politiche urbane, una novità significativa che sembra opportuno evidenziare consiste nella diversa (rispetto alla L.R. 47/78) articolazione delle responsabilità e competenze fra Provincia e Comuni:

- da un lato la legge ha fornito una robusta spinta alla concertazione sovracomunale e alla co-pianificazione riguardo a tutte quelle scelte urbanistiche che determinano esternalità rispetto ai confini comunali: certamente le principali infrastrutture, i poli funzionali, i principali ambiti specializzati per attività produttive, per i quali l'attuazione dovrà passare attraverso accordi territoriali fra la Provincia e i Comuni, ma anche l'entità della crescita urbana, dal momento che il PTCP deve

stabilirne preliminarmente “le “condizioni e i limiti di sostenibilità ambientale e territoriale”, e che il “miglioramento dello stato dell’ambiente” è assunto come “condizione per lo sviluppo dei sistemi insediativi e socio economici” (art. A-1);

- in compenso, una volta approvati i nuovi strumenti, si determina un forte ampliamento della sfera di autonomia, della responsabilità e della libertà di movimento dei Comuni per quanto attiene la gestione di tutti gli insediamenti esistenti e delle loro trasformazioni: la città costruita, storica e non, consolidata o da riqualificare (artt. da A-7 ad A-11), ed anche le modalità e i tempi di realizzazione della città da costruire, entro i limiti e le condizioni predefinite nel PSC e nella VALSAT.

Questa diversa articolazione di responsabilità, se da un lato traduce i principi della sussidiarietà e dell’appropriatezza del livello di governo dei fenomeni rispetto ai loro effetti, dall’altro corrisponde anche a mutamenti effettivi dei fenomeni urbani, ossia al rilievo economico e sociale crescente delle trasformazioni interne all’urbano rispetto all’espansione urbana, ed esplicita la volontà politica del legislatore regionale di rendere più efficace il controllo dell’espansione e della dispersione degli insediamenti, e all’inverso di incentivare la riqualificazione, sia sul piano finanziario (legge regionale 19/98) che aumentando la flessibilità e adattabilità delle procedure e della strumentazione urbanistica (il Piano Operativo come il naturale e duttile contenitore dei Programmi di riqualificazione urbana).

### ***0.3 – LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI ALLE SCELTE PER LO SVILUPPO DEL TERRITORIO***

Le scelte fondamentali per lo sviluppo del territorio determinano effetti rilevanti nella vita quotidiana di tutti i cittadini. Sempre più condivisa appare quindi, da più parti, la convinzione che tali scelte, che rappresentano la quintessenza stessa dei compiti e dei doveri propri delle Amministrazioni Locali, non possano che scaturire da un ampio processo di condivisione con l’intera cittadinanza, da assicurare nel corso dell’intero processo pianificatorio.

La stessa L.R.20/2000, all’articolo 8 porta definitivamente e a maturazione il concetto di concertazione con le associazioni economiche e sociali, e di pubblicità e consultazione dei cittadini, in forma singola o associata, sugli obiettivi strategici e di sviluppo e sugli interessi diffusi, superando così sostanzialmente l’impostazione della legge nazionale che, attraverso il procedimento delle “osservazioni”, assicurava già la tutela degli interessi legittimi dei singoli soggetti interessati dalle scelte pianificatorie. Tale percorso trova infine oggi, con l’introduzione della Valutazione Ambientale Strategica, un ulteriore elemento di arricchimento anche per quanto riguarda lo specifico confronto sui temi della sostenibilità ambientale, elementi già contenuti nella Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale prevista dalla L.R.20/2000 che non prevedeva, tuttavia, per tale strumento un percorso dedicato autonomo di confronto pubblico.

Il confronto con una così ampia e variegata platea su temi così articolati e complessi presenta, tuttavia, non trascurabili difficoltà che vanno evidenziate per meglio efficacemente affrontarle. Si tratta, infatti, di temi complessi relativi, almeno nella prima fase del percorso che è quella che accompagna all’approvazione del PSC, grandi scelte strategiche per l’intero territorio, che risultano quindi spesso scarsamente coinvolgenti in virtù della loro proiezione su una lunga prospettiva temporale e della loro scarsa immediata incidenza sugli assetti locali specifici che costituiscono spesso la

quotidianità dei cittadini. Si tratta, infine, anche di aspetti spesso caratterizzati da significative complessità tecniche, aggravate perfino da un assetto disciplinare completamente rinnovato che rappresenta un'innovazione anche per gli addetti ai lavori e spesso un campo di concreta sperimentazione.

Per fare fronte a tali aspetti, già in fase di Conferenza di Pianificazione, l'allora Associazione Intercomunale affrontò l'obiettivo di favorire la massima conoscenza dei nuovi strumenti e procedure previste dalla nuova legislazione. L'illustrazione delle novità introdotte dalla nuova legislazione regionale è stato infatti uno degli obiettivi dello "Speciale PSC" pubblicato all'apertura della Conferenza di Pianificazione, oltre all'obiettivo fondamentale di "raccontare" il Piano, informando tutti i cittadini sui contenuti preliminari che sono successivamente stati oggetto di confronto in sede di Conferenza.

Il tema della condivisione, e quindi della garanzia di trasparenza, delle scelte non può che essere il fondamentale traguardo della prima fase di elaborazione dei nuovi strumenti urbanistici che non incidendo direttamente, fino all'avvio della fase operativa, su interessi specifici, delinea le scelte strutturali per lo sviluppo del territorio. La stessa fase di "osservazioni" – che certamente meglio si attaglia alle successive fasi di elaborazione degli strumenti operativi – potrà anch'essa risultare indubbiamente di maggiore utilità alla luce dell'azione di informazione e di formazione nei confronti delle Associazioni e dei cittadini.

Conclusa la prima fase, i nove comuni dell'Unione di comuni "Bassa Romagna" ed il Comune di Russi si impegnano a proseguire tale percorso di coinvolgimento per tutta la durata del processo pianificatorio, e quindi anche in fase di elaborazione del Regolamento Urbanistico Edilizio e dei singoli Piani Operativi Comunali.

La partecipazione dei cittadini e delle Associazioni, infatti, potrà ricoprire un ruolo sempre più centrale nelle successive fasi, sia di tipo operativo, sia successivamente di tipo attuativo (PUA), caratterizzate da un maggiore livello di dettaglio legate ad aspetti più locali.

Durante tale fase, nella quale appare prevedibile emerga un maggiore interesse da parte della cittadinanza connessa alla maggiore concretezza immediata e al maggior livello di dettaglio delle scelte, si potrà prevedere l'attivazione di forum, di laboratori e di altre tipologie di strumenti partecipativi. Le Amministrazioni comunali intendono, infatti, cogliere appieno e stimolare tale opportunità, con l'obiettivo di non disperdere il notevole valore aggiunto che può determinarsi in tale sede.

La presenza dell'Ufficio di Piano Associato potrà essere, anche in tali passaggi caratterizzati da un maggiore livello di autonomia locale, un fondamentale elemento di supporto sia per quanto concerne le competenze necessarie ad assicurare il successo di tali processi (suggerendo in particolare gli strumenti più adatti ed assistendo i Comuni nella gestione degli stessi), sia per assicurare gli strumenti tecnici e materiali indispensabili a sostenerli (si pensi all'apporto posizione che potrebbe derivare da una gestione coordinata del SIT quale strumento di consultazione da parte dei cittadini e di come il SIT stesso potrebbe costituire strumento di partecipazione attiva dei cittadini nei confronti delle Amministrazioni).



# 1.-GLI OBIETTIVI STRATEGICI PER LO SVILUPPO E LA QUALIFICAZIONE DEL TERRITORIO

## 1.1 – IL QUADRO STRATEGICO: L'AGGIORNAMENTO DEL PTR E IL PTCP DELLA PROVINCIA DI RAVENNA

### 1.1.1 Schema di sviluppo del territorio regionale – opzioni strategiche per l'aggiornamento del PTR.

Il documento preliminare per l'aggiornamento del PTR<sup>1</sup>, adottato dal consiglio Regionale all'inizio del 2005, costituisce un quadro delle opzioni strategiche che si pongono innanzi allo sviluppo futuro del territorio regionale. Ad esso ha fatto seguito un documento di indirizzi approvato dalla Giunta regionale nel 2007.<sup>2</sup> Poiché il percorso per l'aggiornamento del PTR non appare ancora prossima alla sua conclusione, questi documenti rappresentano il riferimento più aggiornato per comprendere quali scenari futuri si prospettano e quali ricadute strategiche si possono ipotizzare sui territori di questi 10 comuni.

Di fronte ai cambiamenti globali, che sottopongono anche la *“società emiliano-romagnola a forti tensioni”*, vengono riconosciute due opzioni di fondo. La prima, che appare emergente a scala mondiale, privilegia la dimensione e lo sviluppo delle grandi agglomerazioni metropolitane. Il dominio delle metropoli porta ad una esasperazione del rapporto centro-periferia. Questo modello, anche se sembra vincente in altri contesti, viene riconosciuto dal documento preliminare del PTR come non congruente con lo sviluppo storico italiano, *“basato in prevalenza sulla grande diffusione territoriale di tessuti produttivi locali, retti da sistemi di piccole e medie imprese, da sistemi di piccole e medie città, da presenze diffuse di beni culturali e ambientali”*.

Viene quindi ritenuto più adeguato al contesto nazionale e in particolare emiliano-romagnolo, il tradizionale modello del policentrismo, *“che ancora fa di questa regione una delle più avanzate e abitabili di Europa”*, nel quale occorre però indurre *“una forte organizzazione per produrre massa critica spendibile nella competizione globale”*. Il rischio di non agganciarsi all'innovazione mondiale, comporterebbe un forte *“indebolimento localistico nel governo delle città, con la tendenza a perderne gli aspetti di organizzazione strutturale: dall'impoverimento qualitativo dei centri storici, alla dispersione delle periferie nel territorio”*. E' richiesta una nuova e più efficace organizzazione del sistema policentrico per vedere riconosciuta la ricchezza e la varietà delle risorse locali nelle nuove reti globali; pertanto *“la strategia del nuovo Piano di Sviluppo Territoriale intende porre al centro due aspetti principali: sfruttare la*

---

<sup>1</sup> “Schema di sviluppo del territorio regionale” – Documento preliminare per il nuovo Piano territoriale Regionale approvato dal Consiglio Regionale nel febbraio 2005. Da esso sono tratti i testi virgolettati che seguono.

<sup>2</sup> “Indirizzi per la predisposizione del PTR”, approvato con Delibera della Giunta regionale n. 771 del 29/05/2007

*ricchezza e la varietà dei sistemi produttivi e dei territori emiliano-romagnoli, innovandoli e valorizzandoli nelle nuove scale di competizione; rafforzare la coesione interna ed allacciare rapporti diretti con altre regioni europee per creare un equilibrio dinamico con l'Europa delle Capitali".*

Le linee su cui si intende impostare il Piano di Sviluppo Territoriale si riallacciano allo sviluppo storico: **"efficienza, qualità, coesione"** è lo slogan che cerca di costruire un ponte fra passato e futuro.

Lo sviluppo policentrico in Emilia-Romagna si inserisce del resto in una strategia europea che persegue il modello policentrico ad una scala superiore al fine di impedire una ulteriore eccessiva concentrazione della forza economica e della popolazione nei territori centrali della U.E. Si tratta quindi di una politica di riequilibrio, o di contrasto a squilibri territoriali, in cui ci si deve *"basare contemporaneamente sulla capacità di tutte le città maggiori di sviluppare identità, visioni di sviluppo e momenti di eccellenza specifici, superando, attraverso la cooperazione e la specializzazione, i limiti di una modesta dimensione demografica che è bene che resti ridotta"*.

Si agisce cioè a differenti livelli territoriali. In quello internazionale, *"la regione Emilia-Romagna si pone nell'intersezione fra tre differenti spazi europei di integrazione economica e sociale. L'Emilia-Romagna è parte dell'area settentrionale dell'Italia che costituisce, contemporaneamente, la propaggine meridionale dello spazio di integrazione centrale dell'Unione Europea, l'area settentrionale dello spazio di integrazione mediterranea, l'area nord occidentale dello spazio di integrazione adriatico-balcanico-danubiano"*. Dal punto di vista infrastrutturale, *"l'Emilia-Romagna si troverà in prospettiva a costituire lo snodo di tre direttrici di traffico fondamentali per il paese e per il sud Europa: la tradizionale dorsale centrale (...); la direttrice adriatica, con i suoi prolungamenti a nord e a nord-est; la direttrice Tirreno-Brennero"*. Risulta però essenziale che il corridoio meridionale europeo di connessione est-ovest, rafforzato dall'allargamento dell'Unione Europea ad est, *"attraversi la pianura padana e (...) interessi il Triveneto, la Lombardia e la nostra regione"*.

La scelta strategica regionale di sviluppo che si conferma incentrata sul policentrismo avrà delle ricadute sugli assetti futuri del territorio della Bassa Romagna, anche se verosimilmente gli effetti di una strategia regionale hanno tempi più lunghi dell'orizzonte temporale dello stesso Piano Strutturale. Appare comunque utile delineare sinteticamente quali siano gli elementi di riferimento territoriale e le linee strategiche per questi 10 comuni, così come emergono dal Documento preliminare dello schema di sviluppo del territorio regionale.

Nello sviluppo del modello policentrico regionale appaiono fondamentali le relazioni con le realtà urbane principali, che, nel loro riposizionamento, coinvolgeranno anche i territori contermini. In particolare i comuni della Bassa Romagna potranno trovare nuove sinergie nella relativa vicinanza sia con Ravenna che con Bologna, che saranno chiamate a sensibili innovazioni culturali e produttive nel proprio solco identitario, senza peraltro trascurare le ulteriori interrelazioni di questo territorio anche con le città di Ferrara e Forlì. In particolare Bologna viene proiettata a diventare una delle *"capitali funzionali del policentrismo europeo"*, centro di eccellenza multifunzionale. Nell'assetto produttivo e infrastrutturale, il territorio di questi comuni viene ad essere interessato sia dalla direttrice storica dell'Emilia, intesa come fascio infrastrutturale e insediativo che si articola dalla vecchia Via Emilia alla S.Vitale e al porto di Ravenna, sia dalla direttrice Adriatica (viaria e ferroviaria) nelle sue proiezioni a nord-est verso Ferrara.

Ma è anche la dimensione ambientale che può essere riconosciuta per questi comuni come elemento di valore capace di costruire una armatura territoriale di scala regionale.

Di fronte così alla polarizzazione urbana del sistema regionale (evidenziata dal fatto che ben il 50% della popolazione regionale si localizza in due porzioni relativamente ristrette: da un lato nella fascia centrale fra Parma e Bologna e dall'altro nell'area costiera riminese), si riconosce all'ambiente, nella sua dimensione di *“rete ecologica una valenza strategica, quale strumento di integrazione fra aree a differenti caratteristiche antropiche”*.

*“In una situazione regionale in cui lo spazio rurale è largamente impegnato da una agricoltura estensiva a rendimenti decrescenti ed è invasa da pesanti processi di dispersione insediativa urbana, la ricostruzione delle reti ecologiche si situa in una strategia integrata di riqualificazione paesistico-ambientale, che implica:*

- il superamento (in linea con gli orientamenti ormai consolidati a livello internazionale) delle vecchie concezioni “insulari” a favore di una concezione “reticolare” dei sistemi ambientali, che presuppone appunto di collegare le aree protette di ogni genere con efficaci corridoi di connessione;*

- una interpretazione non riduttiva e non mono-funzionale delle reti, che consenta di affidare loro il compito di ricostituire non solo le connessioni biologiche essenziali, ma anche le continuità paesistiche, storiche e culturali spezzate o indebolite dai processi di frammentazione e disgregazione ambientale soprattutto degli ultimi decenni;*

- un ribaltamento (in linea con gli orientamenti più innovativi che si stanno profilando anche nel nostro paese) della logica conservazionista, che parta dal territorio globalmente inteso anziché dalle aree protette, mirando quindi ad affrontare in termini più integrati i problemi ambientali del territorio: anche questo ribaltamento sembra imporsi data la pervasività e l'estensione spaziale dei fenomeni che determinano rischi e degrado ambientale.”*

Allo stesso tempo, la strategia di costruzione delle reti ecologiche va dilatata spostando l'attenzione sul complesso tessuto relazionale che ha storicamente legato il patrimonio naturale a quello culturale e che lega tuttora la funzionalità eco-sistemica alla fruibilità antropica, latamente intesa, del territorio.

Mettere in rete i sistemi di risorse naturali e culturali significa anche aprire nuove opportunità di fruizione, più ricche e gratificanti, che possono andare dalle forme più “leggere” (come la contemplazione delle bellezze naturali, del paesaggio o delle emergenze architettoniche), all'uso ricreativo e sportivo degli spazi aperti, all'escursionismo a piedi o in bicicletta o a cavallo, al soggiorno di vacanza o di week-end, al turismo naturalistico, culturale, eno-gastronomico, ecc. .... in ogni caso, pensare le reti ambientali come reti di fruizione implica la possibilità di attivare flussi che si diramano sul territorio, favorendo scambi economici, sociali e culturali ed aprendo opportunità di valorizzazione del capitale sociale incorporato nel territorio.

### **1.1.2 - Il PTCP della Provincia di Ravenna**

Se il PTR è lo strumento principale di riferimento per la costruzione dell'orizzonte strategico, il PTCP rappresenta la sede in cui vengono delineate e declinate le strategie e precisate le loro ricadute territoriali. Il PTCP della Provincia di Ravenna è

entrato in vigore all'inizio del 2000, grossomodo in concomitanza con l'approvazione della nuova legge urbanistica regionale, ed è stato sottoposto ad aggiornamento a partire dal 2003, per adeguarlo compiutamente ai contenuti della nuova legge e per aggiornare il quadro di riferimento sociale ed economico; il nuovo PTCP è stato definitivamente approvato con delibera del Consiglio provinciale n. 9 del 28/02/2006..

In un quadro di positivo consolidamento dei principali settori produttivi della provincia, ma di crescenti incertezze sulla dinamica del sistema economico nazionale nel suo complesso, il Piano provinciale identifica alcune strategie di azione, trasversali ai settori economici e mirate a tener insieme economia, società e ambiente:

- ***“l'economia della conoscenza, come momento centrale della produzione di merci, servizi e informazioni, con le questioni collegate della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica, dell'istruzione superiore, della formazione professionale e del mercato del lavoro.***

- ***lo sviluppo sostenibile, nelle diverse facce della sostenibilità ambientale, sociale, economica, istituzionale, di fronte ai fenomeni di globalizzazione. I corollari qui sono le politiche del welfare e dei servizi (sostenibilità sociale), il controllo degli insediamenti e degli impatti (sostenibilità ambientale), le iniziative e i progetti economici e infrastrutturali (sostenibilità economica e valorizzazione territoriale). In altre parole, il lato “interno” della globalizzazione, le iniziative che attenuano le tensioni e rafforzano l'identità locale.***

- ***l'internazionalizzazione dell'economia e delle relazioni, la globalizzazione “attiva”, i rapporti internazionali, la proiezione esterna delle imprese, delle attività logistiche e portuali, le grandi infrastrutture di collegamento: con l'Europa, l'Est e il Mediterraneo.***

A tenere insieme un disegno di ampia mobilitazione delle energie del territorio della provincia di Ravenna. Il PTCP punta alla “costruzione di un sistema di governance che sappia valorizzare l'insieme dei soggetti pubblici e privati”.

A favore dell'economia della conoscenza si identificano obiettivi di sostegno ai processi formativi a tutti i livelli e di sostegno alle produzioni culturali. Ai fini dell'internazionalizzazione dell'economia si evidenziano obiettivi di potenziamento della filiera della logistica, di completamento del sistema delle infrastrutture per la mobilità, di qualificazione ed estensione dell'economia turistica anche nell'entroterra, di valorizzazione delle identità locali come risorsa competitiva.

A favore della sostenibilità dei processi di sviluppo economico e insediativo si identificano obiettivi di tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e in generale di tutto il territorio rurale, di sostegno delle produzioni agricole tipiche e della filiera agroalimentare, di governo dei processi produttivi e urbani in tema di energia, rifiuti, qualità delle acque, del suolo e dell'aria, di gestione dei rischi, di promozione della salute e di tenuta e ammodernamento del sistema del welfare e in particolare del sistema sanitario.

### ***Le indicazioni del PTCP in tema di sviluppo urbano***

Per quanto riguarda le opzioni del PTCP in materia di assetto del territorio, giova riprendere per esteso alcune considerazioni dal capitolo 2.4.1 della Relazione: ***“Valorizzazione del policentrismo e contenimento della dispersione degli insediamenti”***:

***“Giova richiamare le questioni essenziali che stanno alla base delle preoccupazioni***



sulla dispersione degli insediamenti. La dispersione insediativa è fenomeno europeo, che peraltro assume forme, connotati e problematiche differenti nelle diverse realtà insediative. Nel nostro territorio il fenomeno, almeno per quanto riguarda la residenza, non ha ancora assunto i ritmi vistosi e fortemente problematici rilevati in altre parti della regione (diversamente si pone la dispersione delle aree industriali). E tuttavia i dati raccolti mostrano che non siamo in presenza di una semplice conservazione dei rapporti tradizionali nella gerarchia dei centri abitati, ma ad un 'mutamento' del policentrismo storicamente dato, in cui da un lato la domanda di servizi da parte della popolazione aumenta di qualità e si diversifica, e trova un'offerta soddisfacente nelle città e nei centri maggiori, e dall'altro l'offerta abitativa e di aree edificabili si dilata in proporzione maggiore nei centri piccoli e piccolissimi. A questo avvertito mutamento fa riferimento l'immagine utilizzata della 'nebulosa'.

L'incremento della mobilità, a ritmi costantemente superiori a quelli del PIL, ne è una conseguenza. Nel contempo, anche in relazione alle scelte economiche governative e alla progressiva sostituzione dei trasferimenti finanziari dallo Stato con la fiscalità locale, la sostenibilità economica del sistema dei servizi alla popolazione e del welfare pesa in modo sempre più critico sui bilanci degli Enti locali e richiede scelte razionali ed oculate sulla loro distribuzione sul territorio.

La necessità di affrontare questi nessi non è una novità di questa operazione di adeguamento del PTCP ma è chiaramente presente già nel precedente PTCP.

Per la Provincia di Ravenna è acquisizione ormai antica e solida il riconoscimento della presenza e del valore di tre nodi di gravitazione nel policentrismo di questo territorio, Ravenna, Faenza e Lugo, pur con differenti potenzialità e vocazioni. Anche con il PTCP si ritiene quindi che vada in primo luogo valorizzato e qualificato l'ingente 'capitale fisso', economico e sociale, che è incorporato in primo luogo nei tre centri urbani maggiori.

Per questo la Provincia ha lavorato e lavora per lo sviluppo di funzioni di qualità e di eccellenza non solo a Ravenna ma anche a Faenza e a Lugo; del resto l'elenco dei poli funzionali che si è proposto di riconoscere nel PTCP ne è solo la più recente dimostrazione. Oggi la ricerca tecnologica e la formazione da un lato richiedono poli concentrati di eccellenza, ma si sviluppano anche all'interno di un tessuto produttivo e sociale qualificato e distribuito: nel territorio provinciale sono stati individuati in modo esteso ambiti specializzati per attività produttive a cui si è attribuito un rilievo sovracomunale, per ciascuno dei quali ci si propone di concordare un percorso di qualificazione che lo porti al riconoscimento di area ecologicamente attrezzata; l'obiettivo è ambizioso in quanto non si tratta di raggiungere uno standard di qualità elevato solo dal punto di vista ecologico, ma anche dal punto di vista dei servizi alle imprese, delle infrastrutture e non ultimo anche dell'immagine degli insediamenti, perché qualità chiama qualità. Questo percorso di qualificazione coinvolge in qualche misura tutti gli enti locali della provincia.

Per quanto riguarda i fenomeni diffusivi e le politiche per i centri minori, la Provincia accoglie pienamente il richiamo da parte dei comuni e loro associazioni alla flessibilità e a valorizzare le differenze e le identità del territorio, purché in ciascun ente locale ci sia la consapevolezza che il tema non può essere affrontato soltanto altrove, ma richiede a ognuno di fare la propria parte."

"..... per quanto riguarda in specifico i servizi pubblici di base, spetta in primo

*luogo ai Comuni, sulla base dell'analisi delle condizioni attuali di qualità, efficacia, accessibilità e diffusione di ciascun servizio, e delle loro condizioni di onerosità per i bilanci pubblici, definire nel PSC un assetto-obiettivo della rete di servizi a cui tendere, tenendo nel debito conto le caratteristiche specifiche del proprio sistema insediativo, la distribuzione della domanda, ma anche realistiche previsioni di sostenibilità economica nel tempo. E considerate le ormai diffuse interazioni intercomunali nella domanda e offerta di servizi, sarà tanto più auspicabile che queste scelte avvengano a livello intercomunale, almeno ove sono presenti le forme associative fra i Comuni.*

*La Provincia, con il PTCP, intende semplicemente richiedere che all'esplicitazione di queste scelte e delle loro condizioni di sostenibilità facciano seguito scelte coerenti in materia di localizzazione di eventuali nuovi insediamenti residenziali, in modo da evitare di urbanizzare nuove aree e portare abitanti aggiuntivi laddove una buona dotazione di servizi di base direttamente fruibili non ci sia e non ci possa essere.*

*Nessun automatismo quindi, ma l'indicazione di un percorso che è eminentemente di progetto e nel contempo di valutazione di sostenibilità economica, sociale ed ambientale delle scelte, un percorso che vede la massima responsabilizzazione dei Comuni, singoli e associati.”.*

Da questo ragionamento generale il PTCP trae una serie di “regole” per lo sviluppo urbano, che peraltro costituiscono una conferma e precisazione di quanto già espresso nel PTCP del 2000:

*“Le regole espresse nel vecchio PTCP per lo sviluppo urbano sono sostanzialmente da confermare nel merito.*

*Va richiesta in particolare una rigorosa coerenza fra le politiche di sviluppo urbano e le politiche relative alla dislocazione dei servizi.*

*Ma perché abbiano efficacia e se ne vedano gli effetti sulla nuova generazione di Piani comunali e sul territorio, occorre probabilmente riformulare le medesime regole in termini più stringenti:*

- Priorità al recupero e riuso degli insediamenti e alla riqualificazione urbana, operando in primo luogo all'interno del territorio già destinato alle funzioni urbane, e ciò nelle città come nei centri più piccoli*
- Concentrare lo sviluppo sia dei servizi che, conseguentemente, delle residenze nelle città e nei centri maggiori e maggiormente dotati.*
- Concentrare in particolare le politiche per la residenza sociale solo nei centri maggiori.*
- Nelle località minori nelle quali non possa essere assicurata una gamma minima di servizi di base di uso quotidiano (fra i quali si evidenzia in particolare la scuola elementare), limitare le politiche per la residenza al recupero edilizio e alla riqualificazione, evitando scelte espansive;*
- Ciò vale anche per il Comune di Ravenna al quale si richiedono, come esplicitato nel recente accordo di pianificazione tra Provincia e Comune sul PSC, scelte particolarmente selettive: consolidamento di un numero strettamente ridotto di centri del forese, a presidio e a servizio del territorio rurale, e politiche urbanistiche limitate al recupero e alla riqualificazione per tutti gli altri centri minori.*

- *Indirizzare le politiche e le risorse per la residenza sociale verso l'offerta in affitto e verso soluzioni mirate sui segmenti emergenti della domanda, in particolare gli immigrati e gli anziani.*
- *Governare con attenzione il fenomeno del riuso del patrimonio edilizio rurale, per tenerne sotto controllo gli eventuali impatti, e comunque escludere l'ulteriore edificazione se non per precise esigenze dell'azienda agricola;*
- *Considerare esaurita la fase dello sviluppo dei centri costieri, sia per non complicare ulteriormente la trama urbana, sia per tutelare estesamente le risorse naturali e paesaggistiche che costituiscono il motore dell'economia costiera.*
- *Anche nella collina, essendo ormai superata la fase di rischio di un depauperamento della compagine residenziale a presidio del territorio, va frenata la spinta di mercato allo sviluppo urbano, privilegiando il recupero del patrimonio edilizio e la salvaguardia e qualificazione dell'impianto urbano storicizzato."*

Inoltre, per quanto riguarda la qualità degli interventi edilizi:

*"occorre intervenire nel recupero di ambiti urbani o parti degradate del territorio, promuovere la creazione architettonica e il suo corretto inserimento nel contesto e incentivare la valorizzazione del patrimonio edilizio di interesse storico-culturale, secondo parametri di sostenibilità ambientale, di bioedilizia, di innovazione costruttiva in coerenza con gli obiettivi dell'agenda 21 e della LR n.16/02 "norme sulla qualità architettonica e paesaggistica del territorio", con le finalità di:*

- 1) Contribuire allo sviluppo in termini di qualità urbana ed ambientale;*
- 2) Legare le occasioni di sviluppo alla valorizzazione del paesaggio e alla promozione del turismo culturale;*
- 3) Intervenire sul patrimonio edilizio soprattutto con azioni qualitative che aumentino il valore del territorio;*
- 4) Salvaguardare, consolidare o ricostruire l'identità dei luoghi, agendo sulla coesione sociale;*
- 5) Accrescere la qualità degli operatori che operano in ambito provinciale nei diversi settori coinvolti nei programmi di intervento;*
- 6) Tutelare gli aspetti artistici, culturali, storici e sociali connessi al patrimonio edilizio storico urbano ed extraurbano".*

### ***Le indicazioni del PTCP in tema di insediamenti produttivi***

Anche per gli insediamenti produttivi il primo PTCP derivava, dall'incrocio degli obiettivi strategici con le valutazioni di sostenibilità, alcune regole volte alla massima compattazione dei nuovi insediamenti, ad una loro dislocazione secondo la migliore connessione con le infrastrutture del trasporto e le piattaforme logistiche, alla ricerca di economie di scala ed ambientali nella correlata impiantistica ambientale.

Nelle regole di territorializzazione delle direttive generali erano quindi evidenziate, come aree di corretta localizzazione dei nuovi insediamenti: la piattaforma logistica del porto e quattro specifiche direttrici infrastrutturali (quello che è poi stato vulgato come 'quadrilatero').

Nel PTCP aggiornato, in applicazione delle nuove competenze assegnate alla Provincia dalla L.R. 20/2000 (art. A-13), fra gli insediamenti produttivi sono stati

selezionati 24 aree o aggregati di aree a cui è stato riconosciuto un rilievo sovracomunale (di cui ben 14 ricadono nel territorio della Bassa Romagna). Ciascuno di questi “ambiti specializzati produttivi di rilevanza sovracomunale” dovrà essere oggetto di un apposito Accordo territoriale fra la Provincia e il Comune o i Comuni interessati, accordo finalizzato a definire le linee evolutive dell'ambito, le esigenze di completamento e miglioramento delle dotazioni impiantistiche e infrastrutturali, le esigenze di miglioramento dell'accessibilità e della logistica, le esigenze di qualificazione dei servizi alle imprese, anche con l'obiettivo di un percorso di qualificazione verso lo standard di “area ecologicamente attrezzata”, e conseguentemente i reciproci impegni per il finanziamento delle opere ritenute necessarie.

*“Tuttavia, l'individuazione di questi 24 ambiti come “di rilievo sovracomunale” non può certamente tradursi nell'apertura di altrettante prospettive di ulteriore sviluppo espansivo:*

*- alcuni di questi ambiti, in particolare quelli di più vecchio impianto, si trovano in collocazioni a ridosso di aree urbane anche residenziali, tali per cui l'ulteriore espansione si configura come inopportuna per i rischi di incremento delle conflittualità con le altre funzioni al contorno;*

*- altri ambiti ricadono in contesti di valenza ambientale riconosciuti e tutelati dal PTCP vigente o in aree di maggiore fragilità ambientale (ad es. aree di maggiore vulnerabilità degli acquiferi sotterranei ai rischi di inquinamento);*

*- altri ancora si collocano al di fuori delle direttrici di sviluppo indicate dal PTCP vigente;*

*- inoltre occorre ricordare che le previsioni dei PRG vigenti, e che non vengono in linea di massima rimesse in discussione, offrono al momento oltre 300 ettari di aree ancora da attuare in completamento di aree già parzialmente urbanizzate, e oltre 1.000 ettari di aree in espansione da urbanizzare; in altri termini offrono la possibilità di espandere la superficie totale di tutte le aree produttive edificate di circa il 60%. Ciò significa che i piani vigenti forniscono un'offerta che, in termini quantitativi, consente di soddisfare la domanda per molti anni, e che le ulteriori potenzialità di sviluppo da prevedersi devono e possono essere precisamente circoscritte.*

*Il tema fondamentale è piuttosto quello della qualità dell'offerta. Se nel passato un aspetto determinante nell'offerta delle aree produttive era costituito dal costo dell'area stessa (e dal costo della manodopera), oggi, in contesti economicamente maturi come il nostro, il mercato richiede aree che siano altamente appetibili, per collocazione rispetto alle reti della mobilità e alle infrastrutture logistiche, per livello di infrastrutturazione, per qualità dei servizi offerti, per qualità ambientale e morfologica.*

*.....Occorre quindi fare un'ulteriore passo avanti rispetto all'individuazione di “direttrici” di possibile insediamento effettuata dal PTCP vigente .....*”

Il nuovo PTCP aggiornato individua così cinque grandi aggregati di ambiti produttivi che vengono definiti “strategici” in quanto, per collocazione, infrastrutturazione e assenza o ridotta presenza di vincoli di natura ambientale si ritengono maggiormente idonei “ad evolvere nei termini di aree produttive qualificate ed ecologicamente attrezzate, e quindi ad ospitare l'eventuale ulteriore offerta insediativa che si renda in futuro necessaria”.

Ben tre di questi aggregati sono individuati nel territorio della Bassa Romagna, e ricomprendono 10 dei 14 ambiti specializzati di rilievo sovracomunale; viene riconosciuto così a questo territorio un ruolo determinante di motore manifatturiero della provincia.

Per ciascuno di questi aggregati il PTCP prevede che venga elaborato un Accordo territoriale “con il quale definire le esigenze di qualificazione degli ambiti specializzati produttivi che vi si collocano e le condizioni, i limiti e le più opportune collocazioni di eventuali ulteriori quote di sviluppo, quando e nella misura in cui occorreranno”.

### ***Le indicazioni del PTCP in tema di poli funzionali***

*“La possibilità di fare un salto in avanti nel posizionamento strategico del territorio ravennate e nel contempo di garantire condizioni di sostenibilità allo sviluppo del territorio, trova un terreno di verifica particolarmente importante nelle politiche ed azioni riguardanti i “poli funzionali”, ossia quegli ambiti specializzati che ospitano le grandi funzioni urbane e i servizi ad alta attrattività o ad alta specializzazione economica, culturale, sportiva, ricreativa, della mobilità e della logistica, funzioni che in diversi casi rappresentano anche punti di eccellenza e di qualità del sistema socio-economico, e che d'altra parte generano elevati impatti sulla mobilità e quindi sul sistema ambientale e sulla qualità urbana, tali da dover essere governati da una scala di pianificazione sovracomunale.*

*Non a caso, per la preminente rilevanza sovracomunale di ciascuno di questi e per il loro rilevante impatto, la legge regionale 20/2000 attribuisce espressamente alla Provincia e al PTCP l'onere di definire le politiche e gli indirizzi per ciascuno di essi, la programmazione di eventuali nuovi poli funzionali e l'individuazione degli ambiti idonei ad ospitarli.*

*Le politiche da mettere in campo per i poli funzionali devono partire dal pieno riconoscimento della dimensione vasta della loro influenza, dal riconoscimento del valore della loro efficienza ed efficacia a vantaggio dell'intero sistema economico-territoriale e devono insieme contemperare le loro eventuali esigenze di sviluppo con la minimizzazione e mitigazione dei loro impatti ambientali, in particolare laddove la loro collocazione impatti su aree urbane, su risorse ambientali protette o su territori con particolari fragilità.”*

Il PTCP individua nel territorio della Bassa Romagna quattro poli funzionali, e precisamente:

- 1) il polo costituito dalle attività commerciali di attrazione del centro di Lugo: mercato su suolo pubblico e centro commerciale “Globo”;
- 2) la stazione ferroviaria di Lugo insieme con il limitrofo sistema delle scuole superiori;
- 3) il Centro intermodale merci di Lugo;
- 4) l'ospedale di Lugo.

Peraltro, a proposito di quest'ultimo, il PTCP richiama che le strutture ospedaliere sono oggetto di specifica programmazione a scala vasta dei servizi sanitari e quindi dovrebbero essere disciplinate ai sensi dell'art. A-24 comma 5 della L.R. 20/2000 (“Attrezzature e spazi collettivi di interesse sovracomunale”), piuttosto che ai sensi dell'art. A-15 (“Poli funzionali”).

Per quanto riguarda quindi gli altri tre poli individuati “la Provincia è impegnata a predisporre, insieme con i Comuni interessati, un accordo territoriale che definisca le prospettive di sviluppo e qualificazione, le condizioni di compatibilità ambientale e i limiti che ne derivano, i livelli prestazionali, le opere e gli interventi necessari per raggiungerli. In termini generali gli obiettivi specifici da concretizzare ..... sono sintetizzabili nei punti seguenti:

- a) valorizzare nella dimensione nazionale-internazionale ciascuna delle funzioni di eccellenza che qualificano il sistema economico e territoriale ravennate; svilupparne le funzioni e la capacità, nei limiti di compatibilità derivanti dalla mitigazione dei loro impatti ambientali e dal contestuale obiettivo di decongestionare le aree conurbate;*
- b) sviluppare l'integrazione e le sinergie fra i poli funzionali e le risorse del territorio provinciale; promuovendo, ove possibile la proiezione e l'articolazione delle funzioni dei poli nel territorio. Si tratta di far sì che le principali funzioni strategiche presenti in ciascuno dei tre centri urbani maggiori possano rappresentare un'opportunità di qualificazione anche per il restante territorio provinciale .....*
- c) contenere e ridurre l'impatto ambientale dei poli funzionali e in particolare il consumo di risorse non rinnovabili; migliorare le condizioni di compatibilità con le funzioni del contesto circostante; si tratta in particolare di individuare le modalità per il contenimento dei consumi energetici e idrici di ciascun polo, anche attraverso, ove opportuno, la realizzazione di impianti energetici e/o idrici dedicati;*
- d) - migliorare l'accessibilità di ciascuno dei poli funzionali alla scala urbana e alla scala territoriale e regionale, sia con il trasporto collettivo che con quello privato, secondo le specifiche esigenze di ciascuno;*
- e) favorire, ove consentito da valide condizioni di accessibilità, l'integrazione del mix funzionale, ossia la compresenza sinergica di più funzioni attrattive nell'ambito dello stesso polo”.*

Nel territorio di questi dieci comuni non sono individuati ambiti di localizzazione per nuovi poli funzionali di progetto.

### ***Le indicazioni del PTCP in tema di valorizzazione del territorio rurale***

Al di là delle politiche di tutela del territorio e delle sue componenti (acqua, suolo, ecc), riguardo alle quali il PTCP opera il recepimento e coordinamento delle disposizioni della pianificazione sovraordinata (PTPR e strumenti di pianificazione di bacino), e al di là delle disposizioni specifiche riguardanti le aree protette (parchi e riserve naturali, SIC e ZPS), il Piano provinciale sviluppa proprie politiche per la valorizzazione del territorio essenzialmente in due direzioni che qui giova richiamare:

- la valorizzazione del territorio rurale nel suo complesso;
- la progettazione e progressiva costruzione delle reti ecologiche.

Nella sua stesura aggiornata in via di approvazione, il PTCP in primo luogo conferma la lettura dei caratteri distintivi dei diversi paesaggi che ha portato all'individuazione e descrizione di 15 diverse Unità di paesaggio; queste quindi costituiscono un riferimento obbligato per orientare una pluralità di politiche pubbliche che hanno riflessi e conseguenze sulla conservazione e valorizzazione dei caratteri distintivi e identitari delle varie porzioni del territorio, dalle politiche per la manutenzione e conservazione dei beni culturali e testimoniali (ivi comprese le forme di infrastrutturazione storica, gli

elementi storici di regimazione delle acque, ecc.), alle modalità di inserimento e ambientazione delle nuove infrastrutture.

Nel territorio della Bassa Romagna ricadono porzioni di quattro Unità di Paesaggio, e precisamente:

- UdP n.2 “Gronda del Reno” nella quale ricade una piccola parte del comune di Alfonsine;
- UdP n.3 “Valli del Reno” che interessa i comuni di Conselice, Fusignano, Alfonsine, Lugo e Massalombarda;
- UdP n.10 “delle Terre Vecchie”, che interessa i comuni di Russi, Bagnacavallo, Alfonsine e Fusignano;
- UdP n.12 “della Centuriazione”, che interessa i comuni di Bagnacavallo, Lugo, Cotignola, Massalombarda, S.Agata, Bagnara e Fusignano.

Queste quindi costituiscono la base di partenza per ogni approfondimento da condursi in sede di elaborazione dei PSC.

Per quanto riguarda il territorio rurale, il PTCP ha provveduto all’adempimento affidatogli dalla L.R. 20/2000 di fornire ai Comuni una “prima individuazione” di tre tipologie di ambiti rurali: gli “ambiti ad alta vocazione produttiva agricola”, gli “ambiti agricoli di rilievo paesaggistico” e gli “ambiti agricoli periurbani”.

In questa prima individuazione, che spetta ai Comuni eventualmente precisare e correggere nei PSC, il territorio della Bassa Romagna è interamente classificato come “ambito ad alta vocazione produttiva agricola”, come del resto buona parte del territorio rurale provinciale, sulla base delle prevalenze di caratteristiche dominanti a larga scala nell’uso del suolo e nella tradizionale e robusta rilevanza dell’economia agricola.

Lo stesso PTCP si premura peraltro di avvertire che:

*“Ciò tuttavia non deve essere scambiato per una ridotta attenzione ai valori paesaggistici del territorio rurale, né tanto meno deve essere inteso come un’indicazione a concentrare nelle sole aree collinari e retro-costiere le politiche ed azioni per il sostegno e lo sviluppo di attività complementari all’agricoltura.*

*L’orientamento che il Piano esprime è esattamente l’opposto, e cioè che in un territorio come quello ravennate non vi è alcun contrasto o incompatibilità fra la forte ed estesa vocazione agricola e il sostegno allo sviluppo di attività economiche complementari nel senso del turismo rurale, del tempo libero, del salutismo, della fruizione delle risorse ambientali; che anzi uno dei fattori che sostengono lo sviluppo di tali attività consiste nelle produzioni tipiche e di qualità (certo non circoscrivibili ai territori ad economia agricola marginale, basti pensare al valore anche paesaggistico delle tradizionali colture legnose specializzate).*

*In questo senso, al di là delle ovvie particolari vocazioni turistiche della collina e della fascia delle zone umide retro-costiere, non si è ritenuto di individuare nella pianura nuove ‘macro-aree’ in cui in particolare promuovere la valorizzazione ambientale del territorio, perché, sia pure in forme e con intensità diverse, in tutto o quasi il restante territorio di pianura si possono offrire valide opportunità e occasioni imprenditoriali in questa direzione. In altri termini, si ritiene che l’azienda agricola ‘mista’, o ‘multifunzione’ e le attività del tempo libero possano trovare spazi utili ed opportunità economiche anche nella aree ad alta vocazione produttiva.*

*Per questo si è ritenuto di porre particolare attenzione ad approfondire gli aspetti economici della valorizzazione del territorio rurale, prima che a quelli della differenziazione territoriale (che peraltro trova già nelle Unità di Paesaggio i propri più significativi punti di riferimento). Di qui l'attenzione alle problematiche delle filiere dell'agro-industria da un lato, e a quelle del turismo dall'altro, analizzato in tutti i suoi segmenti e non solo in quello economicamente dominante del balneare.*

*Tutto ciò naturalmente non esclude l'opportunità di approfondimenti per individuare specifiche occasioni di valorizzazione del territorio rurale in chiave ambientale; le zone umide e i corridoi ecologici dei principali corsi d'acqua della pianura ne sono l'esempio più semplice, attorno al quale sviluppare progetti che ne agevolino la fruizione, come i percorsi ciclabili lungo-argine, anche in connessione con importanti risorse poste immediatamente oltre il confine provinciale (ad es. l'oasi di Campotto in territorio ferrarese). Un'altra indicazione riguarda la possibilità di una progettazione e gestione anche in senso ambientale degli interventi idraulici programmati dalla Autorità di bacino (casse di espansione). Tali ulteriori indicazioni possono essere accolte anche dalla Provincia stessa nel PTCP, ma spettano soprattutto ai Comuni, sia in relazione al compito della definitiva individuazione dei diversi "ambiti rurali" di cui alla L.R. 20/2000, sia in relazione al compito di approfondire e sostanziare le linee di conservazione/valorizzazione delle differenti Unità di paesaggio."*

Per quanto riguarda, infine, le reti ecologiche, il Consiglio Provinciale ha approvato il "Progetto reti ecologiche in provincia di Ravenna" avente il compito di individuare gli elementi della rete ecologica di livello provinciale e le azioni per realizzarla e integrarla. Il nuovo PTCP contiene una specifica Tavola di piano, la Tav. n. 6 indicante, in forma ideogrammatica, i principali elementi desunti da tale progetto.

Questo progetto provinciale costituisce un riferimento obbligatorio per gli strumenti di pianificazione comunale

I Comuni, in sede di elaborazione del PSC sono tenuti a sviluppare e precisare le indicazioni metodologiche e operative del progetto e a individuare gli ulteriori elementi funzionali, esistenti o da realizzare, per integrare la rete a livello locale.



## **1.2 – GLI OBIETTIVI GENERALI A FONDAMENTO DEL PSC: SOSTENIBILITÀ, IDENTITÀ, COMPETITIVITÀ E COESIONE**

### **1.2.1 - Premessa**

La scelta dei Comuni che compongono l'Unione Bassa Romagna nonché del Comune di Russi di elaborare dieci PSC in forma associata in modo che essi siano le parti di un vero e proprio Piano Strutturale d'Area costituisce una sfida impegnativa che avviene in un contesto economico e sociale segnato da forti cambiamenti.

Il territorio è, infatti, al centro di profonde trasformazioni economiche, sociali, tecnologiche, istituzionali che stanno generando nuove domande, nuove criticità ambientali, nuovi conflitti sociali, nuove tensioni tra i processi di globalizzazione (delle relazioni economiche, finanziarie e sociali e dei modelli di comportamento e di consumo) e le identità locali.

Per questo esso è investito da nuove domande: domande di qualità, di efficienza, di identità, di coesione che richiedono alla pianificazione risposte nuove che siano all'altezza di questa complessità.

Non è infatti casuale che le aree più sviluppate dell'Unione Europea, insieme all'Unione stessa, si stiano sempre più orientando nella direzione del perseguimento di uno sviluppo sostenibile sul piano ambientale, economico, sociale, istituzionale che si traduce in nuove politiche e in conseguenti strumenti conoscitivi, tecnologici, organizzativi, formativi, partecipativi.

Questo orientamento è testimoniato da atti e scelte precise. Da un lato l'Unione Europea con il "Quadro d'azione per lo sviluppo urbano sostenibile, con lo "Schema di sviluppo dello spazio europeo" e con la "Convenzione europea del paesaggio" ha individuato l'equilibrio territoriale come interesse "sovrannazionale".

Dall'altro molte delle aree più sviluppate d'Europa, quelle che competono direttamente con l'Emilia-Romagna, hanno avviato la sperimentazione di nuovi modelli di pianificazione territoriale nei quali l'intercomunalità è uno degli aspetti fondamentali per coniugare la flessibilità e la puntualità della pianificazione attuativa con regole d'uso delle risorse e del territorio che siano condivise e orientate verso una "sostenibilità" strategica e strutturale di lungo periodo.

L'obiettivo di questi modelli è quello di governare le criticità ambientali (che per il territorio della Bassa Romagna sono costituite dal consumo del territorio, dall'inquinamento atmosferico derivante dall'uso dei combustibili fossili e dall'incremento della mobilità e del traffico veicolare, dalla fragilità dell'assetto idrogeologico accentuata dalla modifica della morfologia territoriale causata dall'intervento umano, dall'uso dissipativo delle risorse primarie come l'acqua), sociali (che in questo territorio si chiamano invecchiamento della popolazione, aumento della immigrazione, rischio di impoverimento di parte della popolazione, crescita e differenziazione dei bisogni e delle domande di salute e di servizi), economiche (che per in questo territorio significa strozzature infrastrutturali, difficoltà del settore agricolo, dimensione delle imprese troppo piccola rispetto ai mercati internazionali, debolezza dei servizi alle imprese, scarsa offerta di occupazione di qualità per i laureati con conseguente perdita di saperi e conoscenza, difficoltà di relazione tra le imprese e i centri di ricerca e sviluppo tecnologico e debolezza delle sinergie produttive tra

imprese).

I dieci Comuni hanno espresso la volontà di dotare questo sistema territoriale di una pianificazione strutturale e strategica che sia nel solco di questa innovazione in modo da consentirgli il governo di queste criticità verso il loro superamento e da dargli più forza competitiva e maggiore qualità sociale e ambientale.

Per assolvere a quest'impegno si dovrà assumere una visione che facendo leva sui punti di forza (che per la Bassa Romagna sono l'importanza e la diversificazione dell'impresa manifatturiera, le potenzialità della filiera agro-alimentare, la competitività del sistema logistico e la sua posizione baricentrica rispetto a grandi arterie di comunicazione come il porto di Ravenna, la via Emilia e il corridoio Adriatico, la disponibilità di risorse paesaggistiche e naturali da valorizzare, le risorse enogastronomiche, la vocazione commerciale, l'assenza di fenomeni di congestionamento urbano, la buona dotazione di servizi educativi, sociali e sanitari, la propensione al risparmio) punti a riorganizzarli, a innovarli e ad ampliarli per fare in modo che la ricchezza e la varietà di risorse costruite localmente sia riconosciuta nelle reti globali e possa essere spendibile nella competizione internazionale.

Questa visione considera la pianificazione territoriale come una dorsale fondamentale, ma non esaustiva, della programmazione strategica che deve procedere assieme alla programmazione sociale e sanitaria, alle azioni di tutela ambientale, allo sviluppo del sistema dell'istruzione e della produzione di saperi e conoscenza, alle misure di sostegno alle imprese e all'innovazione tecnologica, produttiva e del lavoro, definendo le forme di integrazione e di cooperazione tra di esse.

Gli obiettivi generali del Piano in forma associata sono individuati nella sostenibilità, nella riconoscibilità e identità, nella competitività e coesione del sistema territoriale.

### **1.2.2 – Sostenibilità**

I dieci Comuni si propongono di articolare l'obiettivo generale della sostenibilità nei seguenti obiettivi specifici da perseguire anche attraverso il PSC e gli altri strumenti della pianificazione comunale:

#### ***1.- governare il policentrismo e contrastare la diffusione insediativa a "nebulosa".***

Il policentrismo rappresenta un carattere distintivo, identitario dell'area della Bassa Romagna. Il suo sviluppo sta però comportando un eccessivo consumo di territorio che genera problemi di impatto ambientale insieme a costi sociali. Il PSC ha il compito di delineare l'impianto strutturale e i criteri urbanistici e sociali sostenibili sulla base dei quali, da un lato, selezionare le tipologie di centri urbani su cui convogliare la risposta strategica alle esigenze insediative emergenti nel sistema territoriale, dall'altro qualificare e circoscrivere l'impianto urbano dei centri capoluogo e delle frazioni. Assumendo come valido il concetto di città compatta o ragionevolmente compatta si tratta di guidare il processo di addensamento e di ridisegno dei centri urbani verso forme urbane più compiute e adeguatamente dotate di verde e di servizi. Per questo vanno definite norme che consentano di ottenere una combinazione efficace tra gli interventi di riqualificazione urbana (indirizzandoli non solo verso le aree dimesse, ma anche verso le periferie), quelli di tutela e valorizzazione dei centri storici, e il dimensionamento, l'allocazione e la qualità edilizia e urbanistica delle nuove espansioni. Si può fare in modo che l'impianto policentrico non si "sfrangi" nella

“nebulosa” se i centri capoluogo rafforzano la loro compattezza urbana e il loro rango insediativo e se nelle frazioni si opera per migliorare, con le ricuciture urbanistiche qualora necessarie, la loro organizzazione interna, le loro dotazioni territoriali e di servizi, la loro qualità della vita. Così la struttura della “città” policentrica, che si è venuta storicamente configurando nel tempo nell’area della Bassa Romagna, verrebbe mantenuta nei suoi caratteri storici e documentari e verrebbe riqualificata prestando attenzione agli equilibri ecologici, al contenimento dei perimetri di espansione, alla qualità insediativa di tutti i centri urbani.

## ***2 - riorganizzare i sistemi di mobilità, riqualificare, potenziare, riorganizzare, rendere sicura la viabilità.***

Il PSC deve stabilire la gerarchia delle infrastrutture della mobilità di rango sovracomunale proponendosi lo scopo di definire un loro disegno e di delineare un loro assetto che consenta di controllare e di ridurre l’impatto negativo che ha il traffico veicolare sul territorio e sull’atmosfera, di migliorare la sicurezza delle strade, di potenziare e ridisegnare la rete delle piste ciclabili in sede mista e in sede propria e di favorire l’accessibilità al territorio della Bassa Romagna e la sua percorribilità. Sotto quest’aspetto va riconsiderato e valorizzato il ruolo del Trasporto Pubblico Locale nelle sue varie articolazioni (gomma e rotaia), e vanno superate le carenze che si sono verificate nell’attuazione del sistema infrastrutturale. La libertà di mobilità sul territorio va garantita per tutti, a cominciare dai bambini, dalle persone anziane e dai diversi abili. Per questo è importante che l’impianto strutturale della mobilità sia elaborato in stretta connessione con il disegno di collocazione dei servizi, con l’organizzazione dei sistemi della sosta, con la struttura delle reti del trasporto collettivo oltre che sulla base dei flussi attuali e previsionali di mobilità.

Rendere più sicure le strade è un obiettivo intrinseco e prioritario della riqualificazione della rete viaria. La sicurezza stradale va perseguita a partire dalla messa in sicurezza della viabilità esistente (rotatorie e/o sistemazione degli incroci, dissuasori di velocità, individuazione dei percorsi idonei su cui indirizzare il traffico pesante per alleggerire il carico veicolare dalla restante viabilità, piste ciclabili e disegno dei percorsi sicuri casa/scuola), progettando le nuove strade (principali e di urbanizzazione) con scelte progettuali che considerino la sicurezza degli utenti un parametro fondamentale, eliminando tutti i passaggi a livello posti lungo le principali vie di scorrimento del territorio e promuovendo un’opera diffusa di informazione e di sensibilizzazione dei cittadini sulla sicurezza stradale.

## ***3 - formulare indirizzi e criteri per l’allocazione dei servizi e delle reti energetiche, ambientali, telematiche di natura pubblica e privata di interesse collettivo.***

Nella composizione delle qualità competitive di un sistema territoriale e nelle azioni di tutela ambientale e di coesione sociale i servizi a rete acquistano una importanza sempre più strategica. Senza una loro adeguata programmazione non è possibile raggiungere livelli accettabili di sostenibilità. Per questo anche il PSC considera le reti energetiche e ambientali e le “infrastrutture telematiche” come una componente strutturale soprattutto nel momento della ripartizione del territorio in rurale, urbanizzabile e urbanizzato, che il PSC stabilisce, e nel momento della definizione dei perimetri e dei carichi urbanistici sostenibili per gli ambiti insediativi.

## ***4 - aumentare la sicurezza del territorio.***

Gli effetti della subsidenza, l’inadeguatezza della rete di bonifica (che è rimasta

sostanzialmente invariata nonostante il territorio sia, nel frattempo, notevolmente cambiato), i mutamenti climatici e l'intensificazione di fenomeni atmosferici di portata "eccezionale" stanno accentuando i rischi di dissesto idrogeologico e le fragilità del territorio.

La sicurezza del territorio diviene, dunque, uno degli obiettivi prioritari che la pianificazione territoriale deve perseguire d'intesa con le pianificazioni tematiche specifiche, in primis la pianificazione di Bacino- che deve perseguire il completamento della sistemazione degli alvei del Santerno, del Senio e del Lamone, e attraverso un raccordo di dati, di strumenti e di azioni (come esempio merita di essere citata la questione delle casse di laminazione che vanno programmate e collocate con una visione strategica più ampia dei singoli interventi attualmente richiesti) con gli altri Enti che hanno compiti importanti nell'ambito della manutenzione idrogeologica del territorio, primo fra tutti il Consorzio di Bonifica.

#### ***5 - favorire il risparmio delle risorse naturali, la qualità edilizia degli insediamenti e il loro impatto "dolce" sul territorio***

Pur considerando che il PSC non ha il compito di determinare in modo puntuale e dettagliato le regole dell'attività edilizia tuttavia è dal suo impianto strategico che discende la formulazione del RUE, per il quale invece le regole per la qualità edilizia e la qualità ambientale dei nuovi edifici sono un contenuto fondamentale. Per questo si ritiene opportuno che il PSC formuli degli indirizzi per favorire la diffusione delle tecniche di bioedilizia e di soluzioni costruttive che perseguano il risparmio energetico e l'utilizzo di fonti rinnovabili di energia, il risparmio idrico, il contenimento del deflusso delle acque meteoriche, la permeabilità delle pertinenze, l'uso di materiali salubri. Al riguardo vanno considerati anche quegli accorgimenti costruttivi che possono consentire più sicurezza e maggiore qualità edilizia nelle trasformazioni ammissibili e negli insediamenti situati in zone a rischio idrogeologico.

### **1.2.3 – Riconoscibilità e identità**

Un sistema territoriale è tanto più forte e coeso se è in grado di riconoscersi in un sistema di valori, in una propria specifica identità culturale che organizza gli spazi della vita collettiva e dà forma e ragioni all'uso e alle trasformazioni del paesaggio.

Anche quest'aspetto assume un'importanza nuova nei processi della globalizzazione perché per un verso la contaminazione tra i modelli di consumo e di comportamento spinge nel senso dell'appiattimento e della omologazione, mentre dall'altro la competizione spinge nel senso della distinzione e della valorizzazione delle peculiarità delle realtà locali in modo che esse possano essere riconoscibili e riconosciute nello scenario internazionale ed essere attraenti per gli investimenti economici, culturali, infrastrutturali.

Il paesaggio e la specificità della cultura locale entrano, dunque, a pieno titolo dentro la pianificazione territoriale e strategica non solo in funzione della qualità del benessere dei cittadini che l'abitano, lo vivono e la esprimono, ma anche per il valore aggiunto che possono dare alla competitività del sistema stesso.

Sulla base di queste convinzioni i Comuni della Bassa Romagna assumono nel PSC tre obiettivi.

### **1 - tutelare, valorizzare, “tipicizzare” il paesaggio.**

L'evoluzione della legislazione nazionale e regionale in materia paesaggistica ha riconosciuto definitivamente il valore autonomo e specifico della pianificazione paesistica in sintonia con la Convenzione Europea del Paesaggio. Il PSC si pone nel solco di questa evoluzione.

La pianificazione paesistica affidata solo a vincoli paradossalmente “svincolati” dalle politiche di tutela e di intervento sul territorio pur assolvendo a “meriti storici” di salvaguardia di molti beni ambientali e culturali ha mostrato la sua inadeguatezza. La sfida attuale consiste nell'integrare le politiche di tutela e di pianificazione territoriale con l'apposizione dei vincoli alle possibilità di intervento e di trasformazione dei beni paesaggistici e ambientali. In questa prospettiva i vincoli devono rappresentare i valori identitari riconosciuti, riconoscibili, condivisi come patrimonio comune della nostra realtà locale.

Perché questo avvenga occorre che il paesaggio, i paesaggi rurali e urbani della Bassa Romagna siano riletti e “riconosciuti” nei loro caratteri unificanti e nella loro articolazione. E' questa la premessa per sviluppare una politica attiva che li tuteli, li valorizzi, li progetti.

Questo non deve significare che le trasformazioni urbanistiche ed edilizie debbano “limitarsi” a conservare il patrimonio architettonico, paesaggistico, urbanistico che ci è stato consegnato dalle generazioni che ci hanno preceduto. Né deve significare una omogeneizzazione dei paesaggi, ma una valorizzazione delle loro peculiarità.

Il paesaggio deve vivere conservando e ripensando i valori che lo contraddistinguono “accogliendo” nuova architettura e nuova urbanistica alle condizioni e secondo i criteri che il PSC fissa nelle sue linee di fondo (rilettura delle unità di paesaggio, individuazione dei nuovi valori paesaggistici strutturali, ecc.), e che rappresentano la premessa per la strumentazione più specifica dei RUE e per i POC.

### **2 - tutela, ripristino, valorizzazione dei valori ambientali**

Le considerazioni generali poste a premessa dell'obiettivo precedente mantengono pieno valore anche per questo secondo declinandole, però, nel senso della specifica individuazione delle reti e dei corridoi ecologici (tra i quali hanno rilievo quelli di collegamento con il Parco del Delta), delle aree da destinare a parco o a “pre-parco” di interesse regionale, delle aree di interesse comunale che si valutano dotate di rilevante valore ambientale e paesaggistico.

Il PSC si propone quindi di connettere in modo innovativo la politica per le aree protette con la pianificazione territoriale e urbanistica superando la cesura attualmente esistente tra questi due livelli di pianificazione.

### **3 - produzioni agricole tipiche, politica agroalimentare, valorizzazione delle vocazioni produttive e dei servizi culturali.**

Pur considerando che il PSC non ha, tra i suoi compiti, quello di definire strumenti di sostegno allo sviluppo di questi settori si valuta importante che queste attività che contribuiscono direttamente a comporre i “caratteri” della riconoscibilità (si pensi, come esempio, a come la riduzione dei frutteti abbia modificato il paesaggio rurale) siano considerate come parte dei beni da tutelare e promuovere nell'ambito della politica attiva per il paesaggio (si pensi all'agriturismo, alle aziende didattiche, alle cantine impegnate in particolari percorsi di qualità e di marchio, alle aziende che producono il

“biologico”o che vendono direttamente il prodotto, all’insediamento in zona rurale di strutture per il benessere).

### **1.2.4 – Competitività e coesione**

L’area territoriale della Bassa Romagna ha significative possibilità di crescita se sviluppa, in modo unito e unitario, le scelte orientate a rafforzarne la competitività. Infatti la vera sfida non è interna all’area, ma risiede nella capacità dell’area di alzare le sue qualità insediative, di innovare e articolare il suo sistema delle imprese, di attrarre investimenti di qualità, di investire sui suoi punti di forza e di aggredire quelli di debolezza. Questo comporta la necessità di contenere e governare quei processi territoriali ed economici che sono fisiologici in una realtà policentrica, ma che mettono a rischio la possibilità di crescere insieme e di farlo con velocità ed efficacia maggiori. Migliorare la competitività consente anche di rafforzare le relazioni di interscambio e di alleanza con i territori limitrofi sia all’interno della provincia che con Imola, Argenta, Ferrara. In questo senso l’area della Bassa Romagna si propone di svolgere un ruolo dinamico di accordi territoriali e di integrazione di convenienze, infrastrutture, servizi.

Quest’obiettivo generale si articola su quattro assi.

#### ***1 - promuovere,valorizzare,innovare le vocazioni produttive***

In sede di formazione del PTCP l’allora “Associazione Intercomunale” indicò già e, in linea di massima, concordò con la Provincia le aree su cui concentrare lo sviluppo degli insediamenti produttivi strategici di rango provinciale; fu così condivisa l’individuazione che la Provincia ha fatto delle aree produttive di rango sovracomunale collocate all’interno del suo territorio. Il PSC assume questi riferimenti per supportare, favorire, attrarre gli investimenti dall’esterno e quelli orientati all’innovazione dei livelli di qualità delle produzioni. Da questo punto di vista occorre coltivare i punti di forza e le vocazioni produttive esistenti: la logistica (a partire dal Centro Merci ferroviario), il potenziamento e la diversificazione di tutta la rete commerciale, comprendendovi anche la grande distribuzione, l’innovazione della filiera agroindustriale, lo sviluppo dell’industria meccanica e del manifatturiero.

Occorre per questo puntare su aree produttive con un attraente rapporto tra qualità (urbanistica, dei servizi, insediativa) e costo dei terreni, organizzate e progettate sulla base di criteri di qualità concordati, favorendo la loro aggregazione anche in forma intercomunale se sono territorialmente contigue e collocate in prossimità degli snodi strategici degli assi infrastrutturali, favorendo l’incentivazione alla delocalizzazione all’interno dell’area Bassa Romagna delle attività produttive esistenti collocate in contesti urbani o territoriali che le rendono incompatibili con le altre destinazioni d’uso e con gli ambiti misti. In particolare, secondo le disposizioni regionali e del PTCP, le aree produttive di nuovo impianto dovranno essere progettate, organizzate e gestite secondo le prestazioni di Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate ( APEA).

Per quanto riguarda la vocazione commerciale il PSC assume una strategia di pianificazione territoriale che aiuti a vincere la sfida proposta alla Bassa Romagna dal PTCP e che la Provincia deve sostenere con una attenzione prioritaria: quella del mantenimento della rete di vicinato e della valorizzazione della rete commerciale dei centri storici in un’ottica di specializzazione merceologica, di contenimento del rialzo dei prezzi, di qualità dei consumi e dell’offerta e di equilibrio con nuovi insediamenti di grande distribuzione secondo criteri di perequazione territoriale ed economica; mentre

per il turismo occorre adeguare e potenziare la rete delle strutture ricettive e alberghiere.

## ***2 – governare la qualità degli insediamenti residenziali***

Il PSC assume l'obiettivo di rendere più omogenee tra di loro le politiche relative agli insediamenti residenziali diminuendo e divaricazioni esistenti tra i PRG vigenti. Non si tratta di uniformarle, ma di cercare un punto nuovo di equilibrio tra il policentrismo, la diversificazione dell'offerta abitativa e le dotazioni territoriali. A questo proposito vengono definite nel PSC disposizioni precise per assicurare ai nuovi insediamenti condizioni di sostenibilità e di qualità urbana più elevate per quanto riguarda le dotazioni di spazi collettivi, lo smaltimento delle acque, la difesa dall'inquinamento acustico, l'efficienza energetica e il contenimento dell'emissione di gas-serra, i requisiti cogenti degli edifici da prescrivere con il RUE.

Per quanto riguarda l'offerta abitativa, il PSC assume l'obiettivo di un'adeguata offerta di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) accanto all'offerta di mercato, e fornisce il sistema di regole che consenta ai Comuni di reperire parte delle risorse necessarie a realizzarla (in particolare l'acquisizione gratuita delle aree edificabili necessarie). L'offerta di ERS da immettere sul mercato potrà essere articolata in una gamma di tipologie differenziate in relazione ai diversi segmenti della domanda, dall'edilizia pubblica sovvenzionata al sostegno all'offerta di abitazioni in affitto da parte di privati, offerte specifiche per le giovani coppie, per l'integrazione dei lavoratori immigrati e per l'assistenza agli anziani. Una politica complessiva e intercomunale per la casa sociale potrà articolarsi su di una gamma di interventi capaci di integrare l'ERS con le abitazioni a libero mercato, conservando la varietà di tagli dimensionali degli alloggi, e applicando criteri di progettazione urbanistica che consentano di impostare la riqualificazione e la ricucitura urbana e di stimolare un miglioramento della qualità dei piani attuativi.

Un contributo sostanziale al perseguimento di questo insieme di obiettivi – e quindi della qualità sociale che lo sviluppo urbano deve garantire – sarà fornito dall'applicazione in tutti i Comuni della “perequazione urbanistica” secondo le indicazioni contenute nella legislazione urbanistica regionale.

## ***3 – promuovere la qualità dei servizi e governare la relazione tra il territorio e le riorganizzazioni del sistema dei servizi***

Il sistema dei servizi alla persona (sanitari, sociali, educativi, postali ecc.) è sempre più sottoposto a processi di riorganizzazione finalizzati a contenerne i costi di funzionamento e a migliorarne la qualità e l'efficacia. Tra i parametri che vengono assunti per valutare la validità di questi processi è spesso assente o sottovalutato quello dell'impatto sull'uso del territorio. Per questo è essenziale fare questa valutazione e procedere alla costruzione di un modo di pianificare che tenga in costante monitoraggio la relazione tra territorio e riorganizzazione dei servizi alla persona. Infatti da questa relazione si generano effetti sul policentrismo, sulla mobilità urbana, sui modi d'uso dei centri urbani. La definizione e l'allocazione dei poli funzionali, che sono lo snodo della rete dei servizi, ha il compito di rispondere all'esigenza della loro qualità e della loro sostenibilità. Allo stesso tempo non va sottovalutata la necessità di favorire, anche tramite gli strumenti della pianificazione territoriale, l'insediamento del terziario per il sistema delle imprese.

## ***4 – eliminazione strozzature e insufficienze infrastrutturali e qualità delle***

### ***infrastrutture***

Il miglioramento delle infrastrutture di trasporto e di mobilità deve essere perseguito sulla base dei seguenti parametri: favorire l'accessibilità all'area della Bassa Romagna per le persone e le merci che provengono dai territori vicini e dagli assi di collegamento di rilievo nazionale e regionale rafforzando e qualificando gli assi viari e ferroviari principali di accesso, dare funzionalità alla rete delle infrastrutture interna all'area e che collega tra loro i dieci Comuni evitando doppioni e rendendo più agevole l'accesso ai servizi –soprattutto a quelli di rango sovracomunale- per i cittadini residenti nei Comuni dell'Area, facilitare l'attraversamento dei centri urbani migliorando e/o costruendo circonvallazioni e coniugando in modo adeguato le infrastrutture strategiche con la qualità dell'assetto dei centri urbani.

In questo contesto il PSC presta un'attenzione particolare all'individuazione, d'intesa con la Provincia, di una nuova soluzione progettuale per la realizzazione della Nuova S.Vitale, che sia più adeguata rispetto ai condizionamenti del sistema insediativo esistente, in particolare nel tratto del comune di Lugo, e più efficacemente correlata con la maglia viaria intercomunale e locale,.



### **1.3 – SCENARIO DEMOGRAFICO E POLITICHE CONSEGUENTI**

Le condizioni demografiche e lo scenario di evoluzione della popolazione al 2020 esposti nel Quadro conoscitivo evidenziano alcune tendenze che devono essere brevemente richiamate.

Dopo diversi decenni di lento declino demografico, qui come in tutta la provincia, attualmente i dieci comuni presentano una popolazione sensibilmente invecchiata, più della media provinciale, con un tasso di natalità più basso della media provinciale, con un elevato livello di dipendenza (somma di giovani+anziani in rapporto alle persone in età lavorativa), e di conseguenza con difficoltà di ricambio delle quote di persone che escono per anzianità dal mondo del lavoro.

Il saldo naturale è pertanto stabilmente negativo mentre ha assunto crescente rilevanza il saldo migratorio, positivo in tutti e dieci i comuni anche se con valori differenziati. Quest'ultimo compensa ora ampiamente il saldo naturale negativo e ha determinato, dalla fine degli anni novanta, una ricrescita della popolazione e un significativo tasso di ricambio.

Sulla base delle tendenze riscontrate, lo scenario demografico a quindici anni (2020) comporterebbe, in assenza del contributo dell'immigrazione, una forte diminuzione (meno 12%) e un forte ulteriore invecchiamento della popolazione. La diminuzione della popolazione autoctona riguarderà soprattutto le classi di età fra i 20 e i 40 anni, ossia quelle cruciali ai fini dell'offerta di lavoro, mentre si prevede un incremento delle classi in età scolare e delle classi oltre i 40 anni, in particolare degli ultra-settantacinquenni.

Il forte calo della popolazione attiva, specialmente quella più dinamica, ovvero sotto i 40 anni, provocherà un sensibile calo dell'offerta di lavoro. Le previsioni, quindi, ci mostrano uno scenario in cui le imprese avranno crescenti difficoltà a reperire forza lavoro, soprattutto per quanto riguarda tecnici e operai specializzati, e il tasso di disoccupazione potrebbe raggiungere livelli al di sotto dei quali, secondo la teoria economica, non è possibile scendere (disoccupazione frizionale o disoccupazione strutturale).

La diminuzione della popolazione autoctona nelle classi di età centrali e più attive (20-40 anni) va considerata non solo come una diminuzione di offerta di lavoro, ma anche come diminuzione di potenzialità creative e imprenditive, poiché è questa l'età in cui si manifestano maggiormente l'inventiva, la disponibilità all'innovazione, la disposizione al rischio imprenditoriale.

A questa tendenza 'naturale' si contrappone il contributo dell'immigrazione in aumento, che peraltro, allo stato attuale, sembra rimanere a livelli inferiori rispetto ad altre province dell'Emilia-Romagna.

L'entità dell'immigrazione futura è sempre difficilmente valutabile in quanto influenzata sia dalle dinamiche macro-economiche sia dal modificarsi delle normative e delle politiche nazionali e comunitarie sull'immigrazione. Nello scenario 'intermedio' considerato più attendibile, si stima che l'immigrazione possa portare in quindici anni ad un saldo positivo fra entrate e uscite di oltre 21.000 unità, cosa che non solo compenserebbe la diminuzione naturale ma darebbe luogo ad un incremento della popolazione di poco meno di 8.000 unità rispetto al 2005.

Il contributo dell'immigrazione, essendo costituita prevalentemente da individui giovani in età lavorativa e con una propensione alla natalità superiore agli autoctoni, contribuirà

a un rallentamento del tasso di invecchiamento, all'incremento dei bambini in età scolare, e a una parziale compensazione della perdita di popolazione in età di lavoro.

Tuttavia, il calo dell'offerta di lavoro sarà presumibilmente solo in parte assorbito dall'immigrazione, perché esiste una consistente domanda di lavoro qualificato, che difficilmente potrà essere colmato dall'attuale tipologia di immigrazione. Gli stranieri andranno ad occupare quelle posizioni che già oggi si fa fatica a ricoprire (operai comuni, operai edili, carpentieri). Mentre cioè per le professioni di "basso" profilo la risposta arriverà dagli immigrati, problemi critici riguarderanno le professionalità medie e medio-alte in via di estinzione che sono meno facilmente importabili dall'esterno, e che vedono un calo di attrattività per i giovani autoctoni che sempre più decidono di proseguire negli studi fino alla laurea.

Le ricadute delle modificazioni nelle classi demografiche investiranno innanzitutto il sistema produttivo e quello socio-assistenziale, soprattutto con riferimento ai bambini e agli anziani, nonostante il territorio sia attualmente servito in modo soddisfacente per quanto riguarda i servizi.

Il riorientamento del welfare locale sembra doversi indirizzare verso i servizi per l'integrazione degli immigrati, i servizi scolastici di base (che in alcuni centri abitati potrebbero richiedere nuovi cospicui investimenti per aumentare l'offerta), i servizi per gli anziani: ciò può significare ulteriori sforzi di razionalizzazione della spesa e nuovi investimenti.

Per quanto riguarda le fasce di età più giovani sono da prevedersi nuovi incrementi di domanda di servizi pre-scolastici e scolastici per tutto il ciclo dell'obbligo. La crescita di domanda per le scuole d'infanzia può vedere un intervento pubblico volto ad attivare politiche compensative del servizio tradizionale, anche attraverso il sostegno alla creazione di strutture private o di privato-sociale.

Per quanto riguarda gli anziani sembra da prevedersi una certa stabilità numerica della fascia di età fra i 60 e i 75 anni mentre è certo il forte incremento del numero di individui sopra i 75 anni e in particolare delle donne di oltre 80 anni, che è anche la causa numericamente più importante dell'incremento dei nuclei famigliari composti da una sola persona.

Un forte impatto sul sistema sanitario-assistenziale deriverà dall'invecchiamento della popolazione, specialmente ultraottantenne. A questo invecchiamento si accompagna una evoluzione della domanda assistenziale della popolazione anziana, che richiede sempre più forme di assistenza personalizzate e di qualità, siano esse l'assistenza domiciliare, le case protette, i centri diurni, ecc.. Le politiche sociali conseguenti dovranno tenere in conto non solo dell'incremento quantitativo della domanda espressa dagli over 75 ma anche una sua diversa qualificazione che porterà a dover ripensare alle tipologie di servizi offerti e tararli su questa nuova quarta età.

Per quanto riguarda i servizi agli immigrati, è da segnalare che mentre la dinamica negativa del saldo naturale riguarda in modo poco differenziato tutti e dieci i comuni, l'immigrazione tende a distribuirsi nel territorio secondo logiche proprie.

Tre sono le condizioni specifiche che incidono nelle scelte localizzative degli immigrati: la disponibilità di alloggi per l'insediamento familiare a prezzo più contenuto, la vicinanza di imprese in grado di offrire lavoro (vicinanza relativa, ossia non necessariamente nello stesso comune, considerata la disponibilità a spostamenti

pendolari anche lunghi per risparmiare sulla casa), la presenza di mezzi di trasporto pubblici adeguati a sostenere gli spostamenti quotidiani verso i luoghi di lavoro. Alla luce di queste tre condizioni, e di altre più specifiche connaturate al territorio, si spiega il più alto tasso di immigrazione in comuni come Massalombarda, Conselice e Bagnara e la già più alta incidenza della popolazione straniera ancora a Massalombarda e Conselice: il fattore determinante che ha privilegiato l'immigrazione in questi comuni appare essere l'alta domanda di lavoro espressa dall'area imolese, accompagnata da una buona accessibilità da questi comuni e da costi dell'abitare più bassi che nell'imolese stesso. Anche a Fusignano si registra un'alta percentuale di stranieri, in questo caso da correlare maggiormente all'offerta di lavoro nell'area di Lugo o ad Alfonsine, nonché, anche in questo caso, a costi abitativi contenuti.

Anche nel prossimo futuro la distribuzione della nuova popolazione immigrata non è prevedibile in base a tendenze pregresse, né in base alla collocazione di posti di lavoro (se non alla macro-scala), ma dipenderà essenzialmente:

- dalle diverse opportunità insediative di mercato;
- dalle politiche locali per l'immigrazione, con particolare riferimento alle politiche riferite ad opportunità abitative dedicate.

Per quanto riguarda la domanda abitativa aggiuntiva dovuta all'immigrazione extra-comunitaria, occorre rilevare che questa comunque non trova risposta direttamente nella nuova produzione edilizia per la vendita, anche qualora fosse a prezzo convenzionato, ma trova risposta, indiretta ma efficace, soprattutto nei segmenti più poveri e invecchiati del patrimonio edilizio esistente, ossia nelle vecchie abitazioni, che vengono lasciate libere dai residenti stanziali che comprano le abitazioni di nuova costruzione, e che vengono poste in affitto – o in vendita – a prezzi abbordabili. Inoltre potrebbe trovare risposta in una politica pubblica per la casa che punti non più a produrre abitazioni in vendita a prezzo convenzionato, come si è fatto finora, bensì abitazioni in affitto a canone più basso di quelli di mercato.

Da questo quadro emergono due aspetti sociali prevalenti che dovranno trovare risposta nelle politiche: favorire l'integrazione dell'immigrazione e cercare di mantenere sul posto i giovani autoctoni, rendendo più attrattivo il territorio, grazie anche ad una maggior qualità ambientale e ad una maggior offerta di servizi.

## **1.4 – PROSPETTIVE DELL'ECONOMIA E STRATEGIE CORRELATE**

### **1.4.1 – L'industria**

Il principale fattore di competitività del sistema territoriale ravennate si può ricondurre ad una caratteristica storica di questo territorio, una significativa diversificazione dell'economia, che si traduce in un mix di presenze rilevanti in più settori produttivi. Tale aspetto ha giocato a favore del sistema socio-economico rendendolo più elastico e resistente alle crisi che hanno interessato vari settori e distretti regionali negli ultimi dieci anni, dai segnali poco incoraggianti dal comparto della chimica e del calzaturiero all'andamento negativo del settore manifatturiero nel suo complesso,

Alcuni elementi di contesto hanno consentito la tenuta e il recupero di Ravenna rispetto ad altre aree storicamente più forti della regione, dando luogo a performances economiche anche più elevate della media regionale. In particolare l'evoluzione dell'economia locale si è basata non solo sulla crescita produttiva, ma anche sulla qualificazione e valorizzazione delle risorse ambientali e storiche e dei settori sociali, culturali e del tempo libero. La provincia di Ravenna, in questo trascinata dal capoluogo, si è distinta dalle economie della dorsale della Via Emilia soprattutto per i suoi aspetti storico-culturali e sociali e per le sue filiere diversificate e sovente sinergiche, dall'agro-alimentare alla chimica, dalla logistica alle costruzioni, e naturalmente il turismo

Le recenti trasformazioni, sia nel panorama internazionale che in quello locale, comporteranno necessariamente un ribilanciamento delle prospettive e dei pesi fra i diversi settori economici.

L'industria è stato il settore dominante nella crescita del territorio della Bassa Romagna negli ultimi decenni, tanto che questo territorio contiene il 41% degli addetti al manifatturiero dell'intera provincia, contro una popolazione che rappresenta solo il 26% del totale provinciale. Tuttavia le prospettive del settore presentano oggi elementi di debolezza strutturale. I primi segnali di incertezza si possono individuare nelle politiche di sostegno finanziario alle imprese. La riforma dei fondi strutturali con l'allargamento ad est della U. E. porteranno in breve ad una riallocazione delle risorse pubbliche destinate agli investimenti privati. A questo scenario si aggiunge il mutamento delle politiche pubbliche di sostegno per gli investimenti in campo industriale e manifatturiero, che favoriscono sempre più meccanismi di credito agevolato, a scapito degli incentivi a fondo perduto. Infine è da richiamare il quadro economico congiunturale italiano non favorevole, che spinge tutti i livelli di governo pubblico a rigidi controlli di spesa. Lo scenario internazionale, con l'evidenza dei risvolti della globalizzazione, proietta sul futuro del sistema produttivo altre incertezze, inducendo una frattura fra imprese che riattrezzano il proprio business alla scala globale e imprese che rimangono orfane del precedente modello comunitario in cui sono cresciute.

A questi si aggiungono elementi di rischio specifici di questo territorio, correlati alla rilevanza che hanno nell'economia locale alcuni settori manifatturieri tradizionali e tendenzialmente 'maturi', come l'industria alimentare, il calzaturiero, le produzioni di articoli in gomma e plastica, settori che risentono fortemente della competitività internazionale.

Nonostante la perdita di competitività di alcune produzioni agricole locali rispetto ad

altre produzioni mediterranee, il distretto dell'industria agroalimentare ha presentato finora buone performances, con imprese di rilievo nazionale per dimensione e posizionamento nel mercato.. Viceversa è inevitabile richiamare, fra i fattori di crisi già in atto, il lungo declino del settore calzaturiero, che non ha saputo finora riconvertirsi verso prodotti di più alta qualità, e la recente cessazione della produzione zuccheriera dovuta alla rinegoziazione delle quote di produzione a livello comunitario.

Altro punto di debolezza strutturale è dato dalla progressiva riduzione della popolazione in età di lavoro che, come visto nel precedente paragrafo, può essere solo parzialmente coperta dall'immigrazione, e che trasforma il fattore lavoro in risorsa tendenzialmente scarsa, almeno per alcune fasce di qualificazione. Del resto il Tasso di disoccupazione piuttosto basso va visto come una conferma di questo problema.

Occorre prendere atto che la riduzione del peso occupazionale dell'industria è già in atto nella maggior parte del paese, ha già interessato anche la realtà ravennate e interesserà anche questo territorio che finora ne è stato prevalentemente esente. Del resto nell'ultimo decennio intercensuario si sono registrati segnali contrastanti nel territorio della Bassa Romagna, che hanno visto l'occupazione industriale crescere in alcuni comuni (S.Agata, Bagnacavallo, Alfonsine, Bagnara, Lugo) e diminuire negli altri. In crescita quasi ovunque è stata invece l'occupazione nelle imprese artigianali.

La tendenza al decentramento delle produzioni manifatturiere in aree di nascente sviluppo e la connessa possibilità (e urgenza) di radicare qui la parte più evoluta della filiera (ricerca e sviluppo, progettazione, design, marketing, logistica, commercializzazione, controlli di qualità, ecc.) rende necessaria una selezione delle aree industriali in base a criteri di qualità, efficacia ed efficienza e, al tempo stesso, mette in luce le difficoltà che oggi, in territori come questo, incontrano gli operatori economici nel dar vita a nuovi progetti di sviluppo industriale "greenfield", ovvero partendo da zero, a fronte delle opportunità più vantaggiose offerte dai nuovi paesi oggetto di decentramento industriale. Ciò ovviamente se si considerano le produzioni ad alta intensità di lavoro e/o basso contenuto tecnologico. Diverso invece appare il quadro delle opportunità di sviluppo per i settori più avanzati, specie nella prospettiva di progetti industriali che abbiano per obiettivo l'acquisizione di sbocchi di mercato locali e regionali (o anche nazionali, vista la posizione baricentrica di questo territorio rispetto al mercato italiano) o che puntino alla valorizzazione di risorse autoctone, a cominciare da quelle umane e tecnologiche.

Un ulteriore aspetto che comporta rischi ma anche opportunità di sviluppo è connesso al particolare ruolo che assume la logistica in un sistema economico caratterizzato da un numero altissimo di piccole e medie imprese come quello emiliano-romagnolo .La polverizzazione della domanda di trasporto legata al sistema delle PMI ha contribuito ad alimentare da un lato un'analogha polverizzazione da parte delle imprese di autotrasporto, anch'esse caratterizzate da dimensioni particolarmente ridotte, e comporta un uso molto limitato di altri mezzi di trasporto diversi dalla gomma, quali la ferrovia o la nave, mancando nella maggior parte dei casi la dimensione minima dei lotti ritenuta sufficiente per garantire le necessarie economie di scala.

Nonostante ciò, l'importanza della logistica si è andata accentuando soprattutto a seguito della dimensione che il trasporto delle merci ha assunto in questi ultimi anni e delle conseguenze economiche ed ambientali che ciò ha comportato e comporta, e, nello specifico del territorio provinciale, al ruolo crescente del porto di Ravenna. L'aumento dell'inquinamento ambientale, dell'incidentalità sulle strade e della congestione sono solo alcuni dei più significativi elementi che vanno ad assommarsi,

ad esempio, ai rischi di perdita di competitività dell'industria che i ritardi nella consegna delle merci possono comportare, ma soprattutto alla minore attrattività nei confronti di nuovi insediamenti produttivi e di servizi di cui un'area caratterizzata da un sistema dei trasporti inefficiente e costoso tende solitamente a soffrire.

Al servizio di trasporto viene oggi richiesto di farsi carico di una serie di esigenze delle imprese, garantendo la qualità del servizio in termini di rapidità, affidabilità e sicurezza su tutto il tragitto (dal punto di origine a quello di destinazione). Questa aumentata complessità del servizio richiesto alla logistica sta spingendo le imprese industriali, a cominciare da quelle di maggiori dimensioni, ad affidare in out-sourcing a soggetti specializzati esterni alcune fasi della catena produttiva: oltre al trasporto, è infatti crescente l'affidamento a terzi di funzioni logistiche in senso stretto (ad esempio, gestione del magazzino, realizzazione di imballaggi, controllo qualità dei prodotti, gestione della rete distributiva, ecc.), al punto da connotare alcune piattaforme logistiche come veri e propri centri dedicati al quasi-manufacturing. Arricchendosi di funzioni a valore aggiunto sempre più elevato, tali piattaforme acquistano una crescente importanza in relazione alla loro capacità di creare nuovi posti di lavoro ed in generale significative ricadute sul reddito e sull'occupazione dell'area all'interno della quale esse si trovano ad operare.

Questo processo evolutivo che il settore della logistica ha registrato soprattutto nell'ultimo decennio assume caratteristiche di particolare complessità in realtà territoriali caratterizzate da un tessuto industriale formato da piccole e medie imprese [PMI] diffuse sul territorio, come nel caso della Bassa Romagna. Date le sue caratteristiche di impresa altamente specializzata su determinate fasi produttive e/o su specifici beni intermedi o finali, la PMI tende ad affidare nella quasi totalità l'onere organizzativo e manageriale del ciclo logistico-distributivo agli acquirenti, spesso gruppi stranieri, acquisendo in outsourcing i servizi di cui ha bisogno. Il processo in atto costituisce sia un rischio sia un'opportunità: un rischio, nella misura in cui si venga a determinare una condizione di subalternità logistica nei confronti delle grandi imprese del settore, a cui potrebbe seguire una progressiva marginalizzazione del sistema dei distretti dai centri di decisione strategica delle reti globali. Un'opportunità, in quanto con un'adeguata organizzazione il processo di outsourcing logistico può comunque rappresentare un'importante occasione di riorganizzazione dell'impresa in chiave manageriale con benefici dal lato dei costi e dell'efficienza produttiva, e inoltre da luogo alla nascita di nuove attività specializzate come avviene nel caso del Centro Merci di Lugo.

In questo contesto, le strategie da perseguire appaiono dettate dalla necessità di innalzare il livello qualitativo del sistema produttivo. Ciò richiede di sviluppare una serie articolata di politiche che agiscano sinergicamente ai diversi livelli.

Il finanziamento pubblico, che negli ultimi decenni si è tradotto in uno sforzo ingente in investimenti, infrastrutture, opere pubbliche, dovrebbe continuare, se non nei suoi aspetti quantitativi, nella capacità di fare sistema. In questa prospettiva andrebbe anche consolidata la rete a supporto dell'impresa, attraverso la realizzazione di accordi con enti locali, aziende di multiservizi e parti sociali, al fine di garantire alle nuove imprese agevolazioni finanziarie, servizi, economie esterne.

Attualmente la Bassa Romagna presenta un'incidenza piuttosto scarsa di attività di ricerca & sviluppo e ridotte relazioni con i centri e le reti del sapere e della ricerca. Dovrebbero essere promossi i rapporti con le realtà economiche contermini, in particolare con il ravennate e il bolognese, con cui, oltre alla possibile prosecuzione di

fenomeni di delocalizzazione produttiva e all'integrazione delle strutture logistiche, potrebbero avviarsi collaborazioni e accordi con i centri universitari e di Ricerca & Sviluppo di Bologna e Ravenna.

Queste relazioni dovrebbero creare maggiori legami fra imprese del territorio e luoghi di ricerca qualificata, su cui innestare le politiche a sostegno della crescita dei contenuti innovativi delle produzioni delle PMI. L'attivazione a Lugo del corso di alta formazione professionale sull'Innovazione nelle PMI, frutto della Facoltà di Ingegneria di Bologna, e l'Incubatore multimediale per le imprese dei servizi rappresentano buoni segnali in questa direzione.

Il calo della forza lavoro dovrebbe essere contrastato con politiche di mantenimento della popolazione, nonché di attrazione di lavoratori e di competenze da altri territori attraverso l'offerta di formazione e di ri-formazione. Per mantenere la popolazione nel territorio, in particolare le ridotte schiere di giovani autoctoni, ed eventualmente attrarne altri, si può agire qualificando l'ambiente complessivo di vita, che presenta peraltro standard già buoni. Diventa essenziale non solo il potenziamento ed integrazione dei servizi di base, per rispondere alle esigenze dovute alle modificazioni della composizione delle famiglie, ma anche lo sviluppo dei servizi per l'adolescenza, l'offerta culturale e ricreativa, oltre che l'offerta educativa.

Le politiche strettamente connesse al settore produttivo dovrebbero essere orientate alla maggior qualificazione delle zone industriali. Ciò si traduce in una selezione delle aree che contrasti la frammentazione dell'offerta, finora perseguita, e individui poche aree produttive qualificate e meglio infrastrutturate, capaci di competere su mercati più ampi e in grado di sostenere i costi del miglioramento ambientale, diventando aree ecologicamente attrezzate, così da offrire alle imprese economie esterne apprezzabili. Anche da questo punto di vista appare essenziale completare il quadro infrastrutturale primario (in primis la realizzazione della nuova S.Vitale e della nuova S.S.16, nonché l'adeguamento degli altri due lati del "Quadrilatero", ossia SP Naviglio e SP Selice) e migliorare quello secondario, nonché ottenere miglioramenti dei livelli di servizio ferroviario.

### **1.4.2 – L'agricoltura**

Dal quadro conoscitivo si ricava nettamente che, anche rispetto al comportamento medio provinciale, il settore agricolo nei dieci comuni ha un ruolo economico e sociale rilevante, prima di tutto nei confronti della popolazione e in definitiva nel governo dell'intero territorio.

Nella valorizzazione ambientale del territorio l'agricoltura gioca un ruolo strategico, se non essenziale, in quanto è il principale fattore di formazione e governo del paesaggio. La fase attuale dell'agricoltura regionale e, più complessivamente, italiana, è però caratterizzata da elevate incertezze. Le incertezze sono conseguenti a fattori esogeni alla Comunità Europea e a fattori endogeni; le peculiarità territoriali e produttive dell'area dei comuni del lughese determina un taglio particolare di questa incertezza e per certi aspetti la acuisce.

Tra i fattori esogeni, basta ricordare la forte pressione esercitata dai paesi in via di sviluppo e da alcune lobbies del trading internazionale verso l'eliminazione dei vari sostegni all'agricoltura europea (agricoltura che, nel corso degli anni '90, presentava un volume di sostegni diretti ed indiretti al settore ammontante a ca. il 50% della PLV). Nel medesimo periodo il riorientamento delle politiche comunitarie ha

progressivamente permesso un certo allineamento tra i prezzi delle utilities agro-alimentari interni alla CE e quelli dei mercati internazionale, attraverso una contrazione dei prezzi interni. Questa contrazione, unitamente alle caratteristiche socio strutturali degli operatori del settore, sono alla base della contrazione del numero di aziende e delle modificazioni degli assetti produttivi che il confronto tra i due ultimi censimenti dell'agricoltura ISTAT evidenziano, e che sono stati ampiamente illustrati nel Quadro conoscitivo.

Negli ultimi anni si sono registrati allineamenti tra i prezzi interni ed esterni alla CE con tendenze opposte per gruppi di prodotti: nel caso del mais si è registrato un lievitare delle quotazioni internazionali (che ha comportato l'eliminazione delle compensazioni CE alla esportazione), nel caso degli ortofrutticoli, di particolare interesse per questo territorio, si può invece parlare di un allineamento dei prezzi (alla produzione) italiani a quelli esteri o extracomunitari (es. nordafrica).

Secondo le intenzioni dell'Unione Europea, la nuova PAC dovrebbe essere più competitiva, orientata agli interessi dei consumatori e rispettosa dell'ambiente. Le parole chiave della nuova PAC sono: disaccoppiamento, condizionalità ecologica, modulazione e sviluppo rurale, oltre alla disciplina finanziaria che impedirà di superare il bilancio fissato fino al 2013.

Essa è stata pensata per non aver problemi nei negoziati relativi al commercio internazionale (WTO) ma la pressione esercitata dai potenziali paesi produttori di utilities agroalimentari non appare diminuita neppure a seguito dell'espansione delle economie asiatiche, in quanto i due grandi attori dello sviluppo (India e Cina) sono loro stessi produttori agroalimentari e storicamente hanno sempre puntato alla autosufficienza, sia per motivi di autonomia politica che per risolvere i problemi occupazionali interni.

Tra i fattori interni alla CE e nello specifico all'Italia, va evidenziato il passaggio dalla predominanza del cosiddetto "primo pilastro" (fino al 70% delle risorse erano destinate al sostegno dei prezzi) all'attuale "disaccoppiamento", cioè la separazione della mole principale dei contributi dalle colture praticate ed il loro trasferimento all'azienda con l'introduzione dell'assunzione di impegni di carattere agroambientale.

Un ulteriore elemento di incertezza è conseguente alla attesa riduzione di risorse comunitarie dovuta da un lato all'allargamento a venticinque paesi, e dall'altro alle spinte al re-indirizzamento delle risorse verso settori individuati come maggiormente strategici (ricerca, high-tech,).

L'erogazione dei contributi disaccoppiati dalle scelte colturali se da una parte determinerà un'apertura al mercato dall'altro espone il mondo agricolo al rischio dell'abbandono dell'attività colturale in molte aziende marginali.

Questo potrebbe comportare un aumento delle colture foraggere e un sostanziale andamento stabile dei seminativi e poiché in questo caso la dimensione degli appezzamenti rappresenta un elemento forte di competitività è presumibile assistere in futuro ad una spinta ricombinazione di aziende e superfici coltivate raccordando più piani colturali così da raggiungere dimensioni competitive. L'incremento del numero medio di corpi aziendali registrato tra 1990 e 2000 (da 1,5 corpi ad azienda a 1,9) è già un sintomo di ciò.

Nel caso dei dieci comuni del lughese sono presenti fattori fortemente contrastanti; da un lato si parte da una realtà agricola molto integrata con le proprie filiere di riferimenti (soprattutto a valle), dall'altro si assommano ai problemi generali dell'agricoltura



emiliano-romagnola e italiana due problemi specifici:

- le difficoltà del settore frutticolo e peschicolo in particolare;
- la chiusura dello zuccherificio di Russi.

La coltivazione delle pesche e delle nettarine sono state per lungo tempo uno dei settori trainanti e qualificanti dell'agricoltura di questo lembo di Romagna. A cavallo degli anni novanta la frutticoltura del pesco e della nettarina si è espansa sino a raggiungere quasi il 16% della SAU dei dieci comuni, poi è iniziata una fase di contrazione, in particolare a carico del pesco, che ha portato nel duemila l'incidenza di questo gruppo di culture al 13%. Le tendenze a livello provinciale mostrano che la contrazione del pesco continua anche se con ritmi inferiori al decennio 1990-2000, e che gli spazi lasciati liberi dal pesco non sono completamente coperti dalla nettarina. Il problema maggiore sembra legato alla remuneratività della coltura, che non permette un regolare rinnovo degli impianti se non costringe all'espianto.

E' probabile che tra le cause delle attuali difficoltà si possa annoverare l'estrema articolazione varietale, originata quasi esclusivamente dal tentativo di ottimizzare la disponibilità di lavoro aziendale (o familiare), che comporta differenze qualitative non gradite dai mercati fortemente strutturati e minore stabilità genetica degli impianti. Anche questa è una caratteristica legata alla ridotta superficie aziendale media.

Una grande attesa è riposta nell'annunciata riduzione del "cuneo fiscale" sul lavoro, visto che il pesco è in assoluto la coltura frutticola dove l'incidenza del costo della mano d'opera sul totale dei costi è più elevata (oltre il 50%), ma esistono altri problemi legati all'assetto variatale che non possono essere superati facilmente.

La chiusura dello zuccherificio di Russi rompe uno degli altri delicati elementi di equilibrio che hanno reso forte e coeso il settore agricolo dei dieci comuni e dell'intera provincia. La coltura bieticola ha per lungo tempo svolto un ruolo importante sia per le grandi aziende delle aree di più recente bonifica che per alcune tipologie di piccole aziende dove si integrava con le colture viticole o frutticole. I margini economici della coltura che si sono progressivamente erosi hanno portato ad una progressiva riduzione della superficie e della incidenza sul totale della SAU che è passata dal 15% dell'inizio degli anni '80 alla 9% del 2000. La chiusura dello zuccherificio di Russi potenzialmente "libera", nei 10 comuni, ca. 8500 ha di superficie di ottima fertilità per altre utilizzazioni.

La valutazione è del tutto teorica, in quanto la sostituzione di una coltura così radicata non è facile da attuare nei tempi brevi, e le tendenze in atto dopo il 2000, non sembrano accompagnare il passaggio da 9 a 3 zuccherifici nell'ambito regionale: S. Quirico (Parma), Minerbio (Bologna), e Pontelagoscuro (Ferrara). Il passaggio dagli attuali bassi livelli di capacità produttiva media a quelli previsti dal riassetto del sistema, potrebbe rendere meno traumatico il passaggio dal sistema a 9 zuccherifici a quello a 3, anche se ovviamente si instaurano, per l'area della Bassa Romagna, dei differenziali negativi dovuti all'aumento dei costi di trasporto.

L'analisi dei dati statistici mette in luce come il calo della superficie a barbabietola da zucchero sia già stato rilevante (oltre il 50% della superficie di inizio periodo) tra 1982 e 2000, mentre negli ultimi anno, pur con oscillazioni, si può definire quasi stabile. Purtroppo la riduzione della superficie a coltura, non è stata accompagnata da un incremento significativo della superficie per azienda (passata solo da 3,1ha a 3,8 ha) e questo costituisce un forte elemento di debolezza.

Analizzando i trend storici delle altre colture che potenzialmente potrebbero occupare

lo spazio liberato, non se ne evidenzia nessuna che potrebbe avere il medesimo ruolo economico ed occupazionale: le colture da semi oleosi (es. girasole, colza) si affermano solo in presenza di grandi superfici aziendali disponibili (l'intervento aziendale medio nel 2000 si colloca intorno ai 15 ha), la Soia è in leggera contrazione e anche per questa la soglia appare la dimensione aziendale, per altre colture, come le orticole da industria, esistono degli equilibri della dimensione produttiva che non è possibile alterare.

La soluzione delle colture energetiche, sembra praticabile, una volta chiarita la compatibilità ambientale degli aspetti impiantistici (utilizzo delle biomasse tramite digestione o combustione, impianti per la produzione di biodiesel o bioetanolo, ecc.), ma anche queste sembrano poter essere meglio praticate in aziende di grande dimensione dove la specializzazione dei macchinari può permettere una riduzione considerevole dei costi.

Rimane il notevole peso differenziale (nell'economia del territorio) tra lo strategico comparto frutticolo e quello delle colture industriali che presenta un peso decisamente inferiore.

Per le aziende di piccola e media dimensione le prospettive di tenuta passano attraverso l'integrazione degli aspetti della qualità organolettica delle produzioni con l'adozione di politiche di multifunzionalità dell'azienda, da quelle legate alla tutela del territorio che negli ambiti di pianura si declina con la tutela della funzionalità delle reti di scolo, a quelle legate alla fruizione degli spazi rurali.

In questo quadro anche alcuni "slogan" che possono apparire ripetitivi e svuotati di contenuti, assumono un diverso e più pregnante significato: il ruolo strategico che la valorizzazione territoriale e ambientale può giocare per la tenuta e lo sviluppo del settore agricolo.

La valorizzazione e la difesa della "tipicità" come esclusione dalla banalizzazione dei mercati indifferenziati globali (mercati in cui è più agevole muoversi per chi ha bassi costi della mano d'opera e bassissime rendite fondiarie) è da un lungo periodo un tema perseguito da tutta la filiera e per il quale sono state approntate politiche di comunicazione, di sostegno e politiche di affiancamento (es. la tracciabilità). Più difficile appare invece la messa a regime degli interventi aziendali per la fruizione territoriale e ambientale. In questo caso il coinvolgimento degli imprenditori è più intimo e mette in gioco radicalmente le strutture aziendali, come nel caso dell'agriturismo, o richiede l'acquisizione di competenze un tempo distanti dalla preparazione degli addetti (tecniche di rinaturalizzazione, capacità di divulgazione, ecc.).

E' utile richiamare brevemente alcuni obiettivi del PTCP relativi al settore agricolo provinciale, ma che si adattano alla realtà dei 10 comuni.

Da "Il comparto agroalimentare":

*"Per raggiungere l'obiettivo di una buona qualità di sistema occorre agire secondo due direttrici fondamentali:*

*a) qualità del territorio, in grado di creare vantaggi economici e valore aggiunto da trasferire come plus ai prodotti agroalimentari;*

*b) internazionalizzazione del sistema agroalimentare di filiera e messa in rete dell'impresa del territorio così da costituire aggregazioni e sistemi in grado di essere competitivi e vincenti nell'odierno e futuro scenario globale.*

*Risulta fondamentale secondo questa ottica di sistema realizzare forti e strategiche sinergie con il sistema logistico territoriale e con i soggetti della grande distribuzione organizzata.*

*Dal momento che la valorizzazione e l'esaltazione del prodotto locale, legato al territorio, non può prescindere dal suo inserimento e dalla sua promozione all'interno dei circuiti della grande distribuzione, diventa strategico che siano individuati strumenti che mettano gli enti locali nella condizione di potere incentivare o disincentivare, nella propria pianificazione, la realizzazione di nuovi insediamenti commerciali, come supermercati ed ipermercati, stimolando accordi in cui l'ente gestore commercializzi e valorizzi, in quota parte, i prodotti del territorio circostante."*

Le scelte territoriali, per perseguire gli obiettivi del PTCP nel sostegno del settore agricolo in tutte le sue componenti e tipologie aziendali, dovranno prevedere anche miglioramenti della logistica delle merci, e le politiche degli enti locali e delle organizzazioni professionali (ai vari livelli territoriali) dovranno tendere ad espandere gli accordi interprofessionali, in particolare con il settore della grande distribuzione.

Politiche simili sono presenti tra quelle individuate anche dalle Linee guida del GIZC, che nel caso della agricoltura allarga il coinvolgimento del settore, non solo alla primissima e prima fascia costiera (i comuni che comprendono parti del territorio delle UdP della costa), ma anche ai comuni della seconda fascia da 20 a 40 km dalla costa. Nel caso del GIZC gli accordi di prodotto, per la valorizzazione della tipicità, andrebbero perseguiti con il comparto della ristorazione rivolta al turismo.

Altri due elementi è opportuno segnalare brevemente:

- le problematiche delle attività zootecniche;
- l'estensione dei terreni a riposo.

I territorio dei 10 comuni è stato interessato da una forte riduzione degli allevamenti bovini e suini (tra 1982 e 2000: -87% e -66% rispettivamente) in parte compensato (in termini economici) da un incremento di quelli Avicoli (+192% nel medesimo periodo); quest'ultimo comparto è stato recentemente colpito dalla crisi legata all'Aviaria e non è certo come si rilancerà.

La diminuzione dei capi bovini e suini (e probabilmente di quelli avicoli) inciderà sulla riduzione degli apporti organici nei terreni agricoli, che come qualità e quantità non possono essere sostituiti dalla, pur diffusa, pratica dello spandimenti dei fanghi di depurazione.

I terreni a riposo al 2000 assommavano ad oltre 700 ha, è probabile che la tendenza, in relazione alla crisi del settore bieticolo, si possa manifestare in crescita; è opportuno che tali azioni non vengano attuate isolatamente ma si possa coordinare e indirizzare gli interventi perseguendo l'obiettivo di elevare la biodiversità del territorio rurale e concorrere alla attuazione di un sistema di reti ecologiche nel territorio.

Le modificazioni delle politiche agricole e le tendenze in atto nel sistema agroalimentare europeo e mondiale, inducono a ritenere che un lungo periodo di politiche connotate dalla "automaticità" (politiche sui prezzi, appiattimento e genericità dei piani di miglioramento, ecc.) stia per terminare e si riapra un periodo in cui l'erogazione finanziaria e il sostegno all'agricoltura richiederanno una maggior capacità progettuale nel proporre iniziative e corpose azioni di appoggio da parte di un vasto ventaglio di enti territoriali e organizzazioni professionali.

Tornando ai problemi e alle opportunità del territorio di questi 10 comuni, sembra evidente che solo con azioni di appoggio del genere è pensabile che una parte dei terreni che verranno liberati dalla bieticoltura possano essere interessati da colture che offrano redditi idonei a sostenere le piccole aziende a carattere familiare.

In sintesi le azioni che possono concorrere alla crescita e alla tenuta del settore agricolo, permettendo nel contempo a quest'ultimo di esplicare le sue valenze positive nei confronti dell'ambiente sono le seguenti:

- attivare progetti d'area sulle colture energetiche privilegiando quelli che possono essere sviluppati anche da aziende di medie dimensioni;
- promuovere accordi interprofessionali con la grande distribuzione locale e con il sistema turistico costiero per l'estensione delle colture orticole e la stabilizzazione di quelle frutticole;
- individuare e risolvere gli eventuali nodi logistici che ostacolano le azioni del punto precedente;
- attivare azioni multi e inter-disciplinari per lo "sviluppo sostenibile dell'ecosistema agricolo" e la sua eventuale partecipazione alla riduzione dell'impronta ecologica urbana;
- agevolare le azioni e i progetti che agevolano la fruizione del territorio rurale (agriturismo, fattorie didattiche, percorsi agro-naturali, aziende faunistico-venatorie, ecc.)
- agevolare le azioni "miranti all'incremento della biodiversità".

Dal punto di vista delle conseguenze normative il PSC fornisce al RUE indirizzi precisi verso una normativa di dettaglio che persegua i seguenti obiettivi:

- evitare un ulteriore infittimento dell'edificazione sparsa con finalità residenziali;
- negli eventuali cambi di destinazione da funzioni residenziali agricole o di servizio agricolo a residenza non collegata alla conduzione del fondo, non consentire la formazione di un eccessivo numero di unità immobiliari;
- consentire la destinazione di edifici rurali esistenti ad alloggio temporaneo di mano d'opera impegnata nei cantieri di raccolta dell'ortofrutta;
- consentire la realizzazione di impianti aziendali di valorizzazione energetica delle biomasse, fino ad 1 MW di potenza, e indicare le condizioni da verificare per l'eventuale localizzazioni di impianti di potenza superiore o da altre fonti rinnovabili;
- consentire l'adeguamento strutturale degli edifici di servizio alle modificate esigenze della meccanizzazione agricola nelle grandi aziende e gli eventuali edifici collegati al prolungamento delle linee del fresco nei terreni agricoli per le aziende frutticole e orticole;
- consentire il recupero di edifici di servizio non più utilizzabili a fini agricoli per l'esplicazione delle attività complementari all'agricoltura nella direzione della multifunzionalità, purché concorrano alla valorizzazione fruitiva del territorio rurale e nel rispetto delle condizioni di sicurezza idraulica.

### **1.4.3 – Il rafforzamento delle relazioni con le maggiori aree urbane al contorno**

Il territorio della Bassa Romagna è interessato da relazioni e gravitazioni multiple con diverse aree della regione, di rilevante peso economico: Ravenna e la costa, Bologna, Imola, Faenza, Ferrara.

Ad una scala più ampia, e correlata alla realizzazione della E55, si individuano ulteriori potenzialità di relazione verso il Veneto, mentre correlate alla realizzazione della nuova S.Vitale ed eventualmente al ripristino della connessione ferroviaria con Budrio si intravedono forti opportunità di crescita delle relazioni con l'area metropolitana bolognese.

Bisogna peraltro richiamare che queste gravitazioni plurime articolano il territorio della Bassa Romagna in sottobacini ciascuno dei quali evidenzia relazioni più strette con ciascun polo urbano circostante: con Ravenna (Russi, Bagnacavallo), con Imola e Faenza (Massalombarda, S.Agata, Bagnara), con il ferrarese (Alfonsine, Conselice). Si tratta quindi di un territorio molto composito anche nella articolazione relazione. È quindi importante che, oltre ad un potenziamento delle relazioni con i sistemi esterni, si rafforzino anche i sistemi relazionali interni in modo da attivare maggiori sinergie fra i dieci comuni stessi.

In realtà, sebbene si trovi in una posizione geografica baricentrica rispetto a forti agglomerazioni economiche e insediative, il territorio della Bassa Romagna beneficia solo in parte dei processi e dei meccanismi socio-economici potenzialmente insiti nella ricca trama di relazioni funzionali, e ciò vale in particolare per la fascia più a nord che confina con territori a più debole trama insediativa ed economica ed è più defilato rispetto alle direttrici di relazione più robuste. In prospettiva però le dinamiche sottese a queste relazioni acquisteranno sempre più peso e tenderanno ad agire secondo diverse convenienze. Appare quindi rilevante cercare di cogliere le potenzialità insite nel rafforzamento delle relazioni con i territori limitrofi e orientarne lo sviluppo.

In particolare, data la necessità di potenziare i servizi formativi, per qualificare l'offerta territoriale, appare inevitabile che la Bassa Romagna sviluppi scambi e attinga offerta formativa dai vicini poli urbani, Bologna, Ravenna, Forlì-Cesena e Ferrara, dove l'offerta formativa raggiunge condizioni di eccellenza.

### **1.4.4 - Diversificazione delle opportunità di sviluppo economico: turismo, commercio, servizi**

L'esigenza di promuovere una diversificazione accentuata dell'assetto economico, puntando su un ruolo più corposo del turismo, del commercio e delle attività di servizio alle imprese e alle persone, nasce da un lato dalla consapevolezza, ormai acquisita nella società locale, delle opportunità offerte dalla valorizzazione economica delle risorse ambientali, storiche e culturali presenti nel territorio, e dall'altro dalla constatazione che, a fronte dei problemi posti dalla globalizzazione dell'economia, le necessarie politiche volte all'innalzamento del livello qualitativo delle produzioni ben difficilmente potranno accompagnarsi ad un incremento quantitativo dell'occupazione nell'industria, e ancor meno nell'agricoltura. Le nuove generazioni che entrano nel mondo del lavoro, oltre a decrescere di numero, come si è visto, manifestano inoltre una modesta inclinazione per le attività industriali, mentre l'attenzione dei giovani ai settori del terziario appare crescente.

La prospettiva di creare condizioni territoriali il più possibile favorevoli per opportunità di sviluppo diversificate riguarda fra l'altro le molteplici filiere del turismo, in particolare quelle connesse alle risorse ambientali e storico-culturali. Per lo sviluppo di un territorio, e non solo ai fini del turismo, va sottolineata l'importanza basilare rivestita oggi dall'accoglienza, intesa sia come settore integrato di attività volte a rendere piacevole, facile, densa di esperienze accattivanti la visita e il soggiorno degli ospiti (turisti, escursionisti, ma anche visitatori d'affari, commerciali, per eventi, incontri o manifestazioni, ecc.), sia come complessivo livello di agibilità, apertura e gradevolezza degli assetti urbani e territoriali in funzione delle esigenze e delle aspettative degli ospiti e, a maggior ragione, dei residenti. Un territorio che sia orientato all'accoglienza, intesa in questo senso ampio, ha oggi più prospettive di fertilizzare processi di sviluppo economico qualificati, non solo di tipo turistico. La presenza di un comparto di attività turistiche qualificate è cioè una leva cruciale per il marketing del territorio, suscita ulteriori fermenti imprenditoriali e genera una domanda di lavoro in parte qualificata, in sintonia con aspettative del mondo giovanile, spesso connesse oggi alla tutela dell'ambiente, al confronto pacifico fra civiltà, ai molteplici usi delle nuove tecnologie nei campi della produzione culturale e dell'intrattenimento. Si tratta di attività, quelle che più catturano l'interesse giovanile, che richiedono un'ampia platea di potenziali partecipanti o clienti, caratteristiche che, in un territorio senza grandi centri urbani, possono più facilmente essere acquisite se è ampio l'apporto dall'esterno di visitatori, escursionisti e turisti.

L'inserimento delle attività legate all'accoglienza e al tempo libero, nel novero delle opportunità strategiche di sviluppo per questo territorio, va riferito alla valorizzazione in corso delle attrattive locali e soprattutto alle modalità specifiche di proposta e di scoperta di territori anche privi di consolidata tradizione turistica, avviate negli anni più recenti; i mutamenti della domanda e del mercato turistico consentono di attivare in modo biunivoco sinergie territoriali con bacini turistici ingenti e relativamente vicini come sono l'intera fascia costiera e le città d'arte e cultura: Ravenna, Ferrara, Bologna. La possibilità di stabilire un proficuo rapporto con le realtà limitrofe può fondarsi solo sulla base di un proprio "modello locale" di proporre turismo, un modello che in questo territorio non può che essere attento all'ambiente, alla natura, ai beni storico-culturali cosiddetti "minori", ai prodotti locali, agli sport all'aria aperta.

Il mercato turistico, pur in presenza di sconvolgimenti indotti dalla globalizzazione dell'economia e dalle crisi internazionali, manifesta in prospettiva una vitalità straordinaria. La capacità di riassorbire in tempi rapidi anche le congiunture più drammatiche, come quelle create recentemente da eventi luttuosi di enorme portata (attentati, guerre, cataclismi naturali), è dimostrazione dell'energia e delle potenzialità insite in questo mercato. Un mercato destinato a crescere ancora notevolmente sul medio lungo periodo, basti pensare alle ingenti riserve di domanda potenziale che si potranno sprigionare nei prossimi decenni dai nuovi paesi emergenti, quali la Cina e l'India. L'Europa può essere il principale recapito di questi nuovi ingenti flussi di turismo, e non solo l'Europa maggiore delle capitali e delle grandi città, ma anche l'Europa minore, così vivibile, di facile approccio, densa di storia e cultura.

Le prospettive di crescita del mercato dei viaggi indotte dall'emergere di una fascia consistente di popolazione con adeguata capacità di spesa in alcuni "giganti demografici" del mondo sono imponenti sul lungo termine, ma restano oggi in secondo piano rispetto alle immediate opportunità offerte dal vasto mercato "interno" dell'Euro e dell'ancor più ampio bacino continentale del turismo potenziale proveniente dall'Europa allargata. Un mercato, quello europeo, connotato da una domanda di viaggi esperta,

evoluta, espressa da persone che si informano e prenotano “on line”, che sono alla ricerca di novità perché stanche di mete consuete e soprattutto di modalità tradizionali di consumo del tempo di vacanza. In Europa si affermano infatti forme di vacanza innovative (come il last minute) e viaggi dalle più variegate motivazioni.

In sostanza si allarga il ventaglio dei turismi: le motivazioni principali sono sempre più articolate, ma tutti i tipi di vacanza sono accomunati da aspettative di unicità e irripetibilità delle esperienze di viaggio. La partecipazione ad eventi culturali, a occasioni di scoperta del territorio, a momenti di vita comune con le popolazioni locali sono fattori essenziali di successo per il turismo di oggi e di domani. In questa accezione diventa concreta la possibilità di acquisire nuovi flussi turistici da parte delle località minori. Fra l'altro da molti anni con minore tradizione turistica risultano statisticamente in crescita di visitatori in quasi tutta Europa grazie anche all'affermarsi di una certa erraticità nei comportamenti turistici (soggiorni molto brevi e frequenti spostamenti) e al consolidarsi delle forme di turismo eno-gastronomico, rurale e ambientale e della ricettività sparsa nel territorio in bed & breakfast e aziende di agriturismo.

Anche se non ci si può attendere che le attività turistiche assumano nel territorio della Bassa Romagna il ruolo di traino primario dell'economia, tuttavia questo scenario globale sembra delineare le maggiori opportunità di crescita di attività economiche. Il territorio locale deve però sapersi trasformare a misura di visitatore prevedendo a tal fine adeguamenti strutturali e infrastrutturali e una progettualità attenta alla qualità del paesaggio, sia sul versante del recupero naturalistico, sia dal punto di vista della qualità estetica dei manufatti, ma soprattutto promuovendo una cultura diffusa dell'accoglienza.

Questo territorio presenta già una buona dotazione di strutture culturali: quattro teatri, numerose biblioteche, numerose strutture espositive/museali, fra le quali, oltre a quelle di Lugo, di segnala l'insieme di strutture espositive di Fusignano.

Il calendario annuale di eventi culturali è già piuttosto ricco e con punte di qualità capaci di generare attrazione dall'esterno, anche se questo è un campo in cui occorre costantemente rinnovare e diversificare l'offerta e incrementare la propria visibilità.

Viceversa la ricettività è decisamente limitata, più rivolta al turismo rurale (10 agriturismi, 19 bed & breakfast, 9 fattorie didattiche) che non all'offerta alberghiera tradizionale: in tutto vi sono 25 alberghi, di cui solo 14 da 3 o 4 stelle e nessuno a 5 stelle. Occorre dunque in primo luogo un ampliamento e soprattutto un rinnovamento/diversificazione dell'offerta di ospitalità; per questo occorre favorire, anche attraverso gli strumenti urbanistici, investimenti di qualità (in particolare attraverso il recupero dell'edilizia storica e del patrimonio agricolo dismesso), e seguendo le linee di un disegno strategico di valorizzazione territoriale. Anche l'offerta eno-gastronomica di qualità e le strutture sportive e ricreative (equitazione, golf, specchi d'acqua ricreativi ...) sono campi in cui occorre favorire gli investimenti per ottenere un'offerta maggiore, più diversificata e più distribuita nel territorio:

D'altra parte occorre il concorso di tutte le espressioni della collettività, in particolare dell'articolato mondo delle associazioni, per far lievitare la cultura dell'accoglienza nelle categorie economiche e nella popolazione tutta che deve aprirsi all'incontro, al dialogo, all'intreccio con le culture e le tradizioni dei visitatori.

Questo territorio può certamente perseguire l'integrazione della propria offerta in un ambito allargato, che comprende un sistema di risorse culturali di indubbio rilievo

europeo e che ha in Ravenna la punta di eccellenza. Ma deve riuscire a farlo attraverso le proprie risorse e promuovendo la propria specificità, evitando di accontentarsi di vivere di deboli riflessi.

Dal punto di vista delle risorse che possono sostenere lo sviluppo turistico, appare chiaro che gli elementi cardine sono costituiti dal patrimonio storico-culturale ed ambientale e dalla costruzione e promozione di specifici percorsi fungibili (ovvero attrezzati con punti di accoglienza, strutture ricettive, di ristoro, servizi di guida e accompagnamento, ecc.) alla scoperta dei valori del territorio: come gli itinerari ciclabili, le 'strada dei vini e dei sapori', le ippovie.

Nel contempo diviene decisivo il fatto che la pianificazione comunale si impegni in operazioni urbanistiche che alzino il profilo di qualità delle città, dei paesi, delle aree agricole, con una progettazione integrata tra settori e concertata con i territori limitrofi - superando logiche di campanile - per ricucire sistemi turistici frammentati ed assestarne le saldature funzionali, infrastrutturali e di immagine.

Si delineano nel capitolo che segue ipotesi di sviluppo delle attività turistiche diversificate, in particolare lungo alcune matrici ambientali portanti, che possono costituire linee privilegiate per gli investimenti pubblici e privati nel settore. In altre parole le politiche di promozione turistica si possono basare su operazioni di valorizzazione territoriale, che integrino e diano visibilità ai sistemi ambientali di maggior pregio, a partire dai corsi d'acqua e dalle aree naturalistiche.

#### **1.4.5 – La valorizzazione delle risorse ambientali e storico-culturali**

I documenti di indirizzo prodotti negli ultimi anni in ambito europeo attribuiscono alla valorizzazione delle risorse locali un ruolo prioritario nella competizione tra territori e nel raggiungimento di uno sviluppo armonico che tenga insieme economia, società e ambiente. Lo Schema di sviluppo dello spazio europeo non solo attribuisce al patrimonio naturale e culturale un potenziale identitario che non ci si può permettere di perdere e che è necessario proteggere per trasmettere alle generazioni future, ma lo riconosce come una risorsa economica la cui importanza ai fini dello sviluppo regionale cresce costantemente. Tra gli obiettivi indicati a questo scopo, sono il raggiungimento di sinergie tra le politiche di conservazione e di gestione creativa dei paesaggi d'interesse culturale e storico, estetico, naturale ed ecologico, e la valorizzazione dei paesaggi all'interno del quadro delle scelte di sviluppo territoriale.

Le politiche per la valorizzazione delle risorse storiche e naturali trovano coerenza sia con il quadro delle politiche internazionali sia con il disegno delineato dagli altri strumenti di programmazione e pianificazione territoriale attualmente vigente.

Il territorio della Bassa Romagna si caratterizza, in prevalenza, per una relativa povertà di bio-diversità e di spazi naturali, che sono per lo più concentrati in aree ristrette; anche gli elementi emergenti da un punto di vista storico-culturale, pur rilevanti, si concentrano soprattutto in alcuni centri storici.

A partire da queste condizioni non particolarmente favorevoli, le azioni di valorizzazione del territorio come risorsa nel mercato della fruizione turistica e del tempo libero devono potersi costruire attorno all'identificazione di una struttura portante che tenga insieme le risorse puntuali e ne esalti le sinergie.

L'ipotesi che viene nel seguito delineata è quella di individuare una struttura portante del territorio dell'area vasta (le "matrici morfologiche" – vedi il succ. cap. 2.1.2 -



individuare nei Fiumi Santerno, Senio, Lamone e Reno e i “segni culturali”: il Canale dei Mulini, la centuriazione.....) a partire dalle quali configurare un sistema complesso di valorizzazione e di percorsi di fruizione dell’insieme delle risorse diffuse, anche minori, presenti sul territorio, Su tale armatura portante può poggiare e svilupparsi la progettualità pubblica e privata che esalti le potenzialità locali e le specificità dei singoli contesti.



## **2 LE PRINCIPALI OPZIONI PER L'ASSETTO STRUTTURALE DELL'AREA**

### ***2.1 – LA CONFIGURAZIONE DI UN SISTEMA SPAZIALE PER LA VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE DIFFUSE SUL TERRITORIO***

#### **2.1.1 – Le Unità di paesaggio**

Nel territorio della Bassa Romagna ricadono porzioni di quattro delle Unità di Paesaggio individuate nel PTCP, e precisamente:

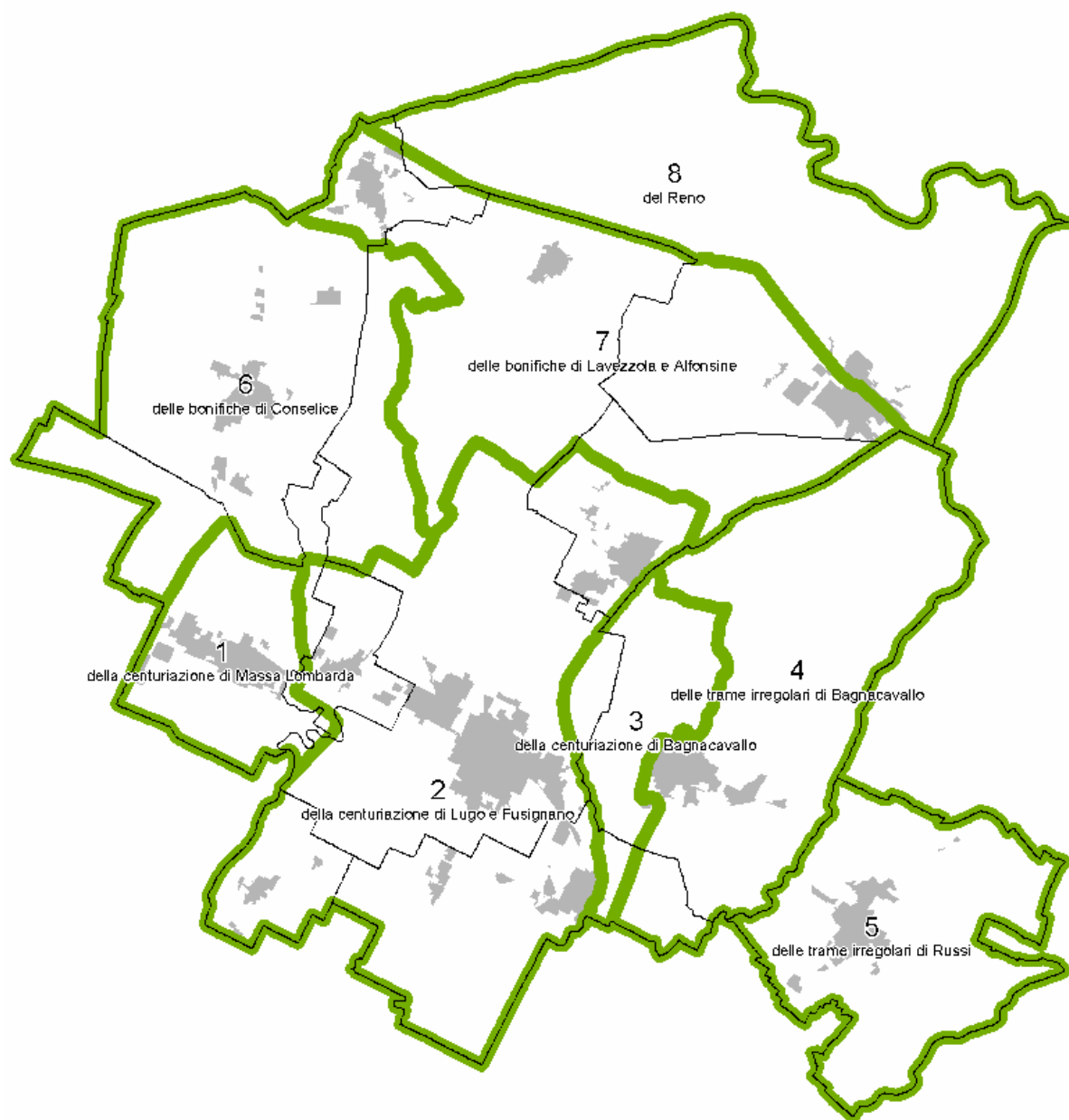
- UdP n.2 “Gronda del Reno” nella quale ricade una piccola parte del comune di Alfonsine;
- UdP n.3 “Valli del Reno” che interessa i comuni di Conselice, Fusignano, Alfonsine, Lugo e Massalombarda;
- UdP n.10 “delle Terre Vecchie”, che interessa i comuni di Russi, Bagnacavallo, Alfonsine e Fusignano;
- UdP n.12 “della Centuriazione”, che interessa i comuni di Bagnacavallo, Lugo, Cotignola, Massalombarda, S.Agata, Bagnara e Fusignano.

Per ciascuna di queste il PTCP individua i caratteri storico-morfologici e insediativi e i principali elementi caratterizzanti da salvaguardare.

Ai fini dell'elaborazione del PSC in forma associata è stata effettuata una specifica analisi dell'evoluzione storica del paesaggio della Bassa Romagna attraverso la lettura della cartografia storica per arrivare ad una lettura di maggiore dettaglio delle persistenze e della percezione del paesaggio contemporaneo.

Partendo dalla individuazione dei diversi Paesaggi effettuata dal PTCP, ed attraverso la lettura di dettaglio sopra descritta, per la quale si rimanda al Quadro Conoscitivo, le Unità di paesaggio di rilievo provinciale sono state ulteriormente articolare in sotto-unità, come segue.

*Fig. 1 - Le sottounità di paesaggio*



Il territorio ricadente nell' **Unità di Paesaggio n. 12 “della centuriazione”**, salvo modeste correzioni di confine, è stata articolato in tre sotto-Unità:

### ***Paesaggio della Centuriazione di Massa Lombarda***

#### **-Descrizione sintetica :**

Comprende un ambito di territorio che si sviluppa attorno al centro urbano di Massa Lombarda, caratterizzato da un disegno regolare della trama viaria e degli scoli, rettangolare e stretta , ripresa dal disegno degli isolati urbani e dall'organizzazione fondiaria ; tale regola , rafforzata in città dalla presenza di numerosi viali alberati, si interrompe per la presenza di alcuni canali dall'andamento sinuoso, dalle divagazioni del Santerno,dal Canale Canalizzo, etc. , di attraversamento della trama agricola, e dalla linea ferroviaria. In continuità con la città e di grande impatto è la presenza di manufatti dell'archeologia industriale appartenenti al primo ciclo di industrializzazione a partire dall'inizio del '900 (zuccherificio, industria conserviera) , originati intorno alla SS 253, e in parte in abbandono.

#### **- Elementi strutturanti e di caratterizzazione del contesto :**

- a) presenza di una modulazione del territorio rettangolare a maglie fitte;
- b) localizzazione dell'insediamento rurale (corti agricole) in prossimità della viabilità della maglia rurale ; presenza di alberature rade all'interno delle corti agricole;
- c) copertura vegetazionale di colture arboree e di seminativi estensivi;
- d) insediamento urbano scandito dalla maglia regolare rettangolare della viabilità; presenza di numerosi viali alberati;
- e) presenza di alcuni assi privilegiati per l'insediamento nelle aree agricole;
- f) presenza di aree industriali ( Ex meridiana, Esperia ,etc.) in posizione baricentrica rispetto al sistema insediativo;

#### **-Elementi di discontinuità:**

- percorso ferroviario di attraversamento della maglia;
- andamento sinuoso dei canali di delimitazione dell'ambito o interni all'ambito;
- presenza del cimitero in posizione isolata nel territorio agricolo;

#### **-Rischi e conflitti presenti o potenziali**

- presenza di frange urbane;
- presenza di aree industriali dismesse;
- scarsi livelli di naturalità , frammentazione ambientale;

### ***Paesaggio della Centuriazione di Lugo e Fusignano***

#### **-Descrizione sintetica :**

Riguarda una grande fascia di territorio compresa per la gran parte tra il fiume Santerno e il Fiume Senio, con la presenza dei centri maggiori di S.Agata al Santerno, Lugo, Cotignola, Fusignano. E' questo un territorio molto denso, coltivato a frutteti e vigneti, organizzati, come gli insediamenti ,dalla trama regolare e

quadrata della centuriazione. Emergono assi insediativi privilegiati : lungo la SS 253 , lungo l'asse di collegamento Lugo- Fusignano, lungo l'asse di collegamento Fusignano- S.Bernardino, ma forte è anche la presenza di nuclei accentrati minori come Barbiano, Villa S.Martino, Cà di Lugo, S.Lorenzo,etc.,collocati in prossimità di punti nodali della viabilità , dei fiumi principali e dei canali. Rilevante è la presenza di insediamento diffuso in area agricola lungo la trama fondiaria che fa altresì da supporto ad un ricco patrimonio legato alla storia dei luoghi : antichi cimiteri, mulini, pievi,ville etc.. Oltre alla aggeratio, regola insediativa e fondiaria fondante , è la rete dei corsi d'acqua a determinare le scelte localizzative degli insediamenti. Tra di essi il Canale dei Mulini, il Canale Tratturo, il Fiume Santerno e il Fiume Senio che scorrono pensili, costituendo altresì gli unici elementi di naturalità presenti nel territorio, insieme ad alcune grandi aree verdi all'interno o adiacenti i centri urbani maggiori.

- Elementi strutturanti :

- a) maglia fondiaria regolare ,di forma quadrata;
- b) corsi d'acqua e canali pensili ad andamento sinuoso;
- c) fitta rete di elementi di interesse storico-architettonico ( pievi,crocicchi,ville,mulini,etc.)
- d) presenza di nuclei urbani autonomi e di origine antica all'interno della trama agricola e in prossimità dei corsi d'acqua.

-Elementi di discontinuità:

- a) aree verdi e specchi d'acqua in prossimità dei centri maggiori;
- b) asse infrastrutturale dell'Autostrada;
- c) asse della ferrovia ;
- d) elettrodotto;

-Rischi e conflitti presenti o potenziali :

- a) promiscuità tra le aree industriali e le aree urbane;
- b) presenza diffusa di frange urbane;
- c) scarsa definizione dei margini nei nuclei rurali;
- d) presenza di aree insediate con rischio idraulico;
- e) previsioni urbanistiche non attuate in aree con forti rischi idraulici;
- d) scarsi livelli di naturalità, frammentazione ambientale.

***Paesaggio della Centuriazione di Bagnacavallo***

-Descrizione sintetica :

Riguarda un ambito di territorio ad ovest del centro urbano di Bagnacavallo, racchiuso tra il fiume Senio e il Canale Naviglio Zanelli, caratterizzato dal disegno fondiario della centuriazione orientata più a nord rispetto a quella di Lugo, con la presenza estesa di frutteti . Il sistema insediativo è diffuso nel territorio agricolo, organizzato dalla trama fondiaria della centuriazione, con la presenza di alcuni

nuclei accentrati come Masiera o organizzati lungo la viabilità principale (SP.8 e via Guarno). All'interno del sistema insediativo diffuso, alcune pievi e oratori, quali la pieve di S. Pietro in Sylvis e l'oratorio di S. Carlo Borromeo, ed alcune case coloniche e residenze di campagna della seconda metà dell'ottocento, quali casa Bovelacci e casa Crani su via Pieve Masiera.

- Elementi strutturanti :

- a) maglia fondiaria regolare, di forma quadrata;
- b) limiti morfologici determinati dai corsi d'acqua ad andamento sinuoso del Fiume Senio e del Canale Naviglio;

- Elementi di discontinuità:

- a) elettrodotto
- b) presenza di insediamenti lineari lungo la viabilità principale;

- Rischi e conflitti presenti o potenziali

- a) presenza di aree insediate con rischio idraulico.
- b) scarsi livelli di naturalità.

Il territorio ricadente nell' **Unità di Paesaggio n. 10 "delle terre vecchie"**, salvo modeste correzioni di confine, è stato articolato in due sotto-Unità:

***Paesaggio delle trame irregolari di Bagnacavallo***

- Descrizione sintetica :

Riguarda il territorio compreso nel territorio di Bagnacavallo tra il Canale Naviglio e il Fiume Lamone fino alla via Reale a nord. La trama fondiaria della centuriazione, qui cede il passo ad una trama irregolare delle percorrenze, che trovano origine nel centro di Bagnacavallo e si diffondono a raggiera nel territorio. Il centro Storico di Bagnacavallo è il cuore di questo sistema, all'interno di un territorio agricolo coltivato a frutteti e vigneti, in cui gli insediamenti più densi si concentrano attorno al centro principale e mano a mano diventano più rarefatti, con l'esclusione di alcuni insediamenti lineari in prossimità del canale Naviglio, del fiume Lamone, su via Boncellino, su via Cocchi. In particolare in prossimità del Lamone, si collocano gli insediamenti di Traversara e Boncellino; in prossimità di quest'ultimo, su via Boncellino si concentrano numerose case coloniche di interesse storico-testimoniale, quali: casa Boschi, casa Lugatti, casa Baldini, casa S. Giorgio, casa Zannoni, etc., alcune delle quali presentano aree cortilizie alberate e viali d'ingresso. Il sistema insediativo rurale si fa mano a mano più rado procedendo verso nord, dove i frutteti cedono il posto ai seminativi estensivi. L'area è attraversata dal tracciato autostradale e ferroviario.

- Elementi strutturanti :

- a) corsi d'acqua principali e canali pensili ad andamento sinuoso
- b) centro Storico di Bagnacavallo, quale nucleo di origine del sistema viario che si irradia nel territorio agricolo;
- c) coltivazioni a frutteto diffuse ;

d) concentrazione di elementi di interesse storico-architettonico (casali e palazzi) lungo via Boncellino .

-Elementi di discontinuità:

- a) elettrodotti
- b) tracciato autostradale e ferroviario

-Rischi e conflitti presenti o potenziali

- a) promiscuità tra le aree industriali e le aree urbane;
- b) presenza diffusa di frange urbane;
- c) presenza di aree insediate con rischio idraulico;
- d) scarsi livelli di naturalità, frammentazione ambientale.

### ***Paesaggio delle trame irregolari di Russi***

- Descrizione sintetica :

Riguarda l'ambito del territorio comunale di Russi, racchiuso tra il Fiume Lamone e il Fiume Montone caratterizzato da una trama fondiaria irregolare in cui i seminativi si alternano a coltivazioni arboree; il fitto sistema viario trova origine dal centro capoluogo e dalla SS253 che collega Russi con Ravenna. Il sistema insediativo di tipo urbano è organizzato in tre nuclei principali: quello del capoluogo, che si sfrangia all'interno del territorio agricolo limitrofo e quelli di S. Pancrazio e Godo; quest'ultimo, assume, peraltro, uno sviluppo lineare lungo la viabilità locale di collegamento con il capoluogo. Il territorio rurale è interessato, invece, da un insediamento diffuso, in cui sono presenti numerose ville e palazzi utilizzati un tempo come ville estive dalle famiglie nobiliari ravennati; tra di esse il Palazzo Rasponi, situato su via Fiumazzo, in prossimità dell'argine destro del fiume Lamone, lungo via Chiesuola: Villa Fabbri-Fignani, Villa Gatta, Villa Cannattieri, La Lontanocchia a Pezzolo. Sono presenti inoltre

alcune pievi, come la pieve S. Pancrazio in località S. Pancrazio e in località Godo, la pieve di S. Stefano in Tugurio.

In prossimità del centro di Russi, posta all'incrocio della viabilità di valenza territoriale, è localizzata la villa Romana di Russi e un'oasi ecologica che occupa una estensione di 13 ettari, all'interno dei luoghi occupati dalla cava di argilla della Fornace Gattelli. I Fiumi Montone e Lamone presentano dossi elevati.

- Elementi strutturanti :

- a) corsi d'acqua pensili ad andamento sinuoso;
- b) oasi naturalistica e villa romana;
- c) sistema delle ville sette-ottocentesche.

-Elementi di discontinuità:

- a) tracciato ferroviario e autostradale.

-Rischi e conflitti presenti o potenziali:

- a) presenza dell'oasi naturalistica in contiguità con il sistema insediativo e produttivo;



- b) promiscuità tra le aree industriali e le aree urbane;
- b) presenza diffusa di frange urbane;
- c) previsioni di trasformazione urbanistica in aree a rischio idraulico;
- d) scarsi livelli di naturalità, frammentazione ambientale.

Il territorio ricadente nell' **Unità di Paesaggio n. 3 “delle valli del Reno”**, salvo modeste correzioni di confine, è stata articolato in tre sotto-Unità:

#### ***Paesaggio delle bonifiche di Conselice***

##### **- Descrizione sintetica :**

Comprende il territorio delle bonifiche attorno a Conselice a nord della centuriazione di Massa Lombarda e di Lugo. E' un territorio organizzato dalla viabilità principale di collegamento tra Imola , Conselice, Lavezzola, l'antica via Selice e dal Canale dei Mulini di Imola. Il sistema insediativo, si addensa in corrispondenza del centro maggiore di Conselice, ma il fiume Santerno e la viabilità principale di collegamento tra S.Agata e Lavezzola, fanno da supporto ad un sistema insediativo lineare minore, che si addensa in alcuni punti, in corrispondenza dei punti più significativi della rete viaria. L'insediamento rurale è diffuso , organizzato dalle trame regolari delle bonifiche, che, tuttavia in più punti diventa complessa e irregolare, soprattutto in corrispondenza delle vie serpentine, che un tempo correivano ai lati dei corsi fluviali oramai scomparsi. La copertura vegetazionale è variegata ai seminativi e prati estensivi della zona ad ovest di Conselice e della via Selice e a zona nord, si alternano le colture miste ( frutteti e seminativi) della zona ad est.

##### **- Elementi strutturanti :**

- a) dossi del Santerno;
- b) via Selice e Canale dei Mulini;
- c) trama agraria delle bonifiche;
- d) vie serpentine.

##### **-Elementi di discontinuità:**

- a) vie serpentine;
- b) tracciato ferroviario, elettrodotto.

##### **-Rischi e conflitti presenti o potenziali:**

- a) previsioni di trasformazione urbanistica non attuate in aree di valore naturale ed ambientale;
- b) scarsi livelli di naturalità.

#### ***Paesaggio delle Bonifiche di Lavezzola e Alfonsine***

##### **- Descrizione sintetica :**

Comprende il territorio a sud della strada Reale tra Lavezzola e Alfonsine. Questo

è il Paesaggio della bonifica detto "della larga", dove il sistema insediativo è rarefatto e la viabilità, a matrice regolare, discende dal grande disegno agrario delle bonifiche. I centri urbani maggiori sono Lavezzola, Alfonsine, fondata nel quattrocento sull'area di bonifica del torrente Senio, e Voltana che è collocata lungo una via serpentina a sud della strada Reale. Tale viabilità caratteristica di questo territorio, rappresenta una originaria alzaia, cioè una strada corrente ai lati di un antico corso fluviale ora spento. Gli insediamenti rurali sono organizzati dalla trama viaria delle bonifiche o si concentrano lungo la viabilità principale di collegamento tra Fusignano, Bagnacavallo e Alfonsine, lungo la via serpentina di Voltana, lungo la viabilità che proviene da Massa con i centri di San Bernardino e Bel Ricetto.

- Elementi strutturanti :

- a) disegno agrario delle bonifiche e seminativi diffusi;
- b) dossi del Santerno e del Senio
- c) viabilità e sistema insediativo ad andamento lineare tra Fusignano/ Bagnacavallo ed Alfonsine.

- Elementi di discontinuità:

- a) via Serpentina di Voltana
- b) linee dell'elettrodotto e della ferrovia

- Rischi e conflitti presenti o potenziali

- a) previsioni di trasformazione urbanistica in aree a rischio idraulico;
- b) scarsi livelli di naturalità.

### ***Paesaggio del Reno***

- Descrizione sintetica :

Comprende il territorio più a nord della Bassa Romagna, caratterizzato dalla presenza degli alti dossi del Reno, all'interno di una vasta zona coltivata a seminativi estensivi con la presenza rada di alcuni insediamenti rurali, all'interno della trama agricola delle bonifiche. E' questo il Paesaggio della Larga, dove gli insediamenti principali, al confine con il territorio di studio, si concentrano sulle vie alzaie, sviluppandosi ai lati delle strade; gli insediamenti lineari a volte si densificano, dando vita ad alcuni nuclei insediativi più estesi come Longastrino e Filo. La strada Reale costituisce il confine sud dell'ambito. E' questo il paesaggio del grande disegno delle bonifiche e delle grandi opere di ingegneria idraulica che si sono succedute dal periodo rinascimentale fino agli anni quaranta, e che portarono alla creazione di un grande canale collettore che raccoglie le acque dei fiumi appenninici scaricandoli al mare. Il territorio presenta diversi dossi, tra i quali quelli del fiume Santerno e del Torrente Senio che confluiscono nel Reno e che si alternano ad aree depresse molto estese, disegnate dalle trame larghe e regolari delle bonifiche.

- Elementi strutturanti :

- a) sistema di dossi del Reno, del Santerno e del Senio;
- b) disegno agrario delle bonifiche e seminativi diffusi;

c) alzaie e insediamenti lineari ( a volte più densi) al confine nord dell'area.

-Elementi di discontinuità:

a) elettrodotto.

-Rischi e conflitti presenti o potenziali

a) scarsi livelli di naturalità;

Nello studio citato, e riportato nel Quadro Conoscitivo, l' **Unità di Paesaggio n. 2 "della gronda del Reno"** individuata nel PTCP, che peraltro interessa il territorio della Bassa Romagna solo per una piccola porzione a nord del Reno, non è stata autonomamente riconosciuta e caratterizzata come Unità di paesaggio a se stante, ma è stata considerata come porzione della sottounità del **Paesaggio del Reno**. Tuttavia la peculiarità di tale porzione e la sua specificità anche dal punto di vista degli strumenti normativi e gestionali che la interessano resta immutata, in quanto essa coincide con al porzione di territorio che ricade entro il perimetro del Parco del Delta del Po.

I caratteri distintivi delle Unità e, ove occorra, delle Sotto-Unità di paesaggio costituiscono il riferimento:

- per la definizione e la differenziazione delle disposizioni regolamentari riguardanti gli interventi edilizi nel territorio rurale;
- per la progettazione delle nuove infrastrutture lineari di attraversamento e in particolare degli interventi di sistemazione delle loro fasce di ambientazione;
- per la mitigazione dell'impatto visivo di eventuali nuovi impianti o attrezzature da realizzare in territorio rurale;
- per la formazione di progetti locali di valorizzazione di specifiche porzioni di territorio rurale ovvero di specifici assetti: ad es. evidenziazione della centuriazione, qualificazione ambientale delle zone umide, rimboschimenti.

### 2.1.2 – Le matrici morfologiche-ambientali

Il Quadro Conoscitivo mette in evidenza una condizione di relativa povertà di bio-diversità e di differenziazione paesaggistica del territorio della Bassa Romagna, e un patrimonio di risorse naturalistiche e, per altro verso, di eccellenze storico-culturali entrambe per lo più concentrate in aree ristrette (poche e piccole zone umide, alcuni importanti centri storici.....).

D'altra parte, esistono risorse diffuse alle quali viene generalmente attribuito minor valore, che, tuttavia, nel loro insieme, rappresentano una parte sostanziale del patrimonio identitario di questi territori. Il censimento effettuato dall'I.B.C negli anni '90 ha ribaltato la concezione di risorsa come bene culturale al quale è assegnato un valore in sé, riconoscendo un significato ai legami tra il singolo bene e il suo contesto e attribuendo valore anche al patrimonio edilizio rurale tradizionale, all'archeologia idraulica e industriale, ai manufatti ecclesiastici minori, quali testimonianze della vita e della cultura dei luoghi. Anche per quanto riguarda le risorse naturalistiche, l'elaborazione svolta dalla Provincia ai fini della definizione ed implementazione della rete ecologica provinciale, ha favorito il superamento della presunta polarizzazione

delle risorse naturali attorno al Parco del Delta, alla costa e alla collina, evidenziando la possibilità di correlare zone umide e relitti di valli, maceri, piccole zone boscate, aree naturali differenti per carattere, come parte integrante di un insieme più ampio di situazioni di qualità ambientale e naturalistica che in qualche misura investe anche la pianura romagnola.

A partire da questa condizione, che va riconosciuta comunque come non particolarmente favorevole in un mercato delle attività del tempo libero e turistiche decisamente affollato di competitori agguerriti, anche nei territori immediatamente circostanti, le politiche di valorizzazione del territorio come risorsa economica ed identitaria possono essere aidate dalla preventiva identificazione di una struttura portante che tenga insieme le risorse puntuali e minori e ne esalti le sinergie.

L'occasione dell'elaborazione dei PSC in forma associata, fornendo una lettura del territorio che prescinde dai confini amministrativi dei singoli comuni, aiuta ad individuare le strutture territoriali portanti attorno ai quali sviluppare il progetto, strutture che vengono nel seguito definite come le **“matrici morfologiche-ambientali portanti”**, o semplicemente “matrici morfologiche”, e sono definite in prima approssimazione come quegli elementi emergenti del territorio che assommano in sé le più significative valenze, sia naturalistiche, sia paesaggistiche, sia, eventualmente, culturali e testimoniali.

In questo territorio le matrici morfologiche portanti possono essere individuate essenzialmente nei corsi d'acqua principali e relativi sistemi golenali e arginali; in primo luogo quelli di origine naturale, ancorché fortemente artificializzati: il Santerno, il Senio, il Lamone, il Montone, ma anche quelli di formazione antropica, il Canale dei Mulini di Imola, il Canale dei Mulini di Lugo, il Naviglio.

I principali fiumi e torrenti di origine naturale, da un lato sono, con i loro argini, gli elementi paesaggistici più percepibili rispetto all'uniformità altimetrica della pianura e offrono per contro i migliori punti di vista rilevati per la visione della pianura; dall'altro, pur nella loro artificialità e pur con una gestione della vegetazione ripariale prevalentemente poco attenta alle valenze ecologiche, racchiudono anche, e collegano fra loro, le principali situazioni di relativa naturalità che consentono il riparo e lo spostamento di numerose specie animali; infine costituiscono anche elementi testimoniali leggibili della lunga storia di interventi umani per il governo delle acque e il controllo del territorio. Peraltro i canali storici, con il loro corredo di manufatti, mulini, opere idrauliche, costituiscono interessanti fili conduttori che legano le risorse storiche e culturali. Entrambi, fiumi e canali, forniscono inoltre le principali opportunità per realizzare itinerari di lunga percorrenza per una 'mobilità dolce' che attraversi il territorio rifuggendo dalla viabilità più trafficata.

Del resto, nella stessa direzione di assumere i corsi d'acqua come catalizzatori delle azioni di valorizzazione ambientale, si sono mosse alcune iniziative sviluppate a più ampio livello e solo in parte realizzate. Già all'inizio degli anni '90 in provincia di Ferrara il 'Progetto Primario' aveva proposto la valorizzazione del percorso lungo il Primario e il Reno come itinerario fruibile da Ferrara al mare, mediante una serie di opere e azioni di sistemazione e valorizzazione distribuite lungo il percorso, azioni che dovevano integrare tra loro e rendere fruibili le risorse ed opportunità dei differenti territori e paesaggi attraversati. Dieci anni più tardi lo stesso principio è stato applicato a scala dell'intera provincia di Ferrara con l'ideazione di un sistema di percorsi ciclo-turistici che collegassero le presenze storiche e naturali significative e favorissero la percezione del paesaggio tipico delle terre vecchie e del Delta ferrarese. In comune di

Ravenna, il percorso lungo gli argini del Montone è stato individuato come la più interessante opportunità per collegare la costa, la città e l'entroterra, ossia per fornire un itinerario in bicicletta, a piedi o a cavallo che saldi l'utenza del turismo balneare, quello della città d'arte e quello nascente dell'agriturismo.

Di questi progetti occorre recuperare, oltre l'idea di individuare nel percorso la possibilità di configurare una struttura territoriale, anche l'intenzione di considerare queste strutture portanti come occasioni privilegiate per localizzare attività private di carattere ricettivo e attrezzature o servizi per i flussi di turisti/fruitori, attività ancora carenti nell'entroterra.

In sostanza, le "matrici morfologiche-ambientali portanti" si relazionano alla molteplicità delle situazioni riscontrabili nei vari comuni e forniscono l'ossatura per la valorizzazione di risorse di varia natura e distribuzione, e nello specifico:

- il patrimonio delle risorse storiche e storico testimoniali diffuse;
- il patrimonio delle aree di valore naturale, sia quelle in essere (riconosciute come aree di protezione oppure no), sia quelle progettate e da realizzare attraverso processi di rinaturalizzazione.

Ciascuno dei corsi d'acqua che si sono prima indicati può essere visto come un'occasione, più o meno robusta, per costituire una "matrice portante" capace di svolgere insieme, e rafforzare reciprocamente, una pluralità di funzioni complementari:

- a) di *ambito dell'integrazione* tra i diversi tipi di risorse e tra le differenti modalità di valorizzazione;
- b) di struttura fondamentale di riferimento per la creazione di *itinerari di fruizione*;
- c) di struttura portante primaria della *rete ecologica*;
- d) di *catalizzatore per la progettualità locale*, pubblica e privata, per lo sviluppo di progetti di sistemazione spaziale, azioni promozionali, iniziative economiche, iniziative culturali, pacchetti di offerta, ecc.

Peraltro, risulta subito con evidenza che le matrici morfologiche individuate hanno tutte un andamento sud-nord o sud-ovest-nordest, mentre manca qualsiasi significativo segno territoriale trasversale, sia dal punto di vista paesaggistico che ecologico; questo è un elemento di debolezza sul quale occorre lavorare per individuare connessioni ecologiche e fruibili quanto meno a livello locale.

### ***Intercettazioni: le relazioni con i centri abitati***

Una particolare attenzione progettuale va dedicata a quelle situazioni significative in cui un corso d'acqua che è stato individuato come matrice morfologica portante intercetta dei centri abitati. Si tratta in specifico del Senio, che lambisce Cotignola e Fusignano e attraversa Alfonsine.

In questi casi il corso d'acqua, nascosto alla vita urbana in quanto chiuso dai suoi argini, è stato prevalentemente percepito nel passato come un elemento prevalentemente negativo, sia come portatore di rischi idraulici da cui guardarsi, sia in quanto barriera fisica e limitazione allo sviluppo urbano.

Rovesciando il punto di vista, oggi i tratti urbani dei corsi d'acqua possono essere valorizzati come il qualificato interfaccia fra l'ambiente urbano e l'ambiente rurale circostante. Nei tratti urbani, gli argini, i percorsi arginali, il sistema di attraversamenti,

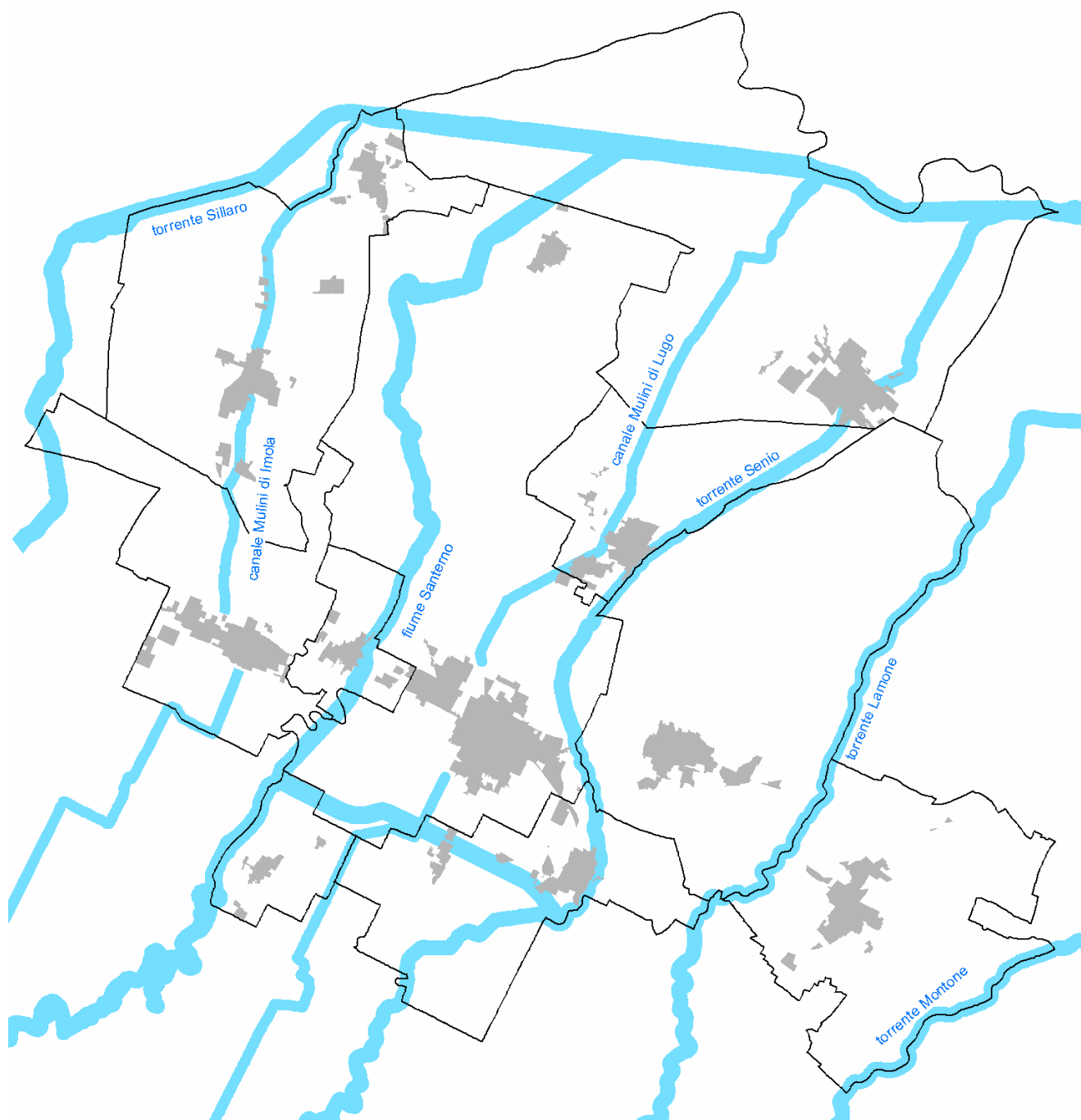
se adeguatamente valorizzati e resi fruibili, possono svolgere importanti funzioni:

- l'integrazione tra i progetti di valorizzazione del territorio rurale e i progetti o le prospettive di riqualificazione delle aree urbane con le quali il corso d'acqua si relaziona, mettendo in valore le reciproche relazioni visive fra paesaggio urbano e rurale;
- l'arricchimento delle potenzialità dei progetti di riqualificazione delle aree urbane;
- la realizzazione di una continuità fra i percorsi ciclo-pedonali urbani e la rete di percorsi ciclabili di lunga percorrenza di interesse escursionistico;
- il contributo al soddisfacimento della domanda di verde urbano di vicinato.

Potenzialità simili si possono individuare anche per quanto riguarda i canali storici dei mulini, nei tratti ove questi attraversano o lambiscono le aree urbane e perturbane, a Lugo, a Fusignano, a Massalombarda, a Conselice.

Purtroppo, salvo che nel caso di Fusignano in cui il Canale passa ai bordi dell'abitato, negli altri casi il tratto urbano del Canale è stato nel tempo tombato, più o meno estesamente; tuttavia anche in questi casi i tratti più esterni non tombati, verso i quali si affacciano aree edificate o in alcuni casi aree di possibile utilizzazione per lo sviluppo urbano, sono altrettante occasioni da cogliere per valorizzare il corso d'acqua nelle sue funzioni di percorso e di interfaccia fra paesaggio urbano e rurale nei termini suddetti.

*Fig. 2 - Le principali matrici morfologico-ambientali*



### **2.1.3 – Dall’arcipelago di isole di valore naturalistico alla rete ecologica**

Con “Rete Natura 2000” (Direttiva 92/43/CEE e relativo Regolamento attuativo) viene indicata la rete ecologica europea costituita da un sistema coerente e coordinato di particolari zone di protezione nelle quali è prioritaria la conservazione della diversità biologica presente sul territorio, con particolare riferimento alla tutela di determinate specie animali e vegetali rare e minacciate a livello comunitario e degli habitat di vita di tali specie, presenti in tali zone.

Le reti ecologiche sono uno strumento di estrema importanza per la conservazione della natura e per un assetto sostenibile del territorio. Le loro fondamenta teoriche si ritrovano nella biologia della conservazione e derivano dalla constatazione che tutte le specie, vegetali ed animali, sono distribuite disomogeneamente sul territorio a causa di fattori naturali intrinseci sui quali si innestano fattori storici ed antropici.

L’areale di ogni specie è costituito da un insieme di aree che, in condizioni ottimali, sono collegate tra loro da connessioni (corridoi) a formare una maglia interconnessa (rete) che consente agli animali di spostarsi e distribuirsi nel territorio. Le connessioni sono di natura diversa a seconda della specie presa in considerazione e quindi esistono diverse reti ecologiche quante sono le specie presenti su un dato territorio.

Nella pratica la traduzione di questo involuppo di reti diverse in un progetto di gestione del territorio e della sua biodiversità può avvenire solamente attraverso un’aggregazione di areali più simili tra di loro per arrivare ad una individuazione spaziale gestibile con gli strumenti classici della pianificazione del territorio (piani, normative, regolamenti ecc.).

Nel territorio della pianura romagnola l’elevato livello di antropizzazione e di utilizzazione intensiva del suolo agricolo rende particolarmente frammentari e disgiunti gli areali di presenza delle specie selvatiche e rende quindi particolarmente cruciale una gestione degli usi del suolo attenta alla ricostruzione di migliori connessioni.

La Provincia di Ravenna ha approvato il progetto “Reti ecologiche” e lo ha integrato nella Tav.6 del PTCP individuando gli elementi della rete ecologica alla macro-scala, provinciale, con la finalità di:

- “promuovere nel territorio rurale la presenza di spazi naturali o semi-naturali, esistenti o di nuova creazione, caratterizzati da specie autoctone e dotati di una sufficiente funzionalità ecologica; migliorare i collegamenti fra gli spazi naturali e semi-naturali (corridoi ecologici); migliorare la funzione svolta dallo spazio agricolo anche come connettivo ecologico diffuso;
- promuovere anche nelle maggiori aree urbane la conservazione e nuova formazione di corridoi ecologici di collegamento con le aree periurbane; orientare i nuovi progetti urbani anche quali occasioni per realizzare unità elementi funzionali della rete ecologica
- favorire i processi di miglioramento e connessione degli ecosistemi che interessano il territorio delle Unità di paesaggio di pianura, salvaguardando e valorizzando i residui spazi naturali o semi-naturali, favorendo il raggiungimento di una qualità ecologica diffusa del territorio di pianura e la sua connessione ecologica con il territorio delle Unità di paesaggio della collina, nonché con gli elementi di particolare significato ecosistemico delle province circostanti; .....



- rafforzare la funzione di corridoio ecologico svolta dai corsi d'acqua e dai canali, dalle relative zone di tutela dei caratteri ambientali ..... e dalle fasce di pertinenza individuate dagli strumenti di pianificazione di bacino;
- promuovere la funzione potenziale di corridoio ecologico e di riqualificazione paesistico-ambientale che possono rivestire le infrastrutture per la viabilità dotandole di fasce di ambientazione .....;
- promuovere la riqualificazione sia ecologica che paesaggistica del territorio, anche attraverso la previsione di idonei accorgimenti mitigativi da associare alle nuove strutture insediative a carattere economico-produttivo, tecnologico o di servizio, orientandole ad apportare benefici compensativi degli impatti prodotti, anche in termini di realizzazione di parti della rete ecologica; .....
- associare alla funzione strettamente ambientale della rete ecologica quella di strumento per la diffusione della conoscenza, e della corretta fruizione del territorio, nonché e della percezione del paesaggio”.

Ai sensi del PTCP, i Comuni, in sede di formazione dei propri strumenti urbanistici (PSC, RUE e POC ciascuno per le proprie competenze), recepiscono, sviluppano e precisano le indicazioni metodologiche ed operative del progetto provinciale ed individuano gli ulteriori elementi funzionali esistenti o da realizzare per integrare a livello locale la rete di livello provinciale.

La progettazione della rete ecologica non è rivolta alla mera individuazione dei siti idonei allo spostamento ed alla sosta delle specie animali e vegetali o alla fruizione delle risorse naturali da parte dell'uomo, ma è intesa anche ad avere ricadute dirette sugli strumenti di pianificazione e gestione ai diversi livelli, non nel senso di produrre o aggiungere 'vincoli' a quelli già stabiliti dalla pianificazione provinciale e di bacino, ma nel senso di indirizzare gli usi, la manutenzione e la gestione del territorio in coerenza con e il miglioramento dell'efficienza della rete ecologica esistente, e nel senso di promuovere interventi, accordi, azioni per la realizzazione dei nuovi nodi e corridoi necessari per integrarla.

Si richiama in nota un breve glossario dei principali elementi costitutivi della rete ecologica<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Glossario (ripreso dal “Progetto reti ecologiche nella provincia di Ravenna):

- “Rete ecologica” (ecological network): insieme di unità ecosistemiche di alto valore naturalistico (aree nucleo) interconnesse da un sistema di elementi connettivi (le aree di collegamento ecologico), con funzione di mantenimento delle dinamiche di dispersione degli organismi biologici e della vitalità di popolazioni e comunità.
- “Aree nucleo” (core area): aree naturali di grandi dimensioni, di alto valore funzionale e qualitativo ai fini del mantenimento della vitalità delle popolazioni. Le aree nucleo costituiscono l'ossatura della rete ecologica.
- “Area cuscinetto” (buffer zone): settori territoriali limitrofi alle aree nucleo. Le aree cuscinetto hanno funzione protettiva nei confronti di queste ultime, rispetto agli effetti particolarmente negativi della matrice (effetto margine) sulle specie più sensibili.
- “Aree di collegamento ecologico” (link o linkage): configurazioni spaziali di habitat (non necessariamente lineari o continui) che facilitano i movimenti, lo scambio genetico all'interno

Va considerato che in tutto il territorio della Bassa Romagna non vi sono 'core areas', anche se una di esse si trova nelle immediate vicinanze (Oasi di Campotto), né vi si trovano ampie aree di collegamento ecologico. Allo stato il "Progetto reti ecologiche nella provincia di Ravenna" come indicato dalla Tav.6 del PTCP indica:

- 
- **corridoi primari esistenti** : Reno , Sillaro , Santerno , Senio ,Lamone, Montone.
- **gangli primari esistenti** : ganglio del Tratto Terminale Canale dei Mulini di Lugo, ganglio Bosco di Fusignano , ganglio Cava di Cotignola , ganglio Bacini di Russi, ganglio Ansa del fiume Lamone Villanova di Bagnacavallo , ganglio SIC ZPS di Alfonsine Fornace Violani.
- **corridoi secondari esistenti** : canale dei Mulini di Lugo, canale Naviglio, canale Fosso Vecchio, canale Fosso Vetro, canale Destra Reno, canale scolo Tratturo, Canal Vela, canale Zaniolo, canale Fosso Munio e canale Masiera Inferiore, canale Diversivo di Valle, canale Redino, canale Muraglione, canale Cotignola Inferiore.
- **Gangli secondari esistenti**: (generalmente posti alla intersezione di corridoi ecologici secondari) ganglio Bacini di Massa Lombarda, ganglio Bacini di Conselice via Selice, ganglio Bacini di Conselice via Gardizza, ganglio Villa Romana di Russi, ganglio ex Cave di Russi, ganglio Podere Pantaleone di Bagnacavallo, ganglio Boschetti via Reale di Bagnacavallo, ganglio Boschetto Viazza Nuova di Bagnacavallo, ganglio Podere Gagliardi di Lugo, ganglio Boschetto dei Tre Canali di Alfonsine, ganglio Laghetto via San Gervasio di Bagnacavallo, ganglio Boschetto via Madrara di Cotignola.
- **stepping stones esistenti**: Laghetto adiacente l'intervento delle Fonti di Tiberio di Bagnacavallo, Roccolo via Macallo di Bagnacavallo, due aree

---

delle popolazioni e/o la continuità dei processi ecologici nel paesaggio.

- "Corridoi di primo livello" (habitat corridor): tipi di aree di collegamento ecologico che hanno struttura lineare e continua; possono costituire in sé stessi habitat adeguato per alcune specie.
- "Gangli o nodi della rete di primo livello": aree di una certa estensione dove sono concentrate il maggior numero di specie e di habitat al di fuori della matrice naturale primaria, generalmente situate in corrispondenza di un incrocio tra corridoi ecologici. Può trattarsi di aree protette, di ambienti naturali o seminaturali, anche artificiali.
- "Corridoi secondari": costituiscono il collegamento della rete principale con gli elementi puntuali sparsi all'interno della matrice agricola (boschetti, stepping stones, aree degradate ecc.) ed assumono una funzione complementare ai corridoi principali individuando percorsi alternativi di collegamento dei gangli primari;
- "Gangli o nodi secondari": nodi posti in corrispondenza dell'incrocio tra corridoi ecologici secondari quali aree boscate di piccola dimensione, zone umide salmastre o di acqua dolce;
- "Pietre da attraversamento"o (o da guado) o "tappe di passaggio" (stepping stones): uno o più frammenti di habitat, di piccola estensione, che possono fungere da aree di sosta e rifugio per alcune specie durante il passaggio nell'area intermedia che si trova fra aree ecologicamente isolate; possono costituire frammenti ambientali di habitat ottimale (o subottimale) per determinate specie, immersi in una matrice paesaggistica meno favorevole alla specie. Esse sono utili al mantenimento della connettività per specie capaci di effettuare movimenti a medio/breve raggio attraverso ambienti non idonei.

individuare nei Laghetti di via Botte di Massa Lombarda, Laghetti di via Cardinala a Conselice, Laghetti di laminazione ZPS di Lavezzola, Laghetto via Reno Longastrino di Alfonsine.

Per quanto riguarda i corridoi di primo livello e secondari, individuati essenzialmente lungo i corsi d'acqua, le problematiche riguardano prioritariamente il tema di una gestione delle modeste residue aree golenali e delle opere di manutenzione e governo della vegetazione delle sponde che non sia conflittuale e distruttiva rispetto alle esigenze di funzionamento della rete ecologica. Ciò richiederebbe di superare progressivamente la concessione per uso agricolo delle poche aree golenali e soprattutto concordare con i diversi Enti gestori dei corsi d'acqua modalità e calendario delle opere di sfalcio della vegetazione dagli argini e dalle sponde.

Infatti anche modesti accorgimenti gestionali darebbero risultati utili. Basti pensare ad esempio che usualmente lungo i canali di bonifica viene effettuato lo sfalcio della vegetazione ripariale ogni qualche anno e contemporaneamente sulle due sponde, in tal modo danneggiando fortemente la fauna presente e azzerando, per un certo periodo, qualsiasi funzione di rifugio, di nidificazione e di corridoio; mentre basterebbe scaglionare in anni diversi lo sfalcio della sponda sinistra rispetto a quello della sponda destra per assicurare una maggiore continuità nel tempo della funzione di corridoio. Altri interventi da concordare con gli enti gestori dovrebbero riguardare la possibilità di costituire e mantenere modeste e saltuarie macchie di vegetazione arbustiva lungo gli argini, naturalmente posizionate in modo da non interferire con le esigenze del deflusso e della sicurezza idraulica.

Per quanto riguarda i gangli secondari e i 'punti tappa' ('stepping stones'), si tratta in sostanza di individuare le occasioni per realizzare piccole aree boscate e cespugliate, zone umide di estensione anche esigua, ma collocate in modo da consentire collegamenti oggi non praticabili. Nel progetto provinciale riportato dal PTCP si individuano in particolare esigenze di creare due nuovi punti tappa:

- tra il boschetto dei Tre Canali e il Santerno,
- tra il Santerno e il Canale dei Mulini di Lugo,

Infine il progetto provinciale come riportato dal PTCP individua l'intera fascia compresa fra il Senio e il Lamone come un 'agrosistema a cui attribuire funzioni di riequilibrio ecologico', presumibilmente riconoscendovi condizioni complessivamente più favorevoli di altre zone territoriali (es. rete più densa di corsi d'acqua secondari, presenza già oggi di una serie di nodi, ma senza fornire specifiche motivazioni. Per questa fascia viene prospettato che, attraverso realizzazioni di siepi e filari, di piccoli addensamenti vegetativi e diversificazioni degli ordinanti colturali, possano progressivamente migliorare le condizioni per funzionare come fascia di collegamento alla grande scala fra gli ambienti della collina e quelli delle valli di Comacchio e della fascia costiera.

Il PSC riprende e riporta gli elementi sostanziali del progetto provinciale nella Tavola 2, integrando gli elementi e le proposte indicate dalla Provincia con alcune indicazioni aggiuntive.

Il particolare, fra i corsi d'acqua indicati a svolgere, a determinate condizioni, la funzione di corridoio ecologico primario viene inserito il CER, mentre tra i corridoi secondari, viene aggiunto il Canale dei Mulini di Imola-Conselice, fra i gangli secondari

da potenziare/qualificare la ex-cava di Fusignano e la ex-cava Gattelli di Lugo e viene indicato come posto-tappa il Parco del Loto di Lugo.

Ma soprattutto sarà in sede di pianificazione operativa che ciascun Comune dovrà individuare e progettare le singole e puntuali operazioni di miglioramento da realizzare, attraverso accordi con gli Enti idraulici e con aziende agricole, attraverso la gestione del ripristino di aree estrattive, o attraverso specifici interventi diretti del Comune stesso ove ve ne siano le condizioni.

#### **2.1.4 – La rete degli itinerari di fruizione e culturali: il sistema delle risorse storiche e storico-testimoniali: centri storici e patrimonio rurale diffuso.**

Tutti i Comuni della Bassa Romagna hanno già affrontato da anni nei propri strumenti urbanistici, con maggiore o minore approfondimento, il tema della ricognizione e della tutela delle risorse storico-architettoniche, sia di quelle concentrate nei centri storici che di quelle diffuse nel territorio, in particolare del vasto patrimonio di corti rurali tradizionali che costellano la campagna, soprattutto nelle Unità di Paesaggio della Centuriazione e delle Terre vecchie.

Parimenti i Comuni hanno affrontato, al di là della mera tutela, il tema della valorizzazione dei singoli punti di eccellenza di questo patrimonio, siano essi pubblici o privati, attraverso la promozione del recupero e riutilizzazione dei più importanti immobili per funzioni adeguate (in qualche caso attraverso il diretto intervento comunale), nonché attraverso la formazione di iniziative museali e testimoniali della cultura locale e attraverso il calendario di iniziative di animazione e promozione.

Tuttavia, il carattere relativamente 'minore' della maggior parte delle risorse presenti rende problematica un'adeguata valorizzazione se non attraverso l'integrazione di più risorse diverse in insiemi di offerta plurimi e strutturati.

Ciò che ancora non ha trovato un adeguato sviluppo è la formazione di pacchetti di offerta strutturati sui quali sviluppare l'attività promozionale. Una delle modalità per la formazione di pacchetti organici di offerta è quella della formazione di 'itinerari', tematici che offrano una chiave di lettura e di fruizione unitaria di talune risorse attraverso un filo conduttore che può essere storico, culturale, ambientale, enogastronomico, ecc.

Attraverso 'itinerari' strutturali è possibile mettere insieme i punti di eccellenza del territorio con le risorse minori e diffuse, per consentire anche a queste ultime una maggiore visibilità e valorizzazione.

Un'attività di questa natura non è propriamente compito degli strumenti di pianificazione del territorio e richiede proprie sedi di iniziativa e proprie risorse, tuttavia appare utile individuare preliminarmente quei punti di eccellenza che possono avere una capacità attrattiva sufficiente a trascinare la valorizzazione più estesa delle risorse del territorio.

Fra queste eccellenze, alcune sono ben presenti alle Amministrazioni locali, sono già oggetto di iniziative e di interventi per la migliore valorizzazione, e non hanno bisogno di particolari sottolineature in questa sede: ci si riferisce in particolare ai centri storici più conservati e pregevoli di Bagnacavallo e di Bagnara, ai complessi storico-architettonici del centro di Lugo (Rocca, Pavaglione, teatro, palazzi storici), agli altri

teatri storici di Bagnacavallo e Russi, alle strutture museali. Da segnalare in particolare le opportunità ulteriori che possono aprirsi a Lugo di riutilizzare anche per funzioni attrattive contenitori storici pubblici oggi occupati da scuole e uffici.

Altri insiemi di risorse sembrano invece nelle condizioni di potenzialità non ancora pienamente espresse, o in quanto non ancora attrezzate e fruibili, ovvero in quanto non sufficientemente visibili e sviluppate nelle loro sinergie.

In particolare sembra di poter individuare significative potenzialità di costituire in futuro un nuovo punto di eccellenza e di autonoma capacità attrattiva nell'insieme di risorse naturalistiche e storico-archeologiche presso Russi: il parco archeologico della Villa romana, la zona umida costituita dagli specchi d'acqua del vicino zuccherificio, il settecentesco Palazzo S.Giacomo. Perché questo insieme di risorse possa esprimere pienamente le sue potenzialità occorrono diversi interventi che comportano anche l'esigenza di reperire risorse finanziarie: una valorizzazione della zona umida che potrà avvenire in concomitanza con il previsto smantellamento dello zuccherificio, un recupero e riuso per funzioni qualificate del Palazzo S.Giacomo, una complessiva risistemazione dell'area ad est di Russi intorno al Parco archeologico, volta anche ad eliminare persistenze che contrastano con la possibilità di valorizzazione ambientale e turistica, l'implementazione dell'equipaggiamento arboreo (impianto di filari alberati) la realizzazione di percorsi qualificati ciclo-pedonali che connettano i diversi punti focali.

Un complesso di risorse già attivato e che richiede di essere meglio 'messo in circolo' a servizio dell'intero territorio della Bassa Romagna per le sue caratteristiche di alto livello è costituito dall'offerta culturale messa in campo a Fusignano con il nuovo auditorium Anrcangelo Corelli, multifunzione ma con specifica attitudine alla musica, con il Centro culturale di S.Rocco e con il Centro culturale Il Granaio, con funzioni museali, espositive e di iniziativa culturale.

Un'ulteriore insieme di risorse di cui andrebbero approfondite le possibilità di reciproche sinergie potrebbe essere costituito dalle diverse strutture culturali/didattiche/formative che sono sorte in alcuni comuni intorno al tema delle acque: il centro scientifico/divulgativo Aquae Mundi di Russi, il Parco del Loto di Lugo, l'Ecomuseo della Civiltà palustre di Villanova.

Ancora, dal punto di vista delle proposte di 'itinerari' e relativi fili conduttori, possono essere sviluppate le potenzialità di ciascuno dei corsi d'acqua che sono stati prima riconosciuti come 'matrici morfologiche portanti': ossia i principali fiumi, ma anche i due Canali storici dei Mulini, quello di Lugo-Fusignano e quello di Imola-Conselice, ciascuno dei quali rappresenta un percorso storico che coglie diversi aspetti culturali, architettonici e testimoniali.

### ***Il recupero del patrimonio edilizio rurale***

Una delle componenti fondamentali che connotano l'identità del paesaggio è costituita dal patrimonio edilizio rurale storicizzato, ossia la testimonianza sedimentata di quelle forme di insediamento e tipologie edilizie che hanno caratterizzato le modalità della vita e del lavoro agricolo dei secoli scorsi.

Nel territorio di questi comuni, e in particolare nell'Unità di paesaggio delle "Terre vecchie" e in quella "della Centuriazione" si distribuisce un patrimonio diffuso di manufatti che hanno questo valore testimoniale e paesaggistico.

La trama di edifici rurali di tipologia tradizionale, sovente non più funzionali alle esigenze delle aziende agricole o comunque sovrabbondanti rispetto all'assetto delle

unità produttive agricole, costituisce oggi una risorsa di particolare importanza da rimettere in circolo e da valorizzare.

Per gli edifici rurali di interesse culturale va riconosciuto ormai come prioritario l'obiettivo del loro recupero e valorizzazione, rispetto all'obiettivo del loro mantenimento al servizio dell'attività agricola, fermo restando, naturalmente, che la possibilità di incorporare i vecchi edifici dalle aziende agricole e di riutilizzarli per funzioni diverse (residenza, attività ricettive.....) non deve aprire la strada a successive richieste di edificazioni residenziali nelle aziende agricole di cui quegli edifici facevano parte.

E' essenziale che i piani urbanistici individuino con accuratezza e sistematicità tutti i manufatti che concorrono all'insediamento sparso tradizionale, e che le normative ne favoriscano il recupero con modalità che non ne compromettano le caratteristiche tipologiche e morfologiche, come purtroppo spesso avviene, e il loro riuso non solo per abitazione ma per un più ampio ventaglio di funzioni compatibili, fra cui le attività turistiche-ricettive-ristorative, le attività sociali e assistenziali e altre attività dei servizi.

Per l'esplicitazione dei criteri che si propone di applicare al recupero del patrimonio edilizio rurale si rimanda al successivo cap. 4.3.

### ***Progetti specifici***

Intorno e in connessione con le "matrici portanti" e con la rete degli itinerari di fruizione va convogliato lo sviluppo di specifici **progetti di valorizzazione**, di iniziativa pubblica come privata, che possono riguardare gruppi di risorse particolari o areali più circoscritti, ma, nel loro connettersi in rete, possono sfruttare reciproche sinergie, con la finalità di creare localmente un terreno più fertile alla nascita di nuove attività economiche private per l'offerta di servizi: ricettivi, ristorativi, sportivi, ecc.

Si richiama, a titolo di esempio, un progetto specifico già elaborato negli anni scorsi dalla Provincia di Ravenna e presentato per un finanziamento sulla base della L.R. 20/2000: il progetto intitolato "PER LIMITES IN CENTURIIS".

L'area interessata dal progetto è costituita dal territorio agricolo compreso tra i centri urbani di Lugo e Cotignola, per una superficie complessiva di circa 3680 ettari. Il progetto ha come obiettivo specifico lo sviluppo dei seguenti temi:

- "lo sviluppo della funzione di area agricola periurbana per attività ricreative e del tempo libero, anche mediante la progettazione di dotazioni ecologiche, servizi ambientali e strutture per la fruizione;
- la ricostituzione del paesaggio rurale e del relativo patrimonio di biodiversità, in particolare nelle aree agricole tutelate ai sensi dell'articolo 19 del PTCP, quali la porzione meridionale del podere Gagliardi e le aree agricole a sud di Barbiano, mediante tutela e ripristino delle siepi perimetrali e delle piantate, anche come testimonianza dell'antico 'arbustum gallicum';
- la salvaguardia e la conservazione degli elementi naturali (boschetti, siepi e filari, maceri) nella porzione settentrionale del podere Gagliardi, tutelata ai sensi dell'articolo 25 del PTCP;
- la salvaguardia e la ricostituzione dell'ecosistema fluviale nel tratto di torrente Senio a valle dell'antica Chiusaccia;

- la valorizzazione del tracciato del canale dei Mulini di Lugo e Fusignano, come elemento del paesaggio e come asse per la viabilità alternativa e il collegamento tra le emergenze dell'area di progetto;
- la valorizzazione e la sottolineatura dell'impianto storico e degli elementi della centuriazione romana, nell'area tutelata ai sensi dell'articolo 21 e nelle aree adiacenti;
- il collegamento tra le emergenze (podere Gagliardi, Chiusaccia, canale dei Mulini) attraverso strade e carraie del reticolo della centuriazione;
- la fruizione delle emergenze naturalistiche, ambientali e paesaggistiche attraverso la progettazione di percorsi e servizi;
- la concertazione con tutti gli attori presenti sul territorio (Provincia di Ravenna, Comuni di Lugo e Cotignola, Consorzio di Bonifica della Romagna Occidentale, Servizio Tecnico del Bacino del Reno, proprietari privati delle aree agricole) delle azioni previste dal progetto".

## **2.2 – RISCHI AMBIENTALI E PREVENZIONE**

### **2.2.1 – Il sistema di protezione idraulica**

Il territorio della Bassa Romagna è attraversato da numerosi fiumi e torrenti, pensili rispetto alla campagna, ed è totalmente sottoposto a regime di bonifica, in gran parte meccanica.

La difesa del territorio rispetto alle problematiche idrauliche, inasprite dai cambiamenti climatici in corso, è condizione essenziale sia per il mantenimento del livello di sviluppo raggiunti sia per la sua espansione. Esiste infatti un rischio molto grave di inondazione derivante da carenza del sistema fluviale ed un rischio, meno grave, di inondazioni ed allagamenti derivanti da carenza del sistema di bonifica. E' perciò essenziale che Comuni, Provincia e Regione mettano in campo una serie di interventi volti a proteggere idraulicamente in modo coordinato il territorio dei 10 Comuni.

#### ***Rete idrografica fluviale***

Le autorità di Bacino competenti hanno redatto i piani stralcio di bacino, approvati dalla Regione, che prevedono una serie di misure strutturali quali risezionamento e sistemazione delle aste arginate e casse di espansione oltre a misure preventive, quali limitazioni alla edificabilità di determinate aree.

Il territorio della Bassa Romagna è interessato da una cassa di espansione da realizzarsi sul Senio in comune di Cotignola e da interventi di sezionamento e sistemazione delle golene e delle aste arginate dei torrenti Sillaro, Santerno, Senio e dei fiumi Lamone e Montone, mentre vi sono numerosi vincoli all'edificabilità, soprattutto nelle zone urbanizzate a ridosso delle aste fluviali.

#### ***Sistema idrografico di bonifica***

Sulle problematiche del sistema idrografico di bonifica sono stati coinvolti sia l'Autorità di Bacino del Reno che i Consorzi di Bonifica competenti su questo territorio ed in particolare il Consorzio di Bonifica della Romagna Occidentale, il Consorzio di Bonifica della Romagna Occidentale e l'Autorità di Bacino del Reno.

Come risulta dal quadro conoscitivo, a cui si rimanda per più approfondite dettagli, gran parte del territorio dei 10 Comuni presenta un rischio idraulico elevato con possibilità di inondazione ed allagamenti (derivanti dal sistema di bonifica) al verificarsi di eventi con tempo di ritorno  $T \geq 15/30$  anni.

Ciò è da imputarsi principalmente sia alla elevata subsidenza media del territorio circa (1 metro in 50 anni con punte di 1,5 metri) che alla urbanizzazione di vaste aree. Tali fattori hanno comportato una grave carenza del sistema di bonifica il quale attualmente si può stimare essere in grado di far fronte solamente ad eventi con tempo di ritorno breve (15/30 anni) ma non a quelli più rari.

Occorre quindi intervenire pesantemente sul sistema idrografico di bonifica coordinando gli interventi dei Comuni con quelli del Consorzio di Bonifica e della Regione, soprattutto per mettere in sicurezza l'esistente, dato che per i nuovi insediamenti l'obbligo di volumi di invaso di almeno 500 mc per ettaro di nuova urbanizzazione assicura l'invarianza idraulica del sistema.



### ***Reti idrauliche urbane***

Le reti fognarie urbane risultano in genere non adeguate sia a causa del sottodimensionamento iniziale , sia dell'intensificarsi degli eventi estremi, sia , in particolare , dell'inadeguatezza delle reti di bonifica , dove scaricano le fogne, che , nei casi di piena , comporta l'azzeramento del tirante idraulico delle fogne le quali , per quanto ben dimensionate , non hanno possibilità di scarico.

Il problema maggiore sussiste per le zone già urbanizzate, di gran lunga preponderanti rispetto alle nuove aree, che non sono adeguatamente protette, a causa della criticità del sistema di Bonifica; infatti la previsione di nuova area di espansione non peggiorerà la situazione laddove siano realizzate le vasche di laminazione pari a 500 mc/ha di nuova area (invarianza idraulica).

E' perciò opportuno programmare interventi di protezione idraulica unificati, in grado di rispondere alla esigenza di proteggere sia le aree di nuova espansione che, soprattutto, quelle già urbanizzate. Tale soluzione, rispetto a quella di invasi per singola lottizzazione, è innanzi tutto conforme al PTCP, che non consente di utilizzare gli standard di verde per le casse di accumulo, è migliore sia dal punto di vista urbanistico, (solo alcuni laghetti anziché una gruviere) che ambientale (realizzazione di zone umide – controllo zanzare) che gestionale (numero più limitato), ma .soprattutto consente anche la protezione delle zone già urbanizzate.

### ***Rete idrografica di bonifica***

Se i territori ricadenti nei comparti idrografici del Consorzio di Bonifica del II Circondario Polesine S.Giorgio (territori in sinistra Reno in Comune di Alfonsine) e del Consorzio della Romagna Centrale (territorio del Comune di Russi) presentano una limitata criticità idraulica a seguito di alcuni interventi di adeguamento già eseguiti, i territori dei restanti 8 Comuni e la parte in destra Reno del Comune di Alfonsine, appartenenti al Consorzio della Bonifica della Romagna Occidentale, presentano una forte criticità idraulica che impone (vedi nota Autorità di Bacino del 24.3.05) innanzitutto la realizzazione di casse di espansione di sistema per ognuno dei tre bacini consorziali dello Zaniolo, del Canal Vela e del Fosso Vecchio per le quali andrà individuata l'area di futura realizzazione delle casse medesime della superficie di diverse decine di ettari ciascuna.

In secondo luogo occorrerà intervenire con interventi di adeguamento sulla rete di bonifica (vedi nota Consorzio di Bonifica Romagna Occidentale del 3.5.04) consistenti in:

- recupero delle quote arginali del Canale di Bonifica in Destra Reno e dei collettori principali fino alla S.Vitale e contestuale adeguamento degli stessi alle piogge con tempi di ritorno di 50-100 anni;
- adeguamento della rete minore più importante alle piogge con tempo di ritorno di 50 anni;
- realizzazione della continuità di deflusso dei terreni penalizzati dall'abbassamento del suolo mediante la realizzazione di impianti di sollevamento;
- adeguamento degli impianti idrovori esistenti alle nuove prevalenze determinate dall'abbassamento del suolo.

Si richiama, inoltre, il Piano di Tutela delle Acque (approvato dall'Assemblea Legislativa Regionale con deliberazione n.40 del 21/12/2005), al cui Titolo IV si prevede che le pratiche irrigue risultino ammesse nel rispetto del Deflusso Minimo Vitale, al fine di mantenere le condizioni di funzionalità e di qualità degli ecosistemi interessati.

### **2.2.2 – Lo sfruttamento dei giacimenti sotterranei di gas metano**

In questi ultimi anni il territorio del Comune di Bagnacavallo è stato oggetto di particolare interesse da parte di alcune importanti compagnie che operano nel settore dello sfruttamento di giacimenti sotterranei di gas metano. Sulla base delle ricerche effettuate attraverso pozzi di perforazione, il nostro sottosuolo risulta particolarmente ricco di giacimenti ancora da sfruttare. Ciò rappresenta una ricchezza e un patrimonio ovviamente non solo di valenza locale, ma un'eventuale coltivazione dei giacimenti deve tenere conto di aspetti essenziali sotto il profilo ambientale.

Considerato che il territorio comunale di Bagnacavallo, proprio nella zona interessata dai pozzi esplorativi, è oggetto di un accentuato fenomeno di subsidenza, il più sensibile di tutto il territorio della Bassa Romagna, è necessario che le normative che andranno a regolamentare le procedure autorizzatorie prevedano:

- 1) la realizzazione di un approfondito studio geologico del sottosuolo, comparandolo inoltre con altre situazioni di sfruttamento del sottosuolo già in atto (Dosso degli Angeli in Comune di Ravenna, ad esempio), avvalendosi anche dei dati in possesso degli enti tecnici di controllo e riferimento (ARPA in primo luogo). Le spese per la realizzazione di tale studio dovranno essere poste a carico delle compagnie;
- 2) il posizionamento sul territorio interessato, a carico delle compagnie, dei sensori che vadano a monitorare costantemente il fenomeno della subsidenza;
- 3) l'istituzione di un tavolo tecnico, che coinvolga anche il Consorzio di Bonifica, in cui ipotizzare, ai sensi della normativa vigente, eventuali opere compensative a carico delle stesse compagnie.

Inoltre si ritiene necessario che il problema della subsidenza, conseguente ad attività estrattive, venga considerato all'interno della parte generale del documento preliminare del Psc e di conseguenza venga promosso un apposito studio geologico che coinvolga l'intero territorio dei dieci Comuni della Bassa Romagna.

## **2.3 –IL RAFFORZAMENTO DEL SISTEMA RELAZIONALE**

### **2.3.1 – La rete ferroviaria**

Il territorio della Bassa Romagna dispone di una estesa e ramificata rete di linee ferroviarie, che rappresenta un'indubbia potenzialità, oggi sfruttata solo parzialmente.

Un tema strategico è quindi rappresentato dal potenziamento dei servizi ferroviari, garantendo nel breve periodo interventi di adeguamento delle linee, delle fermate e, in particolare, dell'interscambio gomma-ferro, nonché verificando la fattibilità di più significativi interventi da predisporre sul medio-lungo periodo, come il potenziamento dello Scalo merci di Lugo ed il progetto di riattivazione della linea ferroviaria Budrio-Massa Lombarda. Tali interventi andranno ovviamente valutati di concerto con i referenti responsabili della pianificazione della gestione del trasporto ferroviario, nel quadro della pianificazione settoriale e sovraordinata.

Interventi finalizzati a favorire il trasporto passeggeri andranno previsti prioritariamente sul tracciato della linea Bologna-Ravenna, che rappresenta l'asse che presenta ad oggi, ed in un scenario futuro, il maggiore livello di servizio e su cui è obiettivo strategico garantire un adeguato e regolare cadenzamento del SFR. Per le stazioni che insistono su tale linea (Godo, Russi, Bagnacavallo e Lugo) il PSC in forma associata si sforza di cogliere le occasioni urbanistiche per concentrare nel loro immediato intorno nuove potenzialità insediative (in particolare attraverso la conversione di attività produttive dismesse o non adeguate funzionalmente alle attuali esigenze produttive). Soprattutto in tali contesti, il PSC indirizza la successiva pianificazione operativa a porre in campo interventi per agevolare l'accessibilità, con particolare attenzione a quella ciclabile e pedonale, e l'interscambio treno-gomma (ricomprendendo in questa categoria sia il trasporto individuale che collettivo).

Anche la linea ferroviaria Ferrara-Ravenna assolve un ruolo interessante per quanto riguarda il trasporto passeggeri, servendo i centri abitati di Lavezzola, Voltana, Alfonsine (e le rispettive aree produttive), nonché l'aggregato costituito dai centri di Glorie e Mezzano. La linea Ferrara-Ravenna, per cui sono previste opere di ammodernamento (innalzamento del peso assiale, aumento modulo binari, ecc), ha caratteristiche che consentono la gestione del traffico misto (passeggeri e merci) e rientra nell'itinerario Ravenna-Ferrara-Guastalla-Reggio-Dinazzano, considerato strategico ai fini di una riorganizzazione su ferro dei flussi di merci fra porto di Ravenna ed Emilia Centrale.

Da attuare, inoltre, appare il potenziamento della linea Lavezzola-Granarolo. Tale direttrice, attualmente scarsamente utilizzata, e di cui occorrerebbe realizzare prioritariamente l'elettificazione, potrebbe ricoprire un ruolo strategico nel trasporto merci sul corridoio ABRE (Adriatico-Brennero), nell'ipotesi di indirizzate su questa direttrice tutto il traffico merci, premettendo così di destinare esclusivamente al traffico turistico il corridoio Rimini-Ravenna. Il Piano condivide tale ipotesi, che rafforzerebbe la centralità del centro merci di Lugo, di cui prevede ulteriori potenzialità strutturali di sviluppo. Interventi indispensabili alla realizzazione di tale disegno sono rappresentati dalla realizzazione del braccio di raccordo, in territorio di Faenza, per garantire la continuità del percorso Rimini-Ferrara (senza ricorrere a impegnative manovre) e dal potenziamento dello scalo merci (comprensivo dell'accesso diretto dalla stazione di Cotignola).

Finalizzato ad incrementare l'efficienza della rete, ma connesso anche con un miglioramento della mobilità su gomma, appare inoltre il tema, di grande rilevanza per questo territorio, del superamento dei passaggi a livello, che rappresentano in molti Comuni un elemento di oggettiva pericolosità, nonché di pesante frattura dei tessuti urbani. Un approccio sistematico di tale problematica può innescare positive sinergie con l'ente gestore, interessato ad un approccio non limitato alla singola intersezione, ma ad una risoluzione complessiva delle problematiche di un'intera tratta.

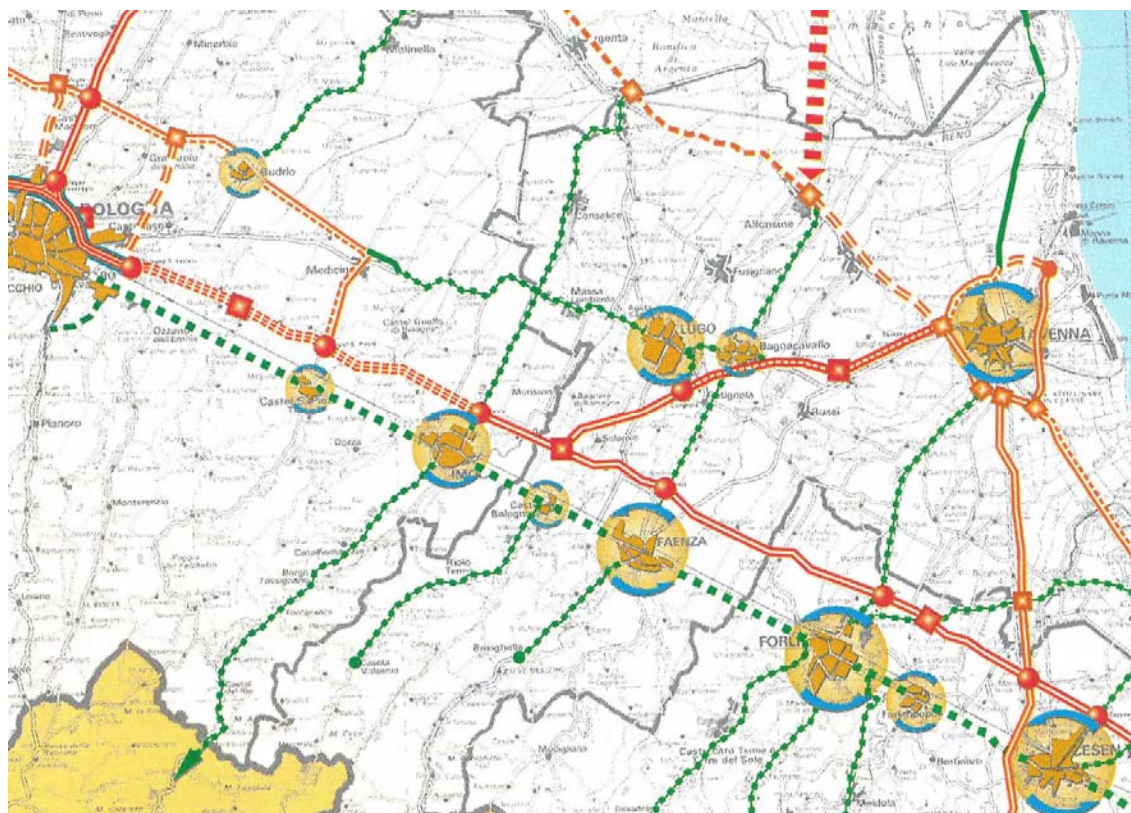
### 2.3.2 – La viabilità: la rete di interesse regionale del PRIT

L'impianto dell'assetto strategico della mobilità per questo territorio non può che prendere le mosse dal PRIT '98-2010 (Piano Regionale Integrato dei Trasporti), le cui scelte vengono riaffermate nel PTCP della Provincia di Ravenna.

#### **La 'Grande rete'**

IL PRIT disegna un primo livello di rete stradale, che definisce "Grande rete" di interesse regionale/nazionale, costituita dalle autostrade e dagli altri assi "aventi funzioni di servizio nei confronti della mobilità regionale di più ampio raggio (sia interna alla regione che di penetrazione-uscita) e nei confronti della mobilità nazionale con entrambi i recapiti all'esterno del territorio regionale".

*Figura 3 - La 'Grande rete' e la rete 'regionale di base' nel PRIT:*



Nel territorio ravennate essa è costituita da due assi ad andamento grossomodo est-ovest (l'autostrada A14 – ivi compreso il connesso tratto liberalizzato, e la S.S. 16

Ferrara-Ravenna, di cui è previsto il potenziamento in nuova sede) e da un asse ad andamento grossomodo nord-sud (la prevista E55-E45 – Venezia-Ravenna-Cesena). Quest'ultima arteria intersecherà più a nord, in territorio ferrarese, il corridoio cispadano (Autostrada Ferrara-Mare), destinato a costituire un nuovo asse di grande viabilità est-ovest, parallelo a quello storico della via Emilia.

La 'grande rete', nel suo assetto attuale, permette ai territori della Bassa Romagna, e più in generale al territorio ravennate, di disporre di efficaci relazioni con il resto della regione e con il corridoio adriatico verso sud, mentre, in assenza della E 55 risulta attualmente carente la possibilità di un collegamento di efficacia adeguata in direzione nord, per relazioni sia nazionali con il nord-est, sia internazionali.

Riguardo alla 'Grande rete', il problema principale che affligge il territorio della Bassa Romagna consiste nella necessità di completare questo robusto quadro infrastrutturale, che risulta ad oggi solo parzialmente realizzato: in particolare risulta prioritaria la realizzazione della nuova sede per la S.S. 16, nuova sede prevista da moltissimo tempo, progettata da molto tempo, per la quale dovrebbero a breve avviarsi i cantieri per un primo tronco in corrispondenza dell'abitato di Alfonsine.

La realizzazione della E55 si pone, invece, in un orizzonte temporale allo stato difficilmente precisabile, pur essendosi compiuti significativi passi avanti con l'elaborazione dello studio di fattibilità da parte delle due Regioni Emilia-Romagna e Veneto, e successivamente di un progetto preliminare per una proposta di project-finance da parte di un gruppo di investitori. Essa appare tanto strategica dal punto di vista regionale quanto fuori dalla portata e dell'azione dei Comuni.

D'altra parte, le sue caratteristiche di autostrada a pedaggio inducono ad essere abbastanza sicuri del fatto che, anche quando verrà realizzata, essa avrà un numero ridotto di punti di permeabilità con il territorio attraversato: risulta pertanto fondamentale valutare la più corretta localizzazione dei caselli che garantiranno l'accesso a tale sistema (di cui uno previsto in corrispondenza di Alfonsine) e la loro coerenza con il sistema infrastrutturale complessivo previsto a scala territoriale (il cosiddetto "quadrilatero"). La localizzazione del casello dovrà, quindi, avvenire in stretta correlazione sia con la S.S.16, sia con la S.P.8 Naviglio, al fine di scongiurare ricadute improprie per l'accessibilità in direzione nord-sud su assi inidonei a ricevere tali carichi, come ad esempio la S.P. Stroppata.

Gli effetti che si possono attendere in futuro da questa arteria con riferimento al nostro territorio sono relativamente circoscritti e non di legati all'accessibilità di scala locale, consistendo principalmente in un drenaggio di flussi di medio-lunga percorrenza che oggi percorrono la S.S. 16 da Ravenna a Ferrara, per proseguire poi verso nord, che significa che potrebbe prevedersi una certa diminuzione di carico su questa statale.

Nei PSC in forma associata di questi Comuni si considera la realizzazione della E55 come una previsione di scenario, temporalmente non definita, di cui tenere conto, dal punto di vista della salvaguardia del corridoio per l'infrastruttura, ma comunque tendenzialmente al di fuori dell'orizzonte temporale delle concrete scelte urbanistiche da compiere oggi, mentre più realistico e concreto appare l'adeguamento della SS16, che non può, di conseguenza, che rappresentare un elemento portante e condizionante lo sviluppo urbanistico della Bassa Romagna.

### ***La rete 'regionale di base'***

Il PRIT disegna inoltre un secondo livello gerarchico, costituito dalla "rete di base

principale” di interesse regionale che rinfittisce la ‘grande rete’. Per quanto riguarda il nostro territorio appartengono a questa rete principale di interesse regionale la Strada Regionale San Vitale (in direzione est-ovest), la Strada Regionale Selice e la S.P.8 Naviglio (in direzione nord-sud).

Questi tre assi della “rete di base principale” di interesse regionale, vanno a formare, insieme con la SS 16, il cosiddetto “**quadrilatero**”, che è individuato da tempo come la struttura portante del sistema insediativo della Bassa Romagna, il cui rafforzamento costituisce elemento indispensabile per permettere a questo territorio di assolvere positivamente a quella funzione territoriale, di base logistica strategica a supporto dei poli ravennate e bolognese, delineata dallo stesso Piano Provinciale e favorita dalla localizzazione e dalle potenzialità storiche e economiche dei dieci comuni.

Anche nel caso della “rete di base principale” la problematica fondamentale consiste nell’urgente necessità di potenziamento di arterie oggi non pienamente idonee ad assolvere alle funzioni ad esse deputate.

Interventi di adeguamento e potenziamento sono stati da tempo avviati e, parzialmente, già attuati per quanto riguarda la S.R. Selice e la S.R. Naviglio, sia per garantire migliori livelli di funzionalità, sia per ridurre gli impatti sui principali centri abitati.

Risultano, in particolare, attuati o in fase di attuazione interventi di adeguamento e di potenziamento del tratto più meridionale della S.R. Selice, da Imola a Conselice, mentre ancora da avviare è la progettazione della variante al centro abitato di Lavezzola, che dovrà permettere alla Selice il collegamento diretto con la S.S.16, senza utilizzare la S.P. Bastia ed attraversare il centro abitato; riguardo al nodo di Lavezzola risulta prioritario un primo intervento-stralcio, di entità ridotta ma di sensibile utilità per la sicurezza, consistente nella realizzazione di una rotatoria all’intersezione con la Bastia e di un breve raccordo con la S.S. 16.

I primi interventi di adeguamento della S.P. Naviglio interesseranno, ovviamente, il centro abitato di Bagnacavallo, che rappresenta la principale strozzatura dell’infrastruttura: già in fase di progettazione risulta il tratto di collegamento tra il nuovo svincolo sulla A14 liberalizzata e la San Vitale, mentre, a breve, dovrebbe essere avviata la progettazione dell’altra porzione che andrà a completare il semi-anello est, ricongiungendo tale porzione al tracciato esistente, anche in questo caso per evitare l’attraversamento del centro abitato.

Ancora a livello di studio di fattibilità risultano invece le ipotesi di realizzazione della “Nuova San Vitale”, il cui tracciato attraversa oggi una lunga sequenza di tessuti fortemente urbanizzati, determinando pesanti impatti sull’ambiente urbano e in termini di sicurezza stradale. Tale inadeguatezza risulta ancora più grave in considerazione del livello di maturazione cui sta giungendo il più complessivo quadro infrastrutturale, in particolare in territorio bolognese, con la progressiva realizzazione del potenziamento della Trasversale di pianura e con la previsione del Passante autostradale Nord come soluzione per la risoluzione del nodo autostradale del Capoluogo regionale.

I Comuni della Bassa Romagna confermano la propria piena condivisione del disegno infrastrutturale principale proposto dal PRIT e dal PTCP, richiedendo, di conseguenza, alla Provincia e alla Regione il massimo impegno finalizzato alla sua attuazione. L’elaborazione in forma associata dei Piani Strutturali è stata da un lato l’occasione per garantire la migliore coerenza e sinergia fra l’assetto infrastrutturale primario e le scelte insediative, in particolare in materia di insediamenti produttivi e di insediamenti

che generano la maggiore attrazione di spostamenti, e dall'altro l'occasione per sciogliere i residui elementi di incertezza e indefinizione territoriale che possono averne ostacolato l'attuazione.

Per quanto riguarda la rete di interesse regionale, il Piano affronta quindi, in particolare, il tema della "nuova San Vitale", con l'obiettivo di giungere in tempi relativamente rapidi alla sua realizzazione, individuando le soluzioni ritenute territorialmente più idonee, in termini di fattibilità e sostenibilità, a garantirne una concreta attuazione e definendo, di conseguenza, i relativi corridoi di salvaguardia.

### **La realizzazione della Nuova San Vitale**

La realizzazione del tracciato della "Nuova San Vitale" risulta prioritaria, come già evidenziato, per mitigare gli impatti su alcuni importanti centri abitati: Massalombarda, S.Agata, Bagnara e Lugo, oltre che per dare efficacia ad un fondamentale asse est-ovest di supporto alla rete primaria di interesse regionale.

Tale arteria, oltre a garantire un efficace accessibilità ad alcune dei principali ambiti strategici produttivi di rilievo sovracomunale, può svolgere anche un ruolo supplementare di tangenziale sud al capoluogo lughese, permettendo l'allontanamento dei significativi traffici, anche di veicoli pesanti, oggi direttamente incidenti nel cuore della città.

Si tratta quindi di un elemento strategico di qualità sia per l'intera Bassa Romagna che per il suo centro urbano principale, la cui attuazione è stata sino ad oggi rinviata sia a causa di carenza di risorse, sia a causa di un'indefinizione progettuale, legata in particolare ai rilevanti impatti ambientali che l'infrastruttura, nella versione sino ad ora progettata, presenta, in corrispondenza degli abitati di Zagonara e Barbiano.

In questa sede si è ritenuto che, al fine di garantire in tempi il più possibili brevi un'attuazione di tale infrastruttura, sia possibile individuare soluzioni progettuali che, pur salvaguardando pienamente la funzione territoriale dell'asse, consentano una realizzazione meno impegnativa, sia da un punto di vista ambientale che economico.

Si propone per la nuova arteria una soluzione parzialmente diversa per caratteristiche geometriche e per collocazione. La proposta prevede comunque un'infrastruttura da realizzarsi necessariamente su un nuovo tracciato in tutta la sua lunghezza (per evitare in particolare ogni interferenza con accessi ed edifici esistenti), ma caratterizzata da soluzioni meno costose in termini economici e meno impattanti dal punto di vista paesaggistico, prevedendo in particolare di realizzare le intersezioni a raso, con soluzione a rotatoria, anziché a livelli sfalsati.

E' opportuno richiamare che, mentre il PTCP di Ravenna non esprime disposizioni o indirizzi riguardo alle caratteristiche geometriche da applicare nella progettazione delle strade (rimandando per questo argomento al PRIT ma esprimendo peraltro importanti indirizzi riguardo alla realizzazione di ampie "fasce di ambientazione" per mitigare gli impatti ambientali e paesaggistici di ogni nuova strada extraurbana), il PTCP di Bologna ha già dato indirizzi precisi per le geometrie a cui riferirsi nelle progettazioni, riguardanti la rete regionale di base:

*"Per tutti i tronchi stradali della rete regionale di base da realizzare ex-novo e per il potenziamento di quelli esistenti lo standard minimo di riferimento da assumere nella progettazione degli interventi è quello corrispondente alla categoria C1 (ex IV CNR); è ammissibile l'assunzione di standard inferiori in territorio collinare e montano in relazione ai vincoli fisici e ambientali o in tratti limitati condizionati da*

*insediamenti preesistenti; standard superiori potranno essere definiti in sede di progettazione in relazione al traffico di previsione. Per quanto riguarda i nodi su tale rete dovranno essere privilegiate, per quanto possibile, le soluzioni a rotatoria a raso e con ridotto consumo di territorio, previa verifica della loro compatibilità, ai fini della sicurezza, con la tipologia e l'intensità del traffico. Sono ammissibili in via transitoria realizzazioni di stralci funzionali con standard inferiori a quelli sopra indicati, purché si rispettino le direttive di cui al succ. art. 12.11" (ossia in materia di fasce di ambientazione n.d.r.).*

Se nel territorio bolognese, per la Nuova S.Vitale da Medicina verso il ravennate ci si indirizza verso intersezioni a rotatoria, sembra opportuno prospettare queste soluzioni anche per il nostro territorio.

Inoltre, per quel che riguarda il posizionamento del tracciato, con particolare riferimento alla porzione più orientale ricadente in territorio di Lugo e Cotignola, si è ricercata una soluzione che presentasse i seguenti requisiti:

- una connessione con l'autostrada A-14, che, anziché comportare la realizzazione di un nuovo e diverso svincolo, che nella posizione prevista finora risulterebbe troppo vicino a quello attuale per essere funzionale, utilizzi, con le necessarie modifiche e integrazioni, lo stesso svincolo attuale;
- un percorso che eviti l'eccessivo impatto in corrispondenza dell'abitato di Zagonara e dell'intersezione con la Via Felisio;
- un percorso che serva meglio il territorio attraversato, nel senso di essere più efficace anche per i movimenti locali di circuitazione intorno agli abitati.

Occorre infatti considerare che la Nuova S.Vitale non servirà soltanto per movimenti 'lunghi' fra il bolognese e il ravennate, ma servirà anche, e probabilmente soprattutto, per movimenti medi e brevi, di 5, 10 o 20 chilometri, fra i numerosi centri abitati e fra le numerose aree industriali che si distribuiscono lungo l'arteria; diventa allora importante la permeabilità e l'efficacia del tracciato a rispondere a queste esigenze.

E' stato quindi proposto alla discussione in Conferenza di Pianificazione un corridoio che per il tratto fra l'autostrada A-14 e l'abitato di Villa S.Martino risulta spostato più a nord, ossia più prossimo alla periferia di Lugo, pur rimanendone sufficientemente discosto. Ad est il nuovo tracciato proposto si innesta con una rotatoria sul percorso di immissione nell'attuale svincolo della A-114, che va modificato integrandolo con nuovi bracci; ad ovest, con un'altra rotatoria in prossimità di Villa S. Martino il nuovo tracciato si riporta su quello più a sud a suo tempo progettato. Nella nuova proposta inoltre, tutti gli svincoli a due livelli prima previsti per servire gli abitati di S.Agata, Massalombarda e Lugo sono sostituiti con rotatorie.

Il corridoio proposto è rappresentato nella tavola 1 del PSC, ed è rappresentato schematicamente anche nelle figure che seguono (Fig. 4, Fig. 5).

Naturalmente la proposta potrà essere sviluppata con maggiore dettaglio, anche e con particolare riferimento alle fasce di ambientazione e all'eventuale possibilità di utilizzo di tratti esistenti.

Nel frattempo si vogliono fin d'ora evidenziare due aspetti del tracciato proposto che appaiono positivi.

In primo luogo esso è stato concepito, come del resto il precedente, per rispettare al massimo la leggibilità delle tracce della centuriazione romana, che in questa parte del



territorio è particolarmente conservata; l'ipotesi è quindi di un tracciato che segue l'allineamento della centuriazione, mantenendosi il più possibile parallelo e perpendicolare agli assi centuriati. Risulta in tal modo possibile evitare di manometterne i punti più delicati che sono le intersezioni, permettendo, anzi, la valorizzazione dei tracciati originari, da destinarsi, in particolare, ad usi locali e per la mobilità ciclabile.

In secondo luogo il tracciato proposto ha il vantaggio di prestarsi meglio ad una realizzazione per fasi parziali, questione di non poco conto nella presente congiuntura di scarsità di risorse. La possibilità di una realizzazione per stralci funzionali appare una condizione oggi rilevante per la fattibilità. Una realizzazione per fasi consente di non rimandare l'inizio dell'attuazione ad un momento imprecisato in cui siano disponibili risorse così ingenti da parte della Regione, e di affrontare prime realizzazioni utili anche con risorse più limitate.

Una prima fase di attuazione (rappresentata nello schema funzionale di cui alla Fig. 6) potrebbe riguardare il collegamento Villa San Martino-svincolo A14 liberalizzato: si giungerebbe in tal modo ad un immediata connessione (adeguando viabilità esistenti) tra l'attuale tracciato della San Vitale ed il tratto liberalizzato della A14, a sud di Lugo, sgravando l'asse della Piratello e realizzando il percorso tangenziale a sud del capoluogo. Questa prima realizzazione avrebbe anche come effetto di agevolare molto l'accessibilità di S.Agata e della sua zona industriale.

La realizzazione di questo primo tratto di Nuova S.Vitale consentirebbe anche di rifunzionalizzare l'attuale tracciato della Provinciale 'delle Ripe', e la sua prosecuzione costituita da una strada comunale già oggi di rilevante valore paesaggistico, e che costituisce fra l'altro un segno molto marcato della centuriazione, come un percorso locale di cui rafforzare il valore ambientale e la fruibilità ciclabile per il collegamento tra i centri di Villa San Martino, Lugo, Barbiano e Cotignola.



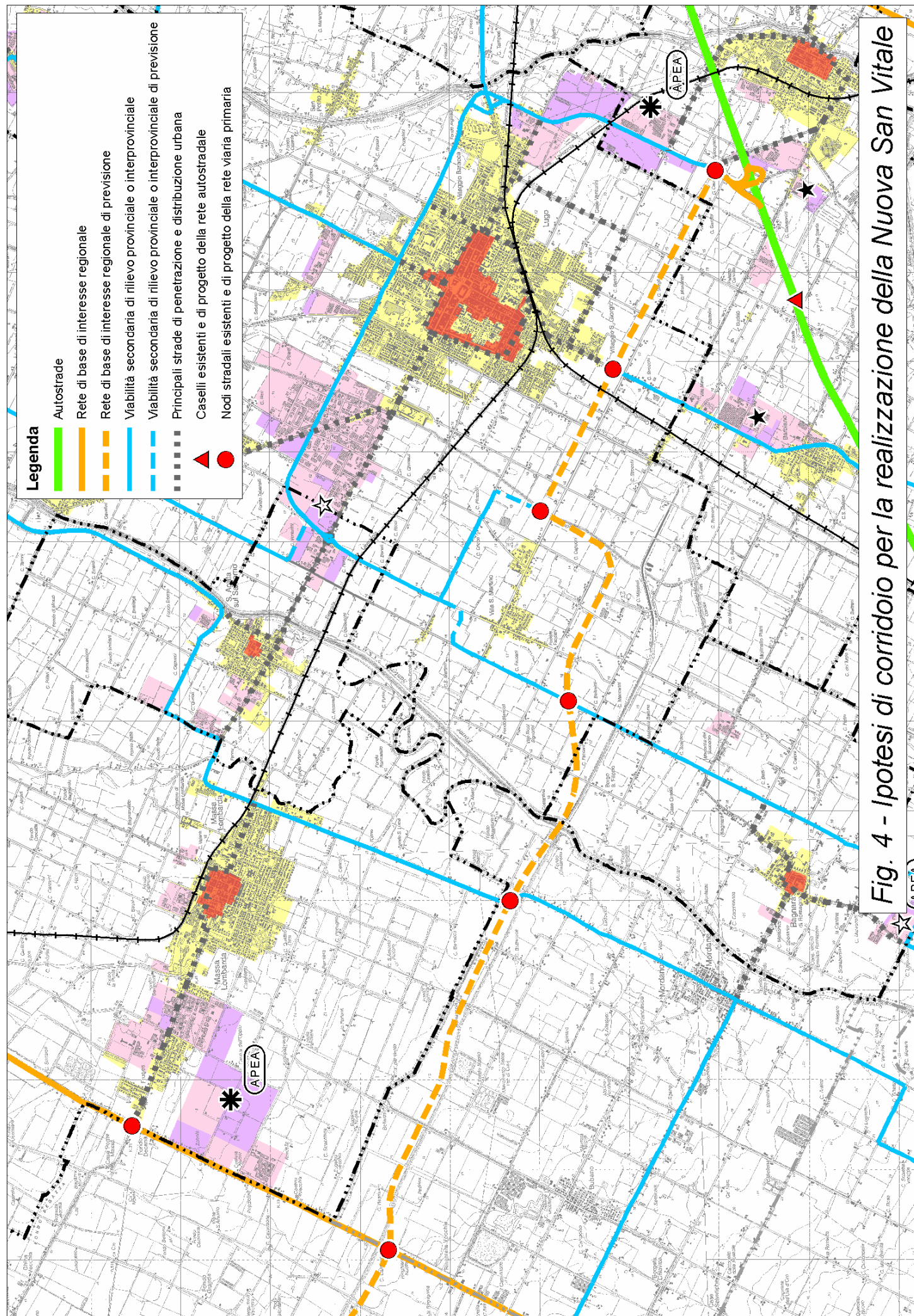


Fig. 4 - Ipotesi di corridoio per la realizzazione della Nuova San Vitale





Fig. 5 - Schema funzionale Nuova San Vitale

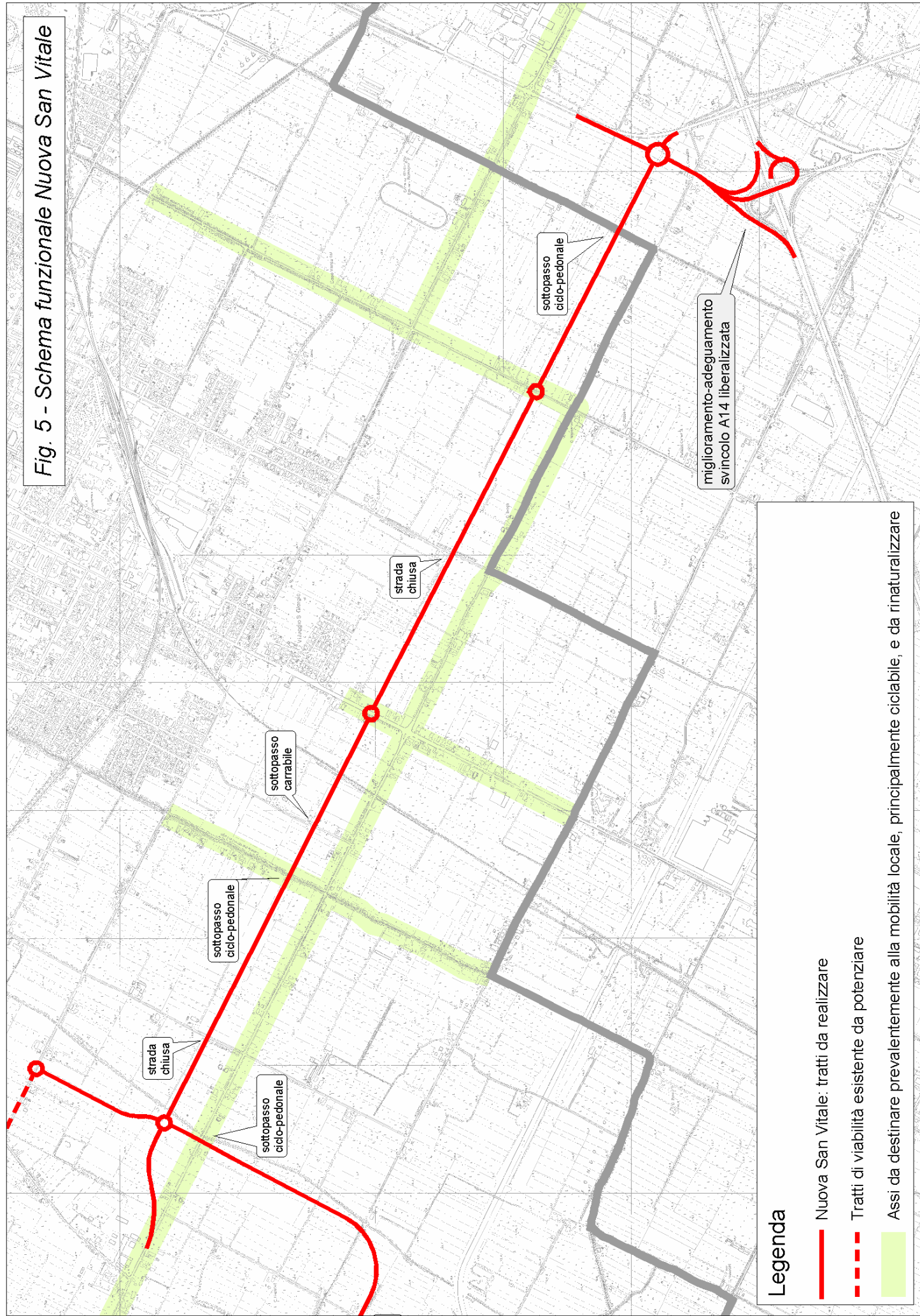
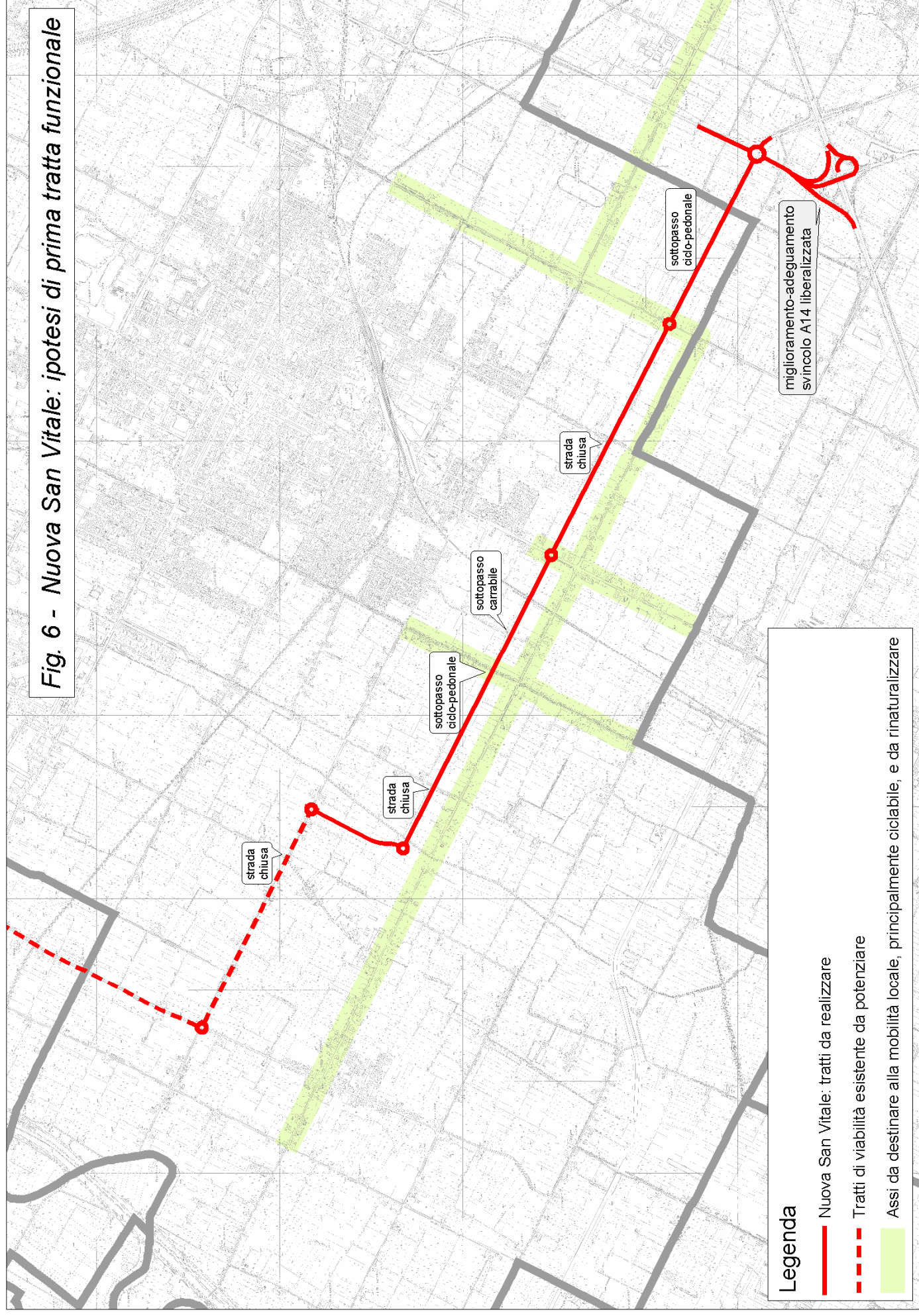






Fig. 6 - Nuova San Vitale: ipotesi di prima tratta funzionale







### 2.3.3 –La rete di interesse provinciale e locale

A valle dell'assetto delle reti di viabilità dichiarate di interesse regionale, il PTCP individua una rete di viabilità classificata di rilievo "provinciale ed interprovinciale", il cui scopo è principalmente quello di "collegare i principali centri della pianura con la rete di rilievo regionale e in particolare con i caselli autostradali".

L'attenzione dei Comuni, nel momento della formazione dei PSC, si è concentrata su come risolvere o migliorare i nodi della rete di livello provinciale, e in particolare come assicurare ai centri abitati e alle aree specializzate produttive la migliore accessibilità alle infrastrutture che compongono la rete primaria.

Secondo il PTCP, la rete di "viabilità provinciale ed interprovinciale" comprende la Strada Regionale Brisighellese (Faentina), le Strade Provinciali Bastia, Borello-Castelnuovo, Destra Senio-Molinazza, Di Roncalceci, Delle Ripe (Bagnara), Felisio (S.Silvestro), Fornace, Gagliazzona, Gardizza, Massalombarda (S.Lucia), Nuova Fiumazzo-Rotaccio-Margotta, Pederzano, Quarantola, Raspona, Rugata-Madrara, San Bernardino, Stroppata e Via Lunga. Oltre a queste vengono classificate dal PTCP nella rete della viabilità "provinciale ed interprovinciale" parte dei tracciati che sarà possibile declassare a seguito degli interventi di potenziamento della SR Selice, a Lavezzola, e di nuova realizzazione della SR San Vitale e della SS Adriatica, il raccordo di collegamento tra lo svincolo dell'A14 ed il centro di Lugo e un breve tratto di viabilità comunale a nord di Alfonsine (via Passetto).

*Figura 7 -L'assetto strategico della mobilità nella tavola 5 del PTCP di Ravenna:*



Relativamente a questo livello della rete viaria vengono individuate alcune deficienze di collegamento nonché alcune situazioni di impatto sui centri abitati che non sono ancora state oggetto di interventi programmati o almeno progettati. Il Piano si è posto quindi il tema di interpretare il sistema della viabilità "non primaria", cercando di definirne un'evoluzione compatibile, ovviamente, con risorse necessariamente non particolarmente cospicue.

Un primo passaggio utile consiste in una ulteriore gerarchizzazione di tale viabilità, individuando gli assi ritenuti più significativi e necessari al funzionamento del sistema complessivo, su cui concentrare prioritariamente eventuali risorse che si possano individuare a livello locale.

Una criticità storica del territorio della Bassa Romagna è rappresentata dalla mancanza di un asse est-ovest, posto in posizione intermedia tra la SS16 e la SR San Vitale, che permetta di superare parzialmente l'isolamento in cui versano i centri abitati posti nella porzione centrale di questo territorio (in particolare Fusignano). Tale asse dovrebbe permettere di collegarsi con la principale viabilità nord-sud (soprattutto la Selice e la Naviglio, di rilievo regionale) senza gravare sulla viabilità non idonea e ormai fortemente urbanizzata, rappresentata dalla Quarantola-Stroppata, e sui centri abitati di Lugo (a sud) e Alfonsine (a nord).

Si tratta quindi, anche in questo caso, della funzione attribuita dal PTCP alla viabilità provinciale ed interprovinciale, categoria all'interno della quale si propone di collocare tale collegamento. Si tratta, comunque, di un collegamento di rango secondario, da realizzarsi principalmente attraverso l'unificazione di tratti già oggi classificati di rilievo provinciale e interprovinciale (in particolare SP San Bernardino), con altri tratti di proprietà provinciale (SP Gardizza e SP Chiara).

A tal fine, in considerazione dei modesti flussi di traffico ipotizzabili per tale connessione, si prevedono interventi locali di adeguamento funzionale, ad eccezione della necessaria previsione di un nuovo attraversamento del Senio e delle connessa viabilità di raccordo, opera onerosa ma essenziale per permettere, in particolare, di evitare il centro di Fusignano (circonvallazione del centro abitato ad ovest).

Per la porzione orientale del collegamento (da Fusignano alla Naviglio) si ipotizzarono, in sede di Conferenza di Pianificazione, due distinti tracciati alternativi, uno a nord ed uno a sud di Fusignano. A seguito del confronto registrato in tale sede e delle successive verifiche tecniche effettuate, il Piano Strutturale ha optato per l'opzione a nord del capoluogo, che viene quindi prevista, quale corridoio di salvaguardia per la realizzazione di nuova viabilità e per l'adeguamento di viabilità esistente, all'interno della Tavola 4 del Piano.

L'intervento complessivo appare già parzialmente anticipato dalle previsioni introdotte dal PTCP, in particolare per quanto riguarda l'adeguamento della SP Gardizza (Elenco Azioni PTCP), che permetterà tra l'altro il declassamento di un tratto fortemente urbanizzato della vecchia Selice, e l'adeguamento della SP San Bernardino (Relazione PTCP).

In considerazione dei non elevati flussi di traffico previsti, sarà possibile adottare soluzioni di mitigazione locale per l'attraversamento di Belricetto, mentre occorrerà comunque, come già evidenziato, individuare dei tratti di adeguamento e rettifica della viabilità esistente per superare Maiano (si ipotizza un collegamento a sud di questo abitato, massimizzando l'utilizzo di viabilità esistente). La continuità del percorso sarà quindi garantita dalla nuova circonvallazione di Fusignano, che deve essere realizzata

per eliminare il passaggio della Stroppata nel cuore del centro abitato, e condurrà anche al nuovo attraversamento sul Senio, a nord del capoluogo. Il percorso confluirà, infine, sul tracciato della via Chiara, per cui occorrerà prevedere modesti interventi di adeguamento in sede e studiare un efficiente raccordo con la SP Naviglio, non interferente con l'abitato di Villa Prati.

All'interno di tale asse, risulta comunque prioritaria la porzione di collegamento più orientale (dall'asse della Stroppata alla SP Naviglio). Tale previsione, che rappresenta indubbiamente anche la porzione economicamente più impegnativa, costituisce, tuttavia, un obiettivo fondamentale se si vuole garantire un adeguato collegamento dell'area centrale della Bassa Romagna con la Naviglio e, di conseguenza con il sistema regionale e nazionale, risolvendo le problematiche storiche di accessibilità e di impatti impropri su viabilità inadeguate e significativi centri abitati. Su tale asse, che potrebbe rappresentare un interessante oggetto su cui finalizzare risorse derivanti dal fondo perequativo connesso all'attivazione dei Poli Produttivi sovracomunali, andrebbero concentrati una serie di interventi, in parte già anticipati dal PTCP. Meno prioritari appaiono invece gli interventi da effettuare nella porzione occidentale, da Fusignano verso ovest

In direzione nord-sud, emerge invece, in un'ottica strutturale, il ruolo che potrebbe assolvere il sistema "Nuova Via Lunga", ossia una serie di interventi per dare continuità ad un asse locale intermedio che, partendo dall'attuale via Lunga si sviluppa verso nord, lungo il tracciato della 'Nuova via Lunga' e si riconnette, procedendo parallelamente alla Nuova Fiumazzo, con la viabilità già realizzata a servizio del centro rifiuti, ad est di Voltana.

A sud della nuova San Vitale, in continuità con la riqualificazione della SP Borello (asse della viabilità di interesse provinciale), andrà realizzato il nuovo tracciato, lungo il corridoio già individuato dalla cartografia del PTCP, fino al raccordo con il futuro svincolo della Strada Regionale S.Vitale. A nord della nuova SR253, occorrerà individuare il corridoio più opportuno che, minimizzando gli interventi necessari, garantisca il collegamento con il tratto già realizzato a nord della San Bernardino, senza impattare sugli abitati di Villa San Martino, Ascensione-Ca' di Lugo e San Lorenzo. Sarà così possibile procedere a declassare alcuni tratti di viabilità attualmente ricompresi nella viabilità provinciale ed interprovinciale.

L'estremo nord del tracciato, che andrà opportunamente raccordato con la nuova SS16 Adriatica, dovrà infine assolvere anche alla funzione di tangenziale di Voltana, rendendo così superflua l'attuale previsione presente nel PRG di Lugo. Tale asse, in parte già esistente, potrebbe assolvere, con gli opportuni adeguamenti tipologici, la funzione di viabilità provinciale primaria, costituendo, in relazione ai soli traffici locali, un elemento centrale di supporto, intermedio rispetto ai due assi della Naviglio e della Selice. Il sistema "Nuova Via Lunga" rappresenterebbe, in tal modo, un elemento esteso all'intero territorio della Bassa Romagna che, partendo da Castelbolognese (dove è prevista la possibile realizzazione di un nuovo casello autostradale sulla A14), congiungerebbe Bagnara, Sant'Agata, la zona produttiva di Lugo, fino a giungere a Voltana, raccordandosi a sud con la nuova San Vitale e a nord con la nuova SS16.

Questo scenario permetterebbe, nella sostanza, di depotenziare sostanzialmente le altre due direttrici nord-sud individuate dal PTCP – Bastia e Stroppata-Quarantola – terminanti entrambi in contesti fortemente urbanizzati, e di escludere definitivamente, in particolare, un potenziamento della Via Stroppata. Infatti, un intervento di

riqualificazione sostanziale e sistematica della Via Stroppata appare assolutamente improbabile, in considerazione della forte urbanizzazione che caratterizza quest'asse viario, e realizzabile solo a costi e condizioni tali da renderlo addirittura non auspicabile in rapporto al beneficio da esso derivante.

Sulle Provinciali Bastia e Stroppata, andrebbero quindi previsti, almeno nel breve-medio periodo, esclusivamente interventi di riqualificazione puntuali eventualmente necessari ad aumentarne la sicurezza, garantendo la compatibilità con gli insediamenti esistenti, e riducendo, in particolare, l'incidentalità stradale. Per quanto concerne la SP Stroppata andrà comunque previsto una prosecuzione a nord, per garantirne un efficace collegamento col nuovo svincolo della SS16 (anche in coordinamento con nuove previsioni insediative di carattere produttivo ed evitando la soluzione dell'utilizzo della via Passetto, ritenuta non compatibile con le caratteristiche e i caratteri ambientali di questa strada) e la già citata variante all'altezza di Fusignano, in coordinamento con la realizzazione del collegamento intermedio est-ovest.

I tratti prioritari risultano quello più settentrionale (che costituirà di fatto un percorso tangenziale alternativo all'attraversamento di Voltana) e quello più meridionale (che costituirà variante all'attraversamento di Bagnara).

Relativamente alla SR Brisighellese (Faentina) si conferma la proposta, da tempo avanzata dall'Amministrazione Comunale di Russi e assunta nel PTCP, di realizzazione del nuovo svincolo di Godo sul tracciato dell'A14 liberalizzata.

Il tema dell'attraversamento del centro abitato di Russi è stato da tempo discusso e parzialmente affrontato, a livello comunale, con l'avvio della realizzazione di un percorso di circonvallazione posto ad ovest del centro abitato. Tale asse, oltre a fungere da circonvallazione per i traffici di attraversamento, era stato concepito anche a supporto dello zuccherificio, che sorge proprio lungo tale percorso e che ha sino ad ora rappresentato un importante attrattore di traffici pesanti. Il tracciato risulta, ad oggi, solo in parte realizzato, e non sempre con caratteristiche adeguate alla funzione ad essa corrispondente.

Il nuovo quadro, generato dalla crisi industriale che ha investito il settore zuccheriero e dalla cessazione dell'attività dello zuccherificio, porta ad una revisione di tale scelta, che permetta, in particolare, la valorizzazione ambientale della porzione ad ovest del capoluogo (di grande pregio ambientale e ricca di significative presenze storiche di rilievo primario). Si ritiene quindi preferenziale e prioritaria la realizzazione della circonvallazione di Russi, da realizzarsi ad est del capoluogo, soluzione che presenta, tra l'altro, il pregio di garantire una più semplice risoluzione delle interferenze con le ferrovie esistenti, nonché di raccordare direttamente anche la strada provinciale in direzione di Roncalceci.

Relativamente alla SP19 – Pilastrino di Cotignola, infine, si propone il declassamento dell'intero tratto di attraversamento del centro abitato, da viabilità di rilievo "provinciale ed interprovinciale" a viabilità di distribuzione urbana da riqualificare, con particolare attenzione alla valorizzazione di percorsi pedonali e ciclabili. Appare infatti insostenibile l'attraversamento del centro di Cotignola, anche solo marginalmente, da parte dei traffici provenienti da est e diretti verso la A 14 liberalizzata (e in seguito la nuova San Vitale); questi dovranno invece essere fatti confluire, per mezzo della SP Naviglio, allo svincolo di Bagnacavallo della A 14, utilizzando, di conseguenza un tratto della A14 per evitare l'attraversamento dell'abitato.

### **2.3.4 – Un fondo intercomunale per contribuire al finanziamento delle opere per la mobilità**

L'insieme di investimenti delineato nei punti precedenti per migliorare il sistema delle infrastrutture per la mobilità richiede indubbiamente un'entità di risorse finanziarie ingente

Inoltre, sempre per migliorare e rendere più sostenibile il sistema della mobilità, alle opere infrastrutturali precedentemente indicate si devono aggiungere le ulteriori risorse necessarie a migliorare l'offerta di servizio del trasporto pubblico, sia su ferro che su gomma, tema sul quale il presente documento non si è soffermato se non in termini indiretti, essendo prevalentemente esterno al campo di competenza degli strumenti urbanistici comunali, anche se strettamente correlato alla sostenibilità delle politiche insediative.

L'impegno economico e finanziario che occorre far convergere sul tema della mobilità non può certamente essere sostenuto dai soli Comuni; al contrario alcune delle opere infrastrutturali più importanti, come quelle riguardanti la 'grande rete' viaria di interesse regionale o le ferrovie, non possono che essere affrontate con risorse completamente esterne ai Comuni. Tuttavia per quanto riguarda gli interventi individuati come necessari e prioritari sulla rete viaria di base e secondaria, e per quanto riguarda i servizi del Trasporto Pubblico, l'impegno di risorse anche comunali, pur nelle ristrettezze attuali della finanza locale, appare necessario e ineludibile.

E' tuttavia esigenza di tutti questi Comuni massimizzare l'efficacia dell'impiego delle risorse comunali. Da questo punto di vista, in materia di mobilità, la migliore efficacia si può ottenere evitando di disperdere risorse comunque esigue su una pluralità di interventi di interesse dei singoli comuni, ma di concentrarle su un numero circoscritto opere che interessano l'insieme dei dieci Comuni e che sono individuate in modo condiviso come prioritarie.

Per questa finalità appare utile la costituzione di un fondo alimentato da risorse di ciascun Comune, da finalizzare agli investimenti individuati come prioritari in materia di mobilità.

Un tale fondo, per l'entità delle risorse necessarie, va oltre le possibilità operative del fondo di perequazione territoriale di cui al successivo punto 2.4.7 alimentato con gli oneri e l'ICI derivante dai nuovi insediamenti produttivi secondari e terziari; quest'ultimo infatti, almeno per una non breve fase iniziale, non potrebbe disporre di risorse adeguate ad affrontare investimenti concentrati e cospicui come quelli necessari in materia di nuove viabilità.

Tuttavia il senso e le modalità operative del fondo che qui si prospetta per gli investimenti sulla mobilità sono del tutto simili a quelle di un fondo di perequazione territoriale, ossia quello di trasferire risorse ad un livello condiviso di gestione sovracomunale per poter affrontare investimenti altrimenti al di fuori della portata dei singoli Enti, e di ripartire equamente fra i Comuni l'impegno per la realizzazione di opere che interessano tutti.

### **2.3.5 – La rete per la mobilità ciclabile**

Un tema tutt'altro che secondario è rappresentato, infine, dallo sviluppo della rete di percorsi a supporto della modalità ciclabile, che ha storicamente rappresentato per le

realtà della Bassa Romagna una modalità alternativa di spostamento molto diffusa, non solo per i brevi spostamenti.

Questo territorio dispone di una rete abbastanza estesa di piste ciclabili, sorte in primo luogo per collegare i centri principali con le frazioni su questi gravitanti, a cui si sta affiancando una serie di percorsi di interesse turistico-ricreativo, destinati a rispondere a spostamenti di maggiore entità e diretti verso il mare o altri ambiti principalmente di valore naturalistico.

Anni fa è stata disegnata per l'intero territorio dei dieci comuni una 'rete di progetto della mobilità ciclistica extraurbana', che è riportata nella Tav. C.2.5.1 del PTCP, ma questa rete è stata realizzata solo in parte e per alcuni aspetti è sembrato opportuno sottoporla a verifiche e integrazioni per renderla maggiormente sinergica con la rete dei percorsi di fruizione delle risorse ambientali di cui al precedente Cap. 2.1.4.

In particolare è sembrato necessario:

- integrare e completare i percorsi lungo gli argini dei principali corsi d'acqua, percorsi che sono in buona parte previsti dai singoli comuni, ma finora in modo non completo e continuativo; tali percorsi, di particolare pregio ambientale, possono assumere sia. In certi casi, la funzione di collegamento fra diversi centri abitati (si pensi in particolare al Senio da Castelbolognese ad Alfonsine), sia di percorsi escursionistici per il tempo libero;
- integrare le connessioni fra Cotignola, Lugo (in part. l'ospedale), S.Agata e Massalombarda, nella stessa fascia territoriale in cui è prevista la realizzazione della nuova S.Vitale, ma utilizzando la viabilità minore e in particolare le strade il cui utilizzo verrebbe sensibilmente depotenziato proprio con la realizzazione della nuova S.Vitale.

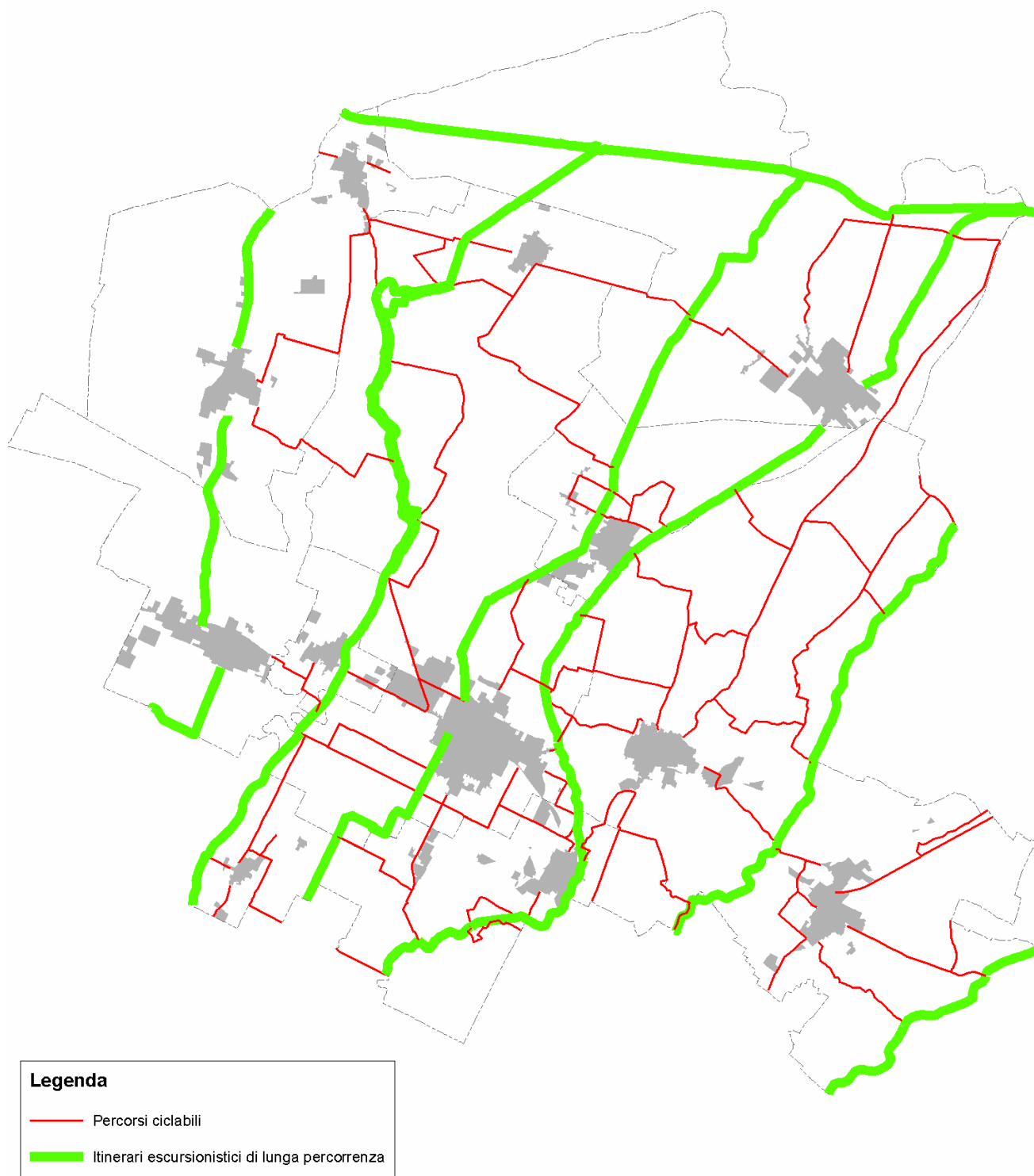
La rete proposta è sintetizzata nella Figura 8 che segue e si ritrova a maggiore scala nelle Tavole 4 relative a ciascuno dei maggiori centri abitati, peraltro con l'avvertenza che la rappresentazione cartografica dei percorsi individuati deve essere comunque intesa in termini di individuazione simbolica di massima e non posizionamento effettivo della sede. Quest'ultimo potrà essere precisato solo in sede di progettazione esecutiva.

### **2.3.6 – Infrastrutturazione telematica del territorio**

Grande attenzione andrà dedicata all'obiettivo strategico di garantire un'ampia e capillare diffusione delle moderne infrastrutture telematiche, per assicurare a questo territorio un'adeguata copertura del servizio, tale da permettere anche nelle frazioni la possibilità di garantire un livello di servizi simile a quello proprio delle realtà più urbane.

Tale progetto, in parte già proposto da HERA per quanto riguarda il corridoio della San Vitale, potrà avere anche importanti ricadute positive sulla qualificazione dei principali ambiti produttivi di rilievo sovracomunale e trovare riscontro all'interno del futuro Accordo Territoriale.

*Fig. 8 - Principali percorsi ciclo-turistici extraurbani*



## **2.4 – IL SISTEMA DEGLI AMBITI SPECIALIZZATI PER ATTIVITÀ PRODUTTIVE**

### **2.4.1 – Le caratteristiche dell’offerta attuale**

Il Quadro Conoscitivo restituisce dei dati di grande rilievo riguardo all’offerta attuale di aree produttive che devono essere valutate in sintonia con le prospettive di sviluppo del settore produttivo industriale e artigianale.

Innanzitutto deve essere evidenziato che, in valori assoluti, nei PRG vigenti (dati aggiornati al 2006) risultano presenti aree a destinazione produttiva attuate, ossia in tutto o prevalentemente occupate da stabilimenti, per circa 800 ettari. alle aree attuate si aggiungono lotti ancora liberi in aree in corso di urbanizzazione per circa 88 ettari e per un’edificabilità di circa 550.000 mq di capannoni, nonché altre aree a destinazione produttiva (non attuate e non urbanizzate) per altri 550 ettari e per un’edificabilità di circa 2,5 milioni di mq di capannoni. In sostanza l’offerta complessiva di aree insediabili consentirebbe un incremento degli insediamenti produttivi pari all’80% dell’estensione di tutti gli insediamenti produttivi oggi esistenti; anche tralasciando gli 88 ettari di lotti in aree in corso di urbanizzazione, l’offerta aggiuntiva di aree di espansione sarebbe comunque pari a due terzi dell’estensione degli insediamenti attuali.

In termini aggregati si tratta quindi di un residuo di previsioni urbanistiche di proporzioni ingenti, a fronte del quale i dati economici tendenziali del settore non appaiono fornire motivazioni per un’attesa di crescita quantitativa di tali proporzioni. Anche i dati sulla produzione edilizia degli ultimi dieci anni mostrano una capacità di assorbimento da parte del mercato inferiore al grande stock di aree oggi disponibili.

Occorre peraltro segnalare che una parte di queste potenzialità edificatorie (e si tratta di una quota che in alcune situazioni locali riguarda superfici molto ampie) è costituita da aree di proprietà di singole imprese produttive, che le hanno acquistate per predisporre l’opportunità di rispondere a proprie future esigenze di ampliamento o trasferimento, e quindi non sono di fatto sul mercato, non sono acquisibili da altre imprese, ma rappresentano una sorta di riserva, nonché investimento immobiliare, delle rispettive proprietà.

Per comprendere le motivazioni che hanno portato a tali previsioni occorre ricordare la loro forte distribuzione in un numero elevato di aree produttive, in ogni comune, con presenza spesso di più aree produttive importanti nello stesso comune. Per la precisione, del totale della superficie a destinazione produttiva, attuata e non, individuata nei PRG vigenti, pari a circa 14,9 milioni di mq., circa 9,8 milioni di mq. (ossia circa il 65%), ricade in uno dei ben 14 “**ambiti produttivi**” a cui il PTCP riconosce un “**rilievo sovracomunale**”<sup>4</sup>, mentre il resto risulta distribuito in numerose altre aree produttive più piccole (si tratta di aree artigianali locali, ma anche di singoli insediamenti isolati).

---

<sup>4</sup> Ai quattordici ambiti specializzati produttivi di rilievo sovracomunale riconosciuti dal PTCP all’interno del territorio dell’Unione e del comune di Russi si deve aggiungere una porzione di un quindicesimo ambito, a cavallo dei comuni di Solarolo e Bagnara, che ricomprende le nuove aree industriali previste nei PRG di questi due comuni.



Il numero particolarmente elevato degli ambiti riconosciuti e la loro distribuzione territoriale evidenzia la politica perseguita finora, che è consistita nel dotare ogni insediamento urbano di un qualche rilievo della propria zona industriale-artigianale, oltre che a collocare qualche ulteriore area produttiva non in prossimità di centri abitati ma a ridosso di assi stradali importanti, o ancora, in alcuni casi, in posizione isolata in aperta campagna. Si è perseguita quindi una politica di distribuzione territoriale estesa. Infatti, anche fra i 14 ambiti di rilievo sovracomunale, la metà ha una dimensione prevista in PRG inferiore ai 50 ha, mentre per quanto riguarda l'estensione delle porzioni ad oggi effettivamente attuate, solo 4 dei 14 ambiti hanno una superficie occupata superiore ai 30 ha.

Questa situazione di diffusione sul territorio presenta alcune rigidità strutturali che difficilmente consentono uno sviluppo di tipo qualitativo, così come richiesto dal quadro economico generale e dalle linee di indirizzo della Regione. Oggi il quadro economico e le esigenze delle imprese rendono non attuale una politica localizzativa di piccola scala, che trova cioè i propri riferimenti negli assetti di livello comunale e nell'articolazione in frazioni. Viene richiesta invece una qualità dell'offerta che non si basa più tanto sul prezzo contenuto dell'area ma richiede elevata accessibilità alla rete primaria, buona dotazione di infrastrutture ambientali, buona dotazione di servizi all'impresa. Ciò che appare come uno dei limiti più evidenti dell'offerta attuale dei PRG non è tanto l'estensione delle previsioni, quanto la mancanza di una selezione delle localizzazioni, che privilegi le situazioni realmente in grado di prospettare uno sviluppo industriale-artigianale competitivo.

## 2.4.2 – Le disposizioni specifiche del PTCP

Rispetto alle logiche localizzative finora perseguite dai singoli piani urbanistici, il PTCP dà risalto ad una armatura territoriale, che dovrebbe essere assunta come riferimento anche per l'articolazione delle diverse politiche da predisporre nel settore produttivo.

In particolare emerge, come elemento strutturante di scala vasta, il cosiddetto "Quadrilatero", composto dagli assi est-ovest costituiti dalla S.Vitale/Autostrada A14 e dalla S.S.16, e dai due assi nord-sud costituiti dalla S.P. Selice e dalla S.P. Naviglio. In rapporto a questo quadrilatero portante delle infrastrutture per la mobilità, il PTCP individua tre grandi "aggregati di ambiti produttivi" che vengono definiti "strategici" in quanto, per collocazione, infrastrutturazione e assenza o ridotta presenza di vincoli di natura ambientale si ritengono maggiormente idonei "ad evolvere nei termini di aree produttive qualificate ed ecologicamente attrezzate, e quindi ad ospitare l'eventuale ulteriore offerta insediativa che si renda in futuro necessaria".

Questi **tre aggregati** individuati in questo territorio, ricomprendono 10 dei 14 ambiti specializzati di rilievo sovracomunale; si tratta precisamente degli ambiti:

*"all'intersezione delle direttrici S.Vitale, Autostrada A 14 e Naviglio (comuni di Lugo, Bagnacavallo, Bagnara e Cotignola). ..... questa zona territoriale presenta una collocazione assolutamente ottimale rispetto alla 'grande rete' viaria regionale, inoltre è servita da ferrovia e ricomprende al proprio interno lo scalo merci e Centri intermodale di Lugo";*

*"all'intersezione della direttrice SS.16 nord con la direttrice Naviglio e con il corridoio infrastrutturale per la E 55 ....."; questi ambiti produttivi "presentano una buona collocazione rispetto alla 'grande rete' viaria regionale, destinata a migliorare ulteriormente con la realizzazione della E 55; serviti inoltre dalla ferrovia Ravenna-*

Ferrara”;

*“all’intersezione della direttrice S.Vitale con la direttrice Selice (comuni di Massalombarda e Conselice..... .Presenta in prospettiva una valida accessibilità in relazione alla realizzazione della Nuova S.Vitale e agli interventi migliorativi previsti sulla Selice”.*

Gli altri ambiti sovracomunali non compresi nei suddetti ‘aggregati’ (ossia quelli di Lavezzola, di Fusignano, di Lugo-S.Agata e di Russi, nonché la porzione di Bagnara dell’ambito di Solarolo) vengono considerati nel PTCP “consolidati”, ossia “non appaiono indicati per politiche di ulteriore significativa espansione dell’offerta insediativa (oltre a quanto già previsto nei PRG”. Per gli ambiti sovracomunali ‘consolidati’ non viene in realtà negata la possibilità di ulteriori espansioni, ma questa eventualità viene riferita a precise motivazioni (art. 8.1 comma5 del PTCP):

*“- l’utilizzo delle potenzialità insediative residue previste dagli strumenti urbanistici vigenti e di quelle derivanti da dismissioni, va governato privilegiando prioritariamente le esigenze di sviluppo e di eventuale reinsediamento di attività produttive già insediate nell’ambito o nel territorio circostante;*

*- le ulteriori espansioni insediative, oltre a quanto già previsto al momento dell’adozione delle presenti norme, devono essere motivate in relazione a esigenze, non diversamente soddisfacibili, di sviluppo di attività produttive già insediate nell’ambito, o di eventuale reinsediamento di attività già insediate nel comune o nei comuni o nell’associazione o unione di comuni in cui l’ambito ricade, che debbano trasferirsi, o ancora di realizzazione di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti”.*

Quindi, anche per questi quattro ambiti non c’è e non ci sarà nessuna preclusione rispetto alle esigenze espansive delle aziende già in essere o alle esigenze di reinsediamento di aziende provenienti dal territorio circostante.

Per ciascun ambito produttivo di rilievo sovracomunale (ovvero per ciascun ‘aggregato’ nel caso dei suddetti aggregati, il PTCP prevede che venga elaborato un Accordo territoriale “con il quale definire le esigenze di qualificazione degli ambiti specializzati produttivi che vi si collocano e le condizioni, i limiti e le più opportune collocazioni di eventuali ulteriori quote di sviluppo, quando e nella misura in cui occorreranno”.

Inoltre è prescritto che per gli insediamenti esistenti deve essere previsto il progressivo raggiungimento delle condizioni e delle prestazioni di “area industriale esistente dotata delle infrastrutture e degli impianti tecnologici e sistemi necessari a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell’ambiente”, mentre per le aree di nuovo impianto l’attuazione deve avvenire nel pieno rispetto delle condizioni e delle prestazioni di “area produttiva ecologicamente attrezzata” (APEA).

In particolare vengono forniti dal PTCP i seguenti indirizzi da perseguire in ciascun ambito produttivo e da sviluppare nell’Accordo territoriale:

*- “Caratterizzazione di ciascun ambito in base alle proprie condizioni peculiari e potenzialità evolutive, stabilendo a seconda dei casi una caratterizzazione più marcatamente manifatturiera e per la logistica ovvero una caratterizzazione mista per attività manifatturiere, terziarie e commerciali, e definendo in tal caso il mix più opportuno delle altre destinazioni ammissibili.*

*- Schedatura delle attività produttive presenti e delle specifiche condizioni ambientali e infrastrutturali, anche ai fini di una definizione dei requisiti di*

*compatibilità delle tipologie di attività insediabili.*

- *In particolare, definizione dell'idoneità o non idoneità dell'ambito per l'insediamento di stabilimenti a rischio di incidenti rilevanti e di impianti di gestione di rifiuti, e dei relativi requisiti di insediamento anche in relazione al sistema della viabilità d'accesso, all'esistenza di presidi ambientali e reti di monitoraggio ambientale e, per gli impianti di gestione dei rifiuti, alla baricentricità del sito rispetto al bacino di produzione.*
- *Riqualificazione e completamento delle dotazioni infrastrutturali ed ecologiche.*
- *Individuazione di risposte in sito alle esigenze di sviluppo o di reinsediamento delle attività già insediate nell'ambito, fermo restando il rispetto delle compatibilità ambientali e delle limitazioni d'uso dettate dalle altre norme del presente piano.*
- *Riutilizzazione, ancora per attività di tipo produttivo (secondarie o terziarie) delle aree e degli insediamenti che si rendano disponibili per dismissione.*
- *Miglioramento delle condizioni di accessibilità per le merci e per le persone, anche con i servizi di trasporto collettivo locale, e delle opportunità di organizzazione della logistica.*
- *Qualificazione dei servizi comuni alle imprese e dei servizi ai lavoratori.*
- *Ottimizzazione dei consumi idrici ed energetici, applicazione di azioni finalizzate al risparmio e riutilizzo di tali risorse e alla riduzione e riciclaggio dei rifiuti, in applicazione degli indirizzi di cui al Titolo 12 (del PTCP n.d.r.);*
- *Miglioramento dell'immagine complessiva degli insediamenti in termini di riordino urbanistico, di qualità architettonica, di opere di mitigazione e ambientazione paesaggistica attraverso adeguate dotazioni ecologiche e ambientali, anche destinando a tali finalità parte delle dotazioni prescritte di aree per attrezzature e spazi collettivi.*
- *Miglioramento della qualità ecologica dell'insediamento e del contesto, anche contribuendo, attraverso le dotazioni ecologiche dell'insediamento stesso, alla realizzazione, al potenziamento o al ripristino di elementi funzionali di rete ecologica.*
- *Informazione e assistenza per l'accesso ai finanziamenti UE per la qualificazione in senso ambientale delle attività produttive; promozione dell'accesso delle imprese al sistema comunitario di ecogestione e audit ambientale ("EMAS", ISO 14000).*
- *Promozione di forme di certificazione ambientale riferite all'area produttiva nel suo complesso oltre che alla singola impresa.*
- *Sostegno a iniziative di marketing territoriale".*

#### **2.4.3 – Da aree industriali a Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate**

Ciascun ambito produttivo di rilievo sovracomunale rappresenta un'occasione significativa per attivare politiche tese alla sostenibilità e alla riqualificazione ambientale degli insediamenti; in particolare, rappresentando ciascun ambito una significativa concentrazione di fattori di impatto ambientale (consumi energetici, consumi idrici, produzione di rifiuti, movimentazioni di merci, spostamenti di persone, potenziali

emissioni inquinanti) essi sono luoghi privilegiati e prioritari per attivare politiche per la migliore gestione dei rifiuti, per il risparmio idrico, per una gestione sostenibile della mobilità indotta, nonché per il risparmio energetico (in applicazione del “Piano-programma per la promozione del risparmio energetico e dell’uso razionale dell’energia, la valorizzazione delle fonti rinnovabili e l’ordinato sviluppo degli impianti e delle reti di interesse provinciale” che la Provincia deve elaborare ai sensi della L.R. 23/12/2004 n. 26).

Gli ambiti produttivi di rilievo sovracomunale sono quelli prioritari per costruire e promuovere un percorso di progressivo avvicinamento alle prestazioni delle Aree Ecologicamente Attrezzate.

Le Aree Ecologicamente Attrezzate (APEA) sono state previste dall’art. 26 del D.Lgs. 112/98, il quale prevede che le Regioni disciplinano come tali, con proprie leggi, le aree industriali dotate delle infrastrutture e dei sistemi necessari a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell’ambiente, e ne definiscono le forme di gestione unitaria da parte di soggetti pubblici o privati. Lo stesso art. 26 dispone che gli impianti produttivi localizzati nelle APEA sono esonerati dall’obbligo di acquisire le autorizzazioni concernenti l’utilizzo dei servizi ivi presenti ( es. smaltimento reflui, ecc.)

La Regione Emilia-Romagna ha introdotto le APEA nella L.R. 20/2000 e nella Direttiva generale per l’attuazione della L.R. 9/99 sulla “Procedura di valutazione dell’impatto ambientale”, ed ha in corso di elaborazione l’atto di coordinamento tecnico che precisa i requisiti prestazionali da rispettare. Da sottolineare il fatto che, ai sensi della L.R. 20/2000 art. A-14 *ogni area produttiva di rilievo sovracomunale di nuovo impianto deve assumere i caratteri propri delle APEA.*

Secondo la direttiva sulla VIA i criteri da rispettare sono differenziati a seconda che si tratti di aree di nuovo impianto o di insediamenti produttivi preesistenti.

L’Accordo territoriale che va sottoscritto fra la Provincia e il Comune o i Comuni interessati da ciascun ambito produttivo di rilievo sovracomunale è la sede in cui sono stabiliti l’assetto infrastrutturale ed urbanistico di ciascun ambito, la caratterizzazione produttiva, le opere e le azioni necessarie alla sua qualificazione ambientale ed economica, le modalità del loro finanziamento, le modalità e i soggetti dell’attuazione, anche coinvolgendo soggetti privati.

L’Accordo territoriale è inoltre la sede in cui si sottoscrive l’attivazione degli strumenti necessari per la compensazione finanziaria fra i comuni degli oneri e degli introiti derivanti dagli insediamenti stessi, ossia per perseguire la perequazione territoriale delle risorse.

#### **2.4.4 – L’Accordo territoriale per le aree produttive sovracomunali**

Le politiche del PSC associate per gli insediamenti produttivi non possono prescindere dagli elementi di scenario particolarmente significativi che emergono dal Quadro Conoscitivo e dall’insieme degli obiettivi strategici avanti definiti, ossia il fatto che lo sviluppo economico e la qualificazione di questo territorio non potrà più basarsi essenzialmente sullo sviluppo del settore industriale. Pur confermandosi questo settore come portante dell’economia e dell’occupazione, sono prevedibili e previsti processi selettivi fra le imprese e riduzioni del peso occupazionale, mentre emergono anche altri settori economici, finora di minor peso economico ma tendenzialmente più dinamici, come i servizi, economici, sociali e culturali o la valorizzazione ambientale e turistica,

che si presentano come i settori con i quali si può cercare di migliorare gli aspetti qualitativi ed identitari del territorio, oltre che recuperare la diminuzione di occupazione che si avrà nel secondario e nell'agricoltura. Ciò significa che da un lato le politiche per la crescita industriale non ricoprono più quel ruolo egemone e quasi totalizzante nella promozione dello sviluppo che hanno avuto in passato; dall'altro emerge la necessità di ripensare tali politiche industriali valutando ancor più attentamente le loro eventuali ricadute e interferenze sull'insieme degli altri sistemi, riconosciuti ormai di pari importanza. In particolare si evidenzia la duplice necessità di raccordare le politiche per l'industria con la valorizzazione ambientale, sia per non comprometterne delle risorse, sia per migliorare le condizioni ecologiche delle aree produttive stesse.

La formazione del Piano strutturale di dieci comuni in forma associata ha offerto inoltre la possibilità di assumere un punto di vista più ampio della prospettiva della scala comunale, consentendo di attivare politiche più rispondenti alle necessità di adeguamento del settore produttivo, al fine di costituire un'offerta più qualificata. Per raggiungere questo obiettivo, in un quadro tendenziale di scarsità di risorse economiche e di probabile riduzione di addetti, appare necessario operare una forte selezione qualitativa dell'offerta, che consideri e distingua le reali potenzialità delle diverse situazioni rilevate.

Sostanzialmente si riconosce che la tendenza degli anni passati, alla moltiplicazione dell'offerta produttiva, distribuita secondo logiche localistiche – come la collocazione di aree produttive per ogni centro abitato – sia oramai inattuale e che sotto la spinta delle tendenze del settore, debbano essere altre le opzioni da perseguire, per sostenere la realtà produttiva industriale –artigianale.

Il piano urbanistico non è, di per sé il luogo dove si possa sviluppare compiutamente una politica industriale, che si sostanzia prevalentemente in altre sedi e con altri strumenti.; Il PSC si configura piuttosto come lo strumento che, introiettando le tendenze generali del settore, cerca di sostenere l'evoluzione del settore produttivo con un'offerta di qualità adeguata alla domanda, armonizzando e rendendo compatibili le esigenze di questo settore con gli altri sistemi ritenuti fondamentali per lo sviluppo del territorio, primo fra tutti quello ambientale.

L'individuazione di un numero circoscritto di ambiti specializzati produttivi effettivamente in grado di attrarre nuove imprese dall'esterno del territorio, sui quali concentrare in via preferenziale le maggiori ipotesi di sviluppo e sui quali concentrare gli investimenti per la loro dotazione di infrastrutture e servizi di qualità appare come una scelta necessaria. Non è solo la situazione congiunturale che costringe ad una revisione strategica delle opportunità diffuse finora perseguite, ma è anche il "paradigma" qualitativo che richiede di ammodernare l'offerta produttiva verso una maggiore attrattività e sostenibilità ambientale degli ambiti. Ciò significa che su questi ambiti produttivi che presentano le migliori condizioni e opportunità di partenza occorre che gli Enti Locali investano risorse, sia economiche, per la realizzazione delle infrastrutture mancanti o carenti, sia di impegno operativo, per la formazione di strumenti gestionali unitari (consorzi, convenzioni.....), per la formazione del 'Programma ambientale', per la sottoscrizione di accordi con i soggetti privati riguardo al loro contributo economico ed attuativo extra-oneri, ecc. Questi investimenti, in condizioni non congiunturali di scarsità di risorse, sono economicamente sostenibili solo se non si disperdono le risorse stesse in troppe direzioni e si è in grado di selezionare con cura le situazioni su cui puntare; occorrono obiettivi ambiziosi ma raggiungibili.

La selezione delle aree produttive secondo le proprie caratteristiche ed opportunità di sviluppo riconosciute, comporta quindi una differenziazione dei percorsi evolutivi da prospettare. È necessario comprendere a quale livello di domanda può efficacemente rivolgersi ogni area e, valutate le ricadute ambientali, indirizzare le relative opzioni di sviluppo e/o trasformazione.

La visione di scala vasta fornisce il quadro infrastrutturale di riferimento necessario per articolare e armonizzare le scelte del settore produttivo con le altre importanti opzioni di sviluppo del territorio. Il riconoscimento di specifiche potenzialità o criticità, come la presenza o la previsione di fenomeni di riconversione e l'individuazione di nuove opportunità insediative, contribuiscono a specificare le politiche di intervento da definire nell'Accordo territoriale e da perseguire poi nell'attuazione.

Nel caso della Bassa Romagna, la formazione del PSC in forma associata offre l'opportunità di elaborare una sorta di Accordo territoriale-quadro avente ad oggetto le previsioni e condizioni di qualificazione e sviluppo di tutti gli ambiti produttivi sovracomunali ricadenti in questo territorio. Tale Accordo-quadro potrà essere successivamente adattato alle condizioni specifiche e alle esigenze dei singoli ambiti produttivi, permettendo così di coniugare un sufficiente grado di omogeneità con un adeguato livello di dettaglio.

Questa soluzione, infatti, se da un lato presenta forti elementi complessità nella definizione dei contenuti di merito, dall'altro lato, rispetto all'ipotesi di elaborare e sottoscrivere quattordici accordi distinti, rappresenta una soluzione di forte semplificazione politico-amministrativa ed inoltre può fornire un elevato valore aggiunto. Per la sua portata essa infatti può costituire non tanto la sede di definizione di talune scelte urbanistiche ma la sede di definizione di una politica complessiva dell'offerta territoriale al settore produttivo e più in generale di una politica industriale di questo gruppo di Comuni (pur nei limiti di competenza degli enti locali in questa materia).

La scelta di un unico Accordo territoriale quadro implica anche di condividere con la Provincia una particolare concezione evolutiva, 'in progress' degli Accordi stessi. Infatti, se si ragiona contestualmente su numerosi ambiti produttivi distribuiti in un territorio esteso e complesso, si può dare per scontato il fatto che non tutte le situazioni saranno parimenti approfondite e conosciute nelle loro possibili evoluzioni, e non tutte le soluzioni urbanistiche saranno contemporaneamente allo stesso grado di maturazione e precisazione. Occorre allora immaginare Accordi destinati ad evolvere nel tempo con successive integrazioni.

Si rimanda quindi all'Accordo-quadro, e agli eventuali singoli Accordi di dettaglio, per quanto riguarda::

- la definizione delle strategie territoriali di evoluzione dell'offerta insediativa al sistema produttivo nell'intero territorio della Bassa Romagna;
- la caratterizzazione e definizione della traiettoria evolutiva di massima di ciascuno degli ambiti produttivi di rilievo sovracomunale, a precisazione ed integrazione di quanto già stabilito nel PTCP (e con le integrazioni che la situazione di crisi congiunturale che si è venuta a creare nel comune di Russi con la prevista chiusura dello zuccherificio richiede), nonché delle opere infrastrutturali e dei servizi a cui la sostenibilità e la qualificazione di ciascun insediamento è condizionata;
- la precisazione spaziale delle scelte urbanistiche di eventuale ulteriore sviluppo, e delle opere infrastrutturali e ambientali a cui tali nuove urbanizzazioni sono

condizionale, in quei casi in cui appaiano già oggi necessario incrementare l'offerta già presente nei PRG e queste scelte siano già oggi sufficientemente mature e spazialmente precisabili.

Nei casi in cui al momento non vi siano le esigenze immediate ovvero le condizioni di opportunità per precisarle scelte urbanistiche di eventuale ulteriore sviluppo, al di là della conferma delle previsioni residue non attuate dei PRG, tali scelte possono essere rinviare a successivi aggiornamenti dell'accordo stesso.

L'Accordo o gli Accordi dovranno altresì dettare i criteri su cui impostare i meccanismi perequativi previsti dal P.T.C.P. e di cui il Piano riconosce la fondamentale importanza, come evidenziato al successivo punto 2.4.7.

### **2.4.5– Ambiti produttivi di rilievo comunale**

Per ciascuna delle restanti aree attualmente classificate nei PRG come “produttive” e non ricomprese negli ambiti specializzati produttivi di rilievo sovracomunale, il PSC seleziona quelle da confermare nella loro destinazione come ambiti specializzati per attività produttive, nel qual caso sono da considerare ambiti specializzati di rilievo comunale, e quelle da ridefinire diversamente nel nuovo impianto normativo del Piano Strutturale.

Si riscontrano infatti differenti casistiche di insediamenti classificati come zone D nei PRG pre-vigenti :

- piccole attività produttive inserite in contesti urbani, che nel PSC vengono considerate parte del territorio urbano consolidato; per questi piccoli insediamenti sarà quindi possibile la prosecuzione dell'attività, anche adottando le opportune mitigazioni per la compatibilità con il contesto, ma anche la ordinaria possibilità di demolizione e sostituzione con edifici residenziali;
- singoli insediamenti produttivi esistenti isolati in contesto rurale (che non danno luogo quindi ad un “ambito specializzato”: ad es. fornaci, attività agroindustriali, singoli capannoni, ecc.), che vengono ridefiniti come tali, ossia come elementi particolari del territorio rurale, fino a che siano in attività, anche tenendo conto di eventuali esigenze di sviluppo; di questi va peraltro prevista, in caso di dismissione, una prospettiva di demolizione e di recupero ambientale, salvo che eventualmente alcune parti possano essere riutilizzate per funzioni non produttive congruenti con la valorizzazione del contesto rurale (es. attività turistiche, museali e simili);
- insediamenti produttivi anche cospicui, di vecchio impianto, collocati in contesti urbani o comunque a ridosso di insediamenti residenziali, già dismessi o di possibile dismissione, per i quali si può prospettare la riconversione, a seconda dei casi e dei contesti, verso insediamenti a destinazione mista urbana (servizi, commercio, terziario), oppure la sostituzione con nuovi insediamenti residenziali, fatta salva l'eventuale individuazione di elementi di interesse architettonico o identitario di cui prevedere la conservazione; questi casi vengono inseriti nel PSC all'interno di ambiti di riqualificazione o di ambiti per nuovi insediamenti, a seconda del contesto, e la loro conversione va comunque assoggettata a specifica programmazione operativa;
- insediamenti produttivi esistenti, collocati in contesti urbani in condizioni di conflitto con il tessuto edilizio prevalentemente residenziale circostante, non dismessi né di prevedibile dismissione, per i quali va prospettata una duplice

possibile evoluzione: la progressiva compatibilizzazione delle attività in essere attraverso l'applicazione delle possibili mitigazioni, ma anche la possibilità di riconversione in caso di dismissione,: come nel caso precedente, ancora nelle direzione di insediamenti a destinazione mista urbana (servizi, commercio, terziario), ovvero la sostituzione con insediamenti residenziali,

Particolare attenzione si dovrà porre al re-inserimento di queste aree di trasformazione nella trama delle relazioni urbane, sia per gli aspetti funzionali (reti di mobilità ma anche di attività) che fisico-morfologici, privilegiando la continuità degli spazi aperti collettivi. Questi ambiti sono cioè da considerare occasioni uniche per intervenire sul sistema urbano consolidato per migliorarne sia l'organizzazione funzionale complessiva, sia il disegno urbano, sia la definizione con il territorio circostante.

Detratti i casi precedenti, le restanti aree industriali o artigianali di rilievo locale vengono consolidate nel PSC nel loro assetto attuale come "ambiti specializzati produttivi di rilievo locale"; sono comunque previste disposizioni normative che consentano di rispondere positivamente alle esigenze di ampliamento delle aziende già insediate.

## **2.4.6 – La perequazione territoriale**

### ***Le motivazioni***

La necessità di politiche selettive riguardo all'ulteriore sviluppo delle aree produttive, che la stessa legge regionale impone laddove richiede di individuare i poli produttivi di rilievo sovracomunale, ma che, prima ancora della legge, deriva da evidenti esigenze di efficacia dell'offerta e di contenimento del consumo del territorio, impone con forza di affrontare il tema della cosiddetta "perequazione territoriale".

Per "perequazione territoriale" (come è stata chiamata) o meglio per "compensazione territoriale" (come sarebbe meglio esprimersi per evitare fraintendimenti con la perequazione urbanistica) si intende la costruzione di strumenti finanziari e gestionali a livello intercomunale, finalizzati ad un'equa ripartizione dei benefici e dei costi derivanti dalle scelte insediative elaborate insieme da gruppi di comuni, anche in applicazione di scelte differenziate indicate dalla pianificazione provinciale, e fatte proprie nei piani urbanistici comunali.

L'Emilia-Romagna ha una lunga e riconosciuta tradizione di buona pianificazione urbanistica comunale, che ha prodotto risultati evidenti, alla scala del singolo comune, di buona qualità urbana diffusa: si riconosce generalmente che, rispetto ad altre regioni, lo sviluppo edilizio degli ultimi decenni è avvenuto sulla base di impianti urbani ordinati e accompagnato da buone dotazioni di urbanizzazioni, di spazi collettivi e di servizi.

Tuttavia, anche in una regione da tempo ben pianificata, la centralità del piano comunale e la minore efficacia, quando non l'inefficacia, che hanno avuto i tentativi che si sono succeduti in passato di coordinamento e pianificazione alla scala più vasta non hanno messo al riparo il territorio dagli effetti negativi di uno sviluppo insediativo diffuso e, alla scala vasta, non governato, effetti peraltro riscontrabili in qualche misura in tutte le aree europee più sviluppate: la dispersione e frammentazione degli insediamenti, l'elevato consumo di territorio anche in situazioni di popolazione stabile o calante, e soprattutto l'aumento esponenziale della mobilità, dovuta a spostamenti quotidiani mediamente sempre più lunghi e sempre più effettuati con il mezzo individuale,



divenuto nel tempo il collante insostituibile di reti insediative e di reti di relazioni sempre più diramate e dilatate.

Non a caso queste problematiche sono al centro dell'attenzione dei documenti dell'UE sullo sviluppo dello spazio europeo e, nella nostra regione, del Documento Preliminare per l'aggiornamento del Piano Territoriale Regionale.

In un territorio come quello emiliano-romagnolo, fortemente integrato, sia dal punto di vista insediativo e infrastrutturale che economico, molto facilmente le scelte urbanistiche di ciascun comune producono effetti, positivi e negativi, che travalicano i confini comunali e coinvolgono territori vasti; e non si tratta solo delle scelte riguardo a grandi attrattori di mobilità, quali le strutture commerciali, le grandi attrezzature per il tempo libero, i servizi superiori, o le grandi concentrazioni di posti di lavoro, ma anche la semplice entità e dislocazione delle previsioni di sviluppo residenziale, considerando che le relazioni fra i luoghi di residenza e le destinazioni quotidiane per lavoro, studio, consumi, fruizione di servizi sono catene sempre più lunghe e complesse.

Questa consapevolezza non è certo recente. Fino ad ora l'esigenza di formulare strategie evolutive differenziate, e politiche urbanistiche differenziate, per le diverse parti del territorio, da un lato in relazione alle differenti vocazioni e dall'altro in applicazione di un 'disegno' di assetto razionale, sono state affrontate operando essenzialmente sul versante dell'architettura istituzionale e della pianificazione: prima con l'istituzione dei Comprensori e della pianificazione comprensoriale, e successivamente rafforzando ed ampliando il ruolo affidato alla Province ed ai P.T.C.P., oltre che naturalmente attraverso il ruolo di inquadramento programmatico e di tutela del territorio svolto direttamente dalla Regione. Le ragioni per un rafforzamento di una pianificazione del territorio a scala vasta hanno trovato nel contempo una spinta formidabile nell'emergere di una nuova consapevolezza delle criticità ambientali e nella centralità del tema della sostenibilità dello sviluppo: la sostenibilità è con larga evidenza una questione solo marginalmente valutabile alla scala comunale, e che acquista pregnanza mano a mano maggiore già ad una scala provinciale, di bacino, e regionale, per allargarsi poi anche ad una dimensione planetaria.

D'altro lato, l'evoluzione recente della struttura della finanza comunale, sempre più basata su cespiti che riguardano il patrimonio edilizio e l'attività edilizia, ha dato luogo ad un nesso più stretto che in passato fra urbanistica e risorse finanziarie comunali. Oggi i bilanci comunali, e la stessa possibilità di continuare ad erogare i servizi di welfare ai livelli qualitativi raggiunti, dipendono in misura crescente da entrate correlate con gli insediamenti, con il risultato che le scelte urbanistiche hanno finito per essere percepite come strumento per la sostenibilità dei bilanci comunali prima ancora che per la sostenibilità del territorio.

Questa situazione inedita innesca nuovi motivi per una concorrenza fra i Comuni nell'accaparrarsi nuovi insediamenti, potenziale generatrice di scelte urbanistiche non razionali o ripetitive, dispersive di risorse, e di ulteriore consumo di territorio. La maggiore competitività alla microscala, fra Comuni, se non neutralizzata, si ritorce contro la competitività dei territori provinciali e regionali nel loro complesso.

Oggi l'esigenza di una razionale programmazione dell'uso del territorio a scala sovracomunale non può essere affrontata efficacemente solo attraverso gli strumenti di pianificazione, se non si affronta contestualmente anche il nodo delle relazioni con la finanza locale.

In sintesi, l'ipotesi di compensare a livello intercomunale i benefici e i costi derivanti dalle scelte insediative di piano, che si stanno sviluppando in alcune province dell'Emilia-Romagna (Modena, Bologna e Rimini), trae origine da questo intersecarsi di problematiche:

- il rilievo accresciuto delle 'esternalità' (ossia gli effetti, sia negativi che positivi, che travalicano i confini del singolo comune) che si producono a seguito di determinazioni urbanistiche in materia di nuovi insediamenti, con particolare riferimento agli insediamenti per attività produttive commerciali, direzionali, ecc, nonché ai grandi impianti di interesse generale.;
- la rilevanza, ai fini dell'equilibrio dei bilanci comunali, che sono venute assumendo le entrate derivanti dagli insediamenti e, in conseguenza, la concorrenza che si sviluppa fra i comuni nel favorire nuovi insediamenti nel proprio territorio, anche nella speranza, ipotetica, di migliorare il bilancio;
- gli effetti negativi che questa concorrenza produce in termini di dispersione insediativa, di consumo di territorio, di danni all'ambiente, di maggiori costi di funzionamento del sistema economico e della mobilità;
- il maggior peso che ha assunto o sta assumendo, almeno in Emilia-Romagna, la pianificazione di livello provinciale nel definire scelte evolutive differenziate per ciascuna porzione di territorio, avendo in particolare il compito di definire la localizzazione ed evoluzione delle maggiori aree produttive (ambiti produttivi di rilievo sovra-comunale) e dei grandi centri o complessi comprendenti funzioni di forte attrazione e forte impatto (grandi centri logistici, fieristici, commerciali, sportivi-ricreativi, ecc., ossia i poli funzionali);
- in conseguenza dei punti precedenti, l'esigenza di costruire condivisione e consenso dei comuni su scelte insediative di area vasta differenziate e selettive, nonostante gli effetti differenziati che queste possono indurre sul bilancio dei singoli comuni.

### ***La normativa sulla perequazione territoriale vigente in Emilia-Romagna***

Nonostante questi presupposti, la perequazione territoriale non è di facile applicazione dal punto di vista operativo, anche in relazione alla mancanza di precedenti esperienze nel nostro paese e alla difficoltà ad importare modelli applicativi esteri ( che pure esistono: Francia, Stati Uniti.....) per le profonde differenze dei contesti giuridici e fiscali di riferimento.

La legge urbanistica della Regione Emilia-Romagna (l.r. n. 20/2000), ha compiuto un significativo passo nella direzione del superamento di questi limiti, fornendo il presupposto giuridico per formalizzare sia la perequazione territoriale che la costituzione del suo strumento operativo, il 'fondo di compensazione'. Infatti, l'art. 15 di questa legge, che introduce gli "accordi territoriali" quali procedure per concordare obiettivi e scelte comuni, nonché per coordinare l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici comunali, stabilisce che tali accordi possano "prevedere forme di perequazione territoriale, anche attraverso la costituzione di un fondo finanziato dagli enti locali con risorse proprie o con quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e delle entrate fiscali conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati".

Alla Provincia la legge regionale attribuisce il ruolo di promotore degli accordi territoriali necessari a dare attuazione agli interventi di livello sovra-comunale previsti dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. In particolare, gli accordi territoriali sono

individuati come lo strumento privilegiato per dare attuazione agli "ambiti specializzati per attività produttive di rilievo sovra-comunale".

Il tema è poi ripreso e specificato nell'art. A-13 dell'Allegato alla legge 20, che riguarda appunto gli "ambiti specializzati per attività produttive", laddove si stabilisce, al comma 10, che "gli oneri di urbanizzazione relativi alle aree produttive di rilievo sovra-comunale sono destinati al finanziamento degli impianti, delle infrastrutture e dei servizi necessari, indipendentemente dalla collocazione degli stessi anche al di fuori dei confini amministrativi del Comune nel cui territorio è localizzata l'area produttiva. Gli accordi territoriali stabiliscono le modalità di versamento e gestione degli oneri e ne programmano in maniera unitaria l'utilizzo, assicurando il reperimento delle eventuali ulteriori risorse necessarie per la realizzazione delle dotazioni previste".

In sostanza, con strumenti finanziari di compensazione, come il fondo previsto da questa norma regionale, si punta ad ottenere un duplice risultato:

- da un lato un maggiore consenso su scelte selettive concordate a livello intercomunale in materia di insediamenti produttivi e quindi una effettiva praticabilità delle scelte stesse, anche quando produrrebbero effetti differenziati sulle finanze dei comuni;
- dall'altro la possibilità di riqualificare gli insediamenti produttivi esistenti in occasione di loro completamenti e/o espansioni, in modo da dotarli di un elevato livello di infrastrutture e di impianti per l'ambiente così da poter raggiungere le prestazioni di "aree ecologicamente attrezzate".

L'occasione per questo salto di qualità è data dagli Accordi territoriali previsti per gli ambiti produttivi di rilievo sovracomunale. Lo strumento da attivare viene individuato nella costituzione di un "fondo di compensazione". A questo fine si prospetta che gli Accordi territoriali prevedano:

- le modalità di gestione del fondo e la costituzione degli organi di gestione che vedranno la partecipazione di tutti i comuni aderenti;
- la precisazione delle tipologie di insediamenti che generano le risorse da conferire al fondo;
- la specificazione della tipologia ed entità delle risorse da conferire al fondo;
- le modalità di utilizzo delle risorse conferite al fondo.

Si prospetta che le risorse conferite al fondo siano utilizzate prioritariamente:

- per l'attuazione degli interventi, che verranno individuati negli accordi, per la qualificazione ambientale e il potenziamento infrastrutturale e impiantistico degli ambiti specializzati produttivi, nonché delle azioni organizzative conseguenti;
- in particolare per la realizzazione dei contenuti urbanistico – territoriali di qualità, e delle condizioni di gestione ambientale di qualità necessari per la qualificazione delle aree produttive come aree ecologicamente attrezzate, ai sensi dell'art. A-14 della L.R.20/2000.

Esaurite le esigenze di cui sopra, si può prospettare che le risorse conferite possano essere sia utilizzate per la realizzazione di opere ed infrastrutture di interesse generale sulla base di una scala di priorità stabilita dagli organi di gestione del fondo, sia anche ridistribuite ai Comuni aderenti, secondo una ripartizione perequata, non dipendente dall'origine delle risorse stesse ( ad es. in base alla popolazione....).

## **2.5 – CONSOLIDAMENTO E QUALIFICAZIONE SELETTIVA DELL'ARMATURA URBANA**

### **2.5.1 - L'apporto del commercio e del turismo alla valorizzazione dei centri urbani**

Le attività commerciali, di ristoro, sportive, di intrattenimento e turistiche sono elementi basilari della vita sociale dei paesi e delle frazioni. Oltre ad un ruolo economico, questi settori svolgono anche una funzione sociale favorendo l'incontro, lo scambio e la partecipazione dei singoli abitanti e visitatori alla vita collettiva delle comunità. La qualificazione di queste attività, in particolare nei centri storici e negli assi di servizio principali delle località maggiori, è uno dei fattori strategici per incrementare la vivibilità e la coesione sociale del territorio.

La Bassa Romagna è connotata da un tessuto di insediamenti denso e ampiamente diffuso nel territorio e dalla presenza di un articolato novero di realtà urbane storiche; queste caratteristiche hanno contribuito al formarsi e al consolidarsi nel tempo di una rete commerciale e di servizi del tutto particolare. Diversamente da altre realtà regionali e nazionali, la ristrutturazione della rete degli ultimi 30 anni, che quasi ovunque ha portato al superamento della precedente situazione di polverizzazione del servizio, qui non ha privilegiato le grandi e grandissime strutture. Nei comuni della Bassa Romagna prevale oggi con nettezza la presenza di medie strutture che risulta diffusa in quasi tutte le località di una certa consistenza, a fronte di una moderata dotazione di grandi esercizi, sia nel comparto alimentare sia in quello non alimentare.

Le principali grandi strutture presenti nel territorio (ipermercato di Lugo e Mercatone di Russi) configurano dotazioni pro-capite di moderata rilevanza a fronte di quanto sta avvenendo nei territori limitrofi (specie nella provincia di Bologna e di Forlì-Cesena), mentre assai elevata, al confronto con le altre zone provinciali e regionali, è la densità e la dotazione di superficie in medie strutture sia nel comparto degli esercizi alimentari (medio-piccoli e medio-grandi), sia in quello degli esercizi non alimentari (soprattutto medio-grandi). In particolare la presenza di almeno una media struttura alimentare caratterizza tutti i capoluoghi (eccetto Bagnara) nonché alcuni centri frazionali maggiori come Lavezzola e Voltana.

Si è così consolidata una forte compenetrazione fra aggregati urbani e commercio, anche grazie a scelte caute di pianificazione territoriale e urbanistica che hanno preferito consolidare e qualificare i tessuti esistenti piuttosto che puntare su una espansione verso nuove aree per insediamenti commerciali esterni ai perimetri urbani. Di questa compenetrazione è elemento cardine il piccolo commercio, i mercati su suolo pubblico e soprattutto l'articolata presenza di medie strutture alimentari e non alimentari, ma non solo. Persino il maggior magnete commerciale di tutta la Bassa Romagna, il centro commerciale il Globo, trova collocazione in un ambito fortemente integrato con il centro storico di Lugo, configurando una capacità unitaria di attrazione segnalata dal PTCP con il riconoscimento di un Polo funzionale a marcata caratterizzazione commerciale, comprendente sia l'area del Globo, sia l'area dello storico mercato intorno alla Rocca di Lugo.

Questa forte integrazione fra centri urbani e attività commerciali di diversa tipologia (piccole, medie, grandi, mercati su suolo pubblico) è indubbiamente una caratteristica molto radicata e peculiare nei centri della Bassa Romagna, tanto che anche nell'ambito

della recente formazione del PTCP, la Provincia di Ravenna ne ha confermato la validità e consolidato il profilo, evitando di aprire le porte all'ammissibilità di nuovi grandi insediamenti commerciali esterni ai paesi e alle città (oltre a quelli già pianificati, in particolare in comune di Russi, con la Conferenza dei Servizi del 2000 in sede di prima applicazione della riforma Bersani).

In relazione a queste scelte, occorre riconoscere che si sono consolidate negli ultimi anni le tendenze alla qualificazione della rete di vendita, al rilancio dei centri storici e anche al recupero di presenza del piccolo commercio, almeno sul versante non alimentare. Una tendenza generale al recupero di un positivo dinamismo di tutte le componenti del commercio, frutto innanzitutto della riforma Bersani, ma che ha trovato in provincia di Ravenna e anche nel territorio della Bassa Romagna una applicazione con effetti particolarmente positivi se si pensa al contesto di crisi economica e dei consumi in cui si queste dinamiche sono venute a collocarsi.

Il modello di rete che si è andato consolidando si articola:

- sull'integrazione nei centri storici dei capoluoghi e di pochi altri maggiori centri urbani di una ampia gamma di servizi, di mercati e di piccole e medie attività commerciali (in qualche caso anche di grandi strutture);
- su alcune medie strutture in posizioni di buona accessibilità;
- su poche grandi strutture che completano la gamma dei servizi e migliorano la competitività del territorio mantenendo peraltro un equilibrio che non penalizza ma semmai favorisce il dinamismo delle piccole attività.

Un modello che si è dimostrato fino ad oggi efficace pur in presenza di una notevole crisi nei consumi e nonostante la crescita di grandi strutture nelle province limitrofe.

Si può in sostanza assegnare un giudizio positivo sull'evoluzione della rete commerciale e sul rapporto fra commercio e centri storici nella Bassa Romagna, senza tuttavia nascondere difficoltà e problemi di tenuta, sviluppo e soprattutto l'esigenza di sostenere ulteriori processi di qualificazione. E' certamente opportuno continuare a monitorare con attenzione le evoluzioni più recenti per capire se le scelte del PTCP, di recente entrate in vigore, siano del tutto adeguate in relazione alle trasformazioni dei consumi, del mercato e della concorrenza.

Il PTCP adottato nel 2005 e approvato in via definitiva dalla Provincia di Ravenna il 28/02/2006, e che comprende al proprio interno il Piano Operativo per gli Insediamenti Commerciali (POIC), assegna all'ambito dei comuni della Bassa Romagna in tema di commercio un obiettivo prioritario di qualificazione integrata, come indicato nel Documento di "Attuazione delle politiche di Piano":

*"3.2100 - Azioni di qualificazione, valorizzazione e promozione del circuito commerciale dei centri storici della Bassa Romagna e del Mercato Ambulante di Lugo".*

Diversamente dagli altri ambiti territoriali della Provincia (quello faentino e quello costiero di Ravenna), per il territorio della Bassa Romagna il PTCP-POIC ha puntato in materia di commercio precipuamente su un processo di riqualificazione dell'esistente e di valorizzazione dei centri storici. Non sono previsti dal PTCP nei comuni della Bassa Romagna nuove corpose espansioni di grandi poli commerciali esistenti (come a Ravenna nell'ambito del Centro Commerciale ESP) o nuovi poli funzionali a marcata caratterizzazione commerciale (come nell'ambito di Faenza):

L'unico Polo funzionale a marcata caratterizzazione commerciale previsto per l'ambito della Bassa Romagna è quello esistente di Lugo (comprendente il Globo e l'area del mercato su suolo pubblico nel centro storico della città) per il quale il PTCP prevede un processo di integrazione con la città e con il suo mercato storico, mentre un eventuale sviluppo (accorpendo nuove aree o inserendo nuove strutture) potrà essere possibile previo Accordo territoriale. Il recentissimo completamento del Centro Commerciale Globo, gli interventi già effettuati di riqualificazione dell'area intorno alla Rocca Estense di Lugo, il programma di animazione del centro storico già avviato hanno già in pratica corrisposto agli obiettivi del PTCP per il Polo funzionale di Lugo.

Inoltre non sono previsti dal PTCP nuovi interventi di rilevanza sovracomunale in tutta la Bassa Romagna, se non passando attraverso una concertazione e un Accordo territoriale di ambito.

L'entrata in vigore definitiva del PTCP, a maggio 2006, coincide così, di fatto, con la realizzazione pressoché completa delle principali previsioni relative all'ambito della Bassa Romagna. Il misurarsi con obiettivi essenzialmente di tipo qualitativo ha consentito ai Comuni della Bassa Romagna di trovarsi oggi nelle condizioni di aver già realizzato gli obiettivi del PTCP sfruttando adeguatamente il tempo intercorso durante il lungo iter dalla elaborazione all'entrata in vigore del Piano.

Viceversa sono in previsione ponderosi nuovi interventi in centri urbani limitrofi (a Ravenna, a Faenza, a Imola) che possono esercitare influenze sulla clientela locale.

Si apre dunque una fase nella quale, nei comuni della Bassa Romagna, occorre evitare il rischio che si fermino i processi di adeguamento della rete locale. L'esigenza appare invece quella di rilanciare e favorire i processi di integrazione, ad esempio agevolando l'inserimento di ulteriori medie strutture nei centri urbani e nelle aree storiche, e di qualificazione delle aree shopping. Nel contempo occorre monitorare presso il pubblico dei consumatori la percezione dell'efficacia degli interventi realizzati e, più in generale, l'impatto sui comportamenti d'acquisto delle tendenze in atto.

Nel complesso i nuovi PSC riconfermano le linee strategiche del PTCP orientate alla qualità e all'integrazione fra commercio e assetti urbani del territorio, mantenendo una attenzione costante alle esigenze della popolazione, e lasciando aperta la possibilità di intervenire in materia di fattibilità di interventi di rilevanza sovracomunale, attraverso Accordi territoriali come previsto dal PTCP, nel caso il monitoraggio sulla rete e sulla percezione e i comportamenti della popolazione segnalino il formarsi di fenomeni di scollamento dal modello di rete esistente e di aumento dell'evasione verso altri territori.

A questo fine il PSC lascia aperte le possibilità (già del resto ammesse dal PTCP) di operare ulteriori interventi che diano spazio a un miglioramento della capacità competitiva e di servizio commerciale, sulla base dei seguenti orientamenti.

- innanzitutto si conferma la strategia che punta a valorizzare il tessuto dei paesi della Bassa Romagna in termini di integrazione dei servizi, qualità estetica e funzionale degli spazi, sostenibilità ed efficienza dei sistemi di accessibilità e delle modalità di afflusso nelle aree commerciali;
- si conferma la priorità per le politiche di riqualificazione urbana e di arredo degli spazi pubblici, volte a migliorare il contesto nel quale operano i piccoli e medi esercizi nei centri storici e negli assi commerciali dei maggiori centri,
- si punta a rendere organica la mappa dei percorsi urbani qualificati e a favorire in essi una continuità sufficiente per ospitare un percorso pedonale shopping

intervallato da spazi per l'animazione urbana e servito ai margini da un adeguato sistema di parcheggi; a questo fine vanno utilizzate anche le norme del RUE per confermare gli usi commerciali nei piani terra delle strade che già ospitano le più rilevanti concentrazioni di esercizi commerciali e di servizi per il pubblico in modo da conservare la continuità delle vetrine in tali strade;

- si punta ad integrare gli interventi di arredo e riorganizzazione delle strade e piazze a maggior valenza aggregativa e commerciale dei paesi, collegandole efficacemente ai terminali locali della mobilità collettiva su ferro e su gomma;
- occorre cercare di far penetrare all'interno dei tessuti urbani i percorsi ambientali del territorio, in specifico i percorsi lungo gli argini del Senio (a Cotignola, Fusignano e Alfonsine) e del Lamone (Villanova e Glorie); spesso relegati ai margini o trattati in passato come degradanti "retro"; queste aree di giunzione, al contrario, devono trasfondere nei paesi il pregio delle risorse ambientali incentivando la fruizione giustapposta dei percorsi naturalistici verso l'esterno e dei percorsi commerciali verso il centro dei paesi.
- vanno individuate le opportunità di riutilizzare aree e contenitori interni ai centri urbani per ospitare non solo piccole e medio-piccole strutture, ma anche aggregazioni di medie strutture, complessi commerciali di vicinato o Gallerie, anche superando il limite dei 5.000 mq. di vendita, in cui ospitare il completamento della gamma merceologica e tipologica, eventualmente insieme ad attività culturali e spazi per incontri ed eventi.

A questo proposito giova ricordare che la recente deliberazione del Consiglio regionale n. 653/2005 ha precisato i criteri di programmazione nei casi di aggregazioni di strutture commerciali stabilendo che debbano comunque essere considerate di rilevanza sovracomunale, e quindi da assoggettare ad un percorso decisionale che coinvolge la Provincia, le aggregazioni di medie strutture in aree di oltre 1,5 ettari e comunque le aggregazioni di medie strutture commerciali che superino i 5.000 mq. di superficie di vendita)..

In sostanza, pur riconoscendo il buon livello di dinamismo della rete commerciale della Bassa Romagna, il PSC in forma associata prepara le condizioni perché le imprese possano attrezzarsi per le nuove sfide che non mancheranno, sul fronte delle esigenze dei consumatori e sul fronte della concorrenza fra territori, e possano investire ulteriormente. sia sul nuovo ruolo della città di Lugo (e del suo Polo funzionale "a marcata caratterizzazione commerciale"), sia sugli altri centri storici della Bassa Romagna.

Più in generale la disciplina delle modalità di intervento che sarà dettata nel RUE dovrà cercare di favorire i processi di miglioramento qualitativo, estetico e funzionale del territorio e in particolare dei paesi. Una disciplina edilizia orientata alla qualità degli interventi è fattore essenziale per la tenuta e lo sviluppo commerciale dei paesi e rappresenta una carta in più per acquisire maggiore capacità di richiamo per gli escursionisti e nel mercato turistico.

### **2.5.2 – Sviluppo selettivo della struttura insediativa policentrica e contenimento della dispersione**

Lo sviluppo territoriale della Bassa Romagna è avvenuto storicamente secondo un modello policentrico, che costituisce da tempo un carattere tipico, identitario e

qualificante della nostra realtà. Tale modello deve peraltro confrontarsi con i costi economici ed ambientali che da esso possono derivare, secondo la strategia e le politiche operative indicate dal PTCP e richiamate al precedente cap. 1.1.2.

Già il ‘Documento di Indirizzi’ per la redazione dei PSC votato dalla Conferenza dei Sindaci, affrontava queste problematiche al punto “1- Governare il policentrismo e contrastare la diffusione insediativa a nebulosa” (riportato al precedente Cap. 1.2.2 sottopunto 1).

Del resto, il contrasto alla dispersione insediativa costituisce uno dei capisaldi strategici del piano provinciale, fin dalla sua prima stesura del 2000, essendo questo il principale fattore di inefficienza generale – e quindi di costo – del sistema insediativo, infrastrutturale e ambientale. L’obiettivo strategico posto dal PTCP è la massimizzazione dell’efficienza del rapporto fra i luoghi di concentrazione dell’offerta di servizi (pubblici e privati) di uso più frequente o quotidiano, e la dislocazione delle nuove opportunità insediative, in modo da contenere la mobilità, in particolare quella basata sull’uso dell’automobile, per le esigenze quotidiane di fruizione dei servizi stessi.

Il tema è relazionato con le profonde modifiche che ci sono state nel recente passato e sono tuttora in corso nella distribuzione territoriale dei servizi, tese in generale a favorire la concentrazione sia di quelli pubblici (per il contenimento della spesa pubblica, ma anche per qualificare il servizio), che di quelli privati (per l’aumento delle soglie di mercato minime che consentono la sostenibilità economica).

A tal fine il PTCP formula la seguente disposizione direttiva (art. 9.4 comma 2):

*“..... per assicurare una stretta coerenza fra le politiche relative alla dislocazione dei servizi e le eventuali scelte urbanistiche di espansione urbana, con l’obiettivo di ridurre al minimo la necessità dell’uso dell’automobile per gli spostamenti a maggiore frequenza, si richiede ai Comuni di:*

*- valutare, in sede di conferenza di pianificazione per la formazione del PSC, la dotazione di servizi pubblici e privati in essere in ciascun centro abitato, le condizioni di accessibilità, le prospettive concrete di mantenimento nel tempo dei servizi e di eventuale apertura di nuovi servizi, in stretto coordinamento, per quanto riguarda i servizi sanitari e socio-assistenziali, con la programmazione di settore;*

*- al di fuori delle tre maggiori città, (ossia Ravenna, Faenza e Lugo per le quali non sono espresse limitazioni allo sviluppo urbano n.d.r.), prevedere un’espansione residenziale rapportata alle dinamiche locali, e concentrata essenzialmente presso quei centri abitati che siano dotati di una gamma completa dei servizi di base a maggiore frequenza d’uso, fra i quali si indicano in particolare il ciclo completo della scuola dell’obbligo, le medie strutture di vendita di alimentari, servizi socio-assistenziali, sportello bancario, nonché, preferibilmente, la stazione ferroviaria;*

*- ridurre la crescita urbana, rispetto alle dinamiche registrate nel numero di famiglie residenti e nell’attività edilizia nell’ultimo decennio, nei centri dotati soltanto di alcuni servizi minimi, fra i quali quanto meno la scuola elementare e materna;*

*- per i restanti centri: limitare di norma lo sviluppo urbano esclusivamente alle opportunità offerte dal recupero degli insediamenti esistenti;*

*- per quanto riguarda l’attuazione delle previsioni urbanistiche già contenute nei PRG vigenti all’adozione delle presenti norme, verificare in sede di formazione dei PSC, l’idoneità di ciascuna delle previsioni in essere non attuate rispetto*



*all'esigenza di concentrare l'offerta secondo i criteri che precedono".*

Per dare concreta applicazione a tali indirizzi, tuttavia, non appare possibile applicare ricette rigide. Il contrasto alla dispersione insediativa rappresenta, senz'alcun dubbio, un obiettivo strategico e ineludibile anche, e soprattutto, per il nostro territorio, ma va perseguito cogliendo le specificità dell'assetto insediativo locale ed elaborando soluzioni che riaffermino positivamente un reale e più efficace policentrismo, coerentemente con la tradizione che ha storicamente caratterizzato la nostra realtà.

Il buon livello di "qualità della vita" risulta uno dei punti di forza di questo territorio. Questo livello qualitativo si fonda su un insieme di componenti, economiche e sociali ma soprattutto ambientali. La qualità di vita riconosciuta è in parte dovuta anche ad un sistema insediativo coeso, costituito da centri di media e piccola dimensione, più o meno dotati di una propria riconoscibilità e identità, per la quale il patrimonio storico e il contesto ambientale giocano un ruolo importante.

Osservando le dinamiche insediative recenti dei centri abitati di questo territorio, esposte ed analizzate nel Quadro conoscitivo, emergono elementi di un certo interesse e degni di considerazione:

Nel decennio 81/91 la popolazione dei centri abitati (considerando tutti quelli di almeno 200 abitanti, è complessivamente diminuita di circa 3000 unità, e la diminuzione ha interessato 25 dei 34 centri considerati ed in particolare tutti i centri maggiori. Nel decennio 91/2001 vi è stata invece una positiva ripresa della popolazione urbana, che ha recuperato nel decennio circa la metà del calo precedente, e la ripresa prosegue negli anni successivi.

Osservando l'andamento dei singoli centri sul lungo periodo, ossia il ventennio, i dieci capoluoghi mostrano tutti, chi più chi meno, una certa tenuta, mentre fra i centri non capoluogo si evidenziano andamenti diversi, imputabili sia a fattori oggettivi (localizzazioni influenzate positivamente o negativamente da dinamiche economiche recenti) , sia a fattori soggettivi (le scelte urbanistiche dei PRG): in particolare fra i centri non capoluogo più consistenti si evidenziano crescite cospicue a Lavezzola e Godo, e diminuzioni significative a Villanova, Glorie, Longastrino e Filo. Gli aumenti di popolazione più consistenti in valore assoluto hanno riguardato Godo (+493 abitanti), Fusignano (+418) e Russi (+263).

All'interno del Quadro conoscitivo si è poi proceduto a rapportare la consistenza e l'evoluzione dei centri abitati con la dotazione di servizi presenti in ciascuno di essi.

In conformità con gli indirizzi forniti dal PTCP, si sono evidenziati, in particolare, i centri dotati della gamma completa dei servizi di base a maggiore frequenza d'uso (ciclo scolastico di base completo, dal nido alla scuola media, almeno uno sportello bancario, almeno una media struttura di vendita) e quelli dotati di un livello di dotazione minimo, comprendente comunque, quanto meno, la presenza di una scuola elementare e di una scuola materna.

Oltre alla città di Lugo, in questi dieci comuni sono presenti altri 13 centri dotati di una gamma completa dei servizi di base: ai 9 capoluoghi comunali si aggiungono, infatti, anche le principali frazioni: Lavezzola, Voltana, Villanova e l'aggregato intercomunale costituito dalle località di Glorie e Mezzano (quest'ultima in comune di Ravenna).

Nel complesso, risiedono all'interno di questi 14 centri caratterizzati da una significativa dotazione di servizi, quasi 78.000 abitanti, pari a circa i tre quarti dell'intera popolazione residente nella Bassa Romagna. Se a questi si aggiunge la popolazione

sparsa gravitante al contorno di essi si arriva a 88.000 persone (l'84% della popolazione) servito dal sistema di servizi concentrato in questi 14 centri.

Circa altri 8000 abitanti risiedono, inoltre, in altri 6 centri che risultano comunque dotati di una dotazione minima di servizi, comprensiva almeno dei servizi scolastici della fascia primaria (materna ed elementare).

Risulta questo un elemento rilevante di cui tenere conto: pur in un assetto insediativo molto distribuito e policentrico, le politiche di riorganizzazione e razionalizzazione del sistema dei servizi perseguite dalle Amministrazioni comunali nei decenni scorsi hanno consolidato un assetto in cui quattordici centri costituiscono l'ossatura urbana fondamentale e forniscono un buon livello di offerta dei servizi di base a oltre l'84% della popolazione. Solo la parte restante della popolazione non trova in prossimità di casa un'offerta di base adeguata e deve sobbarcarsi spostamenti sensibili per accedere ai servizi di uso più frequente o quotidiano.

Nonostante gli sforzi delle Amministrazioni comunali per il sostegno delle località minori, in seguito alle esigenze di contenimento della spesa pubblica, ma anche per l'esigenza di offrire servizi più qualificati, negli anni passati è avvenuta una profonda ristrutturazione e razionalizzazione delle sedi di erogazione di vari servizi pubblici, in primis di quelli scolastici, che ha portato alla chiusura di molti plessi nei centri minori. Oggi ormai non si trovano quasi più scuole elementari nei centri al di sotto dei 1000 abitanti. Nei prossimi anni esigenze di razionalizzazione faranno sentire i loro effetti anche su altri servizi che fino ad ora, per ragioni di scarsa relazione al mercato, non ne avevano risentito, come ad esempio gli Uffici postali.

Parallelamente, analoghe spinte di mercato hanno agito sui servizi privati, riducendo anche per questi il grado di diffusione, si pensi in particolare alla riduzione dei negozi di vicinato nei piccoli centri; anche per molti servizi privati la soglia di utenza necessaria per la sopravvivenza è aumentata molto e tenderà ad aumentare ancora nei prossimi anni.

La prevalente tenuta demografica della maggior parte dei centri maggiori indica chiaramente che la ricerca di qualità non è necessariamente coincidente con il modello diffusivo ma piuttosto con una dimensione urbana che sia capace di offrire una accettabile quantità e diversificazione di servizi e occasioni. Soprattutto per i centri maggiori, appare chiaro che le ragioni del 'successo' o almeno della 'tenuta' risiedano in un'insieme di componenti, fra cui la presenza di servizi e attrezzature in grado di attirare e trattenere la popolazione sul territorio.

Rilevante è anche una migliore accessibilità che possa contare su differenti vettori per gli spostamenti: alcuni dei centri maggiori dispongono di un servizio di trasporto pubblico anche su rotaia, che costituisce una valida alternativa, almeno per alcune fasce di popolazione, all'uso dell'automobile. In particolare, risultano serviti dal servizio ferroviario 13 centri abitati, di cui 4 (Godo, Russi, Bagnacavallo e Lugo) si localizzano sulla linea Bologna-Ravenna che risulta quella caratterizzata, già oggi, da un buon livello di servizio. Nelle località principali si registra poi una certa articolazione nei tessuti e nell'offerta, che tende a riproporre la complessità della città. Anche se in scala limitata, questi centri presentano una più ampia gamma di soluzioni, che probabilmente si traduce in una maggiore capacità di attirare più tipologie di domanda.

Questo è l'assetto che il Piano Strutturale intende contribuire a valorizzare e rafforzare ulteriormente, al fine di garantire gli obiettivi condivisi indicati dal PTCP.

Le politiche insediative tendono quindi a rafforzare questo sistema insediativo,

privilegiando la concentrazione degli sviluppi futuri nei centri urbani principali, individuati fra quelli che presentano una maggior articolazione dei servizi ed una armatura urbana più complessa. Ciò ha richiesto di modificare in parte le politiche urbanistiche del passato anche recente, nel quale si è teso a fornire occasioni insediative in tutti i centri abitati, anche i più piccoli e meno dotati di servizi, e anzi a sostenere e promuovere l'insediamento in questi centri anche con risorse pubbliche (ad es. Piani di Edilizia Economica e Popolare), in alcuni casi nella speranza di sostenere così anche le condizioni di permanenza dei servizi.

IL PSC fa proprio un vincolo di coerenza fra le politiche insediative e le politiche relative alla distribuzione dei servizi di base (con particolare riferimento a quelli pubblici e quindi soggetti a specifica programmazione), nel senso che laddove non è possibile offrire un 'bouquet' organico di servizi di base, per ragioni di efficienza o di mercato, va di norma considerata implausibile e inopportuna l'urbanizzazione di nuove aree, ferme restando naturalmente le politiche a favore del recupero edilizio, della riqualificazione urbana, dell'offerta di alcuni servizi essenziali e di spazi di aggregazione e socializzazione, ovvero la risposta ad esigenze abitative del tutto localizzate e particolari.

Naturalmente questo vincolo di coerenza viene calato nello specifico delle diverse situazioni, tenendo conto ad esempio di sistemi di medi centri vicini che, considerati singolarmente, non sarebbero in grado di sostenere determinati servizi, ma nel loro insieme e grazie alla loro vicinanza reciproca, raggiungono soglie di massa critica sufficienti a reggere un sistema di servizi distribuito e complementare e quindi nel loro insieme, possono giustificare politiche di consolidamento come sistema integrato di piccoli centri.

Il consolidamento dei centri urbani principali permette di poter rafforzare le azioni di miglioramento della qualità urbana, che deve articolarsi attorno ad alcuni obiettivi: innalzare il livello qualitativo dei servizi, incrementare la complessità dei tessuti, anche attraverso offerte abitative differenziate, rafforzare la struttura urbana, consolidando ed incrementando la rete dei percorsi e degli spazi aperti pubblici, potenziare le polarità urbane, a partire dalla riqualificazione delle aree centrali.

Le dinamiche insediative volte a rafforzare i centri maggiori, costituiscono anche le necessarie premesse alla tutela e valorizzazione delle risorse ambientali, ovvero, nel caso in questione, del paesaggio. Il disegno Nell'individuazione delle aree potenzialmente utilizzabili per lo sviluppo urbano, il disegno urbanistico ricerca quindi, ove possibile, una delimitazione morfologica dei limiti urbani, una maggiore definizione delle aree di transizione con la campagna. La messa a rete dei percorsi e degli spazi aperti urbani punta ad integrarsi con il sistema più ampio di scala territoriale, giovandosi anche delle vicine aree di valore ambientale e naturalistico, che possono arricchire l'offerta urbana. In alcuni casi, poi, la relazione fra i percorsi urbani e quelli territoriali, costituisce un fondamentale elemento di continuità nei sistemi di valorizzazione delle risorse naturali e storico-testimoniali.

Lo sviluppo insediativo dei centri principali avviene quindi in continuità con l'urbanizzato e punta, laddove possibile, a riqualificare le zone artigianali ed industriali di più vecchio impianto, qualora collocate a ridosso delle aree residenziali, in modo da orientarne la loro trasformazione verso destinazioni d'uso che riducano le condizioni di conflitto con la residenza, o anche, in caso di dismissione, verso una completa trasformazione per funzioni urbane.

Nei rimanenti centri minori, non dotati di servizi, le politiche insediative sono di norma

improntate ad una stabilizzazione dell'insediamento, al recupero edilizio, alla riqualificazione urbana, prevedendo eventualmente la possibilità di modeste integrazioni per rispondere a istanze strettamente locali.

In particolare i centri più piccoli e i nuclei rurali sono considerati nel PSC essenzialmente come strutture insediative aggregate del territorio rurale e, come tali, ne deve essere curata la conservazione e valorizzazione essenzialmente attraverso interventi di recupero, come una componente del paesaggio rurale consolidato.

### 2.5.3 – Proposte articolate per i diversi centri urbani

Sulla base dell'evoluzione recente dei singoli centri abitati, dell'attuale dotazione presente di servizi pubblici e privati, delle condizioni di accessibilità, ma anche sulla base di una valutazione delle politiche sino ad ora perseguite dalle singole Amministrazioni Comunali, si descrive nel seguito l'articolazione delle politiche di rafforzamento della trama insediativa che il PSC in forma associata dei dieci comuni prospetta con riguardo all'intero territorio, anche tenendo conto degli orientamenti espressi dalle singole Amministrazioni, entro i limiti della coerenza reciproca.

In generale, i Comuni stanno mettendo in campo importanti azioni di sistema (riferimento al Patto per la sostenibilità dello sviluppo della Bassa Romagna) che possano ulteriormente contribuire al rafforzamento del ruolo regionale della rete dei comuni della Bassa Romagna al cui interno Lugo assolve le funzioni previste dal PTCP:

1. *Il progetto del recupero e della valorizzazione dei centri storici con riferimento anche al Marketing territoriale, il cui tema centrale per Lugo è la rifunionalizzazione del Pavaglione e degli ampi spazi aperti.*
2. *Il progetto del Master plan di Lugo sud, con la valorizzazione del nodo di scambio intermodale e l'incremento della qualità e quantità del servizio ferroviario.*
3. *Il progetto di ampliamento del Centro merci.*
4. *La valorizzazione dei Poli funzionali con particolare attenzione al Polo ospedaliero e al Polo scolastico superiore. A questo proposito si sottolinea la necessità di completare il percorso che ha già portato all'accordo con la Provincia sul Campus scolastico.*
5. *Lo sviluppo di una rete di teatri e degli eventi culturali della Bassa Romagna, al cui interno Lugo si caratterizza con la lirica.*
6. *Il rafforzamento degli Assi infrastrutturali del Quadrilatero e degli assi interni baricentrici alla Bassa Romagna est-ovest e nord-sud. In questo contesto il progetto della Nuova San Vitale si propone quale occasione di sviluppo dell'intero sistema territoriale.*

I Comuni si impegnano a rendere fattibili tali progetti in sede di POC e per mezzo degli altri strumenti attivabili per il governo del territorio.

Si sono, inoltre, individuate politiche di intervento differenziate per gruppi di centri urbani che presentano situazioni e prospettive omogenee, nell'ottica di valorizzare e sviluppare le diverse identità locali e nel contempo contenere i risvolti meno positivi della dispersione degli insediamenti stessi.

In primo luogo, la **città di Lugo**,

Il PTCP riconosce al capoluogo lughese, insieme a Ravenna e Faenza, uno status di centro ordinatore, primaria sedi di erogazione dei servizi di interesse pubblico di livello sovracomunale, non assoggettandolo di conseguenza a politiche di contenimento dello sviluppo urbano ed auspicandone, al contrario, un rafforzamento del rango urbano in dimensione regionale:

*“Per le tre maggiori città del territorio ravennate ..... il PTCP formula i seguenti indirizzi e criteri a cui orientare la pianificazione comunale e le azioni e interventi settoriali che interessano gli insediamenti urbani:*

*a) favorire lo sviluppo delle funzioni economiche manifatturiere, logistiche e di servizi alle imprese, in particolare attraverso la formazione superiore e universitaria e lo sviluppo dei poli funzionali, con specifico riferimento al Parco Scientifico Tecnologico di Faenza, al porto di Ravenna, al Centro Merci di Lugo e all’auspicata realizzazione del nuovo scalo merci di Faenza.*

*b) sviluppare l’offerta di tutte le funzioni di servizio di rango sovracomunale, fra cui i servizi scolastici, formativi e culturali, con la creazione di poli formativi integrati di iniziativa pubblica e privata.*

*c) in conseguenza all’elevata offerta di servizi, sviluppare l’offerta abitativa, assicurando in particolare un’adeguata quota di offerta abitativa con connotati sociali e per l’affitto.*

*d) valorizzare i Centri Storici di Ravenna, Faenza e Lugo, quali luoghi focali dell’offerta di qualità urbana, culturale e commerciale, per la popolazione dell’intera provincia, per gli utenti della città e per il turismo. Ciò richiede un’elevata qualità del sistema degli spazi pubblici e collettivi, il contenimento della pressione del traffico e del correlato inquinamento acustico e atmosferico, il recupero di eventuali isole di degrado fisico e sociale, azioni atte a favorire la vivacità e frequentazione degli spazi urbani.*

*e) assicurare, ovvero recuperare ove occorra, standard elevati di qualità ambientale urbana, con particolare riferimento alla salubrità dell’aria, al clima acustico e alla sicurezza, attraverso le misure di contenimento del traffico nelle aree centrali e l’agevolazione delle modalità di spostamento non motorizzate”.*

Per Lugo, quindi, il PTCP non pone limiti all’offerta di sviluppo urbano, fermo restando che anche a Lugo vanno privilegiate le opportunità di nuova offerta abitativa derivanti dalla riqualificazione urbana, dalla sostituzione di insediamenti dimessi, dal completamento dell’impianto delle aree già parzialmente urbanizzate, prima che l’occupazione di nuove aree agricole. Contemporaneamente, proprio in considerazione delle proprie peculiarità, la città di Lugo dovrà essere in grado di offrire un’offerta residenziale maggiormente “urbana”, scongiurando i rischi della dispersione abitativa e di uno sviluppo eccessivamente estensivo. All’interno di tale offerta, soprattutto in considerazione dell’elevato livello di accessibilità e del rango funzionale del centro, un rilievo non secondario andrà dato alla predisposizione di un’adeguata risposta alla domanda abitativa per quelle fasce che attualmente non dispongono di sufficienti risposte (edilizia a prezzo calmierato, in particolare quella destinata alla locazione).

In secondo luogo, **per tutti gli altri capoluoghi comunali** oltre a Lugo, **nonché per i centri di Lavezzola e Voltana**, in considerazione della completezza del sistema di servizi di cui questi possono disporre, del livello di accessibilità generalmente buono rispetto alla rete infrastrutturale primaria, della dotazione in materia impiantistica mediamente buona o comunque adeguabile (con particolare riferimento ai sistemi di

depurazione dei reflui), i PSC individuano le condizioni e le opportunità per proseguire uno sviluppo urbano residenziale secondo le dinamiche che si sono verificate localmente in termini di crescita del numero di famiglie e di nuova produzione edilizia.

Questi sono quindi i centri in cui, secondo la direttiva del PTCP, in ciascun comune va prevalentemente “concentrata” l’ulteriore espansione urbana.

Naturalmente le opportunità di sviluppo urbano di ciascuno di questi centri sono anche da condizionare alla risoluzione delle eventuali criticità che l’incremento di popolazione può determinare rispetto alla capacità di tenuta di determinate dotazioni il cui adeguamento risulti particolarmente oneroso (ad esempio le strutture scolastiche, l’impianto di depurazione, .....), nonché alla sostenibilità degli investimenti necessari al loro adeguamento, e ai tempi necessari.

Si individuano poi ulteriori centri per i quali , tenendo conto della loro consistenza e buona dinamica demografica, della buona o almeno discreta dotazione di servizi, ma anche considerando la loro particolare collocazione che ne determina in qualche caso un ruolo particolare di presidio urbano e di erogatore di servizi per vasti territori rurali circostanti, si motiva parimenti la previsione di quote sviluppo urbano che consentano un certo rafforzamento sia della qualità dell’offerta urbana sia della compagine demografica. Si tratta in specifico dei centri di ***Longastrino, Glorie, Godo, Villanova, e il sistema costituito da S Bernardino con gli altri centri gravitanti lungo il Santerno, in territorio lughese (Belricetto, Giovecca, San Lorenzo, Santa Maria in Fabriago)***; per questi centri il dimensionamento delle possibilità di crescita edilizia è commisurato strettamente alle dinamiche locali recenti del numero delle famiglie e dimensionato in modo proporzionalmente ridotto rispetto a quello dei rispettivo capoluoghi.

Per Longastrino, che condivide insieme a Filo la condizione di centro abitato diviso in due parti dal confine con il comune di Argenta, e che presenta, nel suo insieme intercomunale, dinamiche di tenuta demografica non particolarmente positive, la scelta di una politica degli insediamenti che cerca nei limiti del possibile di favorire un rafforzamento si giustifica in relazione alla particolare collocazione molto lontana da altri centri urbani erogatori di servizi e si coordina alle scelte analoghe che si propone di compiere il Comune di Argenta con il proprio PSC: anche Argenta infatti, prevede politiche differenziate per questi due centri, tentando soprattutto di sostenere la tenuta demografica ed economica del maggiore e più lontano dei due, ossia Longastrino, dove è anche presente un maggior numero di attività artigianali.

Anche per Glorie la scelta si giustifica, nonostante l’andamento demografico non positivo, in coordinamento con le previsioni del PSC del Comune di Ravenna che prevede un rafforzamento del contiguo abitato di Mezzano, oltre l’argine del Lamone.

Per Godo, nonostante la non completezza della dotazione di servizi scolastici, peraltro compensata dalla vicinanza delle scuole di Russi, la scelta si motiva in relazione ad una consistente dinamica demografica, alla presenza del servizio ferroviario (linea Bologna-Ravenna), nonché alla presenza di consistenti residui di previsioni non ancora attuate del PRG che non è possibile ignorare.

Anche per Villanova la proposta si motiva in relazione alla buona dotazione di servizi di base e alla presenza di consistenti residui di aree edificabili da PRG, che saranno comunque reconsiderati nella loro entità e collocazione.

Infine, per il sistema dei centri del territorio lughese posti lungo il Santerno, nonostante la modesta consistenza demografica dei singoli centri abitati e la non particolare

dinamicità demografica, si evidenzia il ruolo di presidio di un territorio vasto della pianura lughese; si tratta di un sistema di centri relativamente vicini fra loro e caratterizzati da una notevole sinergia e da una radicata identità, propria del sistema policentrico territoriale lughese, nonché da una dotazione di servizi sufficiente, se considerata nel loro insieme, anche se distribuita. Considerando nel suo complesso questo micro-sistema urbano distribuito, appare opportuno prevedere le condizioni per un consolidamento del sistema complessivo di servizi e di dotazioni territoriali, anche favorendo una crescita insediativa commisurata con le dinamiche locali, che valorizzi le specificità dei singoli centri abitati: all'interno di questo sistema, il centro di San Bernardino, ad esempio, si caratterizza, oltre che per la sua posizione baricentrica, come quello dotato di una maggiore consistenza e presenza di servizi, mentre in altri centri, come San Lorenzo, sono presenti notevoli potenzialità di conversione di aree attualmente destinate ad altri usi (non utilizzate) per fornire un'eventuale risposta insediativa.

In tutti i centri saranno sempre possibile ed auspicabili politiche volte al recupero e alla riqualificazione urbana.

Infine, si individuano alcuni altri centri in cui si motivano più limitate e circoscritte opportunità di crescita urbanistica in relazione a situazioni particolari ovvero alla presenza di residue aree edificabili individuate nel PRG pre-vigente.

Si tratta in particolare di centri abitati caratterizzati da forti correlazioni con centri principali, in quanto ne costituiscono sostanzialmente appendici (come Masiera quale appendice di Fusignano e San Patrizio rispetto a Conselice), oppure in quanto la localizzazione ne determina una pressoché completa gravitazione sul capoluogo (si pensi alle località di Villa San Martino, San Potito, Bizzuno e Ca' di Lugo nel territorio lughese).

Lo sviluppo di questi ultimi centri ha rappresentato probabilmente una risposta, in particolare, alle maggiori difficoltà degli interventi nei centri principali ed è stato sostenuto dalla possibilità di offrire prodotti edilizi a prezzi più contenuti rispetto alla città. I costi sociali e ambientali, tuttavia, di tale sviluppo sono quelli evidenziati relativamente al tema della dispersione insediativa, ed appaiono evidenti, in termini di maggiore mobilità indotta: in altri termini lo sviluppo di tali "quartieri satelliti" ha rappresentato una soluzione alternativa ed un freno ad un maggiore sviluppo edilizio dei centri principali (soprattutto per Lugo).

In una auspicabile prospettiva di radicale risoluzione delle problematiche di accessibilità del capoluogo lughese che ne hanno in parte frenato lo sviluppo, in particolare nella porzione meridionale, e nella prospettiva di una riaffermazione della città di Lugo come centro ordinatore caratterizzato da un'offerta urbana dai caratteri unici all'interno del panorama della Bassa Romagna, non appare sostanzialmente sostenibile una contestuale ulteriore contemporanea ed indiscriminata crescita di questi centri satelliti a corona.

In generale il Piano prevede una crescita contenuta di tali centri, rispetto alle dinamiche edilizie recenti, con l'obiettivo di limitarne la crescita, indirizzando lo sviluppo sui centri maggiori.

Un caso a sé è rappresentato dalla frazione di Barbiano che, nonostante la prossimità al centro di Lugo e le forti interrelazioni con lo stesso, presenta una dotazione di servizi comprendenti la scuola elementare e materna, ma il cui sviluppo va attentamente valutato in considerazione dei vantaggi e degli impatti

derivanti dalle scelte riguardo al corridoio per la nuova Strada Regionale San Vitale.

In tutti questi centri, tuttavia, andrà prevista la possibilità di fornire adeguate risposte a singole specifiche richieste individuali, non preventivamente programmabili a priori, all'interno del quadro dimensionale complessivo previsto per il territorio comunale.



## **2.6 – DIMENSIONAMENTO COMPLESSIVO DELLA NUOVA OFFERTA ABITATIVA E SUA DISTRIBUZIONE**

### **2.6.1 - Elementi per il calcolo del fabbisogno abitativo, ai fini del dimensionamento dei PSC**

Si intende per “fabbisogno abitativo primario” l'entità di produzione di nuovi alloggi che occorre prevedere per fare fronte alla nuova domanda abitativa della popolazione residente, calcolabile a partire dall'analisi di dinamiche pregresse e dalla loro probabile proiezione nel tempo fino al termine dell'arco temporale previsto.

Si intende per “dimensionamento” delle previsioni di piano per la residenza la fissazione, nel PSC, di una quantità-obiettivo di nuovi alloggi realizzabili nell'arco temporale di riferimento, ossia un valore massimo, non necessariamente da raggiungere, ma sul quale valutare la sostenibilità del Piano e da condividere con gli altri Enti coinvolti.

Il dimensionamento non necessariamente coincide con il fabbisogno: potrebbe essere anche inferiore in relazione a valutazioni sulla sostenibilità dei nuovi carichi urbanistici correlati, oppure può essere superiore, in relazione alla contestuale considerazione di altri fattori, quali la vischiosità del mercato ovvero alla considerazione dei livelli di incertezza intrinseci alle previsioni del fabbisogno. Tuttavia fra le due entità devono esistere dei rapporti ‘ragionevoli’ e argomentati.

Si assume per il Piano Strutturale un orizzonte temporale a cui traguardare le previsioni pari a 15 anni, ossia grossomodo al 2023. La legge regionale non stabilisce in modo rigido quale debba essere l'orizzonte temporale. tuttavia diverse esperienze di piani strutturali hanno assunto un orizzonte quindicennale, sia perché sembra doveroso per questo tipo di piano andare oltre l'orizzonte decennale che era stabilito per i PRG, sia per l'opportunità di far coincidere la durata prevista con un multiplo del Piano operativo, che è quinquennale. Nel nostro caso questa scelta è supportata anche dall'orizzonte temporale quindicennale assunto nel Quadro Conoscitivo per le proiezioni demografiche (2005-2020).

Una quantificazione ragionevole del “fabbisogno” per i prossimi quindici anni può essere calcolata a partire da diversi punti di vista, cosicché può essere conveniente prospettare diverse modalità di calcolo, da confrontare fra loro per individuare i valori più ragionevoli.

#### ***A) Il fabbisogno a partire dalla dinamica demografica.***

Il modo più classico consiste nel definire il fabbisogno a partire dai fenomeni demografici. I dati di partenza sono i seguenti:

- Popolazione dei dieci comuni al 2005: 108.946 abitanti
- Popolazione al 2020: proiezione demografica –ipotesi intermedia (considerata realistica): 116.770 abitanti (+7.824)

Sulla base della popolazione prevista, il passaggio più aleatorio consiste nella stima del numero di famiglie alla data obiettivo, che varia in relazione al fenomeno della riduzione del numero medio di componenti dei nuclei famigliari.

A partire da un numero di famiglie al 2005 pari a 46.360 unità (dimensione media del

nucleo familiare = 2,35 membri), si può stimare il numero di famiglie dopo 15 anni, ossia al 2020 come segue:

- assumendo la proiezione demografica intermedia e l'ipotesi di costanza della dimensione media a 2,35 membri, si avranno 49.690 famiglie (+3.330 rispetto ad oggi);
- assumendo la proiezione demografica intermedia e l'ipotesi di diminuzione della dimensione media a 2,29 membri (ipotesi ritenuta più attendibile secondo le valutazioni espresse nel QC), si avranno 50.991 famiglie (+4.631);
- assumendo la proiezione demografica intermedia e un'ipotesi più spinta di diminuzione della dimensione media a 2,25 membri, si avranno 51.897 famiglie (+5.537).

Per questa via, considerando che ad ogni nuova famiglia corrisponda la necessità di un alloggio in più, la stima del fabbisogno quindicennale oscilla fra i **3.400 e 5.500 alloggi** a seconda delle ipotesi.

Va chiarito che se si assume per approssimazione che il fenomeno della crescita della popolazione e delle famiglie sia un fenomeno ad andamento lineare, ossia costante nel tempo, allora diventa poco rilevante che la proiezione demografica effettuata sul quindicennio 2005-2020 trovi poi applicazione in un Piano nel quindicennio 2008-2023, poiché i valori di fabbisogno non cambierebbero (in realtà le proiezioni demografiche ipotizzano una crescita decrescente, sia della popolazione che delle famiglie, per cui il fabbisogno 2008-2023 sarebbe in realtà *leggermente inferiore* a quello calcolato fra il 2005 e il 2020, ma ciò può considerarsi poco rilevante rispetto all'incertezza di altri fattori in gioco).

#### ***B) Il fabbisogno a partire dal trend di crescita del patrimonio edilizio .***

Un altro punto di vista considera il trend di aumento dello stock di patrimonio edilizio residenziale, per il quale tuttavia sono disponibili dati relativamente esatti solo in occasione delle rilevazioni censuarie (vedi Tab. 1). Per l'insieme dei dieci comuni si ha:

- Patrimonio edilizio al 1991: 42.443 alloggi di cui 39.495 occupati e 2.948 non occupati.
- Patrimonio edilizio al 2001: 46.001 alloggi di cui 42.885 occupati e 3.116 non occupati.

Variazione decennale: +3.558 alloggi complessivi, frutto di un incremento di 3.390 alloggi occupati e di un ulteriore incremento di 168 unità fra gli alloggi non occupati; per una corretta stima del fabbisogno edilizio registrato durante il decennio si può quindi assumere come 3.390 l'incremento di alloggi che ha coperto la domanda decennale.

Pare importante, tuttavia, evidenziare come il contemporaneo aumento di alloggi occupati e non occupati, in questo territorio, vada presumibilmente interpretato come l'evidenziazione di un processo di trasferimento interno, che determina l'abbandono di una parte del patrimonio edilizio, presumibilmente non ritenuto più adatto alle esigenze familiari.

In tale ottica interpretativa, l'avvio di ulteriori politiche di recupero potrebbe, in prospettiva, andare a contenere, o invertire, l'aumento del patrimonio edilizio non occupato, indirizzando in tale direzione parte delle ulteriori esigenze abitative.

L'ipotesi che si avanza, basata esclusivamente sull'aumento del patrimonio edilizio

occupato, rappresenta, pertanto, una stima che potrebbe risultare eventualmente leggermente sovradimensionata, da questo punto di vista, in presenza di più efficaci politiche di recupero del patrimonio edilizio esistente.

Rapportata ad un orizzonte di 15 anni la stima del fabbisogno risulta di:  $3.390 \times 1,5 =$  **5.085 alloggi**

### ***C) Il fabbisogno a partire dal volume dell'attività edilizia***

Un terzo elemento utile è il volume dell'attività edilizia, dato che per varie ragioni non necessariamente coincide con quello della variazione dello stock edilizio. In particolare l'attività edilizia è quella di nuova produzione e quindi non registra variazioni in più o in meno del numero di alloggi in interventi di recupero, né negli interventi di cambio d'uso.

Per l'attività edilizia i dati riportati nel Quadro conoscitivo riguardano il decennio fra il 1995 e il 2004, durante il quale si sono prodotti 5.270 nuovi alloggi.

Appare utile evidenziare come tale andamento risulti discostarsi significativamente da quello registrato durante il decennio di riferimento Istat: dal 1991 al 2001 si sono, infatti, prodotti 4.006 alloggi.

Ciò evidenzia, chiaramente, una forte accelerazione dei ritmi di crescita della produzione edilizia, dinamica ormai consolidata, che ha portato a livelli di produzione annuale nei primi anni 2000 doppi rispetto a quelli registrati nei primi anni '90.

Il trend di crescita appare confermato dall'andamento registrato negli ultimi cinque anni di analisi (2000-2004), nel cui lasso temporale si registra la produzione di 2.823 alloggi dei 5.270 complessivi prodotti nel decennio, determinando quindi un aumento complessivo pari a circa il 15% rispetto al quinquennio precedente.

Rapportata ad un orizzonte di 15 anni la stima del fabbisogno per mantenere inalterato il ritmo di produzione edilizia dell'ultimo decennio risulta:  $5.270 \times 1,5 =$  **7.905 alloggi**. Se invece si assumono solo gli ultimi 5 anni, la medesima stima porta a una produzione edilizia pari a:  $2.823 \times 3 =$  **8.469 alloggi**.

Come si vede le tre stime sopra riportate giungono per vie differenti a valori che, tenendo conto delle incertezze insite in ogni stima e soprattutto dei diversi orizzonti temporali di riferimento, risultano abbastanza congruenti. In definitiva le stime del fabbisogno primario quindicennale per l'insieme dei dieci comuni si possono considerare oscillanti verosimilmente ***fra 4.000 e 8.000 alloggi***.

**Tab. 1 - Evoluzione del patrimonio edilizio abitativo**

Comune	1991				2001				1991/2001			
	Alloggi occupati	Alloggi non occupati	% alloggi non occupati	TOTALE alloggi	Alloggi occupati	Alloggi non occupati	% alloggi non occupati	TOTALE alloggi	Incremento alloggi occupati	%	Incremento alloggi totale	%
ALFONSINE	4403	330	7.0%	4733	4826	304	5.9%	5130	423	+9.6%	397	+8.4%
BAGNACAVALLLO	6111	474	7.2%	6585	6605	386	5.5%	6991	494	+8.1%	406	+6.2%
BAGNARA DI ROMAGNA	612	47	7.1%	659	686	51	6.9%	737	74	+12.1%	78	+11.8%
CONSELICE	3373	405	10.7%	3778	3666	241	6.2%	3907	293	+8.7%	129	+3.4%
COTIGNOLA	2536	128	4.8%	2664	2611	142	5.2%	2753	75	+3.0%	89	+3.3%
FUSIGNANO	2678	161	5.7%	2839	3013	154	4.9%	3167	335	+12.5%	328	+11.6%
LUGO	11770	795	6.3%	12565	12718	1112	8.0%	13830	948	+8.1%	1265	+10.1%
MASSA LOMBARDA	3325	317	8.7%	3642	3617	179	4.7%	3796	292	+8.8%	154	+4.2%
RUSSI	3959	211	5.1%	4170	4270	407	8.7%	4677	311	+7.9%	507	+12.2%
S.AGATA SUL SANTERNO	728	80	9.9%	808	873	140	13.8%	1013	145	+19.9%	205	+25.4%
Totale Associazione	39495	2948	6.9%	42443	42885	3116	6.8%	46001	3390	+8.6%	3558	+8.4%

## 2.6.2 – Ipotesi di dimensionamento complessivo

Il dimensionamento dei Piani Strutturali riguardo alle previsioni di sviluppo del patrimonio residenziale non deriva meccanicamente dai calcoli relativi alle stime di fabbisogno primario, ma deve incorporare, da un lato, gli orientamenti e le conseguenti scelte delle amministrazioni locali in relazione alle linee di sviluppo del territorio, dall'altro, le valutazioni sulla sostenibilità ambientale, economica e sociale di tali scelte.

In primo luogo, in relazione a proiezioni dei trend demografici che vedono una popolazione complessivamente in significativo incremento, rispetto ad un precedente periodo di arretramento demografico, è orientamento delle Amministrazioni governare tale processo, al fine di ricondurlo in un quadro complessivo di sviluppo e sostenibilità.

Ai fini del dimensionamento delle previsioni residenziali, si farà riferimento, fra le tre diverse proiezioni demografiche illustrate nel Quadro conoscitivo, a quella ragionevolmente ottimistica definita 'ipotesi intermedia'. Si assume quindi come popolazione di riferimento all'orizzonte temporale del piano un'entità di circa 117.000 persone.

In relazione alla volontà delle Amministrazioni di darsi gli strumenti per rispondere in modo dinamico alle diverse possibilità e componenti dell'andamento della domanda di nuovi alloggi, si assume come 'fabbisogno' il valore più alto della forchetta di valori a cui si è giunti in base alle valutazioni precedenti (circa **8.000** alloggi), più vicina alla sostanziale prosecuzione del ritmo di produzione edilizia dello scorso decennio che non all'incremento stimabile dei nuclei famigliari.

Oltre a ciò, il dimensionamento deve tenere conto di altri fattori

- il grado di incertezza insito in ogni proiezione demografica, soprattutto in situazioni quali quella odierna in cui il fattore che incide maggiormente sugli andamenti demografici è l'immigrazione, e questa, a sua volta, dipende dal modificarsi di politiche definite a livello nazionale ed europeo;
- il grado di incertezza insito nell'evoluzione del rapporto famiglie/abitazioni, ossia nella modificazione dei nuclei famigliari;
- la quota, solo stimabile ma non quantificabile, di edificazione nelle aree urbane (siano esse da riqualificare o di nuovo impianto) che verrà destinata a funzioni complementari alla residenza: commercio di vicinato, servizi pubblici e privati, uffici, artigianato di servizio compatibile con il contesto residenziale, e simili: questa potrebbe in via del tutto preliminarmente e media essere stimata nel 10%, e quindi una tale percentuale va aggiunta al fabbisogno primario;
- le esigenze di turnover del patrimonio edilizio che implicano la permanenza di una quota fisiologica di non utilizzo (per manutenzione o ristrutturazione o sostituzione, per compravendita, ecc.);
- la vischiosità del mercato delle aree che può rendere non fattibili interventi che il Piano rende ammissibili (anche se, rispetto al precedente PRG, strumento che soffriva appunto di questa vischiosità, il PSC presenta forti vantaggi e consente alle Amministrazioni margini di flessibilità che riducono sensibilmente i problemi dovuti all'oligopolio delle aree).

L'insieme di questi fattori da considerare fa ritenere proponibile e motivato un dimensionamento complessivo pari a **10.000 alloggi**, ossia il 25% in più del fabbisogno massimo assunto. Questa cifra è naturalmente comprensiva di tutte le porzioni non ancora attuate degli interventi urbanistici in corso di attuazione sulla base di Piani attuativi convenzionati e delle previsioni non attuate dei PRG vigenti che siano confermate nel PSC a seguito della verifica di compatibilità urbanistico-territoriale; inoltre comprende non solo gli alloggi realizzabili ex-novo ma anche di quelli ottenibili con interventi di trasformazione o riuso del patrimonio edilizio preesistente, sia urbano che non urbano.

Per quanto riguarda le condizioni di sostenibilità di una tale previsione, si veda all'elaborato di VALSAT.

### **2.6.3 – Proposta di distribuzione delle previsioni residenziali fra i comuni**

Assunto un dimensionamento complessivo delle previsioni residenziali, di seguito si definiscono i criteri di una ragionevole distribuzione di tali previsioni nel territorio, in primo luogo fra i dieci comuni.

Anche ai fini di una prima ipotesi di ripartizione fra i dieci comuni che sia 'equa' rispetto ai pesi attuali e alle dinamiche registrate nel recente passato, ci soccorrono semplici parametri statistici che, fatto uguale a 100 l'insieme dei dieci comuni, ci danno il peso percentuale di ciascuno di essi. Nella Tabella 2 che segue sono utilizzati i seguenti parametri: popolazione residente, incremento registrato nel numero di famiglie e nel numero di alloggi occupati, quantità di produzione di nuovi alloggi.

Come si vede fra un parametro e l'altro vi sono differenze di peso di ciascun comune, pur non sostanziali, che denotano tuttavia elementi interessanti, anche di criticità.

Le differenze che i Comuni registrano fra i parametri di 'stock' (l'entità della popolazione o del numero di famiglie) e quelli di 'trend' ovvero di tendenza (tutti gli altri) evidenziano il differente peso delle dinamiche recenti rispetto ai 'pesi' reciproci consolidati dalla storia.

Ad esempio, Lugo, che rappresenta la quota più grande della popolazione o delle famiglie, con valori vicino al 29% del totale, presenta valori particolarmente bassi, rispetto ai trend medi di questo territorio, sia per quanto riguarda l'incremento delle famiglie residenti tra il 1991 e il 2004, sia per quanto riguarda l'attività edilizia nell'ultimo decennio. Al contrario, una dinamicità molto elevata caratterizza proprio i comuni di minore consistenza demografica, come S.Agata sul Santerno, e Bagnara.

Presentano dinamiche accentuate anche Fusignano e Massa Lombarda, mentre presentano sviluppi sostanzialmente in linea con il loro 'peso' i Comuni di Alfonsine, Russi e Conselice. Oltre al Comune di Lugo, una ridotta attrattività (sempre ovviamente in relazione agli altri Comuni della Bassa Romagna), presentano anche i Comuni di Bagnacavallo e di Cotignola (caratterizzato, tuttavia, quest'ultimo da un notevole incremento nella quota relativa alla più recente attività edilizia).

**Tab.2 - Elementi per la distribuzione delle previsioni residenziali nei comuni**

Comune	Popolazione al 2004	Quota proporzionale	Famiglie ISTAT 1991	Famiglie Anagrafe 2004	Quota famiglie 2004	Incremento famiglie 1991/2004 *	Quota incremento famiglie 1991/2004	Nuovi alloggi costruiti 1995/2004	Quota attività edilizia	Incremento alloggi occupati 1991/2001	Quota incremento alloggi occupati
ALFONSINE	11739	10.9%	4444	5024	11.1%	580	10.7%	622	11.8%	423	12.5%
BAGNACAVALLLO	16169	15.0%	6161	6908	15.3%	747	13.8%	542	10.3%	494	14.6%
BAGNARA DI ROMAGNA	1849	1.7%	634	726	1.6%	92	1.7%	115	2.2%	74	2.2%
CONSELICE	9207	8.5%	3379	3910	8.7%	531	9.8%	313	5.9%	293	8.6%
COTIGNOLA	6952	6.4%	2537	2804	6.2%	267	4.9%	396	7.5%	75	2.2%
FUSIGNANO	7924	7.3%	2687	3371	7.5%	684	12.6%	619	11.7%	335	9.9%
LUGO	31927	29.6%	11869	13052	28.9%	1183	21.8%	1208	22.9%	948	28.0%
MASSA LOMBARDA	9065	8.4%	3341	3909	8.7%	568	10.5%	533	10.1%	292	8.6%
RUSSI	10732	10.0%	3979	4524	10.0%	545	10.1%	671	12.7%	311	9.2%
SANTERNO	2283	2.1%	733	951	2.1%	218	4.0%	251	4.8%	145	4.3%
Totale Associazione	107847	100.0%	39764	45179	100.0%	5415	100.0%	5270	100.0%	3390	100.0%

\* Il dato può risultare leggermente sfalsato, a causa di piccole differenze che intercorrono tra i valori ISTAT ed i valori derivabili dalle anagrafi comunali. Ai fini delle valutazioni che si stanno conducendo tali differenze appaiono, tuttavia, trascurabili

**Tab. 3 - Proposta di distribuzione delle previsioni residenziali fra i comuni**

Comune	Quota proposta	Numero alloggi
ALFONSINE	10.5%	1050
BAGNACAVALLLO	14.4%	1440
BAGNARA DI ROMAGNA	2.5%	250
CONSELICE	8.5%	850
COTIGNOLA	6.1%	610
FUSIGNANO	7.5%	750
LUGO	29.0%	2900
MASSA LOMBARDA	8.5%	850
RUSSI	10.0%	1000
SANTERNO	3.0%	300
Totale Associazione	100.0%	10000

Naturalmente, una ripartizione in termini strettamente statistici deve poi essere corretta sulla base di scelte territoriali che esplicitino la determinazione di privilegiare lo sviluppo urbano di determinate aree o località piuttosto che altre.

Nel nostro caso, può apparire ragionevole riaffermare una proposta di ripartizione che riprenda, nella sostanza, i pesi storici dei singoli centri, nell'obiettivo di riequilibrare le più recenti dinamiche che hanno visto, come appare evidente, una crescita repentina dei centri minori ed un ruolo scarsamente attivo della città di Lugo e di alcuni altri centri maggiori, cosa che contraddice con evidenza gli orientamenti del PTCP che richiedono al contrario di rafforzare la consistenza e il ruolo delle tre maggiori città della provincia e più in generale di privilegiare lo sviluppo dei centri maggiori e maggiormente dotati di servizi urbani.

Si considera quindi equa e ragionevole, e quindi si assume, un'articolazione del dimensionamento quale quella prospettata sempre nella Tabella 3, basata prevalentemente sui parametri di stock, per riaffermare gli assetti storicamente consolidati e il ruolo primario della città di Lugo, ma temperata per tenere conto in qualche misura del dinamismo di alcuni comuni più piccoli.

A seguito di accordi intercomunali intercorsi successivamente alla Conferenza, al fine di tenere in particolare in dovuta considerazione le differenti dinamiche attuative dei singoli strumenti urbanistici comunali, le Amministrazioni hanno comunemente valutato di apportare una modesta modifica a tale ipotesi, riequilibrandola a favore di una maggiore potenzialità per il Comune di S.Agata. Come appare evidente tale modifica non determina effetti sostanziali che possano inficiare le scelte precedentemente assunte.

**Tab. 3 bis - Aggiornamento della distribuzione delle previsioni residenziali fra i comuni**

Comune	Quota proposta	Numero alloggi
ALFONSINE	10,5%	1046
BAGNACAVALLO	14,4%	1436
BAGNARA DI ROMAGNA	2,5%	250
CONSELICE	8,5%	848
COTIGNOLA	6,1%	608
FUSIGNANO	7,5%	748
LUGO	28,9%	2885
MASSA LOMBARDA	8,5%	848
RUSSI	10,0%	996
S.AGATA SUL SANTERNO	3,4%	335
Totale Associazione	100,0%	10000

Al di là del dimensionamento complessivo dell'offerta abitativa, è importato tentare di stimare quanta parte di questo dimensionamento potrà essere realizzata attraverso interventi di recupero o trasformazione del patrimonio edilizio già esistente o comunque di interventi nell'ambito del territorio già urbanizzato o in corso di urbanizzazione, e



quanta parte richiederà di urbanizzare nuove aree, poiché alcuni degli impatti attesi (consumo di suolo agricolo, impermeabilizzazione di suoli, ecc.), e quindi alcune cruciali valutazioni di sostenibilità, dipendono appunto dall'entità dell'urbanizzazione di nuove aree.

Occorre in primo luogo tenere conto dei residui edificabili all'interno di piani attuativi approvati e in corso di realizzazione, che costituiscono diritti acquisiti e non possono essere rimessi in discussione, nemmeno per quanto riguarda gli indici edilizi o le unità di misura, e che rappresentano una quota non trascurabile della nuova offerta edilizia dei prossimi anni. Questi residui, secondo la verifica più recente dello stato di attuazione dei PRG nei diversi comuni (dato al 31/12/08), corrispondono ad oggi ad una potenzialità di **circa 2530 alloggi**.

In secondo luogo si stimano le potenzialità di offerta che possono ragionevolmente derivare da operazioni di recupero, riqualificazione e sostituzione del patrimonio edilizio esistente, sia accentrato che sparso.

Le dieci Amministrazioni Comunali condividono l'obiettivo comune di privilegiare ove possibile le operazioni di recupero del patrimonio edilizio, di riqualificazione urbana o anche di addensamento di aree residenziali a bassa densità, ossia tutti quegli interventi che offrano una nuova e moderna offerta abitativa nel patrimonio edilizio esistente e nelle aree già urbanizzate, prima e piuttosto che attraverso l'urbanizzazione di nuove aree agricole, per il criterio di minimizzare l'ulteriore consumo di suolo. Soprattutto in alcuni comuni questa strada è già stata avviata con buoni risultati. Tali politiche andranno incentivate anche per mezzo della leva economica, rendendo tali interventi anche economicamente convenienti rispetto alla realizzazioni che richiedano l'utilizzo di aree attualmente non edificate.

Il PSC assume quindi obiettivi quantitativi, e indica nella Valsat metodiche di monitoraggio e verifica, che diano corpo a questa priorità. D'altra parte è altrettanto vero che proprio le operazioni di recupero e riqualificazione sono quelle meno precisamente quantificabili a priori nella loro fattibilità, nella loro programmazione temporale e nel loro esito in termini di effettiva offerta abitativa aggiuntiva; per questi aspetti sono ragionevolmente possibili solo delle stime.

Per quanto riguarda le opportunità di riuso del patrimonio edilizio sparso nel territorio rurale (riuso di edifici abitativi abbandonati, anche con frazionamento in più unità immobiliari, recupero di edifici di servizio agricolo quali stalle e fienili che siano riconosciuti come beni culturali e si ammetta di conseguenza la ristrutturazione ad uso abitativo), si assume una stima basata sulle differenti densità del patrimonio edilizio rurale, con particolare riferimento al patrimonio edilizio di interesse testimoniale, nelle diverse Unità di Paesaggio. Anche sulla base di verifiche a campione, si assume una stima di potenzialità di recupero pari a 1 alloggio ogni 40 ettari nelle Unità di paesaggio della Centuriazione e delle Terre vecchie, e di 1 alloggio ogni 120 ettari nelle Unità di paesaggio di bonifica. Sulla base di queste valutazioni si formula la stima di poter recuperare, nell'arco temporale di riferimento **intorno a 990 alloggi**.

Per quanto riguarda le opportunità di nuova offerta abitativa in ambito urbano (attraverso interventi di recupero e ristrutturazione, di sostituzione di insediamenti dismessi o obsoleti, o anche di addensamento di aree residenziali a bassa densità), è stata effettuata una stima comune per comune in relazione all'entità delle opportunità che in ciascun centro abitato si offrono, in particolare tenendo conto delle possibilità di sostituzione di insediamenti produttivi dismessi, che sono cospicue in taluni centri e assenti in altri. Sulla base dei calcoli effettuati, si ritiene prospettabile e ragionevole la

prospettiva di realizzare negli ambiti da riqualificare **circa 1250 alloggi**; tali potenzialità sono particolarmente consistenti a Lugo, Russi, Alfonsine e Massalombarda, in ciascuno dei quali si raggiunge o supera significativamente la soglia dei 100 alloggi (vedi tabella di cui al punto 3.2.3).

Sulla base delle precedenti stime, per differenza, restano da realizzare in nuove aree da urbanizzare **circa 5.230 alloggi**.

Proprio per dare corpo alla priorità e al favore che si vuole dare agli interventi di recupero e di riqualificazione, e al relativo contenimento dell'ulteriore espansione urbana, si propone di assumere proprio questa quantità massima di 5.490 alloggi la soglia del dimensionamento dei PSC da rispettare e governare nel tempo; viceversa le quote stimate relative al recupero e alla riqualificazione degli insediamenti esistenti resteranno stime, non vincolanti, da monitorare nel tempo, ma anche potenzialmente e positivamente superabili se gli sforzi delle amministrazioni comunali e il mercato andranno in questa direzione. L'assunzione di una soglia precisa per l'espansione e di una stima, anche superabile, per il recupero e riqualificazione rappresentano la concreta dimostrazione dell'obiettivo di privilegiare questi interventi e il migliore incentivo ad andare in questa direzione.

Un secondo importante obiettivo che le Amministrazioni condividono è quello di perseguire, nella modalità di costruzione dei piani urbanistici e della loro attuazione, una efficace politica per agevolare l'accesso al bene casa e per realizzare un'offerta significativa di abitazioni a condizioni diverse da quelle del libero mercato (Edilizia Residenziale Sociale), per andare incontro alla fascia di domanda sociale.

Con riferimento al territorio della Bassa Romagna e tenendo conto del tasso già molto elevato di famiglie che godono della casa in proprietà (o forme simili), per offerta abitativa di carattere sociale, occorre in particolare l'offerta di abitazioni con impegno duraturo all'affitto, a canone concordato (ma anche eventualmente a canone libero o vicino a prezzi di mercato).

Anche se non in via esclusiva, gli interventi in nuove aree da urbanizzare rappresentano il terreno essenziale sul quale applicare tali politiche; infatti è possibile e doveroso porsi obiettivi simili anche negli interventi di riqualificazione e trasformazione urbana, ma in questi casi i margini sono più ristretti ed è più difficile ottenere risultati quantitativamente rilevanti.

Il PSC si pone quindi specifici obiettivi in materia di offerta abitativa sociale, nelle forme di una percentuale minima rispetto all'offerta complessiva che ciascun POC metterà in campo.

Relativamente alle potenzialità localizzabili all'interno di nuove aree urbanizzabili, il piano definisce l'obiettivo di destinare ad ERS almeno il 20% delle nuove previsioni, ossia **almeno 1.050 alloggi** (rispetto ai 5.230), mentre per quanto riguarda le potenzialità stimabili all'interno dell'ambito urbano (in particolare nel caso di interventi di sostituzione e riqualificazione), si assume un obiettivo del 10% delle nuove previsioni, ossia **circa 125 alloggi** (rispetto ai 1.250).

Tali obiettivi permetteranno di superare l'obiettivo del 12% (sempre nella media dei dieci comuni) rispetto alla potenzialità edificatoria complessiva, ossia comprensiva anche dei diritti acquisiti e delle potenzialità di recupero in ambito rurale.

Questo sembra un obiettivo del tutto alla portata, raggiungibile senza investire risorse pubbliche, ma semplicemente applicando estesamente i meccanismi della

perequazione urbanistica secondo le modalità di cui al successivo Cap. 4.1. A questo obiettivo potranno concorrere tutti i comuni, secondo le proprie potenzialità ed esigenze. Nei soli casi dei comuni di Bagnara e Sant'Agata sul Santerno, in considerazione della estrema esiguità dei centri, si è ritenuto che non vi siano le condizioni per porsi un obiettivo, anche modesto, di edilizia sociale.

Anche per questo obiettivo ci si propone di individuare un meccanismo premiante per le Amministrazioni che adottano politiche più estese ed efficaci per l'edilizia sociale, un meccanismo da governare attraverso un accordo fra le Amministrazioni stesse.

Quale concreto incentivo per le Amministrazioni che nei Piani Operativi assumeranno obiettivi più elevati di edilizia sociale, si provvede a ripartire il dimensionamento previsto di 5.230 nuovi alloggi realizzabili in nuove aree da urbanizzare in due tempi, ossia:

- nel PSC di ciascun comune viene prevista come attuabile negli ambiti per nuovi insediamenti una quota di edificazione che, nella sommatoria dei 10 comuni, corrisponde al 90% della potenzialità edificatoria complessiva prevista, ossia **4.715 alloggi**, in base all'articolazione proposta nella precedente tabella 3;

- il restante 10%, pari a **525 alloggi**, viene riservato a quei Comuni che, avranno raggiunto per primi, nella pratica, i maggiori risultati tesi a garantire tale obiettivo (con la realizzazione, ad esempio, della più consistente quota percentuale di alloggi destinata all'edilizia sociale); questa quota aggiuntiva sarà quindi assegnata successivamente, a partire dal termine del primo POC, secondo criteri che privilegino i Comuni che hanno perseguito i migliori risultati, attraverso un apposito Accordo Territoriale fra gli stessi dieci Comuni.

Nel successivo capitolo 3 viene quindi esplicitata per ogni Comune la potenzialità di alloggi realizzabili in nuove aree da urbanizzare secondo la ripartizione del 90% di cui alla Tabella 3, nonché un tetto massimo valutato sostenibile per ogni singolo comune, comprensivo delle eventuali quote ulteriori che potranno essere riconosciute a fronte delle politiche avviate, secondo la distribuzione che sarà concordata nell'Accordo Territoriale.

Un ulteriore elemento che viene concordato fra i Comuni, sempre nella logica di dare corpo concretamente alla priorità alle trasformazioni e riqualificazioni urbane, riguarda un ragionevole e condiviso governo nel tempo dell'espansione urbana.

A questo fine, viene quantificata nel 50% della potenzialità complessiva prevista in nuove aree da urbanizzare la percentuale massima dell'offerta abitativa che ogni Comune potrà mettere in attuazione con il primo POC, e poi con i POC successivi. Viceversa non si assumono autolimitazioni di questa natura per quanto riguarda gli interventi di recupero e riqualificazione urbana

Infine una opportuna precisazione. Sulla base delle indicazioni sull'applicazione della perequazione urbanistica nei PSC e nei POC (vedi Cap. 4.1.2), nei PSC non viene individuata una quantità di "ambiti per nuovi insediamenti" di superficie pari a quella calcolata come "necessaria" per realizzare la quantità massima potenziale di nuovi alloggi in nuove aree, come definita nel PSC stesso, ma viene individuata una quantità di "ambiti potenzialmente utilizzabili per nuovi insediamenti" più estesa, anche molto più estesa, introducendo così nel PSC ipotesi di crescita urbana alternative (giudicate ugualmente valide dal punto di vista urbanistico e sostenibili) e introducendo nel mercato elementi, sia pure parziali di concorrenza (per questo aspetto si veda più oltre il Cap. 4.1.2).



### **3. LE PRINCIPALI OPZIONI STRUTTURALI RIGUARDANTI IL COMUNE DI SANT'AGATA SUL SANTERNO**

#### ***3.1. PRINCIPALI INDICAZIONI STRUTTURALI PER IL TERRITORIO COMUNALE***

##### **3.1.1. Assetto infrastrutturale**

Sant'Agata sul Santerno si sviluppa all'intersezione tra la Strada Regionale San Vitale e la Strada Provinciale Bastia, in posizione intermedia tra i comuni di Massa Lombarda e Lugo.

L'allontanamento dei traffici di attraversamento, in particolare di quelli rappresentati dai veicoli pesanti, rappresenta quindi il principale obiettivo, indispensabile per garantire un'adeguata vivibilità al centro abitato.

Di primaria importanza risulta, quindi, in particolare, la realizzazione del nuovo tracciato della San Vitale. Se è infatti vero che la gran parte del centro abitato si è sviluppata soprattutto nella porzione posta a nord della strada, la porzione meridionale vede la presenza della stazione ferroviaria e di alcuni storici insediamenti, sia residenziali che produttivi, a cui si sono recentemente aggiunti consistenti nuovi sviluppi (non ancora interamente attuati), tra cui spicca il principale polo sportivo comunale. La San Vitale costituisce, di conseguenza una pericolosa ed impattante frattura, ormai interna al tessuto urbano consolidato.

Impatti non trascurabili derivano anche dalla presenza della Bastia, che attraversa il centro abitato, arrivando quasi a lambirne il centro storico, e determinando anch'essa problemi di inquinamento e di insicurezza stradale. Anche in questo caso, è prevista la realizzazione di un percorso alternativo che, potenziando e completando l'itinerario costituito dalle vie Angiolina e Giardino, permetta il collegamento tra la via Bastia e l'attuale tracciato della San Vitale, passando ad ovest del centro abitato e senza interferenze con esso. La prosecuzione a sud di tale percorso sarà, inoltre, direttamente connesso al futuro tracciato della San Vitale, in corrispondenza dello svincolo di Massa Lombarda.

La realizzazione di tali interventi, oltre ad evidenti risultati in termini di benefici ambientali sull'abitato, ossia di riduzione dell'inquinamento acustico ed atmosferico, e di una forte riduzione del fenomeno dell'insicurezza stradale, permetterà di attivare interventi di riqualificazione e valorizzazione degli attuali tracciati, incrementandone l'appetibilità e le funzioni, privilegiando il trasporto pubblico e dando maggiore spazio alla mobilità pedonale e ciclabile e alla sosta.

I percorsi di accesso al capoluogo rimarranno sostanzialmente invariati, rispetto alla situazione attuale; l'accesso al nuovo tracciato della San Vitale sarà garantito dal già citato svincolo di Massa Lombarda (attraverso il percorso costituito dall'attuale San Vitale e dalla S.P.12-S.Lucia) e dallo svincolo di Villa San Martino (attraverso il potenziamento della via Pederghano, fino a confluire sulla San Vitale, all'altezza del polo produttivo sovracomunale posto al confine tra S.Agata e Lugo).

### **3.1.2. Armatura urbana**

Sant'Agata, che rappresenta per estensione il più piccolo comune dell'Unione e, dopo Bagnara, il Comune meno popoloso della Provincia di Ravenna, presenta, in particolare nell'ultimo decennio, dinamiche demografiche ed edilizie eccezionali che ne hanno determinato una repentina crescita.

La popolazione si concentra in gran parte (circa l'80%) nel capoluogo, non essendo presenti frazioni significative.

Il centro abitato si caratterizza per una dotazione di servizi in linea con gli altri capoluoghi, garantendo il servizio scolastico dell'obbligo, oltre alla scuola materna, ed una buona articolazione di servizi di base di carattere sanitario, socio-sanitario, culturale e finanziario.

Il Piano Strutturale si propone di confermare e contribuire a rafforzare questa struttura, puntando in particolare a qualificare e incrementare le dotazioni del capoluogo, in considerazione del significativo incremento demografico già avvenuto e previsto, con una specifica attenzione al miglioramento del sistema scolastico e al sistema del verde (non essendo ad oggi presente alcuna estesa area di verde pubblico attrezzata all'interno dell'ambito urbano).

### **3.1.3. Insediamenti produttivi**

Nel quadro della strategia complessiva del PSC associato, esposta nel precedente Cap. 2.4., che a sua volta sviluppa e cala nel territorio le indicazioni del PTCP, si prospettano politiche di consolidamento e qualificazione per le aree produttive presenti sul territorio di Sant'Agata.

Relativamente all'area produttiva posta ad ovest del capoluogo, in contiguità con il tessuto residenziale, l'Amministrazione Comunale ha recentemente proposto una variante al Piano Regolatore tesa, tra l'altro, a delocalizzare le previsioni ad oggi non attuate. Tali previsioni, in conformità con quanto previsto dal PTCP di Ravenna, andranno localizzate all'interno dell'ambito produttivo sovracomunale posto ai confini con il comune di Lugo, riducendo la presenza di attività produttive nelle immediate vicinanze dei tessuti urbani.

Per l'ambito produttivo sovracomunale (classificato dal PTCP di carattere consolidato), il Piano Strutturale prevede, di conseguenza, l'individuazione di potenziali ambiti di espansione, destinati in particolare ad ospitare le previsioni delocalizzate dal capoluogo e a permettere la rilocalizzazione di previsioni già presenti nel polo in base alla pianificazione vigente, ma la cui attuazione è stata sino ad oggi non possibile. L'individuazione di ambiti di espansione potenziale più ampi delle effettive potenzialità previste dal Piano potrà permettere, in particolare, la promozione di politiche concorsuali (per mezzo di bandi) al fine di favorire l'attuazione dei comparti e massimizzare i benefici per l'amministrazione pubblica. L'individuazione delle aree da avviare progressivamente all'attuazione, per mezzo di inserimento nel POC a seguito di eventuali bandi, dovrà comunque garantire un organico sviluppo dell'area ed il completamento del sistema viario, in particolare con la connessione tra le porzioni settentrionale e meridionale del sistema "Via Lunga", in corrispondenza della rotonda San Vitale-Piratello.

Per gli altri ambiti specializzati per attività produttive esistenti, rappresentati in particolare dalla distilleria Mazzari e dall'area in fase di attuazione in prossimità del

depuratore, entrambe lungo la via Giardini, si propone la conferma delle previsioni vigenti in base all'attuale pianificazione.

#### **3.1.4. Valorizzazione delle risorse ambientali e storico-culturali**

Ai sensi del PTCP il territorio di S.Agata è ricompreso per intero nell'Unità di paesaggio n. 12 "della Centuriazione", Nell'analisi di maggiore dettaglio dell'evoluzione storica del paesaggio della Bassa Romagna e della percezione del paesaggio contemporaneo, condotta in questa occasione (vedi nel QC), viene confermata questa lettura comprendendo questo territorio nella Sotto-Unità del "Paesaggio della centuriazione di Lugo e Fusignano", salvo alcuni lembi a sud-ovest considerati parte della Sotto-Unità del "Paesaggio della centuriazione di Massalombarda".

In questo comune, tuttavia, i segni della centuriazione sono solo parzialmente conservati e percepibili, essenzialmente ad est del Santerno, in quanto nella parte centrale e occidentale del comune sono stati scompaginati in epoca storica dal corso del fiume e dalle sue divagazioni e risistemazioni idrauliche. Lo stesso piccolo ma ben conservato centro storico di S.Agata, curiosamente, non sorge, come ci si potrebbe attendere, all'intersezione di due assi centuriati.

Dal punto di vista naturalistico e della rete ecologica, la matrice morfologica portante di questo territorio (vedi il precedente cap. 2.1.2 e seguenti) è costituita dal corso d'acqua del Santerno che, pur arginato e drasticamente raddrizzato; proprio a sud e ad ovest di S.Agata persiste la traccia delle sue antiche ampie sinuosità nel corso del "Santerno Morto" e dello Scolo Canalazzo che ripercorrono quello che era il tracciato del fiume fino al secolo XVIII e che, con le ex-golene che racchiudono, ne accrescono sia le valenze paesaggistiche che le potenzialità di corridoio ecologico..

Le ex-golene del Santerno rappresentano anche l'unico nodo importante della rete ecologica che potrebbe essere possibile qualificare e rafforzare in questo territorio comunale, a condizione affrontare con le aziende agricole interessate il tema delle forme di coltivazione delle golene e con gli Enti competenti il tema di una gestione delle opere di manutenzione e governo della vegetazione delle sponde dei corsi d'acqua che non sia conflittuale e distruttiva rispetto alle esigenze di funzionamento come corridoio ecologico.

Per quanto riguarda i percorsi ciclabili, vanno perseguite distintamente due finalità che richiedono soluzioni complementari: da un lato le esigenze locali di collegare con sedi protette il capoluogo con i centri vicini di Lugo e di Massalombarda e con le loro maggiori aree industriali (percorsi casa-lavoro e casa-servizi); dall'altro l'opportunità di sviluppare un itinerario intercomunale di lunga percorrenza e di notevole potenzialità per l'escursionismo e il turismo rurale, lungo gli argini del Santerno da Imola a S.Agata e da qui fino al Reno, dove questo itinerario si riconnette con l'itinerario, di anche maggiore portata e capacità attrattiva, del Primaro-Reno da Ferrara al mare.

Questo itinerario va visto come luogo elettivo intorno al quale favorire lo sviluppo di iniziative economiche private locali in tema di offerta di servizi ricettivi, ristorativi e ricreativi all'escursionismo.

#### **3.1.5. Articolazione del dimensionamento dello sviluppo residenziale**

Per quanto riguarda il comune di Sant'Agata sul Santerno, facendo riferimento al

dimensionamento complessivo dello sviluppo urbano residenziale che, secondo quanto proposto nel cap. 2.6.3, è quantificato in circa 335 alloggi per i prossimi 15 anni, si stima che tale dimensionamento possa essere costituito come segue:

- circa 175 alloggi sono realizzabili attraverso il completamento di Piani urbanistici attuativi approvati ed in corso di attuazione;
- circa 20 alloggi potranno essere ottenuti attraverso il recupero e riuso del patrimonio edilizio sparso nel territorio rurale;
- circa 10 alloggi potranno essere realizzati all'interno del territorio urbanizzato, attraverso interventi di riqualificazione negli ambiti da riqualificare e interventi di addensamento negli ambiti urbani consolidati.

Sulla base di queste stime, si possono quindi ottenere complessivamente circa 200 alloggi senza alcuna urbanizzazione di ulteriori aree; pertanto restano da collocare, utilizzando parti degli ambiti di nuovo insediamento che verranno individuati nel PSC (e che peraltro potranno comprendere anche aree già previste nel PRG pre-vigente di cui non sia stata avviata l'attuazione) circa altri **135 alloggi**.

### **3.1.6. Interventi minori**

Si prevede che una quota del dimensionamento possa essere utilizzata dall'A.C per fare fronte a modeste esigenze di integrazione edilizia, ossia esigenze puntuali di rispondere a singoli problemi abitativi con singoli nuovi edifici o di modesti interventi ricucitura e di integrazione del tessuto urbano, laddove il POC individui in tale contesto urbano l'esigenza di acquisire alla collettività modeste aree per il completamento dei servizi di base.

Per rispondere a queste esigenze, non programmabili a priori né prevedibili nella loro collocazione, si ritiene che il PSC debba prevedere, nel quadro del dimensionamento complessivo previsto, ma al di fuori degli ambiti per nuovi insediamenti individuati, una piccola quota di potenzialità edificatoria da gestire e collocare in sede di pianificazione operativa, sulla base delle istanze che si manifesteranno, ma anche del rispetto di criteri localizzativi preventivamente definiti.

Nel caso di Sant'Agata sul Santerno, si definisce questa quota in circa 10 alloggi.

In sostanza con questa quota, si potrà programmare in sede di POC la realizzazione di un modesto numero di singoli lotti edificabili, per edifici mono o bi-famigliari, o di modesti interventi di ricucitura e integrazione del tessuto urbano, a condizione che la collocazione risponda ai seguenti criteri:

- si tratti di collocazioni strettamente contigue ad altre aree già edificate nei centri minori e nuclei rurali,
- possano essere allacciati alle reti di urbanizzazione, in particolare siano allacciabili ad una rete fognaria pubblica;
- siano aree idonee da un punto di vista geotecnica;
- non si tratti di aree soggette a tutele di natura ambientale (vincoli del PTCP, vincolo paesaggistico....);
- e infine, naturalmente, siano rispettati tutti i vincoli di natura infrastrutturale (rispetti di strade, di elettrodotti, di depuratori e simili).



### **3.1.7. Interventi per l'edilizia sociale**

In considerazione della non elevata potenzialità edificatoria attribuita al Comune di Sant'Agata, rispetto ad altri molto più consistenti centri dell'Unione, non si ritiene opportuno indicare preliminarmente una quota di capacità edificatoria da destinare ad edilizia residenziale di carattere sociale.

Politiche in tal senso potranno, comunque, essere avviate, tramite bandi, utilizzando aree che potranno entrare gratuitamente nella disponibilità del Comune attraverso i meccanismi della perequazione urbanistica.

### **3.2. IL CAPOLUOGO**

Il capoluogo di Sant'Agata costituisce un centro di modeste dimensioni (circa 1700 abitanti al censimento del 2001), ma dotato di una gamma completa di servizi di base, tale da garantire una diffusa offerta di carattere scolastico, sanitario-sociosanitario, culturale e finanziario.

Il centro abitato si sviluppa prevalentemente a nord della San Vitale, attorno ad un nucleo storico posto all'intersezione tra questa e la strada provinciale Bastia.

La prima fase di sviluppo contemporanea interessa le porzioni poste immediatamente ad ovest e a nord del capoluogo, non scavalcando sostanzialmente i limiti costituiti dalla San Vitale e dalla Bastia. La pianificazione più recente ha proposto un significativo sviluppo, ad oggi in fase di attuazione, nella porzione più settentrionale (fino a raggiungere l'asse della via Angiolina) e più modesti sviluppi nella porzione a sud della San Vitale (in direzione della Stazione Ferroviaria).

A sud della San Vitale si localizza, in particolare, il polo sportivo comunale, mentre gli altri principali servizi si localizzano in prossimità del nucleo storico.

Il piano conferma tale impostazione, proseguendo lo sviluppo a nord dell'abitato e proponendo una più modesta direttrice di coronamento del margine urbano a sud, nonché impostando una politica di ulteriore rafforzamento del sistema urbano dei servizi (in particolare del verde e del polo scolastico) per fornire adeguata risposta alla importante crescita demografica che ha interessato il comune.

Un'ulteriore direttrice, da destinarsi prevalentemente alla realizzazione di un parco fluviale, viene introdotta sul fronte orientale dell'abitato, nell'area interclusa tra il cimitero e l'argine del Santerno.

Insedimenti produttivi e magazzini di più vecchio impianto sorgono ad ovest del centro abitato, in contiguità con il tessuto residenziale ma senza determinare particolari problematiche, grazie ad una pianificazione che ha garantito un ordinato sviluppo e che non appare richiedere particolari politiche di riconversione per garantire la compatibilità tra funzioni.

Gli obiettivi generali del piano per il centro di Sant'Agata possono essere così sintetizzati

- valorizzare il centro storico;

- valorizzare il tratto urbano del Santerno, lungo il quale appare necessario completare il processo di realizzazione di un'area boscata (già avviato in prossimità del cimitero), giungendo alla realizzazione di un parco fluviale attrezzato, connesso anche a percorsi ciclo-pedonali;

- potenziare il sistema delle dotazioni territoriali, in particolare dei servizi scolastici, individuando un'area idonea all'ampliamento del polo scolastico, per fare fronte al notevole incremento demografico già in corso e previsto nei prossimi anni;

- riqualificare i tracciati urbani della S.R. San Vitale e della S.P. Bastia che saranno declassati a seguito degli interventi previsti, attraverso un riassetto della sede stradale che privilegia la sosta, la circolazione lenta, il trasporto pubblico

- proseguire lo sviluppo urbano, individuando come potenziali ambiti di sviluppo urbano alternativi la prosecuzione del già avviato sviluppo della porzione nord, assumendo come limite nord dell'abitato la Via Angiolina, e la direttrice sud, a

completamento del margine sud e con l'obiettivo di dare completezza e coerenza al sistema interno della viabilità (tale eventuale direttrice dovrà farsi carico della realizzazione di un adeguato sistema di laminazione delle acque per la porzione meridionale dell'abitato e di garantire la continuità urbanistica tra l'abitato ed il centro urbano).

### ***Gli ambiti da riqualificare***

Nel territorio di Sant'Agata si individua un solo ambito da riqualificare – ambito AR (1) – per una superficie territoriale di circa mq. 2,7 ha.

All'interno di tale ambito 0,6 ha circa potranno essere oggetto di interventi di vera e propria trasformazione urbana, in quanto attualmente occupati da un'attività produttiva ormai incongrua e incompatibile, mentre i restanti 2,1 ha sono rappresentati da porzioni già occupate da funzioni residenziali o compatibili, all'interno delle quali prevedere principalmente interventi di recupero e riqualificazione urbana.

Per la porzione centrale dell'ambito si prevede un intervento di trasformazione urbana stimando, in considerazione delle destinazioni d'uso ipotizzate e di una valutazione di attuabilità dello stesso, una potenzialità teorica di circa 10 alloggi nei 15 anni di riferimento del PSC.

In considerazione della posizione centrale dell'ambito rispetto al centro urbano, l'area presenta un'elevata strategicità, prestandosi a garantire la ricucitura dei tessuti residenziali limitrofi esistenti e ad assicurare un'adeguata risposta alle criticità in essi presenti, soprattutto in termini di parcheggi e verde di vicinato.

Il RUE disciplinerà gli interventi edilizi ammissibili in assenza di specifiche previsioni del POC, dettagliando le politiche area per area. In considerazione dell'elevato livello di commistione tra funzioni non compatibili che caratterizza l'ambito individuato si prospettano comunque sin d'ora politiche tese ad assicurare la semplice ordinaria manutenzione degli edifici esistenti, disincentivando politiche di ampliamento o ammodernamento degli impianti esistenti, a favore di una loro delocalizzazione. Le porzioni attualmente già interessate da insediamenti prevalentemente residenziali, in attesa di risultare coinvolte dall'eventuale intervento di riqualificazione, saranno soggetto alla medesima disciplina degli ambiti urbani consolidati.



## **4 I CONTENUTI DISCIPLINARI DEL PSC E GLI INDIRIZZI SPECIFICI PER CIASCUN AMBITO URBANISTICO DA SVILUPPARE NEL RUE E NEL POC**

### ***4.1 – APPLICAZIONE DELLA PEREQUAZIONE URBANISTICA***

#### **4.1.1 – Motivazioni e metodo**

La perequazione urbanistica è metodo disciplinare ampiamente approfondito e affinato sia sul piano concettuale che su quello della prassi di pianificazione, e come tale è divenuto un preciso riferimento operativo anche per la nuova legge urbanistica della Regione Emilia-Romagna (LR 20/2000).

Nell'evoluzione della disciplina urbanistica in Italia, esso trae origine e motivazione nel momento in cui, da un lato, la giurisprudenza ha sancito la decadenza e l'obbligo di indennizzo dei vincoli urbanistici reiterati, e, dall'altro, il mutare del quadro economico e finanziario degli enti locali ha reso loro sempre più difficile continuare a praticare politiche attive, per i servizi come per l'edilizia sociale, attraverso l'acquisizione delle aree mediante esproprio. Oggi se con uno strumento urbanistico si attribuisce a un'area una destinazione ad uso pubblico che ne inibisce l'edificazione privata e implica l'acquisizione da parte del Comune, l'area deve essere acquistata o espropriata entro cinque anni. Scaduti i cinque anni, il vincolo può essere reiterato per una sola volta e sulla base di specifiche motivazioni che rendono necessario il provvedimento; inoltre il proprietario, a partire dal quinto anno, ha diritto a un indennizzo per il protrarsi del vincolo, che va a sommarsi al prezzo di esproprio.

Questa nuova situazione ha evidenziato i limiti dell'approccio tradizionale e ha reso necessario innovare i metodi con cui si strutturano i piani urbanistici e i meccanismi con cui si acquisiscono le aree che servono alla collettività per sviluppare la 'parte pubblica' delle città senza ricorrere ai vincoli e all'esproprio, e senza che la collettività (il Comune) debba riconoscere al privato per queste aree una rilevante rendita fondiaria (l'incremento di valore rispetto al valore agricolo del suolo), che è generata proprio dagli investimenti pubblici e dalle scelte urbanistiche della collettività stessa.

In questo quadro, da un lato si è individuata e praticata la strada nella negoziazione caso per caso con le proprietà dei suoli, anche a partire dalle proposte dei proprietari stessi, per concordare l'inserimento in PRG delle nuove aree trasformabili, a fronte della cessione al Comune di contropartite più o meno congrue (cessione di aree, realizzazione di opere, ecc.), per lo più attraverso accordi informali e quindi necessariamente poco trasparenti, nel migliore dei casi sanciti in accordi formalizzati.

Dall'altro si è progressivamente elaborato un metodo più strutturato e di valenza più generale, capace di conseguire gli stessi risultati assicurando nel contempo requisiti di equità e di trasparenza delle scelte urbanistiche, e per contribuire a regolare il mercato delle aree secondo regole del gioco definite dalla pubblica amministrazione: appunto la perequazione urbanistica.

Le due suddette modalità sono apparse culturalmente e politicamente contrapposte, ma a ben vedere partono dalla medesima esigenza, differenziandosi nei modi e nei

risultati: la prima esalta gli aspetti di flessibilità, di 'deregulation' e di apertura alle proposte dei privati nel definire le linee dello sviluppo urbano, fino, nelle applicazioni estremizzate, a negare l'utilità del piano urbanistico, la seconda esalta gli aspetti di trasparenza ed equità e conferma il ruolo centrale della pubblica amministrazione nello stabilire le regole del gioco.

Ai sensi dell'art. 7 della LR 20/2000, "la perequazione urbanistica persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali".

Così sinteticamente definito, l'approccio sembra prestarsi in realtà a più sviluppi applicativi, a seconda del quadro di obiettivi che si vogliono perseguire tramite gli interventi di trasformazione urbanistica.

Poiché, come già evidenziato, la valorizzazione economica – ovvero la formazione di rendita fondiaria - di un'area discende direttamente o indirettamente dalle scelte effettuate dal piano pubblico – ovvero da decisioni della collettività -, si può tuttavia sostenere che l'obiettivo di equità da perseguire con il metodo della perequazione debba sostanzarsi, oltre che nell'omogeneo trattamento delle proprietà interessate dalle scelte di piano, anche nel recupero in forma di vantaggio pubblico della valorizzazione eccedente la quota parte che occorre riconoscere alla proprietà per rendere attivabile l'iniziativa di trasformazione prevista.

Proprio perché è la pianificazione a determinare la valorizzazione dell'area privata, è plausibile che il diritto edificatorio riconosciuto alla proprietà sia tale da assicurare ad essa, a seguito del processo di trasformazione urbanistico-edilizia che interesserà l'area, un normale profitto di impresa, e non un profitto di livello speculativo. E ciò in generale comporta che tali diritti corrispondano a indici di edificabilità più bassi di quelli tradizionalmente attribuiti alla proprietà dai piani urbanistici.

Su questi presupposti, il metodo della perequazione urbanistica consiste, in estrema sintesi:

- nel classificare le aree potenzialmente interessabili da trasformazioni urbanistiche in categorie caratterizzate da analoghe condizioni di fatto e di diritto, quindi in modo tendenzialmente oggettivo (ad esempio: aree esterne al perimetro urbano prima classificate come agricole, aree esterne al perimetro urbano già in precedenza edificabili, piccole aree non edificate residue interne al perimetro urbano, aree già edificate e ora dismesse e suscettibili di trasformazione.....);
- nell'attribuire diritti edificatori di pari entità a tutti i proprietari delle aree che si trovano in analoghe condizioni di fatto e di diritto, indipendentemente dalla destinazione specifica, pubblica o privata, assegnata loro dal disegno del piano urbanistico (ad es, aree edificabili e aree per verde pubblico o per strade o per edilizia pubblica ), in modo da non penalizzare nessuna in particolare delle proprietà coinvolte,
- nello stabilire diritti edificatori unitari tendenzialmente bassi (comunque tali da dare luogo ad un valore di mercato che renda conveniente l'intervento) in modo che nell'attuazione del piano l'edificazione che ne consegue possa essere concentrata su una parte limitata delle aree costituenti il comparto interessato dalla trasformazione,

- nel prevedere la cessione gratuita al comune di tutte le altre aree ove non è stata concentrata l'edificazione, anche in eccedenza rispetto alla cessione delle ordinarie dotazioni minime di legge per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- nell'utilizzare tali aree, acquisite così senza esproprio, per attuare le politiche dell'ente locale, vuoi per recuperare le carenze pregresse di aree per attrezzature e spazi collettivi, vuoi per le politiche per la casa.

Il diritto edificatorio assegnato per classi di aree in eguali condizioni di fatto e di diritto sarà concretizzabile direttamente entro la stessa area che lo genera, qualora per essa il disegno urbano previsto dal POC non preveda una destinazione pubblica (o comunque comportante una diretta inedificabilità privata); diversamente il diritto sarà trasferito in aree di altre proprietà non interessate da questo tipo di destinazione (le quali aree, per attuare a loro volta le rispettive potenzialità intrinseche, saranno tenute a recepire le potenzialità provenienti dalle proprietà impossibilitate a concretizzare il proprio diritto entro le loro aree).

Al di là del risultato per certi versi strumentale di non imporre vincoli espropriativi e di acquisire aree gratuitamente, la forza concettuale del metodo della perequazione consiste nella trasparenza e nell'equità di trattamento di tutte le proprietà immobiliari coinvolte, e nella sua capacità di agire sugli esiti della rendita fondiaria, non eliminandola, ma incamerandone una quota sostanziosa a favore della collettività. Il contributo alla formazione della parte pubblica della città e alle politiche pubbliche per la casa che viene richiesto ai privati coinvolti nelle trasformazioni urbanistiche viene 'spalmato' fra tutti i proprietari in proporzione al valore delle loro aree; nessuno viene penalizzato, a tutti viene ridotta la quota di rendita fondiaria che può mettersi in tasca.

#### **4.1.2 - L'esperienza emiliana e la L.R. 20/2000**

In Emilia-Romagna si sono sperimentate alcune fra le prime applicazioni operative in Italia, a partire dai PRG di Misano Adriatico e di Casalecchio di Reno negli ultimi anni ottanta, a cui hanno fatto seguito applicazioni in vari altri comuni, con diverso grado di generalizzazione, e con risultati generalmente soddisfacenti, basti ricordare diversi comuni del Riminese (Cattolica e S.Giovanni in Marignano) e della provincia di Bologna (Anzola, Budrio, Molinella, S.Giovanni in Persiceto, S.Pietro in Casale) e, fra i capoluoghi. Reggio Emilia e parzialmente Ravenna.

In alcuni comuni si è anche già sperimentato ed applicato un impianto normativo che, oltre a prevedere l'acquisizione delle aree in questo modo, assegna al Comune una potenzialità edificatoria aggiuntiva pubblica rispetto ai diritti edificatori 'perequati' riconosciuti ai privati proprietari dei suoli, una quota aggiuntiva di edificazione da spendere sulle aree obbligatoriamente cedute dai privati; ma occorre riconoscere che nella gabbia stretta del PRG tradizionale questi impianti sono andati incontro a limiti, inevitabili rigidità e qualche rischio sul piano della tenuta giuridica, se non ben formulati.

La nuova legge urbanistica emiliana (L.R. 20/2000) non solo ha dato riconoscimento giuridico al metodo, ma ha aperto prospettive applicative più ampie ed efficaci.

Fra le molte innovazioni introdotte con la Legge Regionale n. 20/2000 riferite specificamente alla nuova disciplina urbanistica propria della scala comunale, preme qui mettere in evidenza due rilevanti indicazioni:

- l'indirizzo all'applicazione della perequazione urbanistica (art. 7);
- l'indirizzo alla definizione delle scelte urbanistiche anche attraverso la negoziazione/concertazione con i privati, applicando strumenti concertativi trasparenti (l'art. 18, che generalizza un'impostazione già presente nella l.r. 19/98);

Queste due indicazioni, apparentemente non facilmente conciliabili, mostrano come la legge 20/2000 prospetta una modalità per superare le rigidità e i limiti del PRG tradizionale senza indebolire il piano stesso, conciliando l'uniformità di trattamento delle proprietà immobiliari, tipica della perequazione, con la negoziazione delle proposte di trasformazione urbana di iniziativa privata. Questa modalità si sostanzia a partire dalla netta distinzione fra la sfera dei contenuti strutturali e quella dei contenuti operativi del Piano.

Nel PRG tradizionale, semplificando, i diritti edificatori coincidono con gli indici edificatori, ossia con la capacità insediativa prevista in ciascuna area; e il dimensionamento complessivo coincide con la sommatoria delle aree edificabili ciascuna moltiplicata per il proprio indice di edificabilità, ossia con la sommatoria dei diritti edificatori. Vi è quindi un rapporto matematico, rigido fra queste entità; in questa rigidità consiste il carattere "conformativo" del PRG, come si dice in termini giuridici: ad ogni area individuata come 'edificabile' corrisponde una capacità insediativa e questa dà luogo a un diritto edificatorio; la loro sommatoria è il dimensionamento del Piano; le determinazioni del Piano danno luogo immediatamente a ben precisati diritti (nel caso delle aree identificate come 'edificabili') oppure ad altrettanto netti vincoli (nel caso delle aree a destinazione pubblica).

Il nuovo PSC deve invece avere la caratteristica fondamentale di non essere 'conformativo', ossia di non dare luogo a diritti edificatori, né a vincoli, salvo quelli cosiddetti ricognitivi (ossia derivanti da leggi o dagli strumenti di pianificazione sovraordinata). Ciò deve significare che nel PSC le aree urbanizzabili o trasformabili sono individuate solo come delle potenzialità non necessariamente destinate ad avverarsi, e lo stesso vale per le aree che devono andare al formare nuovi spazi pubblici. La conformazione di diritti edificatori e di vincoli urbanistici va demandata all'approvazione del POC, ed è limitata alla sola porzione a cui si conviene di dare attuazione in un periodo di tempo limitato. Ciò ha fra le altre la conseguenza che il pagamento dell'ICI sulle aree edificabili va limitato a quelle inserite nel POC, perché le altre non lo sono ancora (e non è detto che lo saranno).

Questo carattere non conformativo del PSC trova nella L.R. 20 conferme indirette, implicite, più che una esplicita dichiarazione. Non disponendo ancora di una giurisprudenza, è quanto mai opportuno che la forma e struttura che si dà al PSC sia tale da avvalorare questo carattere, per evitare che, in caso contrario, qualche giudice finisca per stabilire diversamente.

Un modo per avvalorare il carattere non conformativo del PSC si individua nel portare fino in fondo la distinzione, anzi la scissione, concettuale e operativa, fra i "diritti edificatori" da un lato (art 7 della L.R. 20), la "capacità insediativa" ovvero "carico insediativo" dall'altro (art. A-11 e A-12), e ancora l'estensione degli ambiti di potenziale trasformazione, in modo da sciogliere i rapporti matematici fra queste entità che caratterizzavano il PRG.

Questa strada richiede che la capacità insediativa massima complessiva (il "dimensionamento" del Piano secondo la terminologia corrente), i diritti edificatori, la capacità insediativa dei diversi ambiti o porzioni urbane, e la perimetrazione degli



ambiti di potenziale trasformazione siano definiti ciascuno con metodiche e finalità distinte, ed espressi e misurati in modo diverso:

- il dimensionamento complessivo sulla base di ragionevoli previsioni di fabbisogno e in relazione agli obiettivi e alle politiche che l'Amministrazione intende svolgere, nel quadro della pianificazione sovraordinata e della concertazione con gli altri comuni;
- i diritti edificatori secondo le metodiche della perequazione;
- la capacità insediativa massima ammissibile in ciascun ambito o porzione urbana, sulla base delle valutazioni di sostenibilità e degli obiettivi di qualità urbana che si intendono perseguire in tale porzione urbana;
- i perimetri degli ambiti di riqualificazione e di nuovo insediamento sulla base delle opportunità urbanistiche.

Nel PSC la capacità insediativa massima (complessiva e per ambiti) va precisamente definita (lo chiede la legge e, a prescindere da ciò, è condizione ovvia per svolgere le valutazioni di sostenibilità): è quella che è stata proposta per ciascun comune nel precedente Cap. 2.6.3.. Gli ambiti idonei per nuovi potenziali insediamenti vanno pure individuati (lo chiede la legge, al di là del fatto che si possono utilizzare livelli diversi di precisione di tale individuazione). Infine anche i diritti edificatori è bene che siano precisamente definiti in sede di PSC in relazione a precise casistiche di situazioni di fatto e di diritto (la legge non lo prescrive ma palesemente lo raccomanda, e questo è comunque un cardine della perequazione): su questo si formulano prime proposte nel successivo Cap. 3.1.3.

La novità non consiste quindi nella possibilità di lasciare indefinita ciascuna di tali entità, ma nella possibilità di rendere, plastici, flessibili i rapporti fra loro.

Naturalmente ciascuna di queste entità non potrà essere stabilita in modo del tutto indipendente dalle altre, dovranno essere assicurati rapporti "ragionevoli", "plausibili" fra esse, ma può essere fatta cadere ogni meccanica connessione fra l'una e l'altra entità, fino al momento in cui tali rapporti saranno definiti con il POC.

Così nel PSC:

- la capacità edificatoria complessiva prevista nel piano (il "dimensionamento") potrà essere costituita non solo da diritti edificatori ma anche, per una quota non necessariamente precisata, da edificabilità aggiuntiva attribuita alla disponibilità dell'Amministrazione Comunale, da spendere per realizzare edilizia con connotati sociali se il Comune intende svolgere attivamente una politica per la casa sociale;
- la capacità insediativa di un'area edificabile non coincide più con i diritti edificatori riconosciuti alla proprietà dell'area stessa, poiché nell'area saranno in genere 'paracadutati' anche diritti edificatori provenienti da altrove, nonché eventuali quote della capacità edificatoria aggiuntiva attribuita al Comune;
- i diritti edificatori di un'area non coincidono necessariamente con la possibilità di costruirci (così anche ad aree soggette a vincoli di inedificabilità o che comunque non si intende far edificare possono essere attribuiti diritti edificatori, da spendere altrove, al fine di acquisirle al patrimonio della collettività);
- infine le aree di potenziale trasformazione saranno individuate in misura sovrabbondante, in modo che la sommatoria delle capacità insediative massime riconosciute come sostenibili in ciascuna di esse sarà opportunamente superiore al

“dimensionamento” complessivo; così si rende esplicito, comprensibile anche al mercato, che non tutte le aree individuate come potenzialmente trasformabili potranno essere inserite nel POC e realmente trasformate, ma, al contrario, queste sono, almeno in parte, alternative fra loro. L’attuazione piena degli obiettivi quantitativi del PSC non richiede l’utilizzo di tutti gli ambiti considerati trasformabili.

La fissazione di un dimensionamento massimo del PSC, e, per altro verso, l’individuazione nel PSC di potenzialità di trasformazione sovrabbondanti e alternative, che peraltro non conformano diritti, consegna in mano al Comune margini di flessibilità nell’attuazione prima impensabili e può introdurre parziali elementi di concorrenza in un mercato da sempre intrinsecamente oligopolistico, dove la concorrenza è sempre stata una pia illusione.

Perequazione e flessibilità si possono sposare se, nell’impianto del PSC:

- i diritti edificatori sono prefissati in sede di PSC, non con riferimento a precisate aree ma con riferimento a precise casistiche, sono uguali per tutte le aree nelle medesime condizioni di fatto e di diritto, sono non negoziabili (però trasferibili da area ad area);
- la capacità insediativa è pure individuata in sede di PSC nei suoi termini generali, nei suoi valori massimi (il “dimensionamento”), e può essere tale da assicurare al Comune una quota significativa di edificabilità aggiuntiva rispetto ai diritti edificatori, da spendere per edilizia con connotati sociali,
- la capacità insediativa è pure collocata e distribuita nel territorio, per centri abitati, in modo da poterla verificare rispetto alle condizioni generali di sostenibilità con la VALSAT, ma con margini che consentano flessibilità in sede operativa nel collocare e spostare i carichi urbanistici effettivi secondo le opportunità; .
- le aree di potenziale localizzazione della capacità insediativa prevista sono pure individuate, in esse considerando i residui delle attuazioni in corso, gli ambiti di riqualificazione e quelli per potenziali nuovi insediamenti;
- ma il carico urbanistico effettivo delle singole operazioni di trasformazione, le funzioni e le densità edilizie attuabili nelle diverse aree, anche oltre e in aggiunta ai diritti edificatori, sono viceversa entità flessibili, negoziabili, variabili progettuali, possibile oggetto di bandi e di accordi con i privati.

#### **4.1.3 – La casistica dei diritti di edificatori**

Nelle Norme di attuazione del PSC è esposta la casistica delle situazioni di fatto e di diritto delle aree potenzialmente interessabili da trasformazioni urbanistiche. Per ciascuna di tali casistiche vengono forniti i parametri, ossia le regole fondamentali a cui il POC dovrà attenersi nell’attribuire i diritti edificatori.

Il diritto edificatorio rappresenta la potenzialità di edificazione che il POC riconosce e attribuisce ai soggetti proprietari di una determinata area o immobile o insieme di aree o immobili nel caso in cui tale area sia interessata da un comparto di trasformazione urbanistica o sia ceduta al Comune nel quadro di una trasformazione urbanistica prevista nel POC stesso. Il diritto edificatorio diventerà quindi effettivo solo nel momento in cui il POC definisca i termini e le modalità di una determinata operazione di trasformazione urbanistica che coinvolga detta area ed è attuabile esclusivamente nei termini, nei modi e nella localizzazione stabiliti nel POC. L’entità del diritto

edificatorio è espressa in mq di SC ed è calcolata sulla base di un indice perequativo espresso in mq di SC per mq dell'area. IL PSC definisce per ciascuna casistica una forchetta di valori dell'Indice perequativo, all'interno dei quali il valore effettivo sarà stabilito nel POC.

Si danno così, già nel PSC i riferimenti fondamentali per l'applicazione della perequazione urbanistica, pur lasciando al momento dell'elaborazione del POC dei margini di flessibilità da utilizzare in relazione alle condizioni di mercato che si presenteranno in quel momento e che possono variare nel tempo.

Naturalmente, il diritto edificatorio di un'area non corrisponde con l'indice complessivo di densità edilizia che sarà assegnato dal POC a quell'area edificabile (UT); quest'ultimo sarà definito secondo valori urbanisticamente appropriati a quello specifico contesto, e quindi l'edificabilità complessiva di tale area sarà di norma più elevata di quella espressa dal solo diritto edificatorio della proprietà. La differenza fra la capacità edificatoria corrispondente a tale diritto e quella derivante dall'indice UT assegnato al comparto rappresenta la potenzialità edificatoria che dovrà essere trasferita in tale area da altre aree ovvero che il Comune si riserva per la propria manovra per interventi di edilizia sociale.

## **4.2 – GLI INDIRIZZI SPECIFICI PER CIASCUN TIPO DI AMBITO URBANO AI SENSI DELLA L.R. 20/2000 DA SVILUPPARE NEL RUE E NEL POC**

### **4.2.1 – Centri storici**

Ai sensi della L.R. 20/2000 – art. A-7- *“Costituiscono i centri storici i tessuti urbani di antica formazione che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa e della stratificazione dei processi della loro formazione. Essi sono costituiti da patrimonio edilizio, rete viaria, spazi inedificati e altri manufatti storici. Sono equiparati ai centri storici, gli agglomerati e nuclei non urbani di rilevante interesse storico, nonché le aree che ne costituiscono l'integrazione storico ambientale e paesaggistica”*.

Ai sensi del PTCP che individua San'Agata sul Santerno come 'centro storico', il PSC conferma le perimetrazioni delle zone "A" definite dalla pianificazione pre-vigente, riportando nella Tav. 4 la perimetrazione assunta.

Il Centro Storico di Sant'Agata si presenta con un buon livello di leggibilità e di riconoscibilità da parte della cittadinanza, evidente in particolare proveniendo dal San Vitale, grazie al pregevole ingresso monumentale che lo contraddistingue. Le principali criticità che lo caratterizzano appaiono evidentemente connesse alla prossimità con importanti assi stradali che determinano flussi di traffico assolutamente incompatibili con il tessuto urbano e tali da determinare un livello non adeguato di qualità urbana. La prossimità del centro storico alla S.P. Bastia e alla S.R. San Vitale costituiscono un elemento di criticità a cui occorrerà fornire adeguata risposta per mezzo della realizzazione delle previsioni infrastrutturali prospettate dal PSC. Tali soluzioni permetteranno di deviare i flussi viari, in particolare dei mezzi pesanti, all'esterno del centro abitato, rendendo così possibile attuare politiche di riqualificazione degli assi stradali tesi ad incrementare la qualità urbana (anche attraverso politiche unitarie di arredo urbano) e la sicurezza stradale, favorendo in particolare l'utenza debole (pedoni e ciclisti).

Gli interventi ordinari di iniziativa privata nel centro storico sono di norma disciplinati nel RUE, che confermerà nella sostanza la disciplina particolareggiata per la conservazione e la valorizzazione dei centri storici definita dal PRG pre-vigente, e possono avvenire per intervento edilizio diretto. A ciascun edificio, o unità edilizia, il RUE attribuisce la specifica categoria di tutela che corrisponde a differenti modalità e condizioni di intervento, rapportate alle valenze del singolo immobile: beni di interesse storico-architettonico (in questo caso già individuati come tali nel PSC), beni di pregio storico-culturale e testimoniale, edifici di epoca recente privi di volatori storici ma compatibili e congruenti con il contesto storico, edifici di epoca recente, o profondamente trasformati per i quali prevedere anche interventi di ristrutturazione o demolizione e ricostruzione finalizzati ad una maggiore compatibilità con i caratteri del contesto, e così via.

Nei centri storici di norma si applicano le seguenti disposizioni di legge:

- a) è vietato modificare i caratteri che connotano la trama viaria ed edilizia, nonché i manufatti anche isolati che costituiscono testimonianza storica o culturale;
- b) sono escluse rilevanti modificazioni alle destinazioni d'uso in atto, in particolare di quelle residenziali, artigianali e di commercio di vicinato;

c) non è ammesso l'aumento delle volumetrie preesistenti e non possono essere rese edificabili le aree e gli spazi rimasti liberi perché destinati ad usi urbani o collettivi nonché quelli di pertinenza dei complessi insediativi storici.

In sede di POC sarà possibile individuare e disciplinare eventuali interventi che, per la particolare complessità o delicatezza, debbano esulare dalle ordinarie disposizioni del RUE e siano pertanto da sottoporre ad un Piano Urbanistico Attuativo o ad un progetto unitario convenzionato.

Il POC inoltre è la sede per la programmazione e il coordinamento degli interventi di interesse generale, di iniziativa pubblica o privata: ad es. gli interventi da attuarsi per il miglioramento della vivibilità e qualità ambientale del centro storico, progetti specifici di arredo urbano e per la riqualificazione e integrazione delle dotazioni e degli spazi pubblici, progetti per il sostegno e lo sviluppo delle attività economiche e sociali, (ad es. i Programmi di Valorizzazione Commerciale), ecc..

Il POC è infine la sede per individuare eventuali aree o immobili da acquisire ad uso pubblico per attrezzature e spazi collettivi, anche attraverso il loro inserimento in comparti attuativi ad arcipelago, l'attribuzione di un diritto edificatorio nei termini di cui al precedente art. 4.6 punto 5 lettera A1), e il trasferimento di tale diritto edificatorio in altra parte del comparto.

#### **4.2.2 – Ambiti urbani consolidati**

Per ambiti urbani consolidati si intendono *“le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate con continuità, che presentano un adeguato livello di qualità urbana e ambientale tale da non richiedere interventi di riqualificazione”*. L'adeguato livello di qualità urbana è riferito alle caratteristiche dell'impianto urbanistico e del tessuto edilizio ma anche a valutazioni quantitative e qualitative delle dotazioni territoriali di cui ciascuna zona dispone: reti di urbanizzazione, aree per attrezzature e spazi collettivi (aree a verde di vicinato, parcheggi, .....), dotazioni ambientali.

In questi ambiti, appunto in quanto considerati 'consolidati' nel loro impianto urbanistico, non si reputano necessarie operazioni di profonda trasformazione o di esteso reimpianto, mentre saranno in generale possibili ed opportuni gli interventi diffusi sulle singole unità edilizie, sia interventi di tipo conservativo per l'ammodernamento e rinnovo degli edifici sia interventi sostitutivi (demolizione e ricostruzione), questi ultimi naturalmente con l'esclusione delle eventuali singole unità edilizie che siano tutelate come beni di pregio storico-testimoniale. Saranno anche possibili e localmente opportuni interventi pubblici di miglioramento delle dotazioni e attrezzature e di qualificazione dell'arredo degli spazi pubblici.

Negli ambiti urbani consolidati le politiche atte a consentire o favorire la densificazione (ossia l'incremento dei volumi costruiti) possono essere considerate opportune, in alternativa alla nuova urbanizzazione, in particolare nei centri abitati piccoli e medi, in particolare nelle porzioni caratterizzate da densità edilizie basse e da tipologie edilizie prevalentemente mono-bifamiliari. Tali interventi andranno tuttavia valutati attentamente in relazione alla loro effettiva sostenibilità e connessi, comunque, ad interventi di sostituzione edilizia finalizzata a garantire la realizzazione di edifici caratterizzati da una migliore efficienza energetica. Viceversa la densificazione va considerata inopportuna per quelle parti urbane più dense, nelle quali le reti infrastrutturali sono già generalmente sovraccariche.

Nelle Tav. 4 sono individuate, all'interno degli ambiti urbani consolidati (**AUC**), porzioni di tessuti con caratteristiche o condizioni particolari che possono richiedere politiche differenziate e di cui sarà utile tenere conto nella stesura della disciplina degli interventi ammissibili che sarà materia del RUE:

- le porzioni caratterizzate dalla presenza o contiguità di particolari elementi di pregio testimoniale o ambientale: ad es. edifici o complessi storico-architettonici esterni al centro storico, tessuti morfologicamente omogenei di pregio testimoniale, aree a verde privato con alberature di pregio, aree strettamente contigue e correlate a qualcuno degli elementi suddetti. Per queste porzioni la disciplina edilizia del RUE dovrà porre particolare attenzione alla tutela dei singoli elementi meritevoli e ad evitare interventi incongrui; gli addensamenti edilizi saranno in linea di massima inopportuni.
- le porzioni attuate o in corso di completamento sulla base di un piano attuativo unitario, di iniziativa pubblica (ad es. il PEEP) o privata: sono porzioni quindi caratterizzate da unitarietà di impianto urbanistico e, solitamente, da un adeguato livello di dotazioni di verde e di parcheggi; per queste porzioni la disciplina edilizia del RUE confermerà di norma, salvo esigenze particolari, i parametri di impianto (altezze massime, densità....) del piano attuativo con cui sono stati realizzati;
- le porzioni che rappresentano frange urbane scarsamente strutturate ovvero insediamenti lineari lungo le strade.

Negli ambiti consolidati sono individuate le principali e più estese aree che ospitano le maggiori attrezzature e spazi collettivi, qualora interne al territorio urbano. Fra le dotazioni sono anche utilmente individuate le principali dotazioni territoriali, ossia i depuratori e i cimiteri, in relazione ai vincoli di rispetto che comportano.

Gli ambiti consolidati di Sant'Agata presentano, per lo più, tessuti urbani non caratterizzati da particolari criticità o eccessiva densità. Interventi puntuali di ragionevole densificazione appaiono di norma compatibili.

Particolari disposizioni regolamentari, tese ad evitare l'incremento del carico urbanistico, andranno previste, in sede di RUE, per l'insediamento lineare di frangia sviluppatosi lungo il tratto più settentrionale della via Bastia, in prossimità delle attività produttive a nord della via Angiolina e per quelle parti di albiti consolidati ricadenti all'interno della fascia di pertinenza fluviale.

#### **4.2.3 – Ambiti urbani da riqualificare**

Costituiscono ambiti da riqualificare le parti del territorio urbanizzato che necessitano di politiche di riorganizzazione territoriale, che favoriscano il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano ed una più equilibrata distribuzione di servizi, di dotazioni territoriali o di infrastrutture per la mobilità; ovvero necessitano di politiche integrate volte ad eliminare le eventuali condizioni di abbandono e di degrado edilizio, igienico, ambientale e sociale che le investono. Non necessariamente comprendono invece quei tessuti ove sono presenti carenze puntuali di determinate dotazioni, ovvero problematiche diffuse affrontabili con ordinari interventi di qualificazione; queste porzioni possono essere fatte rientrare negli Ambiti consolidati.

Nella Tav. 4 del PSC, si classificano come ambiti da riqualificare (**AR**) le porzioni di territorio per cui si valuta opportuno avviare interventi di riqualificazione. All'interno degli ambiti AR, sono evidenziate nella Tav. 4 con campiture diverse due differenti

situazioni:

- le parti occupate prevalentemente o totalmente da attività produttive o di servizio collocate all'interno o a ridosso di insediamenti urbani residenziali, dismesse o di possibile dismissione/conversione;
- le parti rappresentata da insediamenti, spesso prevalentemente residenziali, contigui ai precedenti, caratterizzati da carenze funzionali o di dotazione di spazi collettivi, ovvero penalizzati dalla contiguità con insediamenti o infrastrutture fonti di inquinamento o degrado ambientale.

Ferma restando al possibilità di approfondire e rivedere questa distinzione in sede di POC., tali due differenti situazioni danno luogo a differenti possibili politiche e linee di azione.

Per le prime la riqualificazione può (o deve) comportare interventi di prevalente trasformazione urbana: ristrutturazione urbanistica, sostituzione di cospicui insediamenti dismessi o obsoleti con insediamenti residenziali o prevalentemente residenziali e dotazioni di spazi collettivi; la trasformazione-sostituzione può contribuire al miglioramento della qualità urbana anche delle aree circostanti. Naturalmente anche in questi casi, qualora le attività produttive siano ancora attive, fino al momento della dismissione può essere assicurata loro permanenza e l'eventuale soddisfacimento delle loro esigenze produttive in termini di compatibilità con il contesto. In questi casi PSC, nelle norme e nella scheda di Valsat, definisce l'entità dei diritti edificatori in relazione alle condizioni di fatto e di diritto dei suoli, i carichi urbanistici massimi realizzabili e gli standard di qualità urbana ed ambientale da assicurare, gli specifici obiettivi e prestazioni da perseguire in ciascun ambito.

Possono rientrare in questa casistica anche insediamenti produttivi per i quali si considera opportuna un'evoluzione delle attività in essere (con o senza sostituzione edilizia) nella direzione di attività ancora di tipo produttivo ma più compatibili con il circostante contesto residenziale, o di attività dei servizi o attività commerciali e terziarie, o un mix di queste destinazioni: in sostanza in questi casi la riqualificazione consiste nella progressiva compatibilizzazione delle attività produttive e nell'offerta di servizi al contesto urbano, senza modificare il carattere essenzialmente o prevalentemente non residenziale delle tipologie e degli usi.

Per le porzioni prevalentemente residenziali, la riqualificazione può avvenire prevalentemente e preferibilmente attraverso interventi di recupero e ammodernamento dell'edilizia esistente e delle urbanizzazioni esistenti, o anche attraverso interventi di sostituzione, ma in genere senza necessità di profonde trasformazioni. Questi insediamenti possono inoltre trarre giovamento e riqualificazione dalla trasformazione o compatibilizzazione delle contigue porzioni produttive, ricavando da queste trasformazioni quelle dotazioni che consentono di recuperare le carenze pregresse ovvero superando i fattori di impatto ambientale che le penalizzano. Per queste porzioni non si prevedono significativi incrementi del carico urbanistico e valgono i medesimi indirizzi espressi nel punto precedente per gli ambiti urbani consolidati.

Gli ambiti di riqualificazione (AR) costituiscono il campo di applicazione del programmi di riqualificazione urbana, di bilancio delle relative trasformazioni e di valutazione dei loro effetti.

Nella definizione delle nuove potenzialità edificatorie di insediamenti dismessi per i quali si preveda la trasformazione in insediamenti urbani residenziali, sono applicabili

gli indirizzi generali precedentemente espressi riguardanti l'applicazione dei principi della perequazione urbanistica: la potenzialità edificatoria attribuita in caso di trasformazione alla proprietà del suolo di ciascun insediamento dismesso sarà rapportata all'estensione fondiaria e alla sua collocazione rispetto alla classificazione del territorio, mentre non sarà di norma rapportata all'entità dell'edificazione in essere destinata alla demolizione, da considerare irrilevante ai fini del valore urbanistico dell'area; potrà tenersi conto aggiuntivamente dell'entità degli edifici esistenti, limitatamente a quelli per i quali si preveda il recupero in relazione al loro interesse storico-testimoniale.

#### **4.2.4 – Ambiti per nuovi insediamenti urbani**

*Ai sensi della L.R. 20/2000, “Gli ambiti per i nuovi insediamenti sono costituiti dalle parti del territorio oggetto di trasformazione intensiva, sia in termini di nuova urbanizzazione per l'espansione del tessuto urbano, da individuarsi prioritariamente nelle aree limitrofe ai centri edificati, che in termini di sostituzione di rilevanti parti dell'agglomerato urbano. Gli ambiti per i nuovi insediamenti sono caratterizzati dalla equilibrata compresenza di residenza e di attività sociali, culturali, commerciali e produttive con essa compatibili”.*

Va chiarito che vanno considerati ‘ambiti per nuovi insediamenti urbani’ anche aree che si intenda acquisire alla collettività per destinare interamente a verde pubblico o all'integrazione del sistema dei servizi ed attrezzature collettive; così vengono quindi classificate le aree non urbanizzate che nel PRG pre-vigente avevano questa destinazione, finora non attuata, e che si voglia confermare a questa destinazione.

Ancora, possono essere considerati “ambiti per nuovi insediamenti” anche aree già interessate da insediamenti dimessi e da sostituire, qualora alla loro sostituzione non si attribuiscono particolari obiettivi di riqualificazione del contesto.

Nella Tav. 4 del PSC sono individuate due tipologie di ambiti per nuovi insediamenti:

- quelli che, secondo il PSC, sono potenzialmente urbanizzabili per destinazioni prevalentemente residenziali, per le attività terziarie e di servizio complementari alla residenza, oltre che, naturalmente, per le relative dotazioni di attrezzature e spazi collettivi e dotazioni ecologiche;
- quelli che, secondo il PSC, sono potenzialmente utilizzabili soprattutto o esclusivamente per il completamento del sistema dei servizi e delle dotazioni territoriali (attrezzature e spazi collettivi, dotazioni ecologiche); in questi quindi la funzione residenziale è esclusa ovvero può essere ammessa in termini marginali, a seconda delle disposizioni normative specifiche di ciascun ambito. Rientrano fra questi anche ambiti che sono gravati da vincoli di inedificabilità in forza di disposizioni sovraordinate (vincoli evidenziati nella Tav. 3): per questi quindi l'utilizzazione, anche per servizi e spazi pubblici, può avvenire esclusivamente in forme che rispettino le norme di tutela applicabili.

Va richiamato infine che gli ambiti potenzialmente urbanizzabili per l'edificazione sono decisamente più estesi di quanto occorrerà effettivamente urbanizzare per collocarvi le quantità di residenza e servizi previste in ciascun centro ai sensi di quanto stabilito nel



precedente cap. 3.1.5. Ciò significa che gli ambiti per nuovi insediamenti rappresentano potenziali direttrici di sviluppo urbano in una qualche misura alternative fra loro. Ciò conferma che l'individuazione degli ambiti per nuovi insediamenti nel PSC non dà luogo a diritti edificatori, ma solo a potenzialità, che per una parte di essi potranno concretizzarsi, attraverso il POC nella misura e secondo tempi correlati con le esigenze di sviluppo urbano, sulla base di preliminari procedure concorrenziali (bandi) e della firma di accordi fra il Comune e le proprietà ai sensi dell'art. 18 della L.R. 2072000; mentre per un'altra parte resteranno sulla carta, ossia resteranno aree ad uso agricolo.

#### **4.2.5 – Dotazioni territoriali**

Le dotazioni territoriali, ai sensi della L.R.20, comprendono:

- le Infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, ossia gli impianti e le reti tecnologiche che assicurano la funzionalità e la qualità igienico sanitaria degli insediamenti;
- le attrezzature e spazi collettivi, ossia il complesso degli impianti, opere e spazi attrezzati pubblici, destinati a servizi di interesse collettivo (quelli che erano gli "standard" secondo la terminologia della precedente legge urbanistica);
- le dotazioni ecologiche ed ambientali, ossia l'insieme degli spazi, delle opere e degli interventi che concorrono, insieme alle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, a migliorare la qualità dell'ambiente urbano, mitigandone gli impatti negativi. Le dotazioni sono volte in particolare: alla tutela e risanamento dell'aria e dell'acqua ed alla prevenzione del loro inquinamento; alla gestione integrata del ciclo idrico; alla riduzione dell'inquinamento acustico ed elettromagnetico; al mantenimento della permeabilità dei suoli e al riequilibrio ecologico dell'ambiente urbano; alla raccolta differenziata dei rifiuti.

Le dotazioni territoriali non costituiscono nel PSC un "ambito" normativo a se stante, ma fanno parte, a seconda della loro collocazione, degli ambiti in cui ricadono: consolidati, da riqualificare, ecc. oppure del territorio rurale.

Nella Tav. 4 sono individuate graficamente esclusivamente le dotazioni territoriali più importanti e che occupano superfici consistenti, e in particolare:

- le più importanti aree che ospitano servizi pubblici o spazi collettivi, in particolare quelle che svolgano un ruolo anche sovralocale;
- le più importanti attrezzature di interesse generale, quali i maggiori depuratori e i cimiteri;
- le principali aree occupate da infrastrutture per la mobilità e lo scambio intermodale.

Viceversa non sono identificate in forma areale:

- le aree urbane per attrezzature e spazi collettivi di rilievo locale (le aree per attrezzature e spazi collettivi attuate sono peraltro individuate negli elaborati del Quadro conoscitivo relativi allo stato di attuazione dei PRG);
- le infrastrutture lineari (strade, ferrovie, reti tecnologiche).

Per quanto riguarda le infrastrutture per la mobilità, le principali determinazioni del PSC

aventi un rilievo sovracomunale sono illustrate nel precedente Cap. 2.3 ed evidenziate nella Tav. 1; inoltre nella Tav. 4 sono evidenziate le principali scelte di assetto della mobilità negli ambiti urbani, ossia i principali assi stradali che, a partire dalla viabilità extraurbana, svolgono la funzione di penetrazione e distribuzione nel tessuto urbano, nonché le ipotesi di massima di nuove strade di penetrazione e distribuzione urbana da realizzare.

Le principali attrezzature generali e tecnologiche (depuratori, cimiteri, linee elettriche ad alta tensione) sono riportate nella Tav. 4 in quanto le rispettive fasce di rispetto rappresentano dei limiti o dei condizionamenti allo sviluppo insediativo, e nel contempo sono esse stesse dotazioni ecologiche, finalizzate alla mitigazione degli impatti delle rispettive attrezzature. La rappresentazione completa e normativamente efficace delle fasce di rispetto delle infrastrutture dovrà essere rappresentata nelle cartografie del RUE che saranno a scala maggiore.

#### **4.2.6 – Dotazioni di attrezzature e spazi collettivi**

Anche se il PSC non ha il compito di individuare dettagliatamente tutto il sistema delle aree per attrezzature e spazi collettivi, (e non può individuare le aree da destinare a nuove attrezzature collettive, se non in forma indicativa e di massima in quanto non può porre vincoli preordinati all'esproprio), tuttavia il PSC ha il compito di definire gli obiettivi di dotazione da raggiungere, sia in termini quantitativi che qualitativi..

Per quanto riguarda gli obiettivi quantitativi, ossia gli standard di dotazione per abitante da raggiungere, si assumono gli obiettivi indicati nelle Norme del PTCP (Art. 9.2) che vengono recepite nell'art. 4.3 delle Norme del PSC.

In particolare, per gli insediamenti residenziali e relative funzioni complementari si assume la dotazione-obiettivo di aree di proprietà pubblica per attrezzature e spazi collettivi pari ad almeno 30 mq. di aree per ogni abitante residente (nei comuni della Bassa Romagna la popolazione presente di norma non è superiore a quella residente). Nel solo caso della Città di Lugo oltre alla suddetta dotazione per abitante si dovrà tenere conto di dotazioni aggiuntive in materia di parcheggi con riferimento alla popolazione fluttuante che fruisce di servizi pubblici sovracomunali quale l'ospedale e le scuole superiori.

Tenendo conto dei dati di censimento e delle caratteristiche medie dell'attività edilizia recente (dimensione media degli alloggi e delle famiglie), si ritiene congruo, per quanto riguarda i nuovi interventi, equiparare un abitante a 44 mq. di superficie complessiva (SC), pertanto i nuovi insediamenti dovranno fornire uno standard di nuove dotazioni non inferiore a 70 mq ogni 100 mq di SC..

Sarà comunque possibile in sede di POC incrementare l'obiettivo di dotazioni minimo da realizzare in tutti i nuovi insediamenti programmati, o per parte di essi, laddove tale livello risulti insufficiente.

Nella verifica delle dotazioni esistenti e previste di aree per attrezzature e spazi collettivi riferiti agli insediamenti residenziali, ai fini del raggiungimento del suddetto valore-obiettivo attraverso aree che abbiano effettivamente le caratteristiche qualitative idonee all'uso, non si dovrà tenere conto:

- delle aiuole stradali e delle aree, ancorché sistemate a verde, aventi funzioni di arredo, di mitigazione degli impatti e di ambientazione delle sedi stradali;

- dei parcheggi di urbanizzazione primaria di cui all'art. A-23 della L.R. 20/2000;
- dei parcheggi a servizio specifico di grandi attrezzature a carattere sovracomunale;
- delle aree, ancorché sistemate a verde, aventi la funzione di raccolta e accumulo delle acque piovane;
- delle aree comprese all'interno delle fasce di rispetto degli elettrodotti definite ai sensi della L.R. 30/2000 e della Delibera della Giunta regionale n.197/2001 contenente le direttive applicative, e successive modificazioni, salvo che siano destinate a parcheggi;
- delle aree, ancorché sistemate a verde, che per le caratteristiche morfologiche o di localizzazione o per la ridotta dimensione non siano fruibili ed attrezzabili per alcuna delle funzioni elencate all'art. A-24 comma 2 della L.R. 20/2000;
- delle aree a parco pubblico ma collocate in contesto extraurbano.

Tali aree possono viceversa essere considerate fra le dotazioni ecologiche.

Per quanto riguarda l'insieme degli insediamenti ricreativi, ricettivi, direzionali e commerciali, siano essi compresi all'interno di insediamenti urbani o di ambiti specializzati per attività produttive, si stabilisce la dotazione-obiettivo di aree di proprietà pubblica per attrezzature e spazi collettivi, pari ai 100 mq. per ogni 100 mq. di superficie lorda di pavimento.

Per quanto riguarda gli insediamenti produttivi industriali, artigianali e per il commercio all'ingrosso inseriti in ambiti specializzati per attività produttive, si stabilisce la dotazione-obiettivo di aree di proprietà pubblica per attrezzature e spazi collettivi, pari al 15% della superficie territoriale complessiva destinata a tali insediamenti.

Le dotazioni minime suddette costituiscono inoltre l'entità della dotazione minima di aree da sistemare e da cedere al Comune da parte di ciascun intervento, in relazione alle funzioni previste, quale concorso alla realizzazione delle dotazioni territoriali ai sensi dell'art. A-26 della L.R. 20/2000.

I dati analitici relativi all'attuazione delle zone G previste nei PRG risultano analiticamente riportati all'interno del Quadro conoscitivo.

Sostanzialmente, risultano già raggiunti e superati in tutti i comuni della Bassa Romagna gli standard di dotazione per abitante che erano prescritti ai sensi della L.R. 47/78 (ossia 25 mq./abitante per i comuni con meno di 10.000 abitanti e 30 mq./abitante per i comuni maggiori)

Persino disaggregando i dati per ciascun centro abitato risulta che in tutte le località gli standard minimi di zone G sono già raggiunti e superati in rapporto alla popolazione residente, potendosi peraltro registrare specifiche localizzate carenze di determinate tipologie di servizi.

Sembra ormai plausibile affermare che per tutti e dieci i comuni il raggiungimento dello standard di legge non è più un problema, o, in altri parole, che il tema delle dotazioni di attrezzature e spazi collettivi non si pone più, in nessun comune, in termini prevalentemente quantitativi, ma si pone piuttosto in termini qualitativi. Infatti il raggiungimento e superamento degli obiettivi di tipo quantitativo non garantisce di per sé anche della qualità complessiva del sistema dei servizi, né della qualità di ciascun

servizio offerto.

Ciò è del resto in linea con quanto si sta verificando in buona parte della regione: i Comuni si sono dati autonomamente obiettivi di qualità che vanno oltre il raggiungimento dello standard e gli aspetti rilevanti delle politiche per i servizi e le attrezzature collettive oggi attengono alla qualità dell'offerta, alla messa a sistema delle aree pubbliche per dare luogo ad effetti di rete anche in sinergia con il sistema dei servizi privati, agli aspetti gestionali.

Il PSC pertanto, sulla base della valutazione quantitativa, qualitativa e della distribuzione nel territorio delle dotazioni in essere e in corso di attuazione:

- assume come obiettivo un'articolazione della dotazione complessiva minima di 30 mq/abitante per tipologia di servizi (elevabile dove per esperienza pregressa si sia dimostrata insufficiente),
- indirizza il POC a stabilire un'articolazione di questo standard per tipologia di servizio che, in linea orientativa potrà attestarsi sui seguenti valori: istruzione: 3 mq/abitante; attrezzature di interesse collettivo, civili e religiose: 4 mq/abitante; parcheggi: 5 mq/abitante; aree sistemate a verde e aree attrezzate con impianti sportivi e ricreativi: 18 mq/abitante;
- individua per il capoluogo gli elementi portanti dell'armatura urbana dei servizi, ossia uno schema di connessione fra i principali punti o complessi di offerta di servizi pubblici e privati, in modo da sviluppare le reciproche sinergie e agevolarne la fruizione;
- assume alla valutazione che le nuove dotazioni che occorrerà realizzare in relazione alla crescita di popolazione e all'evolvere della domanda di servizi siano di norma attuabili in aree che saranno cedute al Comune gratuitamente da parte soggetti attuatori delle trasformazioni urbane attraverso l'applicazione della perequazione urbanistica;
- demanda al POC l'eventuale individuazione di specifici e limitati interventi che possano richiedere una diretta attuazione da parte del Comune tramite procedura espropriativa, in caso di inerzia delle proprietà interessate..

#### **4.2.7 – Ruolo del POC**

Ai sensi dell'art. 30 della L.R. 20/2000, il POC contiene, per gli ambiti di riqualificazione e per i nuovi insediamenti:

- la delimitazione, l'assetto urbanistico, le destinazioni d'uso, gli indici edilizi;
- le modalità di attuazione degli interventi di trasformazione, nonché di quelli di conservazione;
- i contenuti fisico morfologici, sociali ed economici e le modalità di intervento;
- l'indicazione delle trasformazioni da assoggettare a specifiche valutazioni di sostenibilità e fattibilità e ad interventi di mitigazione e compensazione degli effetti;
- la definizione delle dotazioni territoriali da realizzare o riqualificare e delle relative aree, nonché gli interventi di integrazione paesaggistica;
- la localizzazione delle opere e dei servizi pubblici e di interesse pubblico.

Ad integrazione e precisazione di quanto stabilito dalla legge, sulla base degli indirizzi di politica urbanistica di cui ai punti precedenti, e in particolare dei criteri di applicazione della perequazione urbanistica, il Piano Operativo Comunale si configura come la sede:

- per definire la programmazione degli interventi in materia di servizi e di attrezzature e spazi collettivi, sulla base dell'individuazione delle eventuali carenze quali-quantitative presenti in ciascun abitato o porzione urbana, dell'individuazione delle aree che possono essere acquisite a titolo gratuito e delle opere che possono essere attuate da soggetti diversi dal Comune con l'attuazione di interventi di riqualificazione urbana o di nuovo impianto urbano, e della individuazione delle eventuali ulteriori aree che dovranno essere acquisite o opere che dovranno essere realizzate nel quadro della programmazione delle opere pubbliche;
- per definire le modalità e condizioni di utilizzo dei diritti edificatori, attraverso la perimetrazione di comparti, l'individuazione delle aree ove trasferire e concentrare l'edificazione, la definizione del concorso necessario di ciascun intervento alle dotazioni territoriali dentro e fuori dal comparto, e in particolare l'individuazione delle aree da cedere per spazi collettivi, da collocarsi laddove sono più utili, anche in relazione alle carenze pregresse del contesto;
- per definire la cessione gratuita al Comune delle restanti aree che hanno maturato, attraverso trasferimento, i rispettivi diritti edificatori e le modalità della loro utilizzazione, in relazione alle esigenze che si ritengono prioritarie, o direttamente da parte del Comune, o con assegnazione ad altri soggetti attraverso bandi;
- per la programmazione degli eventuali interventi a favore del diritto alla casa, anche attraverso la negoziazione e gli accordi con soggetti attuatori privati per la realizzazione di quote di edificazione aggiuntive ai diritti edificatori, sulla base di convenzioni che ne assicurino una durata e significativa finalità sociale.

Il POC si prefigura, in tal senso, come il luogo ove verificare la sostenibilità sociale ed economica, oltre che ambientale, delle scelte insediative che dovranno essere determinate tenendo conto anche di una specifica analisi del sistema dei servizi.

## **4.3 - CRITERI PER LA DISCIPLINA URBANISTICA DEL TERRITORIO RURALE**

### **4.3.1 - L'articolazione del territorio rurale in sotto-ambiti**

Per la disciplina del territorio rurale derivano al PSC dal PTCP due importanti riferimenti:

- l'articolazione del territorio in Unità di Paesaggio, effettuata sulla base di un accurato approfondimento sulla lettura dei caratteri distintivi dei diversi paesaggi presenti nel territorio della Bassa Romagna, lettura che ha condotto all'individuazione di 8 sotto-Unità di paesaggio (rispetto alle 4 individuate dal PTCP);
- la proposta di articolazione del territorio secondo le tre principali tipologie di ambiti indicate dalla L.R. 20/2000, ossia : gli ambiti agricoli di rilievo paesaggistico (art. A-18), gli ambiti ad alta vocazione produttiva agricola (art. A-19) e gli ambiti agricoli periurbani (art. A-20), effettuata in particolare sulla base della valutazione delle differenti produttività, e vocazionalità dei terreni all'uso agricolo, oltre che della dominanza di valori paesaggistici.

Ai sensi della L.R. 20/2000, il PSC, oltre ad individuare nel territorio rurale le aree di valore naturale e ambientale (che sono rappresentate nella Tav. 3), deve stabilire definitivamente l'articolazione nei tipi di ambiti suddetti, validando la proposta del PTCP ovvero proponendo eventuali modifiche, assumendo peraltro i medesimi criteri metodologici di individuazione forniti dal PTCP e degli eventuali ulteriori elementi conoscitivi di cui dispongono i Comuni stessi.

La Provincia ha ritenuto che l'articolazione del territorio rurale in albiti agricoli diversamente caratterizzati non vada considerata sostitutiva dell'articolazione in Unità di Paesaggio, ma si sovrapponga ad essa, secondo differenti criteri e per una differente finalizzazione. Mentre l'articolazione in UdP considera un ampio ventaglio di elementi che contribuiscono a comporre un determinato paesaggio storicizzato (ivi comprese le forme e le tipologie insediative) e si presta ad orientare una pluralità di politiche pubbliche, rivolte sia alla conservazione e manutenzione che alla valorizzazione, l'articolazione in ambiti agricoli come definiti nell'Allegato della L.R. 20 appare maggiormente riferita alle condizioni e potenzialità di esercizio dell'attività agricola, e ad orientare gli interventi (economici come edilizi) riferiti alle aziende agricole e alle attività a queste complementari.

Secondo questa lettura e sulla base dei criteri metodologici utilizzati, che hanno considerato la capacità d'uso dei suoli, delle attività agricole concretamente praticate, dell'eventuale presenza estesa di aree di particolare valore naturale ed ambientale, il PTCP individua la gran parte del territorio rurale provinciale, e in particolare tutto il territorio della Bassa Romagna come "ambito a prevalente vocazione agricola", limitando viceversa l'individuazione di ambiti agricoli in cui prevale il "rilievo paesaggistico" alla fascia delle zone umide retrocostiere e alla fascia collinare del territorio provinciale.

Del resto, se, come recita la legge, si devono ritenere "a prevalente vocazione agricola" le aree rurali "con ordinari vincoli di tutela ambientale, idonee, per tradizione, vocazione e specializzazione, ad una attività di produzione di beni agroalimentari ad alta intensità e concentrazione", la realtà agricola del territorio della Bassa Romagna non potrebbe

essere considerata diversamente.

Riprendendo dalla Relazione del PTCP:

*“Ciò tuttavia non deve essere scambiato per una ridotta attenzione ai valori paesaggistici del territorio rurale, né tanto meno deve essere inteso come un’indicazione a concentrare nelle sole aree collinari e retro-costiere le politiche ed azioni per il sostegno e lo sviluppo di attività complementari all’agricoltura. L’orientamento che il Piano esprime è esattamente l’opposto, e cioè che in un territorio come quello ravennate non vi è alcun contrasto o incompatibilità fra la forte ed estesa vocazione agricola e il sostegno allo sviluppo di attività economiche complementari nel senso del turismo rurale, del tempo libero, del salutismo, della fruizione delle risorse ambientali; che anzi uno dei fattori che sostengono lo sviluppo di tali attività consiste nelle produzioni tipiche e di qualità (certo non circoscrivibili ai territori ad economia agricola marginale, basti pensare al valore anche paesaggistico delle tradizionali colture legnose specializzate).*

*In questo senso, al di là delle ovvie particolari vocazioni turistiche della collina e della fascia delle zone umide retro-costiere, non si è ritenuto di individuare nella pianura nuove ‘macro-aree’ in cui in particolare promuovere la valorizzazione ambientale del territorio, perché, sia pure in forme e con intensità diverse, in tutto o quasi il restante territorio di pianura si possono offrire valide opportunità e occasioni imprenditoriali in questa direzione. In altri termini, si ritiene che l’azienda agricola ‘mista’, o ‘multifunzione’ e le attività del tempo libero possano trovare spazi utili ed opportunità economiche anche nelle aree ad alta vocazione produttiva.*

*Per questo si è ritenuto di porre particolare attenzione ad approfondire gli aspetti economici della valorizzazione del territorio rurale, prima che a quelli della differenziazione territoriale (che peraltro trova già nelle Unità di Paesaggio i propri più significativi punti di riferimento). Di qui l’attenzione alle problematiche delle filiere dell’agro-industria da un lato, e a quelle del turismo dall’altro, analizzato in tutti i suoi segmenti e non solo in quello economicamente dominante del balneare”.*

Si ritiene di condividere questa impostazione nei PSC; pertanto si conferma e si assume l’individuazione del territorio rurale dei comuni della Bassa Romagna, quasi per intero, come ambito in cui è prevalente **l’alta vocazione produttiva agricola**, e individuando come **ambito agricolo di rilievo paesaggistico** la piccola porzione del comune di Alfonsine a nord del Reno che è ricompresa nel Parco del Delta del Po.

Nel contempo si condivide che in tutto il nostro territorio rurale, ancorché ad alta vocazione produttiva, la produzione agroalimentare, soprattutto se si tratta di produzioni pregiato e tipiche, può essere validamente associata e intrecciata, nelle medesime aziende e nei medesimi soggetti economici, alla valorizzazione economica del paesaggio, delle risorse naturali e della cultura del territorio in direzione della fruizione turistica e del tempo libero. Ancora dalla relazione del PTCP:

*“La cultura del territorio come risorsa economica non riguarda solo le città d’arte e i parchi, ma riguarda tutte le parte di territorio in cui possono essere evidenziate tradizioni, identità, caratteri ambientali specifici; di fatto è risorsa economica ovunque la qualità ambientale sia salvaguardata e ci si investa. Di qui l’opportunità di costruire e promuovere identità zonali riconoscibili, di cui l’agricoltura di qualità e i prodotti tipici sono spesso ingredienti essenziali.”*

Per quanto riguarda l’eventuale individuazione ambiti agricoli periurbani, il PTCP si è limitato ad individuare quello che per dimensioni e significato può assumere un rilievo

di interesse provinciale, ossia ha individuato un ambito agricolo periurbano attorno alla città di Ravenna. Per gli altri centri urbani principali il PTCP demanda poi ai PSC dei Comuni relativi agli altri centri urbani di maggiore entità di valutare se vi siano le condizioni morfologiche e di opportunità per individuare un ambito perturbano.

Si ricorda che ai sensi della L.R. 20/2000

*“Negli ambiti agricoli periurbani, la pianificazione persegue prioritariamente il mantenimento della conduzione agricola dei fondi, nonché la promozione di attività integrative del reddito agrario dirette:*

*a) a soddisfare la domanda di strutture ricreative e per il tempo libero;*

*b) a contribuire al miglioramento della qualità ambientale urbana, attraverso la realizzazione di dotazione ecologiche, di cui all’art. A-25 dell’Allegato, e di servizi ambientali.”*

In altri termini, si deve trattare di aree per le quali la pianificazione intenda rafforzare e consolidare una continuità nel tempo dell’uso agricolo, sottraendole a una logica che immagina tali aree come riserve per la futura espansione urbana, sostenendo e favorendo la multifunzionalità delle aziende, esaltandone il particolare ruolo di ‘polmone’ e di compensazione ecologica rispetto al peso insediativo della contigua città: si tratta di aree che dovrebbero essere successivamente oggetto di progetti specifici di qualificazione e sostegno alle aziende agricole e nel contempo di attrezzamento per la fruizione, fino a farne una sorta di campagna-parco semi-urbana.

In alcuni degli attuali PRG sono bensì individuate delle “zone agricole di rispetto dei centri”, ma esse avevano con evidenza tutt’altra funzione, ossia erano individuate e disciplinate come aree di tutela e di riserva per eventuali futuri sviluppi urbani, una funzione eventualmente utile nel quadro normativo dei PRG, ma da ritenersi superata e non riproponibile nel quadro normativo dei PSC.

Nell’ottica e per le funzioni suddette, si individua un ampio ambito agricolo periurbano che interessa i comuni di Lugo e di Cotignola ed altre più modeste porzioni poste a ridosso del comune di Alfonsine.

In ogni caso, ai fini dell’articolazione delle politiche e delle azioni a favore del territorio rurale, si ritiene che l’articolazione in Unità di Paesaggio, in quanto frutto della considerazione incrociata di più fattori fra i quali quelli attinenti alla sedimentazione storica delle forme insediative, rappresenti per questo specifico territorio il riferimento più pertinente ed utile; si pensi in particolare alla diversa densità di insediamento rurale, alla più ampia dimensione aziendale media e alle conseguentemente differenti tipologie di corti rurali che caratterizza l’Unità di Paesaggio delle “Valli del Reno”, ossia la porzione più a nord del territorio della Bassa Romagna, rispetto alle Unità di Paesaggio delle “Terre vecchie” e della “Centuriazione”.

#### **4.3.2 – Il recupero e riuso del patrimonio edilizio rurale anche per funzioni non connesse all’agricoltura**

Una delle componenti fondamentali che connotano l’identità del paesaggio è costituita dal patrimonio edilizio rurale storicizzato, ossia la testimonianza sedimentata di quelle forme di insediamento e tipologie edilizie che hanno caratterizzato le modalità della vita e del lavoro agricolo dei secoli scorsi.

Nel territorio di questi comuni si distribuisce un patrimonio diffuso di manufatti che



testimoniano delle forme insediative dei secoli della storia moderna, secondo tipologie edilizie, tipologie di impianto e densità differenziate nelle diverse Unità di Paesaggio, che il lavoro incorso di analisi paesaggistica non mancherà di evidenziare. Si può affermare anzi che almeno nella porzione centrale e meridionale del territorio della Bassa Romagna la densità del patrimonio edilizio rurale sia particolarmente elevata e ricca.

La trama di edifici rurali di tipologia tradizionale, sovente non più funzionali alle esigenze delle aziende agricole o comunque sovrabbondanti rispetto all'assetto delle unità produttive agricole, costituisce oggi una risorsa di particolare importanza da rimettere in circolo e da valorizzare.

Per gli edifici rurali di interesse culturale va riconosciuto ormai come prioritario l'obiettivo del loro recupero e valorizzazione, rispetto all'obiettivo del loro mantenimento al servizio dell'attività agricola, fermo restando, naturalmente, che la possibilità di scorporare i vecchi edifici dalle aziende agricole e di riutilizzarli per funzioni diverse (residenza, attività ricettive.....) non deve aprire la strada a successive richieste di edificazioni residenziali nelle aziende agricole di cui quegli edifici facevano parte.

In questi comuni, come del resto in quasi tutta la provincia di Ravenna (salvo che all'immediato contorno di Ravenna e di Faenza e presso la costa), l'entità e densità della popolazione sparsa ha continuato finora a diminuire, sia in relazione alla riduzione della dimensione delle famiglie, sia in relazione alla diminuzione degli occupati in agricoltura. Non si è ancora registrata in questo territorio quella inversione di tendenza che è avvenuta in altre parti della regione, come nel bolognese e nel modenese, sia in pianura che in montagna, e che ha portato ad una brusca ricrescita di popolazione sparsa, alimentata dalla fuoriuscita di famiglie dal capoluogo e dal loro reinsediamento nelle case sparse.

Correlatamente, il fenomeno del recupero e riuso di edifici rurali per ospitare residenze e nuove funzioni non più connesse con la coltivazione agricola sembra essere finora in questo territorio un fenomeno quantitativamente contenuto.. Tuttavia è indubbio che il fenomeno è in crescita ed è destinato ad interessare un numero sempre maggiore di edifici, in particolare proprio quelli di interesse storico-testimoniale.

La possibilità di prevedere lo sviluppo di un fenomeno, sulla base dell'esperienza di altri territori, prima che diventi massiccio, consente di valutarlo da subito nei suoi aspetti positivi ma anche nei rischi che può comportare, se non ben governato.

Gli aspetti positivi sono immediatamente evidenti, e sono ascrivibili al fatto che un patrimonio edilizio di interesse culturale e paesaggistico può venire sottratto ad un destino di abbandono e di degrado a cui sarebbe condannato dalle modificazioni dell'economia agricola. E inoltre il recupero degli edifici rurali tradizionali costituisce un nuovo particolare segmento di offerta immobiliare, che risponde ad un tipo di domanda sempre più presente nel mercato a cui altrimenti sarebbe difficile dare risposte diverse: quello di contenitori extraurbani per la residenza di qualità.(case mono o bifamiliari, ampie, e con ampio terreno di pertinenza attorno) e per altre funzioni che ricercano un contesto di pregio.

Peraltro anche gli effetti indesiderati e i rischi si sono rivelati molteplici.

La nuova popolazione di provenienza urbana che si insedia nelle case di campagna non vive in simbiosi con il territorio rurale circostante come la precedente famiglia di coltivatori, ma istituisce con esso legami molto deboli, se non inesistenti; desidera e richiede servizi di tipo urbano, genera una elevata mobilità e comporta nuovi costi

ambientali.

Infatti una famiglia urbana che va ad abitare in una casa sparsa da luogo ad un impatto ambientale maggiore che non abitando in un centro abitato dotato di servizi. La popolazione sparsa sovente non è allacciata né allacciabile alla rete fognaria che recapita a un depuratore, è popolazione che usa maggiormente l'automobile per qualsiasi piccola esigenza quotidiana, perché non ha alcun servizio a distanza pedonale e spesso non è ben servibile dal trasporto pubblico; può dare luogo ad aumenti di traffico su una rete di strade di campagna inadatte a reggerlo e che non è possibile potenziare in modo diffuso su territori estesi, infine comporta una maggiore onerosità di determinati servizi pubblici (scuolabus, raccolta rifiuti, ecc.). Complessivamente è una famiglia che consuma più energia, inquina di più e impatta di più, in molti modi, sull'ambiente.

Inoltre altri rischi riguardano proprio il patrimonio edilizio di interesse culturale che viene recuperato. Sono purtroppo frequenti i casi in cui il 'recupero', per rendere più 'semplice' l'intervento, o per risparmiare qualcosa sui costi, o ancora per insipienza, avviene di fatto attraverso il sostanziale abbattimento dell'edificio originario e la sua sostituzione, oppure avviene in forme tale da compromettere o addirittura da rendere irriconoscibili i caratteri tipologici e morfologici originali. In questi casi la non appropriatezza dell'intervento fa perdere definitivamente un pezzo di un patrimonio sedimentato e di interesse collettivo: infatti un edificio mal recuperato è 'perso' come ben culturale e paesaggistico.

Tutti questi rischi, sia per il territorio che per l'edificio in sé, sono in genere più elevati qualora ad intervenire sia un'impresa che interviene per frazionare e vendere, poiché essa è interessata ad utilizzare in modo 'intensivo' tutto il volume disponibile, ossia a realizzare un alto numero di piccoli alloggi; ciò, oltre a generale un carico urbanistico elevato sulle reti, tende a comportare anche uno stravolgimento della tipologia originaria, con l'apertura di nuove porte e finestre, e la frammentazione dello spazio originariamente aperto e unitario della corte con siepi e recinzioni, ecc.

Viceversa gli stessi rischi sono più contenuti o assenti se chi opera l'intervento di recupero è l'utente finale, ossia chi interviene per realizzare uno o due alloggi per sé e i propri familiari, perché in questi casi si genera un carico urbanistico minore, l'immobile e la sua area di pertinenza non vengono frammentati, l'intervento è generalmente più attento ai valori originari, si creano unità immobiliari dotate di ampi spazi accessori, come è opportuno che sia in ambito rurale.

I casi di realizzazione di veri e propri condomini di mini-alloggi in contesti non dotati e non dotabili di servizi adeguati ha già allarmato molti comuni, e questo rischio è tanto più alto nel territorio della Bassa Romagna, o almeno nella sua parte centrale e meridionale, in relazione all'elevata densità edilizia e quindi all'ampiezza che il fenomeno può assumere nel tempo.

La risposta consiste in una normativa che da un lato consenta e favorisca il recupero del patrimonio edilizio di interesse culturale ma ne disciplini con grande attenzione le modalità e i limiti. La normativa urbanistica deve puntare a temperare le opportunità di recupero che vanno offerte con l'esigenza di salvaguardare i valori del paesaggio come risorse collettive e non determinare eccessivi incrementi di carico sulle infrastrutture delle zone extraurbane.

Questo tema trova la sua collocazione appropriata nelle norme del RUE, che, sulla base degli indirizzi del PSC, è lo strumento che disciplina gli interventi edilizi 'ordinari',

anche nel territorio rurale, ma il PSC ha il compito di indicare al RUE i criteri fondamentali a cui attenersi, nei termini seguenti

- il riuso degli edifici ex-agricoli, per residenza o altre funzioni urbane non connesse con l'agricoltura, va previsto in primo luogo per gli edifici (sia originariamente abitativi che non abitativi) che siano espressamente individuati e tutelati nello strumento urbanistico come beni di interesse culturale; va consentito inoltre per gli edifici aventi tipologia abitativa anche non tutelati. Viceversa non va consentito per gli edifici non tutelati e non abitativi (ad es. i capannoni o magazzini agricoli e le stalle di epoca recente); per questi ultimi, quando dismessi, va consentito il riuso solo per funzioni adatte alle loro caratteristiche costruttive, e non generatrici di altre problematiche: ad es. come magazzini o ricoveri macchine per contoterzisti o eventualmente anche come magazzini per altre attività (es. depositi di materiali e attrezzature edili), con esclusione di attività di tipo artigianale produttivo. La trasformazione ad uso abitativo va inoltre evitata per i pro-servizi (edifici di servizio di piccola dimensione quali forni/porcili...) ancorché facenti parte di complessi rurali tutelati; i quali vanno recuperati solo quali spazi di servizi delle abitazioni realizzate negli edifici principali della corte.
- ai sensi della L.R.20/2000, gli interventi di ampliamento della sagoma sono ammissibili solo in relazione ad esigenze delle aziende agricole (e non per gli edifici tutelati), mentre non sono ammissibili quando l'edificio venga riutilizzato per funzioni diverse da quelle agricole. Questa norma di legge, del resto, non può essere considerata troppo limitativa per questo territorio, se si tiene conto della dimensione volumetrica generalmente non piccola degli edifici rurali tradizionali;
- il recupero degli edifici considerati beni di interesse storico-testimoniale non deve comportare la demolizione di tutto o gran parte dell'edificio; se l'edificio è in condizioni strutturali talmente collabenti da non poter essere recuperato, vuol dire che il bene è perduto, e non sussistono più le condizioni che giustifichino la tutela e il recupero. Il recupero e riuso devono avvenire conservando e rispettando le principali caratteristiche strutturali, tipologiche e morfologiche; in particolare si potrebbe ammettere il parziale tamponamento delle parti aperte dei fienili possono purché resti leggibile la struttura e conformazione originaria; gli eventuali porticati aperti o androni vanno mantenuti aperti;
- siepi e recinzioni intorno agli edifici non fanno parte dei connotati paesaggistici tradizionali e anzi ne costituiscono una modifica visivamente rilevante; il recupero delle corti tutelate, in particolare di quelle integre nella loro configurazione originaria, deve avvenire conservando l'unitarietà e le caratteristiche dello spazio aperto della corte; vanno quindi vietati chiusure e frazionamenti di questo spazio con recinzioni di ogni tipo o siepi; il riuso delle corti tutelate per funzioni non agricole va anche associato alla demolizione di manufatti incongrui (baracche, tettoie...);
- devono essere prescritte limitazioni precise al numero massimo di unità immobiliari ricavabili da ogni edificio tutelato come bene culturale. Il numero massimo va relazionato alle tipologie di corte, che sono abbastanza differenziate: Per le tipologie più diffuse di corti rurali storiche (sia il tipo a due corpi di fabbrica separati, sia il tipo ad elementi uniti affiancati) si indica come congruo un numero massimo di 4 alloggi complessivamente ricavabili, di cui non più di 2 nell'edificio abitativo o porzione abitativa e non più di 2 nel recupero della stalla-fienile. In quest'ultima o, in alternativa, negli eventuali altri edifici accessori minori, vanno

realizzati adeguati spazi accessori (autorimesse, ecc.) per tutti gli alloggi realizzati nella corte;

- anche per gli interventi sugli edifici abitativi non tutelati va prescritto un numero massimo di unità immobiliari;
- gli interventi di recupero per funzioni diverse da quelle agricole va condizionato all'esistenza di determinate condizioni minime di infrastrutturazione (allacciamento alla rete idrica ed elettrica, allacciamento alla rete fognaria o, in assenza, sistema di depurazione dei reflui adeguato alle prescrizioni igieniche, strada asfaltata.....) anche per evitare l'insorgere di istanze e rivendicazioni a cui l'Amministrazione si troverebbe in difficoltà a rispondere,
- per quanto riguarda le destinazioni d'uso ammissibili nel recupero degli edifici ex-agricoli, per agevolare il recupero può essere ammesso di norma, oltre alla residenza, un ampio ventaglio di altre funzioni compatibili con la tipologia: uffici privati e attività terziarie in genere, pubblici esercizi, attività ricettive, attività sociali e assistenziali, case di riposo, attività culturali, formative e ricreative. Spesso queste funzioni si prestano anche meglio che non la residenza alla valorizzazione architettonica di questi immobili, fatte salve le verifiche che occorrono e le limitazioni che derivano dalle condizioni di infrastrutturazione. In particolare le attività che richiamino pubblico come quelle ricettive o ristorative o ricreative, vanno condizionate all'esistenza di condizioni di infrastrutturazione adeguate all'utenza prevedibile o all'impegno dell'interessato ad adeguarle;
- vanno escluse le attività produttive, anche artigianali, sia in relazione ai possibili impatti negativi sul contesto ambientale (es. disordinati depositi di merci all'aperto), sia in quanto, se si consolidano, finiscono prima o poi per aver bisogno di ampliamenti, che in relazione al contesto non possono poi essere ammessi, e diventano quindi fonte di difficoltà e di contrasto con il Comune.

Attraverso il recupero di edifici preesistenti può essere consentito alle aziende agricole anche di rispondere alle esigenze di alloggiamento di lavoratori stagionali (foresterie), esigenza che si sta manifestando ultimamente in relazione all'utilizzo di manodopera extracomunitaria, ma è opportuno che questa possibilità sia limitata alle aziende di più ampie dimensioni e sia accompagnata da precisi obblighi convenzionali (fra i quali il divieto di frazionare l'immobile in un condominio).

I sopra-elencati indirizzi si ritengono grossomodo validi e applicabili sia per quanto riguarda le aree a più fitto appoderamento nella fascia della S.Vitale, sia per quanto riguarda le aree ad appoderamento più largo o di bonifica a nord della S.S. 16, anche se il loro impatto e la loro pregnanza risultano differenziati in rapporto alla diversa densità dell'insediamento sparso e alla diversa robustezza delle reti infrastrutturali; In sede di RUE potranno essere opportunamente articolati e differenziati in relazione alle diverse Unità di paesaggio.

La corretta applicazione di questi indirizzi e la loro articolazione secondo i diversi paesaggi si appoggia alla schedatura del patrimonio edilizio rurale tradizionale, che ha il compito di fornire elementi conoscitivi adeguati a due livelli:

- sulla 'corte' (ossia sull'insieme di edifici, altri manufatti e area di pertinenza): composizione, stato di permanenza o di manomissione dell'assetto originario;
- sui singoli edifici: stato di conservazione, ovvero degrado o manomissione, delle strutture, degli elementi tipologici, degli elementi morfologici.

### **4.3.3 – Le esigenze edilizie che si prospettano per le aziende agricole, individuazione delle soglie dimensionali minime e loro dimensione massima**

Per quanto riguarda lo sviluppo delle aziende agricole, l'obiettivo specifico si può riassumere nel rispondere con efficacia e tempestività ad esigenze aziendali mutevoli nel tempo in relazione all'evolvere degli assetti produttivi e delle tipologie di colture, evoluzione difficilmente prevedibile in relazione alle incertezze del mercato globale e comunitario prima accennate. E nel contempo, riuscire a farlo mantenendo la massima attenzione alla sostenibilità ambientale delle trasformazioni e alla qualità formale dei loro esiti paesaggistici, per non compromettere la valorizzazione di una risorsa da considerarsi ormai strettamente complementare alla produzione agricola in se stessa.

Gli scenari delineati fanno escludere un nuovo periodo di accelerata richiesta di edificazione da parte delle aziende agricole, mentre fanno intravedere la possibilità di interventi prevalentemente orientati alla ristrutturazione del patrimonio edilizio o alla riconversione, anche radicale, dei volumi tecnici di servizio presenti nelle aziende.

All'interno del QC sono state individuate alcune esigenze che il PSC dovrà cercare di perseguire per accompagnare in maniera coerente la programmazione del settore.

Per facilitare il riaccorpamento aziendale e l'incremento della dimensione media, cosa che appare strategica per la competitività sia delle aziende fruttivitticole che di quelle estensive, il RUE dovrà dettare norme che scoraggino l'ulteriore infittimento dell'edificazione sparsa con finalità residenziali.

Si può affermare che tutte le aziende agricole vere e proprie sono dotate di abitazione, e se non lo sono è perché hanno alienato l'edificio abitativo di cui in precedenza erano dotate o sono state frazionate. Per scoraggiare questi fenomeni si tratta essenzialmente di consentire gli interventi di miglioramento e adeguamento della funzione abitativa nei centri aziendali esistenti, anche per più nuclei familiari ove occorra (genitori-figli...). Viceversa dovrebbe essere considerata ormai superata o comunque un'eccezione l'eventualità di realizzare ex-novo l'abitazione dell'imprenditore agricolo in azienda sprovvista di fabbricati abitativi; eccezione da correlare a programmi di investimento approvati e cofinanziati, che comprendano anche l'aumento significativo della dimensione aziendale. In particolare è in occasione del "primo insediamento" che tali possibilità vanno previste.

Il QC ha evidenziato una progressiva modifica dell'assetto produttivo, delle attività presenti in azienda e degli stili di vita dei conduttori e delle loro famiglie.

Se in generale è da esprimere un giudizio di esuberanza delle dotazioni edificatorie aziendali, nella specificità di molte aziende si possono riscontrare necessità più o meno significative di ampliamento delle dotazioni o di alcune tipologie specifiche di edifici.

Se appare corretto consentire l'adeguamento strutturale degli edifici di servizio alle modificate esigenze della meccanizzazione agricola nelle grandi aziende, quali ad esempio quelli connessi alla modifica dell'altezza dei ricoveri delle macchine agricole, e l'adeguamento o l'ampliamento degli eventuali edifici collegati al prolungamento delle linee del fresco nei terreni agricoli per le aziende frutticole e orticole, in alcuni casi tali edifici andranno assentiti anche di nuova costruzione.

A questo proposito appare opportuno che interventi che comportino aumenti delle superfici costruite vengano assentiti a seguito della predisposizione di un programma

di investimento che contenga la documentazione delle precise finalità tecniche a cui sono destinati gli edifici e la documentazione della mancanza di possibilità di utilizzazione di altri edifici aziendali disponibili (insufficienze dimensionali o strutturali, ecc.)

Tra le attività che possono giustificare l'esigenza di una nuova edificazione vi sono anche quelli per l'esplicazione della multifunzionalità, purché concorrano alla valorizzazione fruitiva del territorio rurale e anche in questo caso sia documentata l'impossibilità di soddisfare le esigenze con le preesistenti dotazioni aziendali. In questo caso appare necessario che l'intervento sia previsto e finanziato dalla programmazione di settore (PRIP).

Ai casi precedenti (adattamento tecnologico degli edifici e multifunzionalità) possono essere assimilati anche gli interventi che presentino carattere di innovazione. Saltuariamente si affacciano sulla scena produttiva agricola delle nuove produzioni che possono richiedere edifici tipologicamente diversi da quelli presenti in questo territorio (es. particolari allevamenti, proiezioni in azienda di lavorazioni della filiera, ecc.). Anche in questo caso le difficoltà del settore inducono a favorire le sperimentazioni, purché di carattere contenuto dal punto di vista dimensionale. Anche in questo caso sarà necessario prevedere una specifica documentazione tecnica di accompagnamento dei permessi di costruire.

Qualora le richieste di nuova edificazione siano riferite ad edifici funzionali alla valorizzazione energetica delle biomasse di origine agricola o alla produzione energetica da fonti realmente rinnovabili (eolico, solare, geotermico), si dovranno prevedere delle semplificazioni procedurali per impianti di produzione di piccola taglia, orientativamente fino ad 1 MW. Sovente questi impianti vengono utilizzati solo dall'azienda produttrice o a livello interaziendale.

Nel caso di richieste di impianti di media potenza installata, e cioè fino a 50MW (il comma 7, art 12 del D.Lgs 29 dicembre 2003, n. 387 prevede che possano essere localizzati in ambiti rurali) appare necessario che le domande siano governate in sede di POC attraverso specifici accordi e individuando le localizzazioni idonee.

Dalle casistiche presentate ne consegue che la nuova edificazione in zona agricola dovrà abbandonare i meccanismi semi automatici con cui, fino ad ora è stata governata in gran parte dei Comuni, per passare, salvo che per gli interventi più modesti, a meccanismi che prevedano la documentazione delle esigenze e della impossibilità di utilizzazione dell'edificato esistente, e in casi particolari anche del concorrente interesse pubblico, manifestato attraverso l'approvazione dei piani di investimento-miglioramento e della concessione di finanziamenti sul PRSR.

Ai POC va demandato il compito di risolvere problemi localizzativi specifici, quali i grandi impianti di recupero energetico, strutture di servizio a più aziende (nella cui casistica possono ricadere anche i contoterzisti) e a dare risposta a iniziative innovative di particolare dimensione (ad esempio che richiedano superfici coperte oltre i 5000 mq o superfici attrezzate e impermeabilizzate, o semimpermeabilizzate, eccedenti i 15000 mq). Al RUE va demandata la definizione delle eventuali soglie di ammissibilità degli interventi diretti in assenza di Piani di Investimento o miglioramento approvati e finanziati.

#### 4.3.4 – Disciplina degli altri interventi ammissibili in territorio rurale

Un aspetto particolare della disciplina dell'uso e riuso delle preesistenze sparse fuori dai centri abitati riguarda gli insediamenti produttivi che sono sorti in passato in posizione isolata in un contesto rurale, ad esempio impianti di trasformazione di prodotti agricoli o zootecnici, fornaci, o anche industrie di altro tipo isolate.

Tali impianti e relative pertinenze sono di norma classificati nei PRG vigenti come "zone D", ma ai sensi della L.R. 20/2000, e a meno che non siano di dimensioni eccezionali, non possono di norma essere ridefiniti come "ambiti specializzati per attività produttive", mancando in essi la complessità e le condizioni di urbanizzazione per essere considerati un'area urbana. Essi quindi vanno considerati parti del territorio rurale, ancorché specificamente caratterizzate e normate.

Le disposizioni dei RUE comunali dovranno regolamentare la permanenza di tali attività e anche le condizioni per il loro adeguamento, ammodernamento. Anche le eventuali esigenze di ampliamento, ove occorra secondo le esigenze produttive, potranno essere soddisfatte, attraverso il POC, a condizione che non configgano con norme di tutela di risorse ambientali o storico-culturali. Peraltro, nel caso di eventuale dismissione ed esaurimento dell'attività che ha motivato tali impianti, e di mancanza di prospettive di riuso degli impianti stessi, la loro collocazione nel contesto rurale indirizza a prevedere non un generico riuso per nuovi insediamenti produttivi, ma interventi di totale o parziale demolizione, bonifica ambientale e valorizzazione dell'area per funzioni diverse, ad es. agricole o riferite al turismo e al tempo libero, comunque più congruenti con il contesto in cui si collocano.

Per quanto riguarda in particolare le attività agro-industriali, le norme del PSC ne consentono lo sviluppo, o anche, ove occorra, il nuovo insediamento nel territorio rurale, alle condizioni prescritte dal PTCP, ossia previa stipula di un accordo di programma; il nuovo insediamento potrà essere previsto "con preferenza per aree contigue a stabilimenti preesistenti o ad ambiti specializzati per attività produttive, e a condizione che sia verificata l'adeguatezza delle infrastrutture rispetto ai carichi attesi" (art. 10.3 del PTCP).

Ai sensi del medesimo articolo del PTCP, il RUE e il POC, ciascuno per le proprie competenze ed entro i limiti dettati dal PSC, oltre a disciplinare gli interventi di riuso del patrimonio edilizio preesistente e quelli in funzione delle esigenze delle aziende agricole, hanno il compito di disciplinare l'ammissibilità di una serie di altre opere e attività che, a determinate condizioni ed entro precisi limiti, possono essere realizzate o sviluppate nel territorio rurale. Il PTCP elenca:

- "- opere di urbanizzazione;*
- infrastrutture per la mobilità e infrastrutture tecnologiche;*
- impianti di distribuzione di carburanti e stazioni di servizio;*
- impianti di smaltimento e di recupero di rifiuti e nei limiti e alle condizioni che saranno stabilite nel PPGR;*
- attività di gestione rifiuti non costituenti impianti di smaltimento e di recupero di rifiuti, quali le stazioni ecologiche e le piattaforme ecologiche;*
- attività di estrazione e di eventuale trattamento degli inerti estratti, purché*

*disciplinate da autorizzazioni transitorie e da obblighi convenzionali per il ripristino ambientale all'esaurimento dell'attività ;*

- campi attrezzati per la sosta dei nomadi;*
- altri impianti per servizi generali o di pubblica utilità;*
- allevamenti zootecnici industriali;*
- attività di allevamento e custodia di animali non ad uso alimentare;*
- attività vivaistiche e relativi eventuali spazi commerciali;*
- attività connesse con il "turismo rurale", così come disciplinate dalla L.R. 28 giugno 1994 n.26, e sue successive modificazioni ed integrazioni;*
- attività sportive e ricreative che per la loro esecuzione non comportino la costruzione di edifici o la realizzazione di ampie superfici pavimentate;*
- attività ricreative che comportino emissioni rumorose o consumi intensi di porzioni limitate del territorio quali piste da ciclocross, motocross ed autocross e simili; tali attività potranno essere ammissibili in porzioni circoscritte del territorio in relazione alle caratteristiche specifiche delle Unità di paesaggio, alla fragilità idrogeologica e alle necessarie aree di rispetto degli elementi di naturalità o storico ambientali presenti, alla salvaguardia delle colture pregiate circostanti;*
- attrezzature sportive e ricreative private di piccola dimensione, di uso familiare o connesse ad attività agrituristiche e non comportanti la realizzazione di edifici, quali piscine, campi da bocce e simili."*

In particolare per le attività sportive e ricreative (salvo quelle "rumorose") e per quelle connesse al turismo rurale, risulta evidentemente preferibile orientarne l'insediamento nelle zone più prossime alle principali risorse ambientali e storico-culturali, e agli itinerari che formano l'ossatura portante della fruizione turistico-ricreativa del territorio, di cui al precedente Cap. 2.1. Tuttavia, trattandosi di iniziative che si generano da un'imprenditorialità privata non programmabile, esse saranno di norma ammissibili in tutto il territorio rurale, fatte salvo naturalmente le limitazioni derivanti dalle disposizioni sovraordinate di tutela (PTCP, Pianificazione di Bacino).