

PIANO STRUTTURALE DI FIRENZE

RELAZIONE DI SINTESI DELLA VALUTAZIONE

09 Luglio 2007

PREMESSA

Questa prima Relazione di Sintesi, di cui all'art. 10 del DPGR 9/2/2007 n. 4/R, è stata redatta allo scopo di fornire resoconto in modo sintetico e in forma non tecnica dei risultati dell'attività di valutazione svolta durante la redazione del Piano Strutturale di Firenze, a partire dall'estate 2006 quando i valutatori hanno cominciato la loro attività, e fino al 9 luglio 2007, per essere utilizzata ai fini dell'adozione del PS. Ai sensi dell'art. 16 comma 3 della LRT 1/2005, è allegata agli atti da adottare.

Questa Relazione riguarda quindi le fasi della redazione del PS successive alla adozione precedente quindi non prende in considerazione:

- l'attività di partecipazione svolta a suo tempo, e fino alle fasi antecedenti l'adozione del PS,
- le eventuali variazioni, adattamenti, modificazioni introdotti nel testo del PS presentato in adozione al dibattito consigliere successivamente a 9.7.2007, anche in relazione alle indicazioni espresse dai valutatori,
- le variazioni conseguenti al dibattito consigliere in sede di adozione,
- le variazioni introdotte dall'accordo di pianificazione ancora non concluso alla data della redazione di questa Relazione di sintesi

E' da sottolineare che l'attività di valutazione non si conclude con questo documento, ma continuerà fino alla approvazione del PS, per la quale verrà redatta una Relazione di Sintesi Conclusiva, che darà atto dell'attività di valutazione complessivamente svolta per l'approvazione dello strumento urbanistico, e durante la quale verrà autovalutata anche la stessa attività di valutazione svolta per questo piano.

INQUADRAMENTO DELLA VALUTAZIONE

Lo scopo della valutazione

Il presente documento riferisce delle attività di valutazione del Piano strutturale del Comune Firenze, svolta ai sensi della LRT 1/2005, art. 11 e 15, anche con riferimento alla direttiva europea 42/2001 e all'articolo 3 comma 3 della legge regionale toscana n. 1 del 3 gennaio 2005 che dispone che *“tutte le azioni di trasformazione sono soggette a procedure di valutazione degli effetti ambientali previsti dalla legge”* e in applicazione del *“Regolamento di attuazione dell'articolo 11, comma 5 della suddetta legge regionale, approvato con D.P.G.R: n. 4/R del 9.2.2007”*.

Questa valutazione è pertanto in linea con i dettami generali delle succitate disposizioni sia per quanto riguarda il contenuto complessivo del piano (valutazione di efficacia) che per quanto riguarda la sostenibilità ambientale (valutazione ambientale), quest'ultima assunta come un fattore fondamentale della pianificazione contemporanea.

Dato il tipo di strumento urbanistico in esame, la valutazione del PS è di tipo strategico, così come definita dalle Istruzioni Tecniche per la valutazione (DGR 1541/1998), le cui funzioni prevalenti sono la raccolta ed elaborazione di elementi conoscitivi e la formulazione di norme metodologiche, criteri e parametri di riferimento per le scelte di pianificazione e programmazione territoriale e di indirizzo per le successive fasi di valutazione.

Inoltre, in applicazione della LRT 1/2005, è stato sottoposto a valutazione tutto il complessivo processo di decisione del piano e non più solamente agli aspetti ambientali, e pertanto la valutazione deve essere considerata come una vera e propria componente del processo di costruzione del piano stesso. Di conseguenza, l'attività di valutazione è consistita non solo nella redazione di appositi documenti, ma anche nel fornire sistematicamente il proprio apporto critico durante la fase di redazione del PS.

IL CONTENUTO DELLA ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE

Le questioni fondamentali prese in considerazione dalla valutazione hanno riguardato questi tre aspetti: la valutazione di sostenibilità, la valutazione più propriamente ambientale e la valutazione di coerenza

La valutazione di sostenibilità. La valutazione rispetto a questo aspetto ha preso in considerazione i contenuti imprescindibili enucleabili dalla LR1/2005 perché lo strumento di pianificazione possa legittimarsi quale piano volto allo sviluppo sostenibile, definendo la valutazione di sostenibilità del PS soprattutto in termini di legittimità sostanziale, sostenibilità ed efficienza ambientale; questi criteri sono stati considerati i parametri di sostenibilità del piano medesimo. Tali contenuti sono rintracciabili nelle disposizioni generali valide per tutti gli strumenti di pianificazione territoriale e in quelli specifici dettati per il piano strutturale e sono stati verificati nella proposta di PS.

La valutazione ambientale. La valutazione ambientale ha si è incentrata su quegli obiettivi assunti dal PS considerati quelli più direttamente rilevanti dal punto di vista ambientale, secondo uno schema metodologico concordato con l'Amministrazione Comunale: l'esigenza di "Abbassare la febbre della mobilità" e la realizzazione "di due importanti elementi di strutturazione territoriale tra loro strettamente collegati: la rete ecologica e la green belt".

Nel primo caso si è provveduto a prendere in considerazione le analisi e le stime sul sistema di mobilità che sarà reso possibile a regime da una serie di interventi infrastrutturali, evidenziando anche gli effetti ambientali e sulla salute umana stimati dagli studi condotti dall'ARPAC, nell'ambito del Progetto "HEARTS" ed in sede di studio di fattibilità della Circonvallazione Nord. La valutazione di tali studi è stata integrata da da specifiche elaborazioni che, a partire dalle simulazioni condotte dall'ATAF per conto del Comune, ha cercato di descrivere con maggior dettaglio le modificazioni dei flussi in otto aree campione, scelte per la loro significatività. In tali aree campione si è provveduto anche a simulare le variazioni attese dei principali parametri di inquinamento acustico ed atmosferico.

Nel secondo caso è invece stato condotto uno specifico studio sugli effetti attribuibili all'articolato regime di tutela previsto per le aree verdi, provviste di diversificate caratteristiche di naturalità e di pregio. In particolare attraverso l'identificazione di scenari tendenziali (in assenza delle prescrizioni di piano) e di scenari conseguenti alla attuazione del piano stesso si è cercato di evidenziare il, senso e l'importanza dei contenuti di pianificazione da questo punto di vista. Anche in questo ambito si è cercato di fornire indicazioni di maggior dettaglio con riferimento ad alcune aree di trasformazione del Piano per verificarne in concreto la compatibilità nei confronti delle scelte di piano e delle esigenze di tutela.

Infine sono stati forniti gli elementi specifici, connessi con i due settori indagati prioritariamente, utili alla costruzione del sistema di monitoraggio.

La valutazione di coerenza. Con la valutazione di coerenza si è voluto verificare se il PS avesse i contenuti di logicità e di realizzabilità propri di un piano direttore. Il PS non è un piano previsionale, pertanto non contiene localizzazioni e correlate attribuzioni di interventi, destinazioni e parametri conformativi del diritto d'uso di aree e fabbricati. Esso infatti stabilisce le condizioni d'uso delle risorse territoriali (condizioni dello Statuto) e un progetto di governo del territorio (condizioni della Strategia). La sua efficacia si esplica:

- nella imposizione di salvaguardie, vincoli e limiti finalizzati sia alla tutela delle risorse che alla qualità del vivere e del lavorare
- nella definizione di azioni – intese come attuazione operativa degli obiettivi – assegnate alla gestione operativa (piani e progetti pubblici e privati, RU, piani di settore comunali) al fine di rendere realtà le condizioni statutarie e le condizioni strategiche, ciò superando le salvaguardie, i limiti e i vincoli e facendoli diventare interventi e regole.

La valutazione rispetto a questo aspetto ha preso in considerazione gli obiettivi e le azioni indicate nella Strategia e ne ha verificato la consistenza sulla base di criteri ritenuti significativi per un piano direttore (utilità, efficacia, rilevanza, ...
.)

Questi tre approcci alla valutazione del PS sono stati infine riportati a sintesi con la **valutazione degli effetti attesi**

PARERE E RACCOMANDAZIONI

1 Complessivamente, il piano proposto all'adozione contiene tutte le componenti che la legge regionale in materia di governo del territorio chiede alla pianificazione strutturale comunale.

Gli obiettivi generali tendono a una visione strategica riferita alle eccezionali qualità che la città possiede e alla sua collocazione internazionale, nazionale, regionale e metropolitana.

Il piano attribuisce una rilevante importanza alla tutela delle aree verdi ed agricole, dal punto di vista produttivo, dal punto di vista ecologico, dal punto di vista ambientale in senso più generale.

Dal punto di vista della mobilità si registra il fatto che l'insieme dei provvedimenti che il Piano assume vanno certamente nella giusta direzione, a fronte di un problema però che ha nel tempo assunto dimensioni estremamente rilevanti. Si cita la riduzione complessiva del 4% (che corrisponde localmente a variazioni anche del 50%) ed il fatto che nelle singole zone studiate si hanno riduzioni significative ma quasi mai sufficienti per aderire agli standard normativi.

2. Il piano sconta difficoltà a coordinare gli elementi costitutivi del piano (invarianti, sistemi, utoe) e le sue tre componenti fondamentali (quadro conoscitivo, statuto, strategia), e semplificazioni nella definizione nel processo realizzativo conseguente al PS, tanto che in alcuni casi vi è il rischio che il rinvio ai successivi atti realizzativi rimanga in parte indeterminato.

Vi è perciò la necessità di approfondire gli obiettivi generali in ordine ai ruoli affidati alla città alle varie scale, per rendere il piano effettivamente adatto a svolgere il ruolo strategico che gli compete ai sensi della LRT 1/2007.

Inoltre, il PS non riesce a esplicitare una precisa relazione tra il Quadro Conoscitivo e gli obiettivi strategici, né le relazioni tra componenti statutarie quali i sistemi territoriali e i sistemi funzionali e le UTOE. Pertanto gli elaborati potranno essere integrati a tal fine.

3. Specificatamente per quanto riguarda lo Statuto, l'esame tramite indicatori di legittimità ed efficacia evidenzia la necessità di approfondire il ruolo assegnato al QC, stabilire il sistema di indicatori complessivi del piano e non solo quelli di sostenibilità ambientale, porre maggiore attenzione alla città storica anche in termini di tutela, specificare meglio le salvaguardie.

4 .Per quanto riguarda la Strategia – Norme di attuazione, specificatamente, si suggerisce

- a. di articolare con maggior dettagli e specificazioni operative gli obiettivi e le azioni ad essi collegati, evidenziando compiti verificabili in termini di responsabilità, tempi, contenuti, e strumenti operativi ai quali sono

demandati gli aspetti operativi, perché gli indirizzi per la realizzazione della strategia e gli elementi strategici non negoziabili, vengono spesso espressi ed enunciati in modo generico, a volte ambiguo, comunque non valutabili.

- b. di pensare a strumenti di management pubblico di tipo innovativo, come cabine di regia per il coordinamento delle varie azioni che compongono il piano (per esempio, nella questione della mobilità), piani-programmi di settore capaci di mobilitare interessi e risorse di vario tipo anche non territoriale (per esempio, per gli obiettivi di massima scala) o specifici per perseguire obiettivi limitati che richiedono però forme di coordinamento tra più attori (per esempio, per governare la dislocazione delle funzioni di cui all'art. 17),
- c. di chiarire e specificare anche dettagliatamente i contenuti dei piani attuativi, primo fra tutti il RUC, ma ponendo altrettanta attenzione ai piani di settore che, si ricorda, devono essere tutti sottoposti a valutazione ai sensi dell'art. 17 della LRT 1/2005,
- d. di chiarire meglio le scelte mediante procedure di evidenza pubblica ex art. 44 richiamando le procedure di cui al Regolamento di attuazione del Titolo V della LRT 1/2005
- e. di integrare e meglio specificare le salvaguardie alla luce della nuova normativa introdotta dal PIT da poco adottato, con particolare attenzione alle previsioni del PRGC non attuate riferite a espansioni edilizie soggette a piani attuativi, rendendo prescrittivi un percorso di valutazione e di partecipazione da concludere prima dell'adozione dei singoli piani attuativi,
- f. di esprimere una più chiara strategia per interpretare il rapporto tra imprese/lavoro e territorio in termini di efficacia ed efficienza;
- g. di esprimere una più chiara strategia in merito alla gestione del patrimonio artistico e culturale secondario, come si evince nella Relazione.

5. Inoltre,

- a. si rileva la necessità di integrare il PS per portarlo a coerenza con il PIT adottato con DCR 45 del 4.4.2007; di eliminare i rimandi alle salvaguardie del PIT di cui alla DCR 12/2000 ormai superate; di esplicitare maggiormente il contributo del PS alle politiche territoriali regionali e provinciali; di verificare il ricorso alle procedure degli artt. 21 e seguenti in materia di accordo di pianificazione per superare il contrasto con il PTCP.
- b. si chiede che la verifica di compatibilità delle previsioni del PRGC non attuate rispetto al PS e al PIT di cui alla DCR 45/2007 deve essere condotta con il metodo descritto nella relazione sulla valutazione. A questo riguarda il PS nelle salvaguardie dovrà disporre la sospensione dell'attuazione degli interventi fino al completamento della valutazione.

6. Infine, richiamando il Capitolo 2 della Relazione sulle attività di valutazione,

si chiarisce la procedura che dovrà essere seguita per la verifica delle compatibilità delle previsioni del PRGC non attuale e nelle valutazioni operative del regolamento urbanistico, dei piani di settore comunali e per i progetti privati

- le condizioni statutarie da rispettare come sopra detto, riferite all'articolato normativo dello "Statuto" del piano strutturale di Firenze, sono:
 - per gli effetti territoriali quelle relative alle invarianti di cui al Titolo II, ai sistemi e subsistemi territoriali di cui al Titolo IV, agli Allegati C,D
 - per gli effetti ambientali quelle relative ai vincoli e i limiti d'uso delle risorse territoriali di cui al Titolo III, agli Allegati A, B
 - per gli effetti sulla salute umana le parti di quelle relative ai vincoli e i limiti d'uso delle risorse territoriali di cui al Titolo III che siano riferite alla tutela dai rischi incidenti sulla sicurezza degli abitanti dei luoghi (difesa del suolo)
- le condizioni statutarie da rispettare come sopra detto, riferite all'articolato normativo della "Strategia" del piano strutturale di Firenze, siano:
 - per gli effetti sociali ed economici quelle contenute nei Capi VI e VII delle Norme tecniche di attuazione
 - per gli effetti ambientali quelle contenute nel Capo V e nel Capo IX delle Norme di attuazione
 - per gli effetti territoriali quelle contenute nei Capi II, III, IV, VIII delle Norme tecniche di attuazione

CONSEIDERAZIONI CONCLUSIVE

In conclusione, i valutatori ritengono di dover sottolineare

1. Necessità del coordinamento per l'attuazione del PS.

Il PS di Firenze, coerentemente con lo spirito e il dettato della LRT 1/2005 si presenta come lo strumento dell'Amministrazione Comunale coordinatore delle politiche e delle azioni che hanno o avranno effetto sul territorio; il coordinamento è sostanzialmente un processo di aggiustamento nel quale le politiche (e le azioni conseguenti) si sostengono l'una con l'altra e quindi, per sua natura, il PS è uno strumento di ordine generale che regola più politiche e coinvolge più settori dell'amministrazione comunale. Vi è il rischio che questa essenziale funzione coordinatrice venga vanificata durante l'attuazione del piano se non viene superata la tradizionale settorializzazione delle politiche di intervento sul territorio. Il PS prende atto di questo rischio e indica il Programma d'area (art, 49) quale strumento per il coordinamento delle azioni e degli interventi a livello di UTOE, ma nulla dice per il coordinamento a livello superiore, a scala di assessorati e di agenzie.

Si raccomanda di affrontare con urgenza questo problema proprio per assicurare la realizzabilità del PS.

2. Uso e diffusione delle attività di valutazione

Sia la Commissione Europea, i ministeri interessati e che la Regione Toscana ritengono particolarmente importante la valutazione come mezzo per aumentare l'efficienza e l'efficacia delle decisioni, elevare i livelli di responsabilità degli operatori pubblici e accrescere la trasparenza della pubblica amministrazione; di conseguenza, è facilmente prevedibile che entro breve tutte le decisioni che coinvolgono le relazioni tra questi organismi e l'amministrazione comunale dovranno essere valutate, per non subire esclusioni o penalizzazioni pesanti nell'accesso alle fonti di finanziamento o nelle decisioni co-partecipate. Al riguardo, si sottolinea l'utilità della partecipazione nella valutazione, sia per tener conto dei diversi punti di vista che necessariamente si presentano differenziati nel governo del territorio, sia per aumentare il livello di responsabilizzazione dell'amministrazione e degli operatori. E' però da notare che, allo stato attuale delle cose, la diffusione della valutazione nel governo del territorio richiede necessariamente uno sforzo esplicito dell'Amministrazione Comunale volto a creare una diffusa sensibilità valutativa e sviluppare competenze specialistiche. Sarebbe quindi molto utile se, con l'occasione dell'approvazione del PS, l'Amministrazione Comunale trovasse il modo e le forme per assicurare l'uso e la diffusione delle pratiche della valutazione al proprio interno. A questo riguardo, si rileva che la pratica diffusa della valutazione è in grado di esplicare un ruolo essenziale anche nei confronti del coordinamento di cui al punto precedente, soprattutto se svolta in termini di terziarietà rispetto alle diverse strutture decisionali (assessorati, uffici,

direzioni, ecc.) che sono o saranno coinvolte nella gestione del PS.

Si raccomanda quindi l'uso sistematico della valutazione in tutte le attività di decisione e controllo associate al governo del territorio e comunque, se collegate al PS, quale che sia la loro finalità (strategie, azioni, interventi, ecc.) e il loro ambito di azione (generale, settoriale o di area), applicando in modo estensivo il Reg. di attuazione dell'art. 11, comma, 5 della LRT 1/2005.

3. Necessità di un monitoraggio adeguato ai tipo di problemi affrontati con il PS

Al sensi dell'art. 4 del Reg. di attuazione dell'art. 11, comma, 5 della LRT 1/2005 il monitoraggio è una componente essenziale del processo di valutazione integrata. E' da notare che il monitoraggio è un processo informativo diverso dal Quadro Conoscitivo. Lo scopo del monitoraggio è quello di creare un legame pratico tra il PS e la realtà della città, in continua evoluzione, è quindi utile per migliorare la capacità di decisione, perché fornisce alle amministrazioni pubbliche, ai cittadini, alle imprese le informazioni necessarie per capire la natura e l'estensione dei bisogni, le attese e i comportamenti degli attori, la risposta delle politiche a questi bisogni e i cambiamenti che ne derivano. La sua caratteristica è quindi quella di creare flussi di informazioni stabili, a scadenze periodiche, non contingenti o episodici. Allo stato, il giudizio sul monitoraggio territoriale disponibile per la gestione del PS non è positivo. Questa situazione si è riverberata anche sulla valutazione del PS, che non ha potuto, per esempio, addentrarsi sull'analisi degli effetti a scala UTOE per mancanza di informazioni e di dati adeguati.

Si raccomanda di assumere come prioritaria la necessità di costruire un monitoraggio efficiente del PS partendo dal coordinamento e dalla integrazione dei dati esistenti.

4. Utilità di evidenziare gli aspetti sistemici del PS

Si è visto che il PS è, per sua natura, un piano coordinatore. In quanto tale, dovrebbe sottolineare gli aspetti sistemici (cultura e ricerca, treno e auto, laboratori artigiani e mostre, gestire insieme risorse e relative garanzie, ecc) e costruire sistemi di relazione (reti generaliste e dedicate), e in ciò sta la sua caratteristica di piano-programma generale per tutta l'Amministrazione Comunale. Questi aspetti, ancorché sottolineati nel PS, possono essere meglio affrontati nei piani e programmi settoriali,

Si raccomanda quindi di porre sistematica attenzione alla rilevazione, stimolo e sostegno di questi aspetti, ponendoli in evidenza nella elaborazione di piani e programmi di settore e nella loro gestione.

5. Necessità di politiche di lungo periodo e della pianificazione integrata per il governo della mobilità

Per governare la mobilità la Commissione Europea suggerisce di uscire dalla logica della pianificazione a breve termine indotta dal processo politico, assicurando la necessaria continuità della politica ambientale della città tra più amministrazioni successive. È necessario prendere in considerazione i problemi a lungo termine ed adottare una pianificazione integrata con una prospettiva temporale più ampia, per tener conto di tutti i fattori coinvolti e delle loro complesse interazioni e definire soluzioni sostenibili. A Firenze il problema della mobilità va quindi affrontato secondo una regia unitaria, completando ed integrando l'aspetto fondamentale costituito dagli ingentissimi (nel caso di Firenze) investimenti pubblici nel settore, attraverso una serie di misure che prendano in considerazione la regolamentazione della viabilità (attraverso ad esempio l'introduzione sistematica di zone a 30 Km/h), lo sviluppo della mobilità elementare, l'incremento delle infrastrutture ciclabili, l'eventuale introduzione del road pricing per finanziare misure di car sharing o altre, nonché di supporti informativi più vicini al cittadino, etc. in modo di raggiungere obiettivi di riduzione e razionalizzazione del traffico privato sempre più significativi.

I VALUTATORI

PROF. VINCENZO BENTIVEGNA

PROF. FABIO TREZZINI

ARCH. SILVIA VIVIANI

