



**PIANO TERRITORIALE DI AREA VASTA  
DELLA PROVINCIA DI FERRARA**



**DOCUMENTO DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI**

LUGLIO 2022



## Gruppo di lavoro

---

*Presidente della Provincia di Ferrara, Gianni Michele Padovani*

*Consigliere Provinciale Delegato a strade, ponti, patrimonio e programmazione territoriale, Francesco Colaiacono*

### Ufficio di Piano:

*Coordinatore generale, Stefano Farina*

*Coordinatore tecnico, Manuela Coppari*

*Referente tecnico, Alice Savi*

*Garante della comunicazione e partecipazione, Francesco Lavezzi*

*Uffici della Provincia: Sara Ardizzoni, Graziella Bertelli, Domenico Casellato, Chiara Cavicchi, Marco Maragna, Chiara Masotti, Lorenzo Minganti, Anna Maria Mingozzi, Dario Vinciguerra*

*ARPAE: Gabriella Dugoni, Sara Marzola e Anna Maria Manzieri*

*Agenzia Regionale per la sicurezza territoriale e la Protezione Civile: Laura Crociani, Anna Maria Pangallo, Alceste Zecchi*

### Consulenti esterni:

*Supporto tecnico scientifico, Francesco Vazzano*

*Supporto tecnico specialistico sui servizi ecosistemici, territorio rurale, REP, paesaggio, VINCA, Istituto Delta Ecologia Applicata*

*Supporto tecnico specialistico sulla sicurezza territoriale e nella valutazione ambientale e territoriale, Synthesis s.r.l.,*

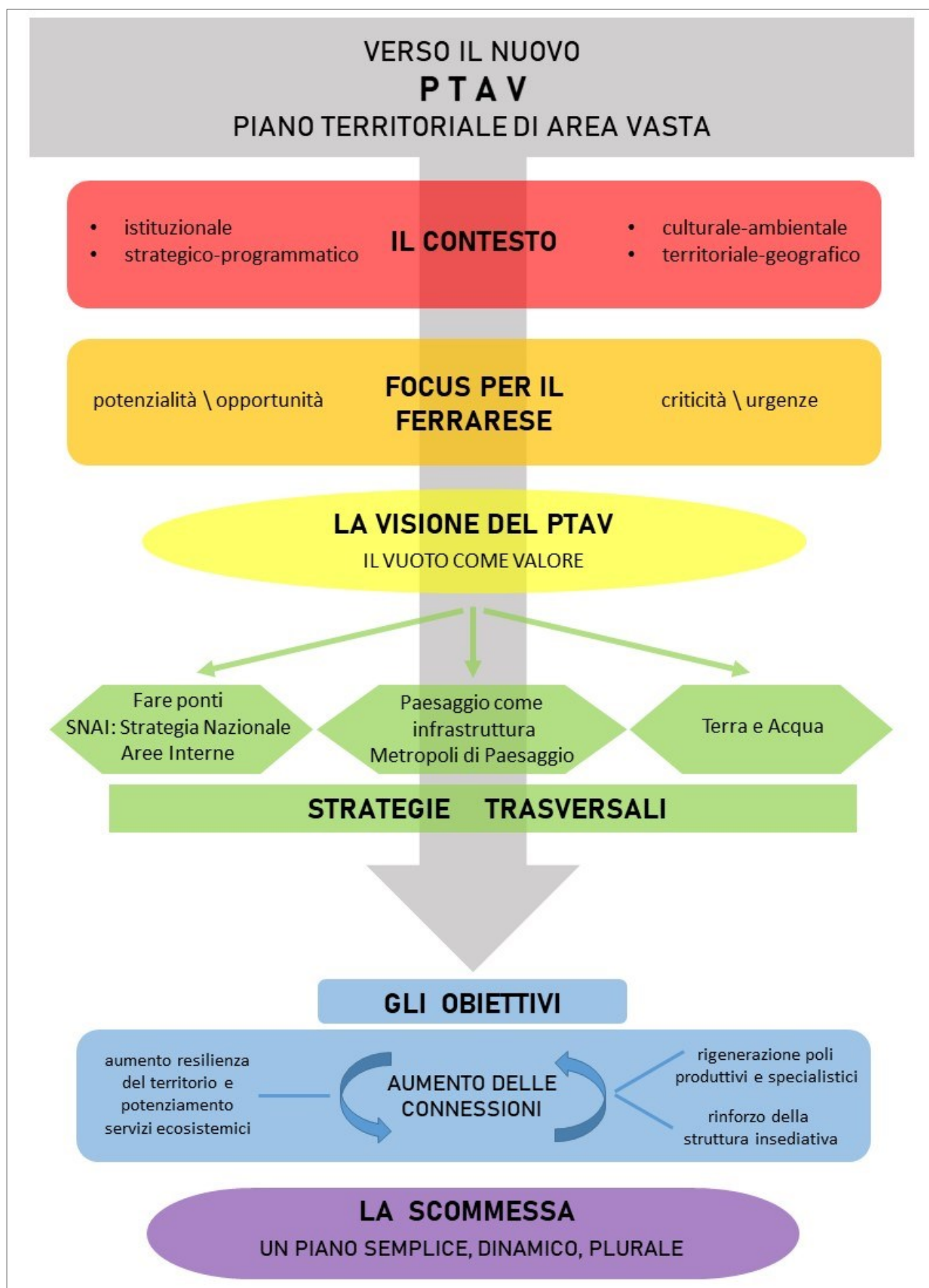
*Supporto tecnico specialistico sul sistema socio-economico, produttivo, commerciale e turistico, SIPRO Agenzia provinciale per lo sviluppo*

*Supporto tecnico informatico, Andrea Fabbri*

## Sommario

---

Premessa .....	6
1. IL PTAV NELLA LEGGE REGIONALE 24/2017 .....	7
2. IL CONTESTO .....	8
2.1. Il contesto istituzionale: la Provincia dopo la Riforma Delrio .....	8
2.2. Il contesto ambientale e culturale – i nuovi scenari ambientali .....	10
2.2.1. Il cambiamento climatico .....	10
2.2.2. L'esperienza del virus pandemico .....	12
2.3. Il contesto strategico .....	13
2.4. Il contesto territoriale e geografico .....	17
3. FOCUS PER IL FERRARESE .....	21
3.1. Le potenzialità: i servizi ecosistemici del territorio .....	21
3.1.1. Agricoltura e bonifica .....	23
3.1.2. La sistematizzazione del patrimonio ambientale, paesaggistico, storico-culturale .....	24
3.2. Le criticità .....	28
3.2.1. L'urgenza per la difesa ambientale .....	28
3.2.2. Lo spopolamento e le urgenze per il sistema produttivo .....	32
4. L'EREDITÀ DEL PTCP .....	38
5. LA VISIONE DEL PTAV: I VUOTI COME ARMATURA DEL PIANO .....	41
6. LE STRATEGIE DELLA VISIONE .....	44
7. GLI OBIETTIVI .....	49
7.1 Aumento della resilienza del territorio e potenziamento dei servizi ecosistemici .....	50
7.2. Incentivo alle attività economiche sostenibili e rigenerazione poli produttivi e specialistici .....	52
7.3. Rinforzo della struttura insediativa: policentrismo di grana fine .....	54
7.4. Aumento delle connessioni .....	56
8. CONCLUSIONI – PTAV .....	58
8.1. La scommessa .....	58
8.2. La forma .....	59
8.3. Uno strumento di attuazione – Finanziamenti comunitari .....	60
8.4. Strategia per nuovi spazi competitivi .....	64
APPENDICI .....	I
A. Inquadramento giuridico per il PTAV .....	I
B. Strumenti di contrasto dei cambiamenti climatici .....	VIII
C. Piani di riferimento .....	X
ALLEGATI – TAVOLE DELLE STRATEGIE:	
1. LE STRATEGIE _ Terre e acqua	
2. LE STRATEGIE _ Fare Ponti	
3. LE STRATEGIE _ Paesaggio come infrastruttura	



### Mappa del documento

### Premessa

---

Il documento degli obiettivi strategici avvia il percorso di confronto e partecipazione che porterà la Provincia di Ferrara all'approvazione del suo nuovo strumento pianificatorio, il Piano Territoriale d'Area Vasta – PTAV, secondo quanto indicato dalla legge regionale n. 24 del 2017. Il nuovo strumento nasce dalla valorizzazione dell'eredità del previgente Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale – PTCP, che già forniva l'impostazione di una valida armatura territoriale policentrica, strutturata su importanti valori ambientali, paesaggistici e storico-culturali, da rileggere oggi alla luce del mutato contesto istituzionale, culturale, economico e ambientale.

Si deve infatti tenere conto della nuova rafforzata centralità della questione ambientale, testimoniata alla scala globale dai cambiamenti climatici e dalle emergenze sanitarie che hanno e - in mancanza del superamento di una logica emergenziale in favore di una programmazione organica e strutturata di gestione - sempre più avranno ripercussioni sulla sicurezza, la salute e sulla vivibilità dei nostri territori.

Le peculiarità del territorio ferrarese, dotato di estesi spazi aperti, agricoli e di grande valore paesaggistico e ambientale, sottoposti a una debole pressione insediativa, e di contenute centralità urbane dalla forte caratterizzazione storica e identitaria, che in passato hanno rappresentato un limite nell'inseguire il modello emiliano, possono oggi essere reinterpretate e valorizzate in un'ottica di potenzialità, puntando su varietà e ricchezza dei luoghi del paesaggio ferrarese e sulla connessione e la messa a sistema degli elementi che lo caratterizzano, con dotazioni infrastrutturali moderne, alternative e sostenibili. La considerazione del "vuoto" come peculiarità orografica e antropica del territorio provinciale suggerisce la sua possibile valenza di principio ordinatore: il paesaggio diventa centrale nella pianificazione come mai era stato prima; non tanto come valore spaziale da tutelare, bensì come regola di un nuovo equilibrio tra urbanità e ambiente, (ri)generatore di tessuto economico e sociale.

Gli obiettivi imprescindibili del Piano sono quindi riferiti alla sostenibilità ambientale, alla valorizzazione delle connessioni, al contenimento del consumo di risorse non rinnovabili, alla resilienza del territorio, alla rigenerazione dei tessuti urbanizzati e alla valorizzazione degli spazi aperti urbani ed extraurbani e dei connessi servizi ecosistemici, nella ricerca dell'equilibrio in un territorio eternamente sospeso tra terra e acqua. Per conciliare tali ambiziosi obiettivi, il piano lavorerà sulla messa a sistema delle diverse politiche territoriali, con un coordinamento di ciascun livello di governo, armonizzando una varietà di obiettivi di diversi settori e attori istituzionali. Il PTAV dovrà quindi essere un prodotto fortemente condiviso, con l'intento di intercettare e orientare le principali questioni territoriali dei centri e dei territori ferraresi ed enucleare le priorità e le urgenze di carattere ambientale, territoriale, paesaggistico, sociale, economico, urbanistico e infrastrutturale, in coerenza con i percorsi di sviluppo dei sistemi territoriali locali.

### 1. IL PTAV NELLA LEGGE REGIONALE 24/2017

---

La nuova disciplina regionale sulla tutela e l'uso del suolo, approvata con la L.R. 24 del 2017, pone come obiettivo centrale del governo del territorio la sostenibilità ambientale, per realizzare il fine di maggior equità e competitività del sistema sociale ed economico e garantire alle attuali e future generazioni il diritto alla salute, all'abitazione e al lavoro. Tale obiettivo si concretizza principalmente nel contenimento del consumo di suolo, la promozione del riuso e della rigenerazione urbana, l'attrattività del sistema economico e la valorizzazione delle caratteristiche ambientali, paesaggistiche e storico-culturali dei territori, dei contesti agricoli e delle relative capacità produttive agroalimentari. Con queste finalità, sono rivisti tutti gli strumenti pianificatori dei diversi livelli istituzionali, superando il meccanismo di pianificazione a cascata, per ripartire le funzioni secondo il principio di competenza, che assegna ad ogni strumento di pianificazione esclusivamente le tematiche e gli oggetti che gli siano attribuiti dalla legge.

Spettano alle Province le funzioni di **pianificazione strategica d'area vasta e di coordinamento delle scelte urbanistiche strutturali dei Comuni incidenti su interessi pubblici che esulano dalla scala locale**. Il Piano Territoriale di Area Vasta è quindi lo strumento attraverso il quale la Provincia esercita tali funzioni, attraverso la definizione degli indirizzi strategici di assetto e cura del territorio e dell'ambiente, in coerenza con gli obiettivi strategici regionali, e la disciplina degli «[...] insediamenti di rilievo sovracomunale per la forte attrattività di persone e di mezzi e per il significativo impatto sull'ambiente e sul sistema insediativo e della mobilità, tra cui i poli funzionali, le aree produttive ecologicamente attrezzate, le grandi strutture di vendita e le sale per lo spettacolo di rilievo sovracomunale [...]»<sup>1</sup>. Inoltre, è facoltà del PTAV «individuare i servizi ecosistemici forniti dai sistemi ambientali presenti nell'ambito territoriale di propria competenza»<sup>2</sup>, gli ambiti di fattibilità delle opere e infrastrutture di rilievo sovracomunale e «stabilire l'assegnazione ai Comuni di quote differenziate di capacità edificatoria ammissibile [...], tenendo conto dei limiti della legge e della sostenibilità ambientale e territoriale degli insediamenti»<sup>3</sup>.

Il PTAV è quindi uno strumento nuovo che integra le componenti ambientali già proprie del PTCP in una più trasversale visione strategica, volta a definire il quadro di sostenibilità ambientale alla vasta scala degli usi e le trasformazioni del territorio, tenendo debitamente conto dei nuovi scenari istituzionali, culturali, ambientali e territoriali. Di conseguenza, la costruzione di questo piano punterà molto sull'intersectorialità e sulla condivisione, al fine di fornire un quadro organico di riferimento condiviso per gli strumenti urbanistici comunali di supporto alla redazione della Strategia per la qualità urbana ed ecologica-ambientale e della Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale ValSAT in essi contenuta.

---

<sup>1</sup> Articolo 41, comma 6, lettera d), Legge Regionale 21 dicembre 2017, n. 24.

<sup>2</sup> Articolo 42, comma 3, lettera e), Legge Regionale 21 dicembre 2017, n. 24

<sup>3</sup> Articolo 42, comma 2, lettera b), Legge Regionale 21 dicembre 2017, n. 24

### 2. IL CONTESTO

---

#### 2.1. Il contesto istituzionale: la Provincia dopo la Riforma Delrio<sup>4</sup>

---

La attuale natura delle Province è l'esito di un percorso di profonda mutazione, avviato ufficialmente con la riforma Renzi Boschi, allo scopo di combattere diseconomie, complessità e farraginosità istituzionali, poi bruscamente interrotto dalla bocciatura del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, che avrebbe portato alla definitiva esclusione delle Province dell'elenco degli Enti costitutivi della Repubblica.

Il frutto di questa riforma incompleta è una Provincia che vede profondamente mutata la sua struttura istituzionale e di governance, divenendo un ente "d'area vasta" ad elezione indiretta e soprattutto con funzioni fortemente circoscritte, definite, per quanto ci riguarda, con maggior precisione con la riforma del sistema di governo regionale dell'Emilia-Romagna della Legge Regionale 13/2015. Cambiano quindi le sue capacità di rappresentanza e di attrazione di funzioni amministrative, quale livello più appropriato di sintesi dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, che sono state assegnatene ad altri livelli territoriali, di scala superiore (principalmente alla Regione) o inferiore (ai Comuni e le loro Unioni), con un conseguente complesso riparto del patrimonio delle competenze provinciali.

Alla Provincia intesa nella sua nuova veste, viene quindi assegnato il compito di offrire supporto e coordinamento ai propri Comuni e il riferimento territoriale alle competenze regionali, con la responsabilità di garantire la maggior organizzazione e la miglior gestione delle funzioni amministrative d'area vasta. Ciò nondimeno, permangono alcune materie indicate dalla norma nazionale e regionale, tra cui la pianificazione territoriale, per le quali la Provincia rimane il luogo di elaborazione di un indirizzo politico e strategico e di coordinamento delle scelte territoriali dei Comuni. È quindi fondamentale rafforzare il rapporto con gli altri livelli di governo, in primis delle Amministrazioni Comunali, tenendo conto di entrambe queste competenze provinciali, con particolare attenzione ai profili partecipativi e funzionali-organizzativi.

Il sistema binario fondato sul confronto regione/comuni rischia infatti di perdere efficacia nel campo della pianificazione territoriale, proprio perché tratta della "città territoriale" in cui costruire un sistema di relazioni, che tendano a redistribuire servizi ed opportunità sull'intero territorio, superando le contrapposizioni città/campagna, centro/periferia, nel rispetto delle caratteristiche fisiche e geografiche del territorio. L'uso corretto del territorio, inteso come "ambiente complessivo" e l'adeguato sviluppo economico-sociale, sono i due poli dialettici che occorre coordinare per raggiungere quello sviluppo compatibile e quindi qualità della vita, che sono l'obiettivo ultimo della pianificazione territoriale. La Provincia può svolgere un'opera di mediazione e coordinamento essenziale per una corretta definizione del quadro di compatibilità generale delle attività ambientali la cui determinazione spetta alla Regione, spesso penalizzata dalla "distanza" conoscitiva, operativa e finanziaria con i Comuni, nonché per definire una visione che a livello comunale risulterebbe troppo frammentaria.

---

<sup>4</sup> BENETAZZO C., *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*  
Rivista Federalismi.it – 6.3.2019



Nella definizione della scala più adeguata per la gestione di questioni emergenti, appare evidente come le tematiche globali che ci troviamo oggi a fronteggiare non siano gestibili alla sola scala comunale, ma spesso superino anche il livello regionale. Occorre quindi partire dal presupposto che i problemi del territorio non siano risolvibili all'interno dei propri confini, ma solo interrelandosi e facendo sistema con altri soggetti, con altri territori, con altre realtà.

La declinazione efficace di Area vasta potrebbe quindi trovare sua massima realizzazione in un rapporto collaborativo a geometrie variabili e transcalari individuando una molteplicità di interlocutori con cui concertare le strategie relative alle diverse tematiche riguardanti il territorio ferrarese (ad esempio, coinvolgendo per le questioni riguardanti il fiume Po<sup>5</sup> gli enti/attori delle province emiliane, venete e del mantovano, mentre per le dinamiche turistiche costiere e della navigazione coinvolgendo i confinanti territori della riviera romagnola, così come per il comparto meccanico andranno coinvolti gli enti/attori dell'area modenese e bolognese).

Le problematiche territoriali possono quindi essere affrontate più propriamente grazie alla coesione territoriale e cooperazione interistituzionale, con un coordinamento di ciascun livello di governo, dalla scala europea a quella nazionale e l'integrazione delle diverse politiche, mettendo a sistema obiettivi e attori istituzionali, diretti alla cura di interessi settoriali, tra cui le Autorità di bacino, le ASL, i Consorzi di bonifica, le autonomie funzionali tradizionali (Università, Camere di commercio, ...), ma anche il business community e le associazioni di cittadini, facendo rete e creando sinergie.

È necessario un avvicinamento sostanziale tra le logiche di pianificazione e quelle di programmazione strategica, in sintonia con i programmi comunitari, nazionali, regionali e settoriali. A tale scopo il PTAV si candida come piattaforma territoriale di raccordo e declinazione alla scala locale di azioni connesse a patti, programmi, piani e progetti esistenti o in previsione, proiettandoli verso un nuovo scenario di coerenze adeguatamente selettivo nella individuazione di potenzialità e criticità, con un approccio multilivello, partenariale e intersettoriale.

Nell'ambito delle risorse disponibili, il PTAV può configurarsi come lo strumento tramite il quale selezionare e concentrare le priorità di intervento sia per temi che per territori, al fine di raggiungere la massa critica e la concentrazione degli investimenti indispensabile alla riuscita delle politiche e obiettivi dell'Ente. La sussidiarietà istituzionale e la partecipazione sono quindi le chiavi di volta dell'azione provinciale in cui tutte le componenti della società, del lavoro e delle istituzioni interagiscono e collaborano in modo sistematico, per definire nuovi modelli di sviluppo della comunità ferrarese in cui la sostenibilità ambientale, sociale ed economica procedano all'unisono.

In conclusione, il PTAV è la sede di accordo e verifica delle politiche intersettoriali di area vasta.

---

<sup>5</sup> Prioritariamente riferito alle tematiche del rischio idraulico e della razionalizzazione della gestione del ciclo delle acque dolci.

### 2.2. Il contesto ambientale e culturale – i nuovi scenari ambientali

---

#### 2.2.1. Il cambiamento climatico

---

La quotidianità degli ultimissimi anni ci ha fornito segnali frequenti ancorché inquietanti circa una serie di cambiamenti in atto, apparsi ai più come anomalie all'interno di un panorama meteorologico dato per assodato: piogge molto intense e di brevissima durata, l'estate della siccità record (nel 2017), l'inverno delle piogge record (ancora nel 2017), aumenti significativi nei valori annuali e stagionali delle temperature minime e massime, solo per citare alcuni fenomeni.

Gli studi disponibili dimostrano come, per il periodo 2021-2050, è ipotizzabile un aumento della temperatura minima e massima di circa 1,5°C in inverno, autunno e primavera, nonché di circa 2,5°C in estate, con l'apparizione non più estemporanea di fenomeni come le onde di calore e le notti tropicali; allo stesso modo, si prevede un possibile incremento della precipitazione totale e degli eventi estremi in autunno.

Al netto di facili quanto inutili allarmismi, questi dati offrono un segnale chiaro: i cambiamenti climatici costituiscono una tematica urgente e non procrastinabile per qualsivoglia livello di pianificazione, con particolare riguardo a quella di area vasta. Cosa si intende, nella fattispecie, con la locuzione 'cambiamenti climatici'? Secondo La Convenzione Quadro delle Nazioni Unite (UNFCCC - *United Nations Framework Convention on Climate Change*), i cambiamenti climatici sono definibili come 'cambiamenti del clima attribuibili direttamente o indirettamente ad attività umane, che alterano la composizione dell'atmosfera planetaria e che si sommano alla naturale variabilità climatica osservata su intervalli di tempo analoghi'. La discussione sulla relazione causale tra incremento della concentrazione media annua in atmosfera di CO<sub>2</sub> e i cambiamenti osservabili tra le principali variabili climatiche è oggetto di discussione non solo nel mondo scientifico, bensì anche nell'universo industriale e produttivo: mai come in questa epoca storica sembra saldarsi il cortocircuito tra impatto ecologico e impatto socio-economico. Si impone dunque, su un livello di pianificazione provinciale, la necessità di una visione strategica capace di tenere insieme l'urgenza climatica con quelle di ripartenza economica e sociale di un territorio storicamente ai "margini dello sviluppo". Piano Territoriale d'Area Vasta (PTAV) riveste dunque, in epoca contemporanea e nella individuazione identificata dalla nuova legge urbanistica regionale (L.R. n°24 del 21 dicembre 2017), la valenza di un piano in grado di rielaborare le criticità ambientali in opportunità sociali ed economiche, in un quadro generale in cui la crisi sta entrando nella gestione ordinaria del quotidiano e deve quindi esistere una più stretta correlazione tra la gestione emergenziale e la programmazione/pianificazione (organizzare l'ordinario come se l'emergenza fosse alle porte).

Se si considera il territorio della Provincia di Ferrara sotto l'aspetto relativo alle criticità ambientali (Subsidenza, innalzamento del livello del mare, ingressione marina, vulnerabilità idrogeologica), l'aggettivo di

riferimento è 'fragile'; se lo si analizza sotto il profilo paesaggistico (riconoscimenti UNESCO WH e MAB, Parco del Delta, Sistema delle Valli), l'attributo si trasforma in 'eccellente'. Nell'oscillazione continua tra terra e acqua, fragilità ed eccellenza costituiscono i due poli identificativi entro cui configurare in modo sistemico un nuovo ruolo strategico per questi territori.

Su un piano sovraordinato, le politiche regionali già attestano la necessità di convergere su strumenti comuni e azioni sinergiche, che recepiscono l'abbondanza di politiche e documenti stilati su ogni livello di scala negli ultimi venticinque anni, dal Protocollo di Kyoto alla COP21 di Parigi, dalla Strategia Globale Europea 2020 al Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia, dal Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici al Manifesto di Assisi (vedi Appendice). Di fatto, nell'impegno generale di ridurre del 80% le proprie emissioni al 2050, la Strategia di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici della Regione Emilia-Romagna (Delibera di Assemblea legislativa regionale n. 187/2018) accorpa e rielabora urgenze e obiettivi espressi a quei livelli e prevede di agire, in sintonia con i piani di settore, sul doppio binario di mitigazione (intesa come insieme delle politiche focalizzate sulle cause e dunque mirate a rallentare il cambiamento, riducendo o eliminando i fattori che lo provocano) e adattamento (inteso come insieme delle azioni strategiche focalizzate sugli effetti e quindi in grado di prevenire o attenuare i danni associati ai cambiamenti climatici). Se, per propria rispettiva natura, le politiche di mitigazione appartengono a una scala sovranazionale (accordi e politiche internazionali) e le azioni strategiche di adattamento fanno capo a tutti i livelli amministrativi (locale, regionale, nazionale, europeo e anche a livello internazionale), la sopra citata strategia regionale si fa carico di tradurre le prime e le seconde all'interno di una serie di obiettivi in buona parte affrontabili attraverso uno strumento di area vasta:

- aggiornamento della pianificazione/programmazione di settore introducendo e/o rafforzando azioni di mitigazione e/o di adattamento
- maggiore integrazione tra la pianificazione e la governance multilivello anche attraverso supporto allo sviluppo di Piani di adattamento locali
- attivazione del monitoraggio sull'efficacia azioni a livello globale e trasversale e mappatura in continuo delle vulnerabilità territoriali
- sviluppo di una cultura del 'rischio climatico' nella progettazione delle opere pubbliche e negli stakeholder

Anche alla luce di tali considerazioni, appare chiaro come uno strumento come il PTAV sia quello più indicato per sviluppare una politica organica capace di mettere a sistema - dall'area costiera ai margini dell'area metropolitana, dalla pianura del Reno al bordo permeabile del fiume Po - azioni integrate di mitigazione e adattamento trasversali ai settori (agricolo, produttivo, insediativo, forestale, turistico, dei trasporti).

### 2.2.2. L'esperienza del virus pandemico

---

Nell'ambito ristretto della pianificazione territoriale la pandemia da COVID-19 ha senza dubbio inciso in modo estremamente importante sulla produzione, sui consumi e sulla mobilità di persone e merci. Nell'epoca dell'Antropocene e della globalizzazione siamo chiamati quindi a fare i conti con gli esiti del *lockdown* e la conseguente necessità di ripensare i modelli di organizzazione. Oltre ai temi fondamentali inerenti alla necessità di consolidare e rafforzare il sistema sanitario e il sistema educativo e formativo, quali fattori imprescindibili di modernizzazione economica e sociale all'interno di un contesto civile, equo e democratico, la pandemia ha reso ancora più evidente la centralità delle dinamiche ambientali in atto e la necessità di ripensare a fondo il modello insediativo che caratterizza le nostre città e i nostri territori. Il periodo in corso rappresenta una occasione per immaginare una ripartenza fondata su sostenibilità economica, sociale e ambientale, assumendo i 17 obiettivi dell'Agenda delle Nazioni Unite<sup>6</sup> come nuovo paradigma di sviluppo. L'emergenza COVID-19 ha segnato punti di rottura su tutti i fronti della sostenibilità, indicando una volta di più i fattori di fragilità su cui poggia la capacità di generare ricchezza, di distribuirla in modo razionale ed equo, di preservare e rinnovare le risorse a cui attingiamo per vivere. La pandemia ha evidenziato in modo inoppugnabile il bisogno di ridefinire il nostro modello di sviluppo, indicando la necessità di un ripensamento complessivo del nostro agire quotidiano: modalità di spostamento, relazioni sociali, pratiche dell'abitare. Anche sul fronte della connessione, dell'infrastrutturazione digitale e del diritto all'accesso, l'emergenza ha messo a nudo fragilità e ritardi che non sempre il digitale ha saputo colmare, aumentando divari territoriali, sociali e economici. Anche Ferrara, seppur in maniera meno invasiva rispetto al resto dell'Emilia-Romagna, è stata colpita dal virus pandemico e dall'onda d'urto sociale ed economica che ne è conseguita che ha stravolto la quotidianità e dato avvio a nuove modalità di lavoro e di organizzazione.

Questa drammatica esperienza permette di rendere ancor più evidenti nella loro portata processi già in atto da tempo e ciclicamente sottostimati nella loro componente di pericolo e danno potenziale. I cambiamenti climatici e il degrado della qualità ambientale complessiva del pianeta impongono un diverso approccio alle politiche urbane e territoriali, come appare evidente dal susseguirsi di strumenti di contrasto al cambiamento climatico citati nell'Appendice e questa fase di *lockdown* impone una accelerazione verso politiche, programmi e piani orientati alla sostenibilità e alla ricerca e promozione di modalità diverse circa l'abitare e i trasporti. Questo nuovo approccio richiede altresì una maggiore predisposizione da parte dei decisori a orientarsi verso "nuove filosofie di sviluppo territoriale", che restituiscano centralità alla questione ambientale e definiscano un nuovo modello di interazione tra uomo e natura ed un «concetto di urbanità»<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

<sup>7</sup> TREZZA A., DECANDIA L., PERSICO P., *Il sogno di una civiltà plurale - La Quinta Urbanità e la Città Bastevole nella visione Strategica della Nuova Politica Europea* (Volume di prossima pubblicazione)

In particolare, gli eventi recenti hanno manifestato un nuovo modo di affrontare le emergenze di livello sanitario-sociale-economico, con rinnovata attenzione alla dimensione territoriale e una crescente disponibilità – da parte della *governance* politica - a farsi supportare da professionalità tecnico-scientifiche, con l'obiettivo di trovare un fondamento di solida veridicità nella definizione delle scelte. Quella che potremmo definire una 'nuova alleanza' dà implicitamente un suggerimento di metodo anche alla nuova pianificazione.

Così come la pandemia da Covid-19 ha innescato un rapporto di causa-effetto (forse senza precedenti) tra evidenze scientifiche e scelte politiche, allo stesso modo è auspicabile che un tale rapporto si manifesti anche in relazione alle criticità ambientali che il territorio ferrarese porta con sé. Sino ad oggi le evidenze scientifiche legate alle criticità ambientali (locali e nazionali) non sono state sufficientemente tramutate in politiche efficienti ed efficaci per i territori, pertanto fra i tanti elementi che la lezione pandemica da Covid-19 ha evidenziato vi è quello della necessità di una più salda concordanza tra evidenze scientifiche e azione politica sul territorio anche a livello locale.

### 2.3. Il contesto strategico

---

L'elaborazione della componente strategica del PTAV non può prescindere dalla conoscenza delle strategie che insistono sul territorio: quelle sovraordinate alla scala europea, quelle del livello proprio dell'area vasta e quelle locali che presentano ricadute di livello sovra-comunale. A partire dai già citati strumenti sul contrasto del cambiamento climatico, la ricognizione critica di tali strategie, selezionata per gli ambiti che maggiormente interfacciano la pianificazione territoriale, oltre a definire il riferimento per la pianificazione generale e settoriale della Regione, **restituisce la cornice entro cui collocare la visione strategica del PTAV, con "visioni" e "progettualità" che contribuiscono alla definizione agli obiettivi generali del piano.**

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile fornisce la prima importante premessa al piano per il livello delle istituzioni coinvolti e la portata degli obiettivi posti a livello globale. Essa infatti è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, che ingloba 17 Obiettivi per lo sviluppo interconnessi e indivisibili, da raggiungere nei successivi 15 anni, ossia entro il 2030, volti a sradicare la povertà in tutte le sue forme e dimensioni, come requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile, nelle sue tre dimensioni – economica, sociale e ambientale – in maniera equilibrata e interconnessa. A partire dalla valutazione di insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo tutti i paesi sono chiamati a contribuire alla modifica di tale modello, coinvolgendo tutte le componenti della società.

La **Strategia Italiana per lo Sviluppo Sostenibile SNSvS**, approvata dal CIPE il 22 dicembre 2017, rappresenta il primo passo per declinare a livello nazionale i principi e gli obiettivi dell'Agenda 2030, assumendone i 4 principi guida: integrazione, universalità, trasformazione e inclusione e disegnando una visione di futuro e di sviluppo incentrata sulla sostenibilità, quale valore condiviso e imprescindibile per affrontare le sfide globali del nostro paese. Le scelte strategiche individuano le priorità cui l'Italia è chiamata a rispondere, proponendo una visione per un nuovo modello economico circolare, a basse emissioni di CO<sub>2</sub>,

resiliente ai cambiamenti climatici e agli altri cambiamenti globali come, ad esempio, la perdita di biodiversità, la modificazione dei cicli biogeochimici fondamentali (carbonio, azoto, fosforo) e i cambiamenti nell'utilizzo del suolo. I 17 obiettivi delle Nazioni Unite sono assunti conseguentemente anche nella **Strategia regionale Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile** dove sono definite le strategie territoriali per raggiungere gli obiettivi globali.

Sul fronte più strettamente dedicato alla questione economica e sociale, la costruzione di una **Strategia nazionale per lo sviluppo delle "Aree interne"**, avviata dal settembre 2012, poi

consolidata nell'ambito della politica regionale di coesione per il ciclo 2014-2020, focalizza l'attenzione sulle aree del territorio italiano significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali. Una parte rilevante delle aree interne ha subito gradualmente, dal secondo dopoguerra, un processo di marginalizzazione segnato da calo della popolazione, riduzione dell'occupazione, offerta locale calante di servizi pubblici e privati, dissesto ambientale e degrado del patrimonio culturale e paesaggistico. Ritenendo il recupero di tali aree strategico per lo sviluppo dell'intero territorio nazionale, la Strategia per le aree Interne ha il duplice obiettivo di adeguare la quantità e qualità dei servizi di istruzione, salute, mobilità (cittadinanza) e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche su filiere produttive locali. Il percorso di implementazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne prevede l'individuazione di **aree-progetto**, tra cui quella per il Basso ferrarese.

La strategia d'area proposta nell'Accordo di Programma Quadro Regionale per il Basso ferrarese si può sintetizzare nello slogan "Fare Ponti", come metafora del cambiamento atteso, da intendersi in diverse accezioni, oltre a quella territoriale: ponti generazionali per favorire la trasmissione di esperienza e di conoscenze alle nuove generazioni; ponti di comunicazione tra filiere del territorio, che faticano a trovare

luoghi e percorsi per esprimersi al meglio; collegamenti con l'esterno, con cui condividere percorsi e soluzioni a problemi analoghi; ponti digitali (vedi Cap. 6).

In ambito regionale, a seguito del **Patto per il lavoro**, siglato il 20 luglio 2015 quale accordo di coordinamento per le politiche rivolte al rilancio della crescita e della buona occupazione in Emilia-Romagna, la Regione ha sottoscritto il 14 dicembre 2020 il **Patto per il Lavoro e per il Clima** insieme a enti locali, sindacati, imprese, scuola, atenei, associazioni ambientaliste, terzo settore, volontariato, professionisti e Camere di commercio. Un progetto condiviso per il rilancio e lo sviluppo dell'Emilia-Romagna nelle sue tre componenti inscindibili, ovvero quella ambientale, sociale ed economica, che si pone l'obiettivo di superare il conflitto tra sviluppo e ambiente, valorizzando tutte le potenzialità e gli spazi che questa prospettiva offre al territorio regionale e alle nuove generazioni. Il Patto delinea quattro obiettivi strategici (conoscenza e saperi; transizione ecologica; diritti e doveri; imprese e opportunità) e quattro processi trasversali (la trasformazione digitale; la semplificazione; la legalità; la partecipazione) che intercettano dinamiche decisive per l'intera società regionale.

Il Patto ha trovato una speciale declinazione nel territorio di Ferrara con il '**Focus Ferrara**', siglato il 18 novembre 2021, come esito del tavolo costituito dalla Consulta provinciale per l'economia e il lavoro. Partendo dal presupposto delle recenti emergenze sanitarie legate al Covid-19 e del mutato contesto ambientale globale, e utilizzando il medesimo metodo del Patto regionale, fondato sul confronto e la condivisione, delinea un progetto di rilancio e sviluppo del territorio ferrarese, con l'obiettivo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse provenienti dal Next Generation EU, dalla programmazione europea 2021/2027 e dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il territorio ferrarese, tra terra e acqua, presenta caratteri e peculiarità unici nel panorama regionale e sovra regionale. Una superficie agricola superiore di 20 punti rispetto alla media regionale e un'incidenza del paesaggio urbanizzato sul totale di quasi un terzo più basso rispetto al resto della regione ne sono elementi distintivi. La storica distanza dalle dinamiche di sviluppo che hanno costituito il modello della 'via Emilia' da un lato, e il modello romagnolo dall'altro, ha isolato questo "spazio" di pianura ma lo ha al tempo stesso preservato da fenomeni di espansione produttiva aggressivi e invasivi sotto il profilo ambientale.

Coerentemente con quanto evidenziato dal Patto per il Lavoro e per il Clima regionale, 4 sono le sfide che la società regionale si trova a fronteggiare:

1. Crisi demografica
2. Emergenza climatica
3. Trasformazione digitale
4. Diseguaglianze economiche, sociali, di genere e territoriali.

Il fenomeno della polarizzazione territoriale, cioè della divaricazione di trend fra aree forti economicamente e socialmente ed aree deboli e a rischio di spopolamento, è una tendenza che caratterizza tutto il mondo in questi anni recenti. Per contrastarla

*Patto per il  
lavoro e per il  
clima:  
Focus Ferrara*

è necessario innanzitutto garantire a tutti i cittadini le medesime opportunità di accesso ai servizi fondamentali, anche in termini di studio, aggiornamento professionale e potenziale occupabilità e favorire la capacità dei territori di attrarre nuove iniziative ed investimenti. Per sostenere questo obiettivo è indispensabile una Pubblica Amministrazione robusta e strutturata che garantisca qualità e prossimità dei servizi rivolti a cittadini, lavoratori e imprese. L'obiettivo, attraverso la rete del trasporto pubblico e la presenza diffusa dei servizi, è quello del "Cittadino in meno di 30 minuti". Il contrasto alla polarizzazione territoriale richiede inoltre una ricerca "ossessiva" di connessioni con i territori vicini e con le aree o le emergenze educative e di ricerca che possono valorizzare il capitale sociale, ambientale ed economico presente sul territorio. Se non si percorre questa via, al rischio dell'isolamento indotto dalle dinamiche della globalizzazione, si può associare anche quello di una forma di autoisolamento ulteriormente penalizzante per il territorio.

Tra le strategie nazionali di riferimento, preme richiamare l'Allegato 3 al Documento Economia e Finanza DEF 2017 "Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture" Deliberato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2017, che rappresenta il quadro di riferimento per il successivo sviluppo delle politiche dei trasporti, delineando la visione di un **Sistema integrato di infrastrutture dei trasporti (SNIT)** verso cui tendere nell'orizzonte temporale del 2030, per l'offerta di mobilità delle persone e delle merci. Oltre al rilievo strategico attribuito alla rete ferroviaria, novità di tutto rilievo è l'inclusione nel quadro complessivo della rete nazionale delle ciclovie costituita degli itinerari ciclabili della rete europea TEN-T (EuroVelo), nonché da altri itinerari di interesse nazionale, rendendo centrale il tema della mobilità sostenibile e sicura.

Fondamentale riferimento per le dinamiche che interessano il territorio ferrarese, è il **Piano Strategico Nazionale per il Turismo**, caratterizzato da un orizzonte temporale di sei anni (2017-2022). I principi trasversali del piano sono ancora una volta quelli della sostenibilità, nelle sue diverse accezioni relative ad ambiente, territorio, salvaguardia del patrimonio, sistema socioeconomico, cultura e cittadinanza, dell'innovazione e dell'accessibilità/permeabilità dei territori, perseguendo la fruizione turistica per tutte le persone senza distinzione legata alla loro condizione di età o di salute, attraverso sistemi di mobilità sostenibile, e la possibilità data ai visitatori di comprendere e interpretare la storia, la complessità e la varietà del patrimonio visitato (permeabilità culturale).

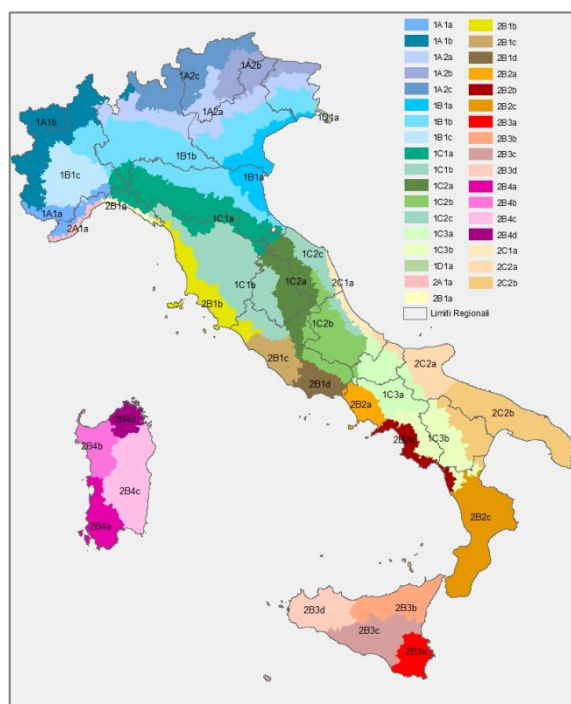


### 2.4. Il contesto territoriale e geografico

Le premessa fondamentale dell'analisi del contesto territoriale parte dalla constatazione di come alcuni temi esulino dal semplice perimetro amministrativo e si attestino piuttosto su estesi ambiti dalle analoghe caratteristiche geografiche, geologiche, idrografiche climatiche e biologiche, fattori strettamente connessi tra loro che concorrono allo sviluppo socio economico del territori in cui coesistono, influenzando ambiente, agricoltura, ma anche i connotati del benessere delle comunità, dei loro modi di lavorare, relazionarsi e muoversi, in relazione alla vocazione storica del territorio.

A tale riguardo, di particolare interesse risulta il lavoro prodotto da ISTAT in collaborazione con l'Università la Sapienza di Roma che, a partire dalle regioni biogeografiche definite in ambito europeo su base vegetazionale, climatica e geologica, propone nel suo Rapporto sul territorio 2020 una classificazione dei comuni italiani in Ecoregioni o regioni ecologiche. Sono individuate «[...] parti del territorio ecologicamente omogenee (fino a vaste aree della superficie terrestre) all'interno delle quali specie e comunità naturali interagiscono in modo discreto con i caratteri fisici dell'ambiente. Rappresentano quindi zone con simili potenzialità ecosistemiche e costituiscono un quadro di riferimento territoriale e geografico ottimale per l'interpretazione dei processi ecologici, dei regimi di disturbo, della distribuzione spaziale della vegetazione e delle diverse tipologie di paesaggio. Nel panorama internazionale, i processi di classificazione ecologica che portano alla definizione delle Ecoregioni vengono quindi promossi come strumento di indirizzo per le strategie di gestione e sviluppo sostenibile del territorio a diverse scale»<sup>8</sup>.

Interamente ricompreso nella Provincia Padana, il territorio ferrarese ricade per la maggior parte nella sottosezione Lagunare (1B1a), con l'eccezione dei cinque comuni dell'Alto ferrarese classificati nella sottosezione Pianura Centrale (1B1b). Dall'analisi delle caratteristiche delle due sottosezioni, pur nella contiguità e nella uniformità del contesto padano nel suo complesso, emergono alcune rilevanti divergenze. La Pianura Centrale, che comprende la pianura piemontese, lombarda, veneta, friulana ed emiliano romagnola, ma solo marginalmente la porzione occidentale del ferrarese, pur interessando poco più del 10% della superficie nazionale, è abitata da oltre un quarto della popolazione italiana, con un conseguente



<sup>8</sup> Istituto Nazionale di Statistica, Direzione Centrale per Le Statistiche Ambientali e Territoriali, *Classificazione dei Comuni secondo le Ecoregioni d'Italia - Nota metodologica*, pag. 2

elevato tasso di urbanizzazione, una rilevante vivacità economica e sociale e un'elevata accessibilità rispetto ai principali assi di mobilità pubblica e privata.

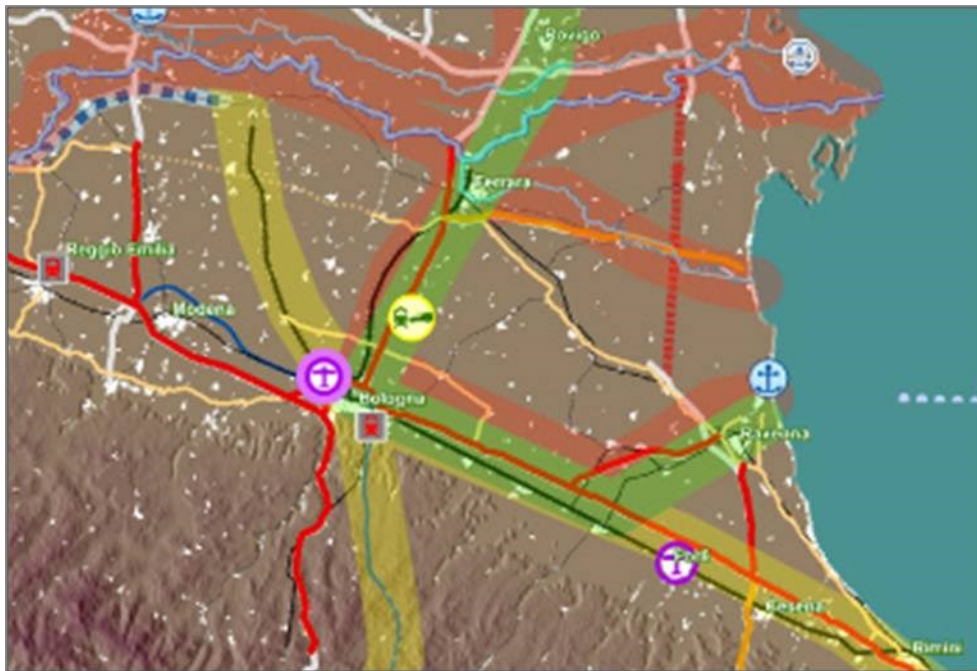
La sottosezione Lagunare si estende lungo la costa Adriatica, a partire dal Friuli-Venezia Giulia prosegue verso sud, ampliandosi verso occidente nell'area del Delta del Po, dove intercetta buona parte della Provincia ferrarese, per poi tornare ad assottigliarsi lungo le coste romagnole fino a Cesenatico. Ha una popolazione decisamente inferiore, pari a un decimo della precedente, ed è caratterizzata da dinamiche economiche e sociali nettamente più variegata e specialistiche, ma anche da equilibri ambientali e paesaggistici di indiscusso pregio e singolarità. Benché le due diverse sottosezioni siano caratterizzate da difformità intrinseche e connesse alla loro conformazione ecogeografica, non si può ignorare come esse si rivelino fortemente interrelate tra loro, per la capacità di compensare le proprie specifiche fragilità e in un'ottica futura debbano puntare a relazionarsi con maggior forza, con l'intento di avvantaggiarsi reciprocamente l'una delle potenzialità offerte dall'altra.

Anche la prospettiva infrastrutturale evidenzia la peculiarità del territorio ferrarese nei confronti delle altre province regionali, per lo storico *gap* legato prevalentemente alla perifericità rispetto ai grandi assi economici (Via Emilia, Corridoio Adriatico, Asse del Brennero). Se da un lato l'autostrada A13 (priva, al momento, di terza corsia) e la linea ferroviaria Padova - Bologna non sono sufficienti a garantire le connessioni necessarie con le tre suddette direttrici di sviluppo, dall'altro l'assenza di un sistema efficiente di accessibilità e di collegamenti capillari in grado di connettere anche le strutture insediative più periferiche del sistema (Cento e Bondeno ad ovest, Argenta e Portomaggiore verso la Romagna e il bolognese, Goro e Comacchio sulla costa, e, nel complesso, tutti i comuni rivieraschi, siano essi sul Po di Goro o sul Po di Volano), si configura come vero e proprio ostacolo alla ripartenza economica di tutti i comuni del Ferrarese, fatta eccezione per il capoluogo. In tale contesto si colloca l'attuazione di una serie di interventi:

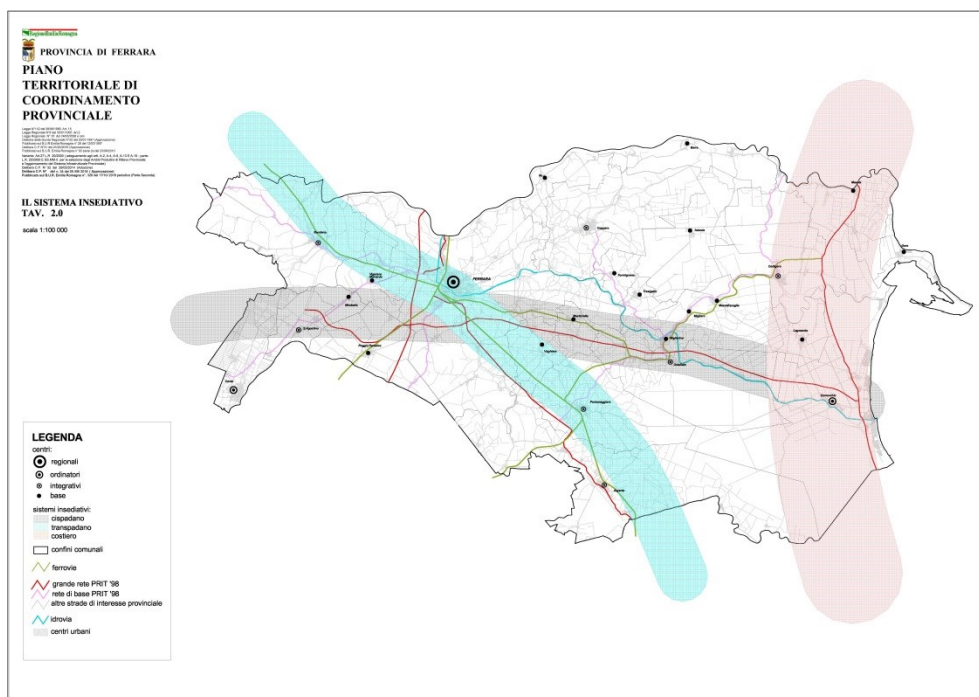
*«[...] La Cispadana (1,3 miliardi di euro), che collega la A13 con la A22, l'ampliamento del tratto autostradale Bologna - Ferrara (460 milioni di spesa), la Ferrara - Porto Garibaldi e la manutenzione straordinaria della SS 309 Romea (lavori in corso e programmati, per complessivi 39 milioni di Euro). Sono inoltre previsti interventi di manutenzione straordinaria lungo la Ferrara - Porto Garibaldi (circa 8 milioni di Euro), il completamento della variante di Argenta per 106 milioni, la realizzazione della tangenziale ovest in città (30 milioni di Euro) e la metropolitana di superficie Ferrara-Cona (37 milioni di Euro). Dal punto di vista ferroviario sono previsti diversi ammodernamenti sulla linea Bologna - Ferrara (circa 60 milioni di Euro); il sistema idroviario può disporre di risorse per ammodernamenti pari a 100 milioni di Euro.»<sup>9</sup>*

---

<sup>9</sup> Focus Ferrara - Patto per il lavoro 2018, pag. 20

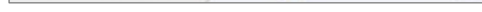
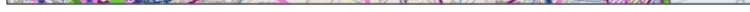


PRIT 2025



PTCP – TAV. 2.0 – Il sistema insediativo

A questi impegni si sommano le recenti iniziative del Ministro dei Beni e delle attività culturali e del Turismo Dario Franceschini, in merito all'idea di un duplice progetto per la dorsale Adriatica, che comprende la ferrovia ad Alta velocità in parte su nuovo tracciato che segue le autostrade, e mobilità ciclabile nelle zone ad alto pregio ambientale e naturalistico.



### 3. FOCUS PER IL FERRARESE

---

L'approccio per servizi ecosistemici ci permette di introdurre un ragionamento fondativo per il territorio ferrarese. Essi infatti rappresentano «un legame imprescindibile e bidirezionale tra l'uomo e i sistemi ecologici»<sup>10</sup>, contraddistinto nel contesto locale dalla marcata presenza di funzioni di eccellenza, quali l'agricoltura, la bonifica e l'itticoltura, nonché dell'inestimabile patrimonio ambientale paesaggistico e storico-culturale. L'analisi dei servizi prodotti dagli ecosistemi citati viene sviluppata con l'obiettivo di migliorarne l'integrità, la conservazione e la valorizzazione. La consapevolezza della loro insostituibilità implica la fondamentale necessità di evitarne lo sfruttamento, causa di significativi danni alle persone, al territorio, alle infrastrutture e ai sistemi socioeconomici, in definitiva di diseguaglianza e discriminazione sociale.

#### 3.1. Le potenzialità: i servizi ecosistemici del territorio

---

Il concetto di servizio ecosistemico, divenuto centrale per la pianificazione territoriale con l'attuale Legge regionale sulla tutela e l'uso del suolo e del quale vogliamo appropriarci nell'analisi e nella qualificazione del nostro territorio, «rivede ed amplia quello di conservazione degli ecosistemi e lo mette in una prospettiva molto più vasta sia come contenuti, sia come rilevanza, anche in senso territoriale»<sup>11</sup>. Esso è infatti connesso a benefici diretti e indiretti di carattere sociale ed economico e va inteso quale strumento conoscitivo e gestionale per meglio impostare strategie di sistema di medio lungo periodo su base ecologica, ma anche in chiave socio-economica, volte a definire i fattori di base per uno sviluppo economico durevole e in grado di mantenere il proprio capitale naturale e la crescita della green economy, incoraggiando l'integrazione della biodiversità negli strumenti di programmazione e nella pianificazione territoriale, anche attraverso l'impostazione di una contabilità ambientale.

La definizione di servizi ecosistemici è riferibile ad un progetto di ricerca supportato dalle Nazioni Unite avviato nel 2001 che ha portato nel successivo rapporto "Millennium Ecosystem Assessment" del 2005 alla loro qualificazione come "benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano". Lo studio mette in evidenza l'importanza dei legami tra ecosistemi e benessere umano, inteso come tutto ciò di cui l'uomo necessita per vivere una vita dignitosa, come avere mezzi di assistenza adeguati, cibo a sufficienza, un'abitazione e la salute, quest'ultima concepita come il sentirsi bene e avere un ambiente sano di cui godere, ma anche relazioni sociali e sicurezza. La definizione stessa ne evidenzia quindi la strategicità,

*I servizi  
ecosistemici*

---

<sup>10</sup> SCOLOZZI R., MORRI E., SANTOLINI R. (2012), "Territori sostenibili e resilienti: la prospettiva dei servizi ecosistemici", in *Rivista Territorio*, giugno 2012, pag.8

<sup>11</sup> Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2009), *Definizione del metodo per la classificazione e quantificazione dei servizi ecosistemici in Italia - Verso la Strategia Nazionale per la Biodiversità*, pag.5



focalizzando la connessione tra risorse ambientali, sistemi economici e azione di *governance* alle diverse scale territoriali. In virtù di questa stretta relazione con le condizioni di benessere della comunità, la definizione di servizio ecosistemico si collega direttamente ai problemi della sua individuazione e della sua misurabilità, in termini fisici ed economici, anche al fine di orientare le scelte degli operatori pubblici. Da qui il tentativo di dividere i singoli benefici offerti, classificandoli in quattro principali gruppi funzionali.

Tra i Servizi di Provvigione, sono indicati il cibo, acqua dolce, le materie prime come legno, combustibili e risorse medicinali.

I **Servizi di Regolazione** sono i processi che intervengono sui fattori determinanti per la vita umana, quali la moderazione del clima, la qualità dell'aria, lo stoccaggio dei gas serra, la protezione dagli eventi estremi, il trattamento delle acque reflue, la prevenzione dall'erosione, l'impollinazione e il controllo biologico, inteso come regolazione della presenza di parassiti e le trasmissioni di malattie a piante, animali e persone.

I **Servizi Culturali** fanno riferimento alle attività ricreative, al turismo, all'ispirazione culturale, alla religione e al senso di appartenenza.

Infine, i **Servizi di Supporto** che comprendono la formazione del suolo, la fotosintesi e il ciclo nutritivo alla base della crescita e della produzione, forniscono la base per la produzione di tutti gli altri servizi, ossia gli habitat (l'insieme degli elementi che servono ad una specie per sopravvivere) e la diversità genetica che indica la compresenza di specie.

Fondamentale e innovativo è il tentativo di utilizzare un linguaggio comune tra ecologia ed economia, per realizzare un'efficace guida verso uno sviluppo di paesaggi sostenibili e la migliore valutazione degli impatti ambientali causati dai cambiamenti di uso del suolo, partendo dalla presa di coscienza di come il valore economico storicamente riconosciuto a singoli elementi ambientali non tenga debitamente conto del valore ecologico costituito da un ecosistema nel suo complesso, che viceversa comporta variabili determinanti alle quali il mercato stesso non trova adeguata remunerazione. Infatti «i territori più dotati di servizi ecosistemici sono, in genere, più resilienti e meno vulnerabili a fronte di eventi naturali estremi»<sup>12</sup> e garantiscono maggiori possibilità di un benessere duraturo.

---

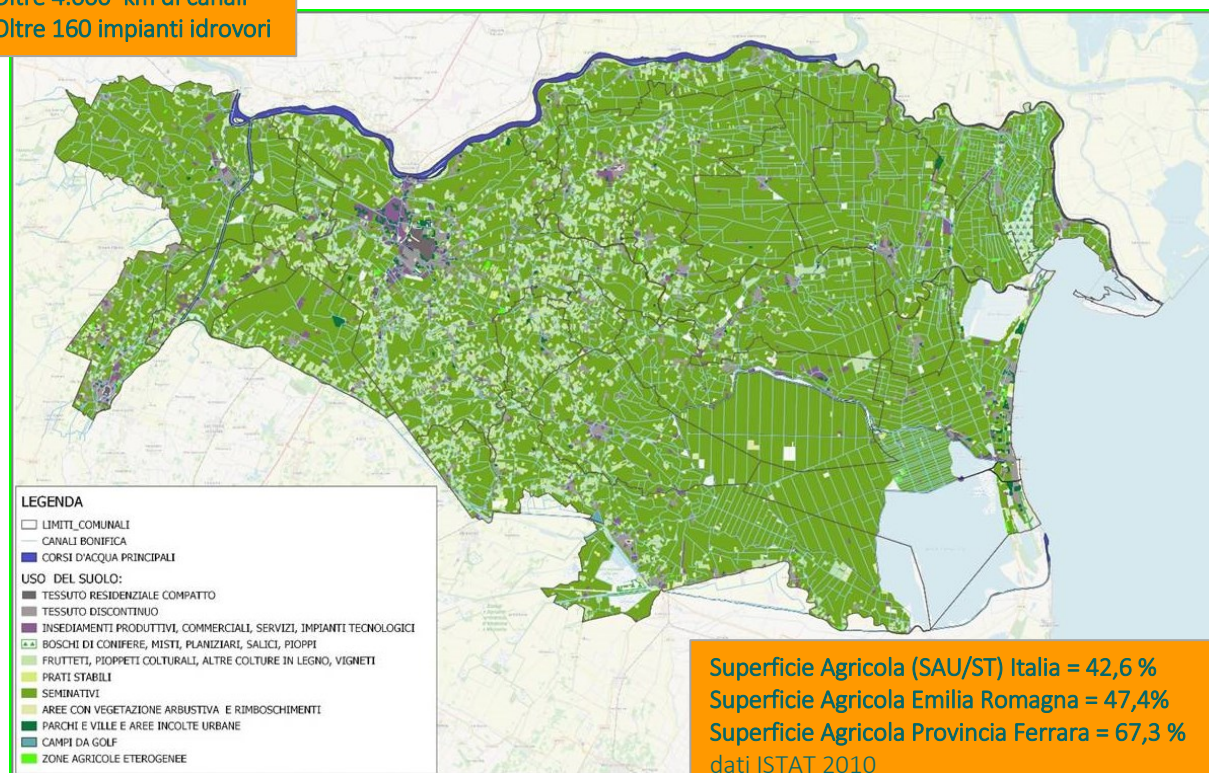
<sup>12</sup> SCOLOZZI R., MORRI E., SANTOLINI R. (2012), "Territori sostenibili e resilienti: la prospettiva dei servizi ecosistemici", in *rivista Territorio*, giugno 2012, pag. 1

### 3.1.1. Agricoltura e bonifica

Per comprendere lo stato del sistema agricolo della provincia di Ferrara occorre analizzare e capire come esso sia mutato e in quali condizioni si trovi oggi dopo anni di transizione e al variare di quattro condizioni, riassumibili in situazione ambientale, dimensione culturale, presenza di servizi e sviluppo tecnologico.

Assumere consapevolezza di una serie di trasformazioni fondamentali che il mondo agricolo ha subito negli ultimi anni diventa condizione necessaria per interpretarlo come sistema complesso, risultato dell'interazione di numerose variabili. Nell'areale della provincia di Ferrara, il valore determinato dall'utilizzo del suolo a fini agricoli attiene non solo a una pur dirimente questione economica, ma anche a un primigenio *imprinting* culturale che, dal principio del Novecento, ha segnato la relazione tra uomo e territorio: la trasformazione dell'ambiente naturale in paesaggio rurale. Questa considerazione è fondamentale perché implica l'ancestrale consapevolezza (a tutt'oggi presente) di una capacità di governo e trasformazione di una palude in terra da coltivare. La delicatezza del tema risiede nell'enorme lavoro, attualizzato ogni giorno da un raffinato sistema di dispositivi idraulici a rappresentare una eccellenza mondiale, di stabilizzazione dei suoli e di mantenimento di un equilibrio tra i movimenti delle acque e le esigenze della terra coltivata.

Oltre 4.000 km di canali  
Oltre 160 impianti idrovori



Analizzare le quattro condizioni sopra citate aiuta a definire il quadro di criticità cui il settore agricolo, per esistere, dovrà far fronte, individuando senza atteggiamenti conservatori soluzioni sistemiche. In *primis*, la situazione ambientale sconta un ritardo sensibile nella presa d'atto di mutamenti epocali. Gli effetti dei cambiamenti climatici evidenziano come l'agricoltura, in questa terra così come nel resto dell'Unione

Europea, costituisca il settore economico più vulnerabile. Se a questo si aggiunge l'attitudine (che ha contraddistinto gli ultimi anni di lavoro per diverse aziende) di riservare ampie porzioni di suolo a scorta di energia per il lavoro dei biodigestori anziché alla produzione di cibo, si può comprendere come la minaccia ambientale sia aggravata dall'impoverimento dei nutrienti organici dei suoli e da un depauperamento della biodiversità dei terreni agricoli con conseguente perdita delle caratteristiche fondative del paesaggio e della sua cura costante. Quest'ultimo aspetto introduce la tematica della dimensione colturale: l'agricoltura finalizzata alla produzione di energia richiede una impostazione estensiva – oltre che estremamente energivora, in termini di irrigazione - dei lotti, con l'effetto di favorire la presenza di aziende di grandi dimensioni e scarsamente interessate a quel lavoro (dispendioso) di cura e cucitura del paesaggio, a scapito delle piccole aziende che, storicamente, quel paesaggio hanno contribuito a realizzare. Sul lato dell'offerta, contestualmente alla stagnazione economica degli ultimi anni, vi è una crescente concorrenza per gli stessi fattori di produzione (terra, lavoro, capitale) e una pressione incipiente sull'uso del capitale naturale (con impatto sull'ambiente e sul clima); aumentare la produttività agricola in modo sostenibile diventa dunque essenziale per soddisfare le sfide di una maggiore domanda in un contesto di risorse limitate e di clima instabile.

Tali dinamiche, soprattutto in contestuale assenza di servizi, inducono le aziende di piccole dimensioni a lasciare il campo, lasciando spazio a una colonizzazione progressiva da parte dei grandi latifondi. Proprio la carenza di servizi rappresenta, entro una visione complessiva, un'altra decisiva criticità: l'assenza di un sistema di mobilità efficace, la mancanza di quei servizi di prossimità necessari per un potenziale ripopolamento, financo la infrastrutturazione tecnologica (banda larga, digitalizzazione informatica dei processi) sembrano organizzare un apparato di criticità insormontabile, in ottica di ripartenza economica e sociale. Il tessuto produttivo agricolo, per estensione e capacità di generare filiere, potrebbe invece rappresentare il *trait d'union* più efficace per riconfigurare il sistema sociale. Un ragionamento del tutto analogo può essere esteso anche alla filiera della pesca e dell'itticoltura, che pur concentrandosi nei comuni di Goro e Comacchio, interessa una rilevante parte del Delta del fiume Po. Quello che veniva prefigurato all'interno del precedente Piano, in termini di assistenza alle imprese e capacità di fare rete, non sembra aver avuto seguito; mai come ora si ritiene dunque necessaria una assistenza al tessuto imprenditoriale agricolo (soprattutto per quanto concerne le imprese di piccole e media dimensione) e a quello della pesca e dell'itticoltura, finalizzata alla costruzione, anche attraverso l'università, di nuove competenze professionali (con naturale riferimento all'agricoltura 4.0) e allo sviluppo di nuove generazioni di operatori capaci di interpretare il suolo agricolo e quello costiero-vallivo nelle proprie potenziali multifunzionalità, approfondendo quella vocazione al turismo lento ed esperienziale di cui finora non si sono avuti che episodici esperimenti.

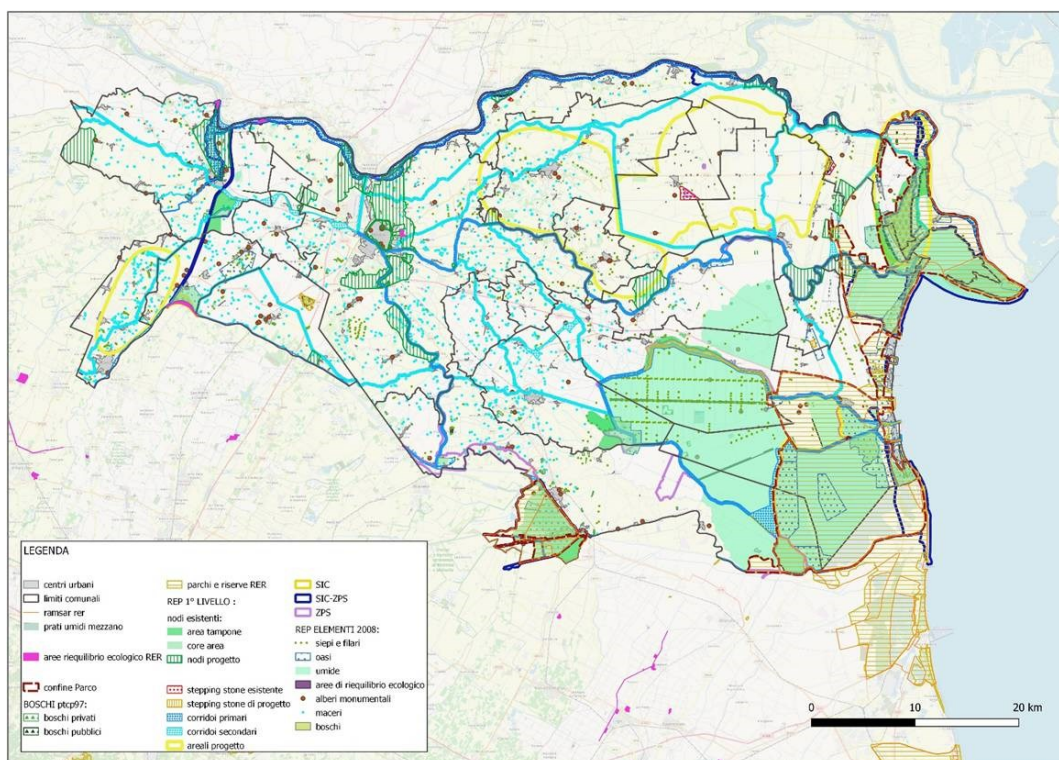
### 3.1.2. La sistematizzazione del patrimonio ambientale, paesaggistico, storico-culturale

---



Per capire la centralità di questa urgenza bisogna anzitutto comprendere quale sia il significato da attribuire al termine ‘patrimonio’. Nel caso di un’analisi di area vasta, si segue l’assunto che il termine ‘patrimonio’ abbia almeno due famiglie di declinazioni: quella fisica, **sensibile e tangibile**, intrinsecamente connessa alla presenza di luoghi naturali e manufatti realizzati dall’opera dell’uomo (non soltanto edifici e opere dal valore artistico, ma anche e soprattutto paesaggi di alto pregio ambientale oppure storico-testimoniale, questi ultimi generati dalla trasformazione dei suoli e che costituiscano un valore conclamato e radicato per le comunità); quella intangibile, o **intellegibile**, costituita dal bagaglio di saperi e costumi che hanno contraddistinto e accompagnato nei tempi lo sviluppo di determinate comunità e delle loro pratiche di vita in relazione ai luoghi colonizzati.

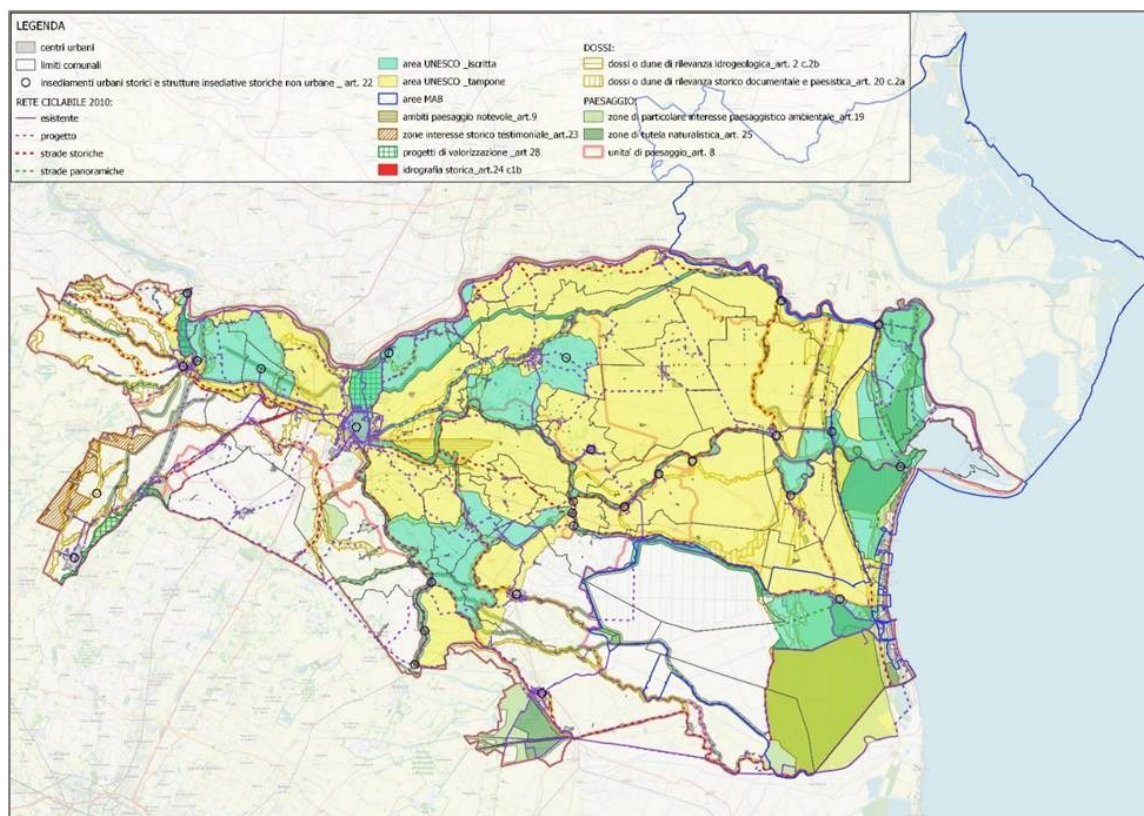
Analizzando il territorio della provincia di Ferrara, si può osservare come la ‘capacità’, in termini fisici, di contenimento da parte dell’ambiente di una quantità e varietà di luoghi, oggetti e saperi raggiunge potenziali molto rilevanti. Se si prova a valutare questo territorio secondo le sue caratteristiche primigenie, non si può fare a meno di notare come il “vuoto” – inteso come assenza di urbanizzato e di antropizzato diffuso - assuma in questo momento storico una valenza finora sconosciuta. In un’epoca in cui, ancora prima del *reset* storico imposto dalla pandemia, il dibattito urbanistico nazionale a qualsiasi livello di scala si è incentrato sulla necessità di azzeramento del consumo di suolo e sul tentativo di ricompattare servizi e ambiti funzionali polverizzati in cinque decenni di espansione liberalizzata; di fronte a tali esigenze, le caratteristiche quantitative e qualitative del “vuoto” paesaggistico che caratterizza il territorio ferrarese lo eleggono a elemento primario di riferimento per un ragionamento sul patrimonio.



Secondo quanto emerge dall’evidenza fisica delle varie realtà (già sistematizzate peraltro all’interno di una lunga e attenta teoria di ‘unità di paesaggio’, all’interno del PTCP), il paesaggio costituisce nella provincia

ferrarese la massima e più suggestiva espressione del “vuoto”: esso non solo non appare, come in numerose altre realtà, frammentato e colonizzato, ma mette ‘naturalmente’ a sistema gli altri patrimoni tangibili e intangibili manifestandosi, di fatto, come il suolo che tutti li contiene. Il paesaggio può essere considerato il patrimonio che unifica l’eterogeneità di tutti gli altri.

Del resto, l’attenta disanima già effettuata all’interno del PTCP ha potuto riportare alla luce le differenze paesaggistiche che costruiscono insieme un paesaggio di ricca complessità, entro cui tangibile e intangibile,



assetto fisico e tradizionale conoscenza degli usi si sovrappongono di continuo tra terra e acqua.

Al di là dei riconoscimenti internazionali che caratterizzano una porzione dell’areale provinciale (Unesco, Mab Unesco, Parco del Delta), già la Rete Ecologica Provinciale disegnata sul territorio dal PTCP sintetizzava entro un unico quadro le peculiarità che contraddistinguono il sistema: una prevalenza di ambienti boscati all’interno dell’Unità di Paesaggio del Fiume (Po grande e foce del Panaro) e nelle aree dei Polesini ad esse connessi (Polesine di Casaglia, Ro, Berra, Ariano, tenimento della Mesola); una prevalenza di ambienti d’acqua, a superficie estesa, con differenti livelli di profondità e salinità per le aree di più recente bonifica e nelle conche a forte dislivello tra le Terre Vecchie e la costa (Grande Bonificazione, Mezzano, Bonifiche di Lagosanto e di Comacchio), che portano con sé i valori intangibili di conoscenza e uso del territorio dei pescatori di valle, dei gruppi risicoli, del Consorzio Uomini di Massenzatica, in corrispondenza delle Unità di

Paesaggio “delle Risaie”, “delle Valli”, “della Gronda”; una prevalenza di ambienti di “ricostruzione della complessità rurale” (piantate, siepi, piccoli boschetti, canali e scoline, prati naturali, ruderi) per le aree di più antico impianto, in corrispondenza della città di Ferrara, del tratto centrale del Po di Volano, del corso del Po di Primaro sia nel tratto morto che in quello oggi incorporato nel fiume Reno, nell’area Centese (il riferimento, in questo caso, è alle Unità di Paesaggio “delle Terre Vecchie”, “delle Masserie”, “della Partecipanza”); una prevalenza di ambienti caratterizzati da zone umide d’acqua dolce, combinate con ambienti boscati anche di dimensione rilevante (Bosco della Panfilia) per le aree più occidentali (Valli del Burana) e sud occidentali (Valli del Reno), con riferimento alle Unità di Paesaggio “dei Serragli” e “delle Valli del Reno”.

Al tempo stesso, ognuno di questi elementi di paesaggio porta con sé la costruzione di una memoria ricchissima di oggetti. Ad est di Ferrara, dalle aree archeologiche pre-romane di Spina (a Valle Lepri) e quelle di epoca romana (Voghenza, argine Agosta e Boscoforte), ai luoghi del popolamento medievale significativi (S. Vito, Gualdo, Voghiera, S. Nicolò, Runco, Ospital Monacale, Traghetto, il Po di Primaro); dal paesaggio storico delle Delizie Estensi e dei corsi d’acqua ad esse legati (il Verginese, Belriguardo, Benvignante, il Sàndalo, il Polesine di S.Giorgio) alle grandi opere della bonifica nelle Valli del Reno e di Marmorta. A ovest del capoluogo, non è solo il complesso della “Diamantina” (inserito nei territori del Rinascimento Estense censiti quale patrimonio dell’Umanità dall’UNESCO) a restituire significato storico al paesaggio, ma anche la numerosa presenza di altre eccellenze storiche e architettoniche: dalle aree archeologiche di epoca preromana e romana (Gavello, Pilastri, Settepolesini) ai luoghi significativi del popolamento medievale (Cento, Bondeno, Poggiorenatico, Stellata, S.Bianca, Ospitale); da un sistema diffuso di antiche Pievi a una estesa rete di antichi itinerari tra le Valli d’acqua dolce della pianura centrale (Serragli) e a una notevole presenza di insediamenti rurali (corti coloniche, torri) tipici.

Il PTCP aveva già compreso la caratterizzazione dell’assenza di antropizzato come potenziale eccellenza, declinandola soprattutto in ottica turistica, proponendo la promozione e la diversificazione economica degli spazi e delle aree a bassa densità insediativa come obiettivo di sviluppo territoriale, da concretizzarsi attraverso il miglioramento della attrattività (anche attraverso diffusione delle tecnologie ICT), l’integrazione delle politiche per il paesaggio, per il patrimonio culturale e per la valorizzazione turistica per una fruizione integrata, il rafforzamento del sostegno al ruolo di tutela del territorio delle comunità rurali, il mantenimento delle aziende agricole sul territorio, secondo un approccio multifunzionale (non solo funzioni ecosistemiche o agro-energetiche, ma anche funzioni ancora produttive).

Questo suggerisce come la questione-paesaggio, intesa come sommatoria di patrimoni (patrimonio di patrimoni), attenga in modo trasversale ai diversi sistemi funzionali, coinvolgendone l’aspetto agricolo, l’opportunità turistica, il tema dell’accessibilità, il nodo della sicurezza territoriale e quello della tutela e riproducibilità delle risorse. La gravosa sfida di una manutenzione costante si trasforma ora, nel

contemporaneo corto-circuito obbligato tra crescita e sostenibilità, in una urgenza non più rimandabile: quella di una valorizzazione e messa a sistema dei vari patrimoni utilizzando il vuoto (del paesaggio) come regola pervasiva, in grado di (ri)generare cura verso un ambiente assai fragile, attivazione di dinamiche produttive, connessioni capillari, ricerca tecnologica, rispetto del bene comune.

### 3.2. Le criticità

---

#### 3.2.1. L'urgenza per la difesa ambientale

---

La sicurezza del territorio e la difesa dell'ambiente, tematiche rese strategiche e non più prorogabili dal cambiamento climatico, sono strettamente connesse alle necessarie azioni di conoscenza, previsione, protezione, prevenzione e intervento in emergenza.

I cantieri, i lavori, le buone pratiche, la ricerca, l'innovazione, la pianificazione e la diffusione della cultura di protezione e custodia dei sistemi ambientali e paesaggistici possono offrire gli strumenti per rendere le nostre comunità sempre più resilienti. Alla base della pianificazione di area vasta del territorio ferrarese si posizionano la conoscenza, l'individuazione delle criticità e delle possibili azioni di mitigazione del rischio che riguardano i cinque sistemi ambientali caratterizzanti il territorio ferrarese: Fiumi, Acque interne artificiali, Valli, Costa, Zone boscate.

Fiumi: Il ferrarese ospita la parte terminale di tre fiumi: il Po, il Reno e il Panaro; essi ne delimitano quasi esattamente i confini settentrionale, meridionale ed occidentale, sono totalmente pensili, arginati in forma rigida con assenza di casse di espansione (fatta eccezione per il Reno a Campotto) e ridottissima presenza di golene esondabili. Risulta dunque evidente che i problemi da affrontare sono innanzitutto quelli di difesa idraulica dal fiume e di definizione degli ambiti a rischio in caso di esondazione; poiché, per tali azioni appare necessaria la collaborazione con le altre Amministrazioni geograficamente interessate al corso dei fiumi, nella definizione delle azioni di tutela e miglioramento della qualità delle acque (che, nel ferrarese, significa anche tutela delle fonti di approvvigionamento idropotabile), occorre puntualizzare come tali tematiche debbano essere affrontate in modo coordinato sia sotto il profilo progettuale (nella scansione e articolazione degli interventi) sia sotto l'aspetto processuale, di simmetria informativa e decisionale tra enti e amministrazioni.

Le acque interne artificiali: Il ferrarese è territorio di bonifica: il sistema delle canalizzazioni e delle acque regimate riveste quindi una importanza vitale, sia come difesa del terreno emerso che come fonte di approvvigionamento delle acque dolci necessarie allo sfruttamento agricolo dei suoli. Il lungo percorso della bonifica, unitamente alle grandi opere idrauliche sui fiumi che hanno portato alla trasformazione di fatto in canali regimati dei vecchi rami di Volano e di Primaro, un tempo corsi principali del fiume Po, ha lasciato sul

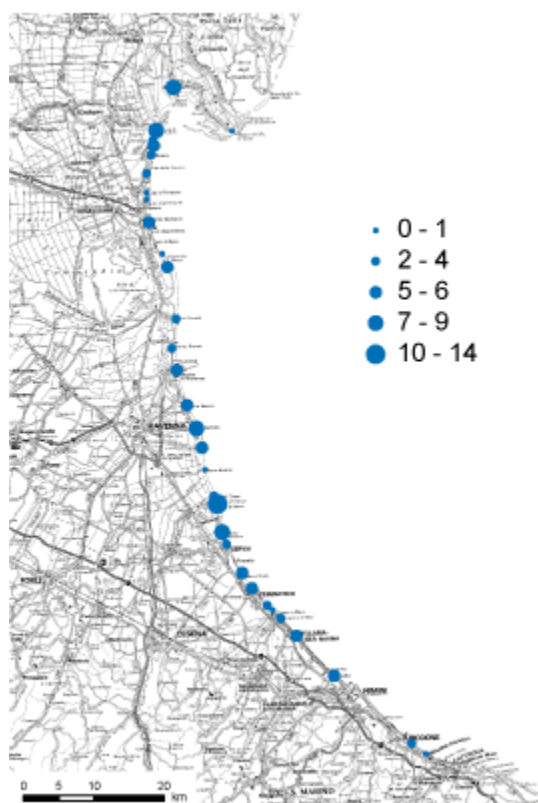


territorio una fittissima rete di canalizzazioni ed un elevato numero di opere idrauliche puntuali. Queste ultime necessitano di consistenti (e permanenti) manutenzioni così come di costante adeguamento allo 'status mobile' delle quote di riferimento di un territorio che sta ancora cercando un suo punto di equilibrio altimetrico. L'incidenza delle attività agricole sulla qualità delle acque superficiali del ferrarese non è elemento trascurabile, particolarmente là dove vi è un consistente uso della risorsa nel processo di produzione.

Le valli: Le valli di Comacchio costituiscono un insieme ambientale unico nel panorama della provincia ferrarese e non solo. La laguna di Comacchio e le Valli esterne, cioè quelle che si estendono a nord e a sud del Volano, fino al secolo scorso hanno rappresentato un'ampia fascia di transizione tra il mare aperto e la terra ferma. Le valli dolci da canna, poste verso nord, sono state tutte prosciugate, ma anche quelle salse - più vicine al mare - vedono notevolmente ridotta la loro superficie; la laguna ha subito negli ultimi due secoli una rapida trasformazione. I maggiori problemi all'ambiente vallivo derivano dalla forte antropizzazione delle terre circostanti (si intende rispetto alla situazione pre-bonifica), che ha accentuato il processo di degrado fisico del comprensorio, già fortemente colpito dal dissesto idrologico provocato dal prosciugamento di vasti bacini di acqua dolce, del Mezzano in particolare. Le nuove tecniche di itticultura, più orientate alla produzione intensiva che non adattate ai bioritmi vallivi, hanno aggiunto un ulteriore elemento di complicazione della situazione ambientale, dei fondali in particolare.

La costa: Il litorale ferrarese si estende per oltre 25 km, da Punta Faro a nord sino al canale Bellocchio, a sud del Lido di Spina; ovvero dalla bocca più meridionale del Delta sino all'estremo limite della foce del Reno. La linea di costa è ancora in movimento - come lo è sempre stata da quando è iniziato il processo di formazione della pianura padana, di cui costituisce il limite orientale - segnando le proprie tappe mediante la costruzione di successive linee di costa, corrispondenti a periodi di stabilizzazione della attività modellatrice continua del fiume e del mare.

Le zone boscate: L'esiguità di formazioni boschive che caratterizza il territorio ferrarese è dovuta sostanzialmente alla evoluzione di questo comparto della Pianura Padana, nel quale l'intervento dell'uomo ha pesantemente inciso sulla fisionomia del paesaggio naturale, assoggettato ai fini agricoli e insediativi. Prioritaria diventa la tutela e la manutenzione dei biotopi esistenti, attraverso una gestione ottimale delle risorse ambientali che ha come presupposto fondamentale la stretta collaborazione tra organismi ed enti preposti alla salvaguardia del patrimonio boschivo e degli altri sistemi.



Eventi di sommersione per ingressione marina in regione dal 1946 al 2010

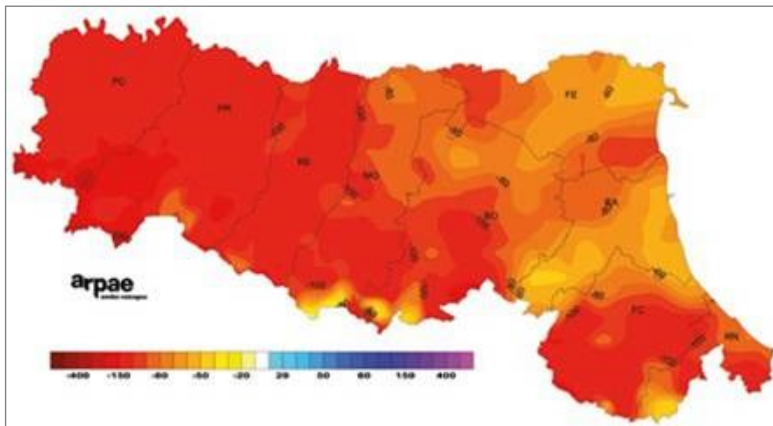
La vulnerabilità idrogeologica e sismica sono elementi di rischio ambientale trasversali a tutti i sistemi del territorio: essi richiederanno particolare cura e approfondimento in sede di pianificazione di area vasta.

Sulla situazione dell'acquifero sotterraneo - e, più complessivamente, sull'assetto idrogeologico della provincia - incide in modo sensibile anche la subsidenza, ovvero l'abbassamento del suolo, che nel territorio ferrarese può essere attribuito a un insieme di cause, naturali e artificiali. La natura geologica della bassa pianura padana costituita dagli apporti detritici derivati dallo smantellamento delle catene limitrofe (Alpi ed Appennini), fa sì che il suolo ferrarese sia soggetto a un lento ma continuo abbassamento dovuto alla costipazione dei sedimenti. La velocità di tale abbassamento è variabile nello spazio e dipende dallo spessore dei sedimenti e dalle strutture geologiche sepolte.

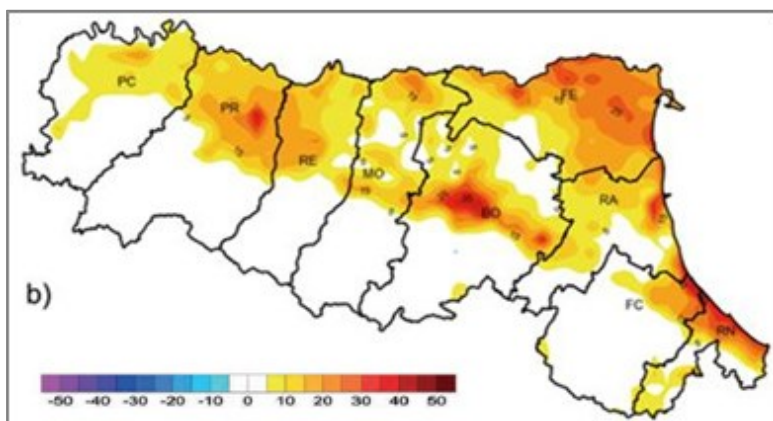
Esistono alcune attività umane in grado di accelerare i fenomeni di costipazione dei sedimenti. Il continuo abbassamento del suolo comporta un insieme di conseguenze sul territorio e sulle attività umane di notevole rilevanza, anche economica. Esso infatti determina l'aumento della pensilità dei fiumi che attraversano la pianura e, conseguentemente, la necessità di rinforzare periodicamente gli argini, oltre al necessario adeguamento della macchina idraulica della bonifica. A ciò si aggiunge anche un aumento dell'entità del danno in caso di esondazione. La vulnerabilità del territorio viene inoltre peggiorata dal fenomeno di ingressione marina, che minaccia pesantemente il litorale costiero anche in considerazione del contestuale aumento del livello del mare.

Storicamente, Ferrara, a causa della sua ubicazione, che offre il nome alle relative pieghe tettoniche (Pieghe Ferraresi), è stata oggetto di fenomeni sismici che talvolta hanno determinato danni ai tessuti urbani e cambiamenti morfologici; si pensi, ad esempio, allo spostamento dell'attuale corso del Po con il terremoto del 1570. Il territorio ferrarese viene classificato come Zona 3 in funzione del livello di Pericolosità Sismica, con l'eccezione del comune di Argenta in Zona 2. L'attività sismica recente - che ha interessato anche Ferrara nel 2012 - ha indirizzato l'attenzione sulla Risposta Sismica Locale (RSL) mediante la realizzazione delle indagini di Microzonazione Sismica (MS), attraverso la suddivisione dettagliata del territorio in base al comportamento dei terreni durante un evento sismico e ai possibili effetti indotti dallo scuotimento (effetti di sito). La Microzonazione Sismica diventa dunque uno strumento di prevenzione e riduzione del rischio

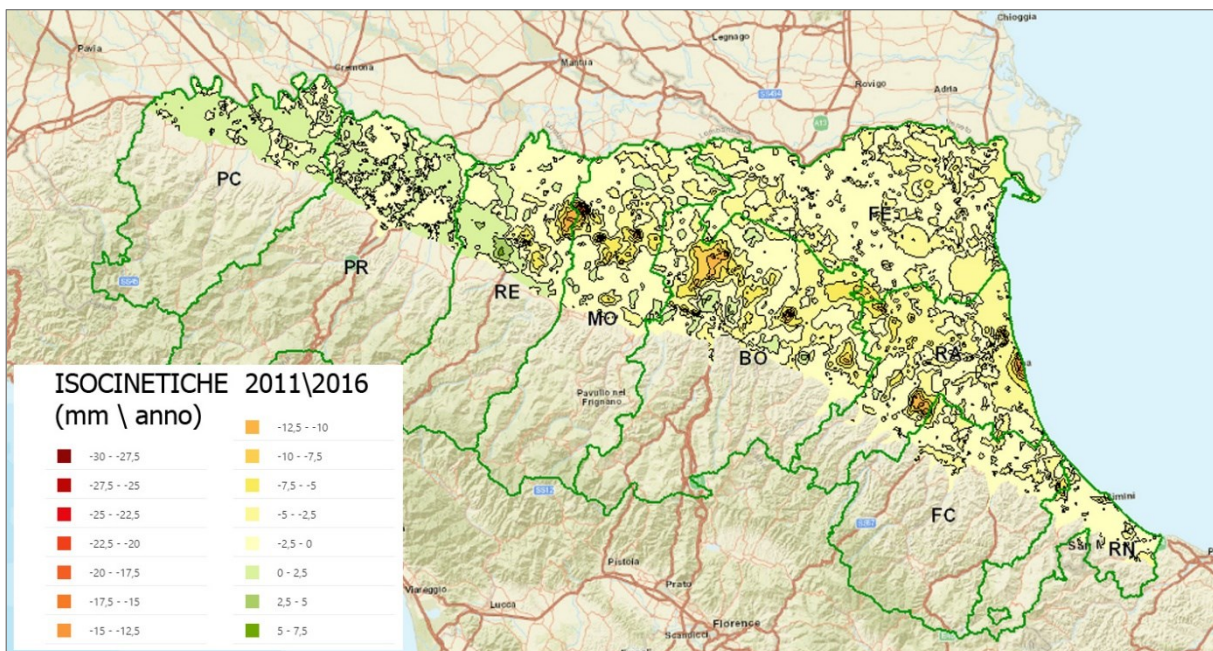
sismico particolarmente efficace in fase di pianificazione di area vasta e costituisce un fondamentale supporto agli strumenti decisionali di approfondimento e pianificazione comunale.



Siccità: anomalie della precipitazione (mm) nel 1° trimestre 2019 rispetto al periodo 1961-1990

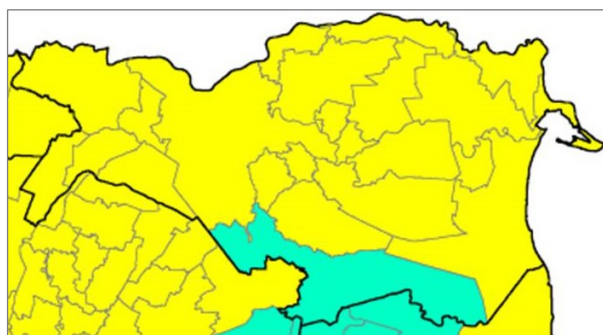


Anomalie del numero di notti tropicali (Tmin > 20°C) nel 2019 rispetto al periodo 1961-1990

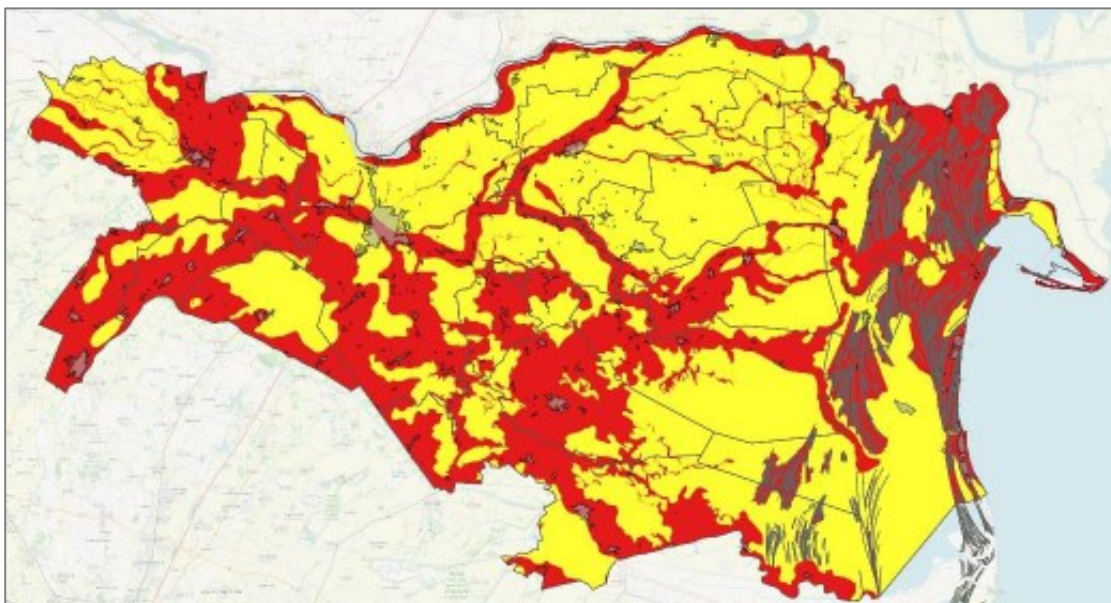


Subsidenza – dati ARPA 2011\2016

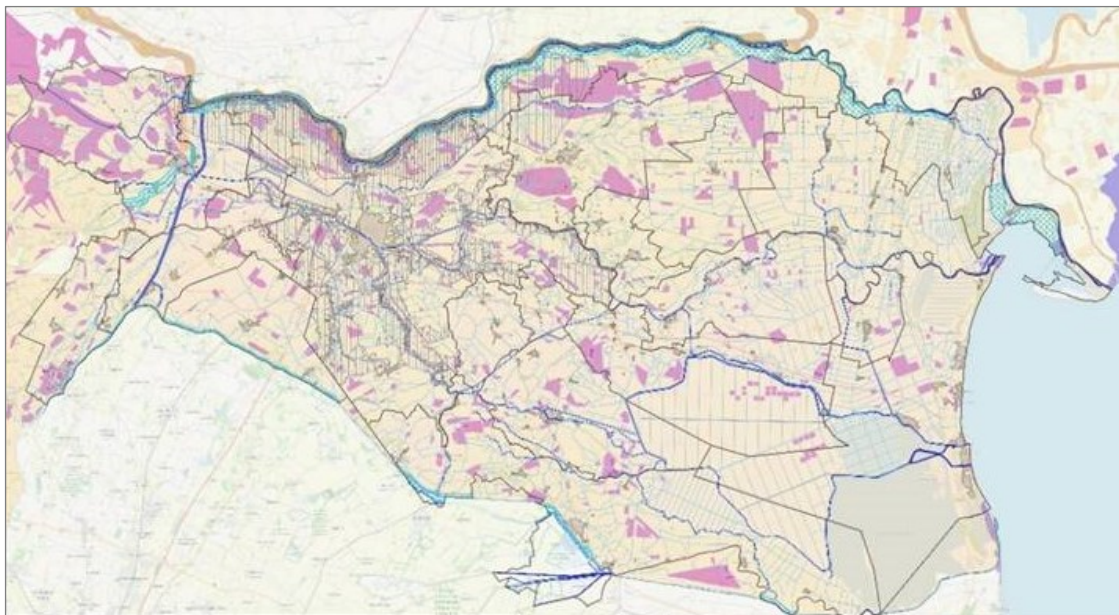




Classificazione sismica dei Comuni



Microzonazione sismica di I livello del PTCP \_ schematizzazione

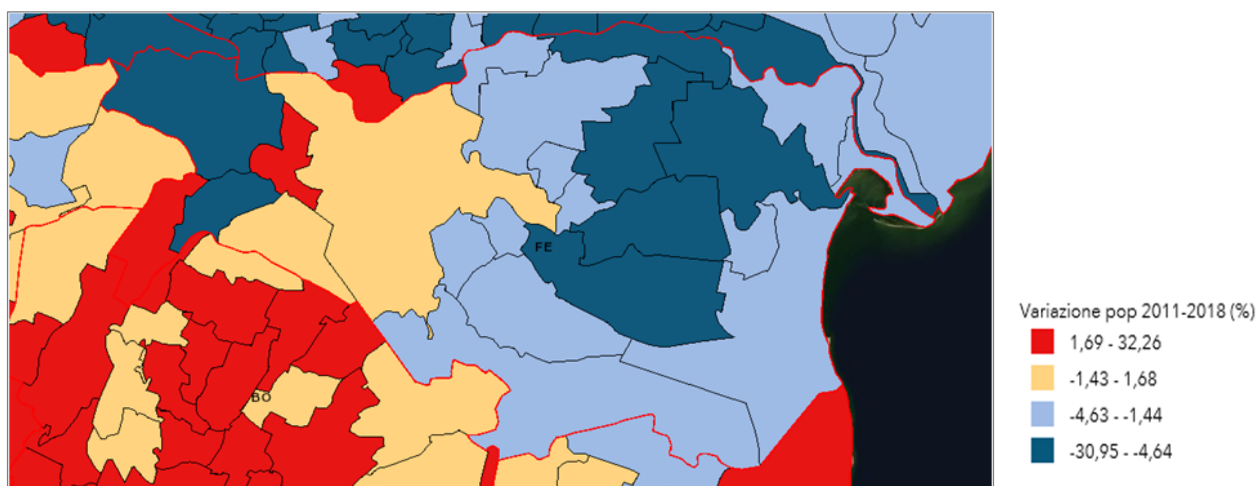


Aree allagabili: mappe di pericolosità del Piano Gestione Rischio Alluvioni PGRA

### 3.2.2. Lo spopolamento e le urgenze per il sistema produttivo



Le caratteristiche uniche del territorio ferrarese, lontano dal modello di città diffusa che caratterizza, seppur con logiche diverse, la conurbazione della via Emilia e la costa romagnola, erano state individuate alla base delle strategie di rilancio che il PTCP si poneva. La ripercussione di andamenti di carattere sovralocale – la recessione, a partire dal 2008, seguita da una regressione che ha condizionato l'economia internazionale almeno fino al 2015 – interpolata con i caratteri già fragili di un sistema economico locale claudicante e privo di qualsivoglia azione organica ha determinato le condizioni, su buona parte dell'areale provinciale, per un sensibile e progressivo spopolamento.



L'urgenza si manifesta in modo differente in relazione a differenti ambiti del territorio ma permane, quando non come realtà conclamata, almeno come minaccia, su tutta la provincia. Sotto questo profilo, appare interessante osservare come le aree che sembrano dettare un'inversione di tendenza rispetto allo spopolamento sono quelle che, all'interno del sistema produttivo provinciale non appartengono alle *aree con potenzialità di azione sovracomunale* (come individuate dal PTCP) bensì alla singolarità comacchiese e alle polarità esistenti nell'alto ferrarese che guardano a dinamiche economiche esogene rispetto a quelle del territorio ferrarese e rivolte in parte all'area metropolitana bolognese e in parte allo sviluppo dell'asse cispadano. Questi ultimi sono di fatto ambiti interessati da comuni prossimi ai confini con altre zone più ricche: Terre del Reno in prossimità con Bologna e con la provincia di Modena si è agganciata alla ripresa economica di quei territori; Bondeno si interfaccia al mantovano e al Veneto, godendo di una buona posizione per gli insediamenti industriali; Vigarano Mainarda beneficia di entrambe le realtà - bondenese e territori prossimi; centese-Terre del Reno e territori prossimi – godendo della vicinanza a Ferrara (come attrattiva abitativa) e all'autostrada. I comuni della suddetta area sono anche i più industrializzati della provincia; la presenza della media-industria, quella che attraverso l'innovazione e la formazione ha saputo reggere e superare la crisi economica (e il terremoto del 2012), connota una zona in cui anche la filiera della subfornitura (artigiani) è stata trainata dai principali driver locali. L'eccezione bondenese - Bondeno registra il maggior calo di aziende in tutti settori e un valore del tasso di anzianità di 48,8 più in linea con i Comuni del Medio e Basso Ferrarese – riveste comunque un peso all'interno del sistema dell'Alto ferrarese, data

l'importanza nevralgica del comune (soglia tra tre regioni) e la sua componente dimensionale, seconda solo a Cento in questa porzione di provincia.

La tematica dello spopolamento rimane dunque a livello di guardia anche per i comuni dell'Alto Ferrarese, per i quali si può affermare che, di fronte ad un grande processo di invecchiamento a livello provinciale, nel decennio 2007-2017, essi hanno avuto una maggiore tenuta rispetto ai restanti comuni. Sotto questo profilo, tutti gli indicatori - indice di vecchiaia, indice di dipendenza strutturale, indice di anzianità e indice di ricambio della popolazione – presentano, a eccezione del comune di Ferrara, numeri inequivocabili quando non impietosi che coinvolgono i due terzi della superficie dell'intera provincia. Di ancor più severo impatto appare poi la variazione percentuale della popolazione minorile: Ferrara è l'unica provincia in Emilia-Romagna dove non aumentano i minori. Difatti, a fronte di un dato positivo per quanto concerne ancora una volta il solo capoluogo, il dato provinciale registra un calo del -0,7% nel numero di minori residenti. Una riduzione, ancorché unica nel panorama regionale, apparentemente lieve che assume però i caratteri di un vero e proprio calo se si considera che nella maggior parte dei comuni i minori diminuiscono molto di più della media provinciale. Solo i comuni di Vigarano Mainarda, Cento e Poggio Renatico si distinguono, insieme al comune di Ferrara, rispetto all'andamento complessivo negativo della provincia.

Se si legge questo dato in continuità con quello relativo al tasso di disoccupazione giovanile (fino ai ventinove anni), che conferma la tendenza di un decennio posizionando Ferrara al primo posto in regione e con una percentuale vicina al 20% e superiore alla media nazionale, si può facilmente interpretare il fenomeno dello spopolamento come un processo ancora in itinere e ben lontano da una soluzione. Ulteriore evidenza alla gravità del problema dello spopolamento è conferita dalla ammissione di parte dell'areale del Basso Ferrarese alla Strategia Nazionale sulle Aree Interne (SNAI), come unico territorio completamente pianeggiante inserito nel programma di recupero. L'urgenza è altresì sottolineata dall'indagine sulle componenti che attengono ai sistemi funzionali relativi all'accessibilità e, come in parte già evidenziato, alle dinamiche socio-economiche. Per capire le cause di una situazione così eclatante, si rivela utile fare riferimento agli obiettivi che il PTCP aveva posto come *focus* di quella che doveva essere un'azione congiunta di ripartenza:

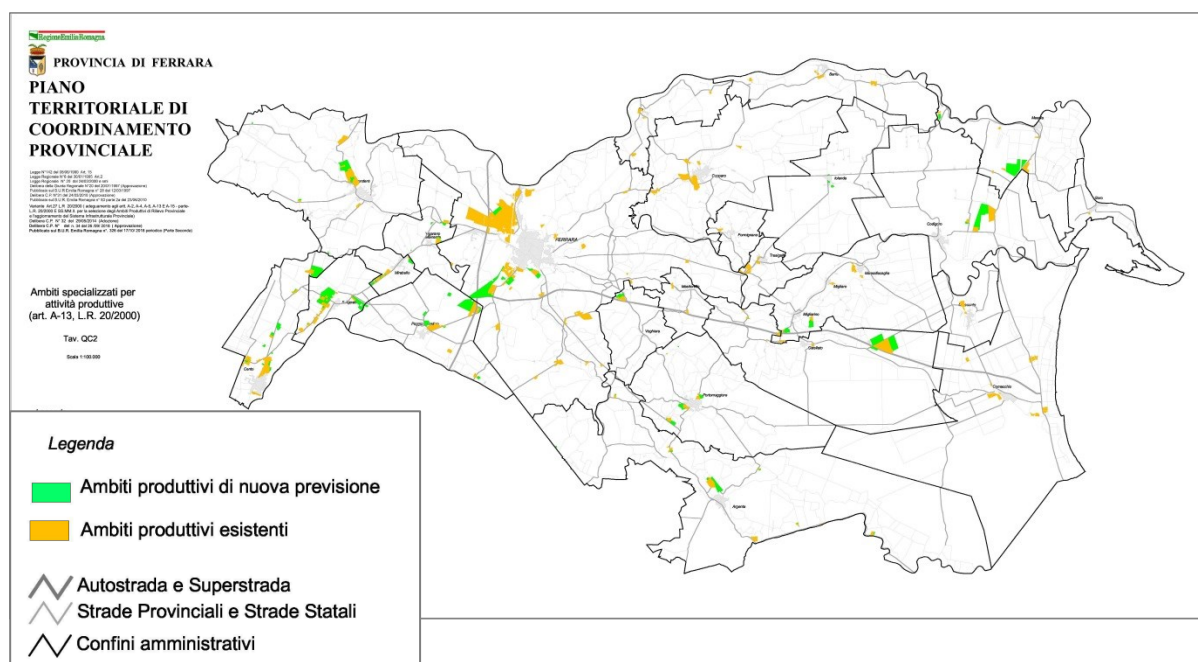
- il processo di *valorizzazione delle differenze* tra contesti territoriali non sembra essersi sviluppato, ad eccezione del lavoro in atto sul territorio comacchiese, il cui tentativo di ottimizzazione delle risorse paesaggistiche all'interno di un percorso di rinnovamento dell'offerta turistica è già avviato; in generale, sugli altri ambiti territoriali, nessuna dinamica di complementarietà è stata attuata e l'obiettivo di una visione complessivamente unitaria ed integrata del futuro della provincia pare ancora lontano

- la *promozione della competitività territoriale*, attraverso il sostegno mirato alle politiche di innovazione, di qualificazione paesaggistica e ambientale – ancora un volta al netto del caso comacchiese – non è mai partita se non in forma episodica e senza affrontare un ragionamento sistemico sul tema dell'accessibilità, sia per quanto riguarda i territori inquadrati nell'ambito del nuovo telaio della mobilità disegnato dalle grandi reti in corso di realizzazione, sia per quanto concerne l'altrettanto importante rete di mobilità dolce di rilievo nazionale e internazionale entro cui la provincia è inserita in posizione potenzialmente nevralgica
- il *potenziamento dei legami di coesione territoriale*, attraverso politiche di riequilibrio degli effetti polarizzanti dello sviluppo, non è mai avvenuto e, anzi, l'ambizione di consolidare dei *centri ordinatori* in grado di catalizzare processi di ripresa economica e sociale anche nelle lande più marginali non ha sortito al momento effetto alcuno; se 'tramite' vi è stato, si è anzi manifestato come processo opposto, ovvero l'influenza che hanno avuto i territori più problematici nel marginalizzare quelli che avrebbero dovuto essere i centri ordinatori

Una lettura organica delle problematiche sopra elencate suggerisce come la tematica dello spopolamento non sia derubricabile a una contingenza storica nazionale ma contempli la compresenza di tali e diversi fattori da poter essere definita un'urgenza radicata.

Reti infrastrutturali caratterizzate da notevoli carenze e inadeguatezze, rispetto alla condizione regionale, sono confermate anche dalla situazione del sistema produttivo.

Su un simile quanto non efficace telaio si articolano dunque le attività produttive, costituite da una serie di piccole imprese artigiane e agro-alimentari, da piccole e medie industrie del settore metalmeccanico e dalla presenza del "polo chimico" di Ferrara. Il settore agro-alimentare appare comunque sottodimensionato rispetto alla produzione agricola; quest'ultima è orientata maggiormente all'*export* di prodotti non trasformati piuttosto che su una decisa valorizzazione delle produzioni e tale aspetto trova riscontro anche nella dimensione medio-grande delle aziende agricole. La promozione dei prodotti e l'innovazione tecnologica in agricoltura sembrano ambiti di prospettiva e di grande potenzialità, a patto di concentrare risorse strutturali su strumenti di contrasto ai cambiamenti climatici e su forme di sostegno al reddito, per consentire quel necessario ricambio generazionale senza il quale è difficile ipotizzare uno sviluppo efficace e competitivo per il territorio rurale della provincia.



Per quanto riguarda gli ambiti specializzati per attività produttive di rilievo sovracomunale, pur consolidati dalle previsioni di espansione dei PSC di livello comunale, non si registrano iniziative tali da giustificare grandi prospettive di sviluppo (anche per le aree classificate APEA) e non si rileva particolare appetibilità per l'insediamento di nuove imprese. La disponibilità di suolo per tali destinazioni d'uso si è rivelata un fattore insufficiente per aumentare competitività, attrattività e sviluppo economico. In questo ambito appare utile richiamare le proposte, con ricadute fisiche sull'area vasta, contenute nel *report "Focus Ferrara - Patto per il lavoro, 2018"*: inserimento del territorio provinciale nella categoria "Area di crisi industriale complessa"; valorizzazione e promozione dei poli industriali - incluse le aree del Polo Chimico del capoluogo; costruzione di un Autoparco a Ferrara Nord. Alle proposte citate si affiancano inoltre un insieme coordinato di azioni di promozione e commercializzazione delle eccellenze del territorio, in coordinamento con le iniziative regionali e orientate, quanto più possibile, a favorire la nascita di industrie creative legate alla ricerca e di progetti imprenditoriali per lo sviluppo di nuovi servizi, nell'ambito dell'informazione e della comunicazione.

Sempre più solido appare invece il settore turistico, composto da tre baricentri principali: il litorale comacchiese, il Parco del Delta del Po e il turismo d'arte nella città di Ferrara. Prosegue infatti l'importante percorso di valorizzazione dell'intero territorio provinciale, dai beni culturali alle valli comacchiesi fino allo sviluppo attraverso il paesaggio di percorsi ciclabili, vie d'acqua e connessioni intermodali a servizio delle aree di interesse turistico e culturale (si veda ad es. *il Masterplan dell'intermodalità dell'area leader*). La logica di sistema e di rete tra i "tre turismi", sotto il denominatore comune del rispetto dell'ambiente e della valorizzazione del paesaggio, può consentire di aumentare l'attrattività e, quindi, le presenze anche negli altri comuni del territorio, come prefigura peraltro la Strategia Aree Interne per il Basso Ferrarese, puntando su azioni di differenziazione dell'offerta turistica anche attraverso l'ambiente rurale e le nuove possibilità di integrazione del reddito dell'impresa agricola.

Spopolamento e sistema produttivo rappresentano urgenze ormai radicate e strutturali per l'area vasta ferrarese. Un chiaro indice, in questo senso, è rappresentato dalla notevole differenza nel reddito pro-capite rispetto al resto della Regione. Tale differenza è maggiormente critica fuori dal capoluogo tanto che, per quasi tutti i comuni del ferrarese, gli indicatori statistici restituiscono dati paragonabili solo a quelli dei territori svantaggiati dell'Appennino.

Spopolamento e sistema produttivo richiedono risposte articolate e innovative. Solo un approccio olistico e coraggioso può invertire la tendenza e consentire di "ridurre le distanze" tra il sistema economico ferrarese e quello regionale. Lavorare sulle connessioni, sull'innovazione agricola orientata alla sostenibilità, sulla valorizzazione del paesaggio e dei diversi patrimoni, sembra opzione non più procrastinabile.

### 4. L'EREDITÀ DEL PTCP

---

Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale vigente, oggetto di una serie di aggiornamenti tematici alla versione originaria del 1997, gli ultimi dei quali approvati nel 2018, utilizza la definizione sintetica di centri ordinatori per selezionare quegli ambiti urbani o quei poli funzionali con la capacità o la potenzialità di svolgere un ruolo di polarizzazione di funzioni rare a servizio di un proprio territorio e all'interno di un quadro di oggettive gerarchie. Questi centri, assunti come luoghi di speciale interesse per la pianificazione sovracomunale, sono destinati a politiche di rafforzamento dei principali sistemi urbani, nel quadro della complessità degli ambienti (le reti) nei quali questi sono inseriti.

A ciascun centro ordinatore il PTCP associa un ambito di pertinenza, dove possano essere misurati e programmati più stretti livelli di integrazione, dove le politiche di assegnazione di funzioni territoriali possano - senza perdere di efficienza - essere sviluppate in forma non necessariamente polarizzata sul centro dominante, per poter cogliere ora la peculiarità degli assetti territoriali esistenti, ora l'originalità dei modelli organizzativi previsti.

Oltre al centro ordinatore di scala regionale di Ferrara, ad una seconda scala di risoluzione, che evidenzia i sistemi di relazione e le gerarchie insediative, è possibile individuare altre polarità cui può essere assegnato il ruolo di Centri Ordinatori ed attorno alle quali una molteplicità di indicatori economico-sociali e territoriali consente di riconoscere sottosistemi di gravitazione caratterizzati da una propria identità: è il caso di Cento, Argenta, Portomaggiore, Copparo, Comacchio e Codigoro. Il sistema insediativo ferrarese, presenta diversificazioni interne marcate, riconducibili non solo alla distinzione tra polo urbano e territorio, ma anche per l'appartenenza delle diverse parti di quest'ultimo a differenti sistemi di relazioni fisiche ed economiche con sistemi insediativi esterni.

Spetta ai poli ordinatori fornire quei servizi rari e complessi che necessitano di vasti bacini d'utenza e che determinano flussi consistenti di mobilità. È il caso del commercio di attrazione, ovvero delle grandi strutture o delle aggregazioni di piccole e medie attività di vendita.

L'organizzazione del trasporto pubblico, in particolare ferroviario, e la sua connessione con la grande viabilità, vengono considerati dal PTCP come elementi su cui basare le scelte locali di riorganizzazione dell'offerta di aree, specialmente produttive.

In dettaglio, il sistema produttivo, definiva già indirizzi per l'assetto produttivo in generale, orientandosi verso politiche di riuso di contenitori dismessi e riqualificazione. Le aree con potenzialità di azione sovracomunale sono state identificate in ambiti di rilevante dimensione, caratterizzati da una buona capacità di connessione alle reti di trasporto, da possibilità di espansione dimensionale e dalla presenza di aziende leader (o da consorzi di gestione) che potessero assumere il ruolo di APEA, concentrandosi sulle situazioni

già esistenti e urbanizzate (Ostellato, Codigoro, Argenta, Ferrara nord-ovest e, in funzione di una loro eventuale specializzazione, i poli di Ferrara sud-ovest e Bondeno) e che potessero rappresentare delle polarità, limitando al massimo l'individuazione di nuovi poli produttivi e minimizzando il consumo di suolo.

Il tema del dimensionamento e del consumo di suolo è stato affrontato nel piano attraverso politiche di rafforzamento di centri e poli attrattori sovracomunali esistenti e attraverso l'esclusione (o la forte limitazione) delle possibilità di insediamento in aree ritenute di particolare importanza dal punto di vista ambientale, paesaggistico, storico, culturale. Particolare rilievo è stato riconosciuto al sistema delle aree agricole, nelle quali gli interventi non legati all'attività agricola erano subordinati esclusivamente all'insussistenza di alternative.

In campo ambientale, il PTCP si poneva l'obiettivo primario di essere il luogo per la riorganizzazione su base territoriale di azioni e prescrizioni cercando di superare la frammentarietà di strumenti e di decisori/controlleri, facendo propri i concetti di tutela della biodiversità e di articolazione sistematica, per reti, degli interventi di tutela delle componenti ambientali territoriali, attraverso la realizzazione della Rete ecologica di livello Provinciale.

Il PTCP inoltre ha integrato l'azione del Piano Territoriale Paesistico Regionale attraverso una definizione che, su tutto il territorio, conferisce centralità ai temi dei beni ambientali e culturali. Articola le Unità di Paesaggio di rilievo provinciale e identifica cinque sistemi ambientali, tutti riconducibili a un ambito di pianura di recente formazione ed artificialmente scolata: i fiumi; le acque interne artificiali; le valli; la costa; le zone boscate. Potremo, più avanti nel ragionamento, valutare come, seguendo le categorie di suddivisione utilizzate dal PTPR, si può forse aggiungere come strumento di analisi quello relativo al sistema delle aree agricole. Nel territorio ferrarese, tale sistema è infatti inscindibilmente legato a quello delle acque superficiali e, ragionando in funzione meta-progettuale e in considerazione della indiscutibile valenza ambientale attribuibile al nuovo piano per le motivazioni espresse nei precedenti paragrafi (in particolare il 2.2), è possibile prefigurare una impostazione strategica nella quale il binomio terra coltivata/acqua regimentata sia propedeutico non solo in termini di tutela ma anche con finalità di valorizzazione e ripartenza socio-economica.

In sintesi, riconoscendo come debolezza del sistema ferrarese la carenza di qualità urbane diffuse, il tema del coordinamento e della concertazione è concentrato sulla dotazione di servizi alla persona (formazione, sanità, ...) e alle imprese, sulla riorganizzazione delle aree produttive, con particolare riguardo al tema dei trasporti e delle infrastrutture, sulla riqualificazione urbana sulla costa e per Ferrara, sulla razionalizzazione del commercio, sul coordinamento per il rilancio delle attività turistiche, principalmente sulla tutela e la valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio.

L'armatura territoriale proposta dal PTCP, pur con i necessari aggiornamenti relativi all'evoluzione del contesto normativo, amministrativo, socio-economico e infrastrutturale, si conferma ancora oggi, sotto il profilo dei principi sottesi, come una valida armatura territoriale su cui poggiare i ragionamenti strategici del PTAV. Appare tuttavia d'obbligo evidenziare come, al netto degli obiettivi condivisibili, le aspettative concentratesi sulla logica dei 'poli ordinatori' si siano rivelate, nei fatti, effimere quando non disattese. Se parte delle cause confluisce inevitabilmente nelle problematiche economiche di macro-scala che, dal 2008 a oggi, hanno pesantemente condizionato ogni ipotesi di sviluppo economico, un motivo rilevante è da rintracciarsi nell'atavica, radicata impossibilità di terre storicamente etichettate come 'Obiettivo 2' di sviluppare un modello imprenditoriale ed economico solido e, in ultima istanza, di 'fare rete' all'interno di una comune visione strategica. Se si analizza la struttura del ragionamento del PTCP, infatti, non è possibile non notare come alla base della logica dei poli ordinatori risiedesse la necessità improrogabile di "potenziamento dei legami di coesione territoriale, attraverso politiche di riequilibrio degli effetti polarizzanti dello sviluppo, in particolare agendo sulla rete dei centri intermedi e sui territori di tramite con quelli a maggior valenza competitiva". La condizione attuale non ammette di pensare ai 'poli ordinatori' come realtà già avveratasi o in corso di concretizzazione. Si impone dunque il bisogno di reinterpretare il territorio secondo un diverso modello di lettura, antepoendo i caratteri del paesaggio a quelli delle micro-centralità antropizzate come possibile struttura di un ragionamento strategico.

Sotto questo profilo, l'organizzazione della rete ecologica provinciale diventa il telaio (infra)strutturale su cui fondare i nuovi obiettivi di Piano.



## 5. LA VISIONE DEL PTAV: I VUOTI COME ARMATURA DEL PIANO

---

### *Dall'eredità del PTCP alla visione del PTAV*

L'apparato analitico e conoscitivo del PTCP aveva messo in luce una caratteristica fondamentale del territorio ferrarese: la sua peculiare prevalenza del vuoto, frutto di una antropizzazione blanda, di una struttura insediativa a bassa densità e di un rapporto storicamente complesso con la gestione di un habitat terracqueo di grande suggestione e fragilità. Questa osservazione poneva le premesse per una rivalutazione del "vuoto" come elemento di diversità – rispetto alla grande maggioranza di altri territori del Paese – da cui ripartire per una valorizzazione economica, soprattutto in declinazione turistica. Quella lontana intuizione, pur non inverandosi per motivi di ordine esogeno (una recessione di portata mondiale) ed endogeno (una strutturale fragilità imprenditoriale locale), ha marcato una sostanziale differenza con le modalità di interpretazione del territorio della pianificazione precedente e messo in evidenza un valore che, nella realtà attuale, si veste e arricchisce di nuovi significati.

Il PTCP si era posto, tra i principali obiettivi, quello di far convergere le esigenze di qualificazione del territorio sulle necessità di miglioramento del sistema ambientale, sociale ed economico. Queste ultime erano fissate all'interno di un elenco che oggi appare ancora più attuale: risparmio di territorio; risparmio energetico ed idrico; mobilità sostenibile; sostenibilità sociale; riqualificazione dell'esistente, qualità estetica e funzionale degli insediamenti. Partire dal vuoto come struttura del nuovo Piano significa dunque aggiornare quelle urgenze all'interno di un sistema che accorda urbanità e paesaggio, garantendo l'opportunità di superare le dicotomie centro-periferia, città-campagna, urbano-rurale che stanno producendo, in generale, distorsioni sensibili sull'ambiente e sulla qualità della vita.

### *I vuoti come armatura del piano*

Utilizzare e valorizzare il vuoto come armatura del piano costituisce il principio fondativo per leggere questo territorio in termini di opportunità. Occorre altresì specificare bene cosa si intenda per "vuoto", dal momento in cui questa parola, in ambito urbanistico, racchiude un apparato semantico ricco di caratteri. Per prima cosa "vuoto" è tutto ciò che non è urbanizzato in modo dimensionalmente continuo. Già questa discriminante prepara a una lettura del territorio ferrarese che ribalta la canonica interpretazione di un piano, entro cui nella dicotomia pieno-vuoto il punto di riferimento e attenzione è il primo, mentre il secondo ne è corollario e supporto. In seconda istanza, il "vuoto", come anticipato, può conservare caratteri molteplici, tra loro diversi ma sempre contraddistinti da un'unica sostanza: il paesaggio. Questo implica un secondo livello di analisi, concernente il paesaggio come naturale, il paesaggio come modellato dall'uomo e il così definito "terzo paesaggio" – come descritto da Gilles Clement<sup>13</sup> – come sistema di spazi dal carattere

---

<sup>13</sup> CLEMENT G. (2005), Manifesto del terzo paesaggio, Quodlibet

“non-deciso”, perché derivante dalla non-progettazione umana, la cui evoluzione è sostanzialmente determinata dagli esseri biologici che vivono al suo interno. Questo aiuta a comprendere come, nel territorio ferrarese, il vuoto coincida di fatto con un *continuum* paesaggistico che dimensionalmente supera abbondantemente per estensione i ‘ritagli’ antropizzati e assume, di volta in volta e a seconda delle diverse ‘unità di paesaggio’ della Provincia, caratteri diversi di una medesima naturalità. ‘Uniformità’ e ‘variazione’ sono forse le parole-chiave contestuali in grado di esplicitare le potenzialità del vuoto come elemento ordinatore: il paesaggio come strumento in grado di garantire continuità di azione pervasiva su tutto l’areale provinciale nella diversità e ricchezza dei propri aspetti, habitat, naturali, artificiali o ‘non-decisi’ che siano. Proprio per il carattere di continuità il vuoto-paesaggio si presta a definirsi come infrastruttura *ante-litteram*, capace di connettere i lembi e le polarità più lontani e di (ri)generarne di nuovi, attraverso la propria azione di innervatura.

Questa considerazione ribalta il ruolo di ‘territorio sfortunato’ (punto di debolezza, declinandolo in analisi SWOT) che da molti anni risuona in modo ridondante sui tavoli delle amministrazioni così come dei privati: quella ferrarese è una pianura fertile ancora non “gravemente” compromessa dalle attività antropiche e capace di poter valorizzare il vuoto come sistema.



### *Paesaggio come infrastruttura*

La concretizzazione operativa di questo approccio concettuale è pressoché immediata: il paesaggio come infrastruttura fisica in grado di connettere capillarmente sia le centralità più grandi sia quelle più marginali, configurandosi come una rete fitta di percorsi di terra e di acqua, i cui nodi sono costituiti dall'intersezione di linee differenti. Quei nodi, punti di raccordo non-lento attraverso modalità di trasporto sostenibile, diventano potenziali nuove centralità: si dotano, in sintesi, della capacità di recuperare senso perché parte di un sistema.

Applicata a tutti quei micro-agglomerati che puntellano il territorio provinciale, accomunati da un processo di spopolamento ormai esponenziale e spesso contraddistinti da una percentuale di invecchiamento tra le prime a livello nazionale (i 'luoghi che non contano' nell'accezione di Rodriguez Pose), tale capacità significa opportunità di ripartenza in termini economici e sociali: una 'rivendicazione di abitabilità', fondata, così come per territori ben più urbanizzati, sul principio della facilità e della convenienza nei tempi di spostamento, con il valore aggiunto della suggestione e della qualità del paesaggio.

### *La dimensione produttiva del vuoto: una nuova agricoltura*

Se dunque è il vuoto l'armatura su cui fare fondamento, la sensibile percentuale di paesaggio identificabile come 'lavorata dall'uomo' diventa centrale sotto il profilo strategico: la superficie agricola è costantemente tagliata e attraversata da percorsi e costituisce essa stessa una centralità produttiva. Se leggiamo tali caratteristiche con la lente d'ingrandimento dello sviluppo tecnologico in itinere, questo ci suggerisce come la vasta estensione agricola dell'areale ferrarese si candidi a trasformarsi in un ambito privilegiato (per dimensioni e continuità) di sperimentazione e applicazione dei principi e degli strumenti agricoli di nuova generazione, nonché di approfondimento delle interazioni tra questa e il paesaggio. L'agricoltura 4.0 è destinata a diventare quella componente territoriale nella quale infrastruttura e produzione si sovrappongono fino a coincidere, rivelando del paesaggio tutte le nuove potenziali polarità (riconferendo significato ai poli ordinatori del PTCP) in termini abitativi e di servizi.

## 6. LE STRATEGIE DELLA VISIONE

---

Il nuovo Piano si pone quindi come elemento di integrazione e messa a sistema di una serie di ragionamenti maturati nel corso di questi ultimi anni, caratterizzati da una elaborazione più strutturata, per quanto episodica, circa le potenzialità di un territorio solo apparentemente cristallizzato nell'assenza di visione. Sia sotto la densità dell'aspetto politico-programmatorio che sotto quello più superficiale (ma non marginale) del *marketing* territoriale, il richiamo alla necessità di una visione d'insieme e di una logica strategica si è manifestato attraverso alcuni segnali importanti. Dal percorso elaborato e finalizzato del *Patto del Lavoro* della Provincia di Ferrara alle suggestioni turistiche di *"Ferrara Terra e Acqua"*, la tendenza complessiva ha palesato l'esigenza di costruire nuova rete e nuovi significati per un territorio depositario di ricchezze ancora inesplorate.

Proprio gli ultimi anni hanno visto crescere nuova consapevolezza nei confronti delle possibilità di ripartenza di un territorio sospeso tra ataviche fragilità e ipotesi di futuro. Alcune premesse esplicitate nei paragrafi precedenti sono state riprese e rielaborate all'interno di un panorama di urgenze contemporanee non più procrastinabili. La considerazione del vuoto come peculiarità orografica e antropica del territorio provinciale suggerisce la sua possibile valenza di principio ordinatore: il paesaggio diventa centrale nella pianificazione come mai era stato precedentemente; non tanto come valore spaziale da tutelare bensì come regola di un nuovo equilibrio tra urbanità e ambiente, potenziale (ri)generatore di tessuto economico e sociale. Sotto questo profilo, la concezione del **"Paesaggio come infrastruttura"** (derivata da Metropoli di Paesaggio)\* sembra rispondere in modo articolato e complesso alla lista di urgenze nel frattempo accresciute, indicando nel valore-paesaggio non solo una delle eccellenze da difendere ma anche e soprattutto uno strumento pervasivo da riattivare per le comunità. La contemporanea elaborazione strategica di **"Fare Ponti"**\*\* (appartenente alla *Strategia Nazionale per le Aree Interne*), riguardante in modo particolare l'area del Basso Ferrarese, ma applicabile a tutto il territorio provinciale, sembra vidimare a livello nazionale tale impostazione concettuale, conferendole il valore aggiunto di un principio operativo su un brano territoriale tra i più fragili. A queste due linee strategiche si intreccia un terzo elemento fondante relativo alla componente ambientale e alla sicurezza di un territorio che ha basato le premesse per la propria esistenza e capacità abitativa sulla gestione del delicato equilibrio tra **"Terra e Acqua"**\*\*\*.



Di questi presupposti si nutre il percorso strategico del nuovo Piano.

Metropoli di Paesaggio, nata in modo informale nel 2015 poi ufficializzata in una associazione (2020), è costituita da un gruppo multidisciplinare: *Città della Cultura/Cultura della Città* (società cooperativa), AMI (agenzia per la mobilità a scala provinciale), Sipro (agenzia di gestione delle aree produttive) e ICOOR (consorzio interuniversitario nazionale). I suoi principali obiettivi consistono nell'ideazione e nello sviluppo di una politica territoriale orientata su presupposti di mobilità sostenibile e concretizzabile in processi di rigenerazione territoriale e ripartenza sociale ed economica delle comunità. Il principio di utilizzare e valorizzare il **paesaggio come infrastruttura** si cala in modo coerente sul tessuto orografico della provincia ferrarese, caratterizzato da quasi duemilaseicento chilometri quadrati di altezza pressoché uniforme, entro cui il differenziale delle variazioni altimetriche si consuma in pochi metri, dal 'meno quattro' delle Contane (Jolanda di Savoia) ai circa 'più venti' delle Terramare attorno a Casumaro. Se si considera che più di metà di questa distesa pianeggiante risiede sotto il livello del mare, si può valutare l'intero territorio come frutto di un delicato, ancestrale equilibrio in continuo riassetamento. È proprio la necessità di una continua ridefinizione di tale equilibrio che determina la vocazione a un'azione costante per garantirne la stabilità. La continuità di un ambiente piatto quanto mai uguale a se stesso offre la base teorica e concreta per un'equazione antica e innovativa al tempo stesso, il **paesaggio come infrastruttura**. In continuità concettuale con le premesse già presenti nel PTCP, la valorizzazione del paesaggio come infrastruttura, per gli abitanti - ancora prima che per i turisti - crea i presupposti per la rigenerazione di singole polarità dismesse all'interno dei tanti luoghi in via di costante spopolamento. Caratteristica prima di una "Metropoli di Paesaggio" è quella di avere nella propria filigrana una rete capillare di percorsi (di terra e di

*\* Metropoli di paesaggio: il Paesaggio come infrastruttura*

acqua, nel caso ferrarese) in grado, se rivitalizzati e messi a sistema, di garantire una vera e propria infrastruttura di mobilità sostenibile, da fruire con bicicletta, imbarcazione, treno (metrò di superficie), bus elettrico. Tale sistema ribalta la logica della rigenerazione urbana e territoriale (in cui la mobilità è solitamente appendice di un riuso), diventando esso stesso il presupposto fondante per un recupero dei territori: ripartenza sociale ed economica e recupero di senso.

Questa “visione strategica” trova dunque le proprie premesse fisiche sulle caratteristiche del territorio e del paesaggio di riferimento, su infrastrutture e strutture insediative esistenti. L’equazione ragionata ‘paesaggio-infrastruttura’ permette di individuare una nuova funzione (fisica) e una nuova valenza (sociale) per i diversi elementi di cui è composto il paesaggio ferrarese. A scala territoriale, la sovrapposizione di strategie e progetti – sviluppati e *in itinere* - che vivificano e riattivano i diversi elementi esistenti del paesaggio, rappresenta dunque la maglia da raccordare e collegare attraverso la realizzazione di progetti e interventi finalizzati al conferimento di una nuova capacità infrastrutturale in grado di servire tutta la provincia.

Il principio di paesaggio-infrastruttura determina una sovrapposizione incessante tra “città”, “territorio”, “paesaggio”; una interpolazione continua che, mescolandone i connotati, determina una rinnovata e potenziata accessibilità dei luoghi. Tale condizione è presupposto di partenza per ambire a una visione strategica capace di tradurre la dicotomia classica tra “urbanizzato dinamico” e “paesaggio statico” in una rete abitativa complessa, in cui la mobilità sostenibile gioca il ruolo prioritario di attivatore di processi e trasformazioni.

La visione strategica parte dunque da una rete sistemica di mobilità sostenibile intermodale, per poi intrecciare relazioni di senso e di funzione con le differenti tipologie di urgenza che stanno attraversando il nostro territorio. Per questo motivo, la visione non può non obbedire a una logica incrementale, che permetta da un lato di individuare gerarchicamente come prioritari i progetti di ricucitura di collegamenti esistenti e di sviluppo di collegamenti mancanti tra strutture insediative diffuse, dall’altro, di fornire un sistema pianificatorio aperto, capace di tenere in considerazione i cambiamenti più o meno repentini delle variabili in atto (ambientali, economiche, politiche).

La mobilità intermodale sostenibile diventa il telaio infrastrutturale generatore di potenzialità di diversa natura, attinenti a una ripartenza sociale ed economica del territorio. L’ottimizzazione dei percorsi esistenti e la ricucitura dei tratti mancanti (in una logica di rete intermodale terra-acqua) innesca un dialogo con le peculiarità dei territori inerenti a una possibile ripartenza economica (differenziazione turistica, lavori innovativi, lavori attinenti alla gestione del paesaggio) entro un sistema organico di economia circolare. In un ribaltamento di prospettiva, l’architettura complessa dei luoghi, se messa nelle condizioni minime di attivazione, conserva tutto il capitale tangibile, intangibile, futuribile per alimentare al tempo stesso lavoro e coesione sociale, senza che inseguire il primo significhi abdicare alla seconda.



Il territorio rurale non è una zona bianca ma è il campo di lavoro principale su cui puntare con politiche di ricucitura infrastrutturale, dove la mobilità sostenibile diventa la regola di ingaggio. Il sistema valoriale di tale approccio strategico si manifesta in modo ancor più determinante se si pensa all'intero territorio ferrarese come crocevia tra i tre assi (inter)nazionali del turismo sostenibile: ciclovia VenTo, ciclovia Adriatica e ciclovia del Sole. Traslando il concetto di *hub* a scala territoriale, l'intero areale della provincia ferrarese si presenta come un ambito tra terra e acqua di esplorazione turistica, perimetrato da queste tre grandi 'autostrade di paesaggio'. La dimensione comunitaria viene dunque completata da una valenza turistica che non trova paragoni, in termini di ricchezze paesaggistiche e centralità infrastrutturale, nel turismo lento ed esperienziale nazionale.

Se uniamo questi ragionamenti al *corpus* di proposte generato all'interno del gruppo di lavoro della *Strategia Nazionale di Aree Interne* otteniamo un sistema di soluzioni ampio e articolato, che copre criticità annose dando spazio a nuove opportunità.

La metafora "fare ponti", che accompagna la Strategia d'Area del Basso ferrarese approvata con l'Accordo di Programma Quadro Regionale nel 2019, sotto questo profilo, ben si attaglia anzitutto all'idea di lavorare per una fondamentale complementarità tra la città di Ferrara e il Mare Adriatico (porzione di territorio UNESCO), da attuarsi fisicamente attraverso un'opera di ricucitura del complesso di servizi necessari al funzionamento sociale del Basso Ferrarese. Il cambiamento atteso deve dunque passare per i seguenti punti: il riassetto di un ponte generazionale tra il sapere esperienziale degli anziani e la sua rielaborazione in nuove opportunità da parte delle fasce giovani; la ricucitura di una rete tra le filiere cognitive e produttive già esistenti, endogene al territorio; l'azione di rinnovamento tecnologico orientato - a maggior ragione in seguito all'esperienza del Covid-19 - all'ottimizzazione e all'accelerazione dei processi di istruzione e di operatività sul lavoro, superando l'isolamento atavico delle comunità locali.

*\*\*SNAI del Basso  
Ferrarese  
Fare ponti*

In generale, per tale apparato strategico, gli obiettivi si manifesteranno in azioni e interventi di orizzonte temporale diverso. La natura di questo Piano dovrà contribuirne a governarne le diverse velocità.

Nell'ambito di ogni ragionamento strategico, riveste un ruolo fondativo la componente della **sicurezza ambientale**: in un territorio che ha basato le premesse per la propria esistenza e capacità abitativa sulla gestione del delicato equilibrio tra **"Terra e Acqua"\*\*\***, si impone la redazione di un sistema organico di obiettivi e indirizzi, entro il quale le componenti ambientali offrano il telaio programmatico per una serie di azioni da sviluppare con continuità in ogni ambito della provincia di Ferrara. Questo significa che, sotto il profilo pianificatorio, la sovrapposizione di ambiente - inteso come sistema fragile da salvaguardare, costituito dai caratteri primigeni di peculiare biodiversità - e paesaggio - inteso come sistema di habitat da valorizzare, continuamente reinterpretati nell'interazione uomo-natura - richiede con forza uno strumento strategico, in grado di affrontare le tematiche urgenti, rielaborandole con l'obiettivo di organizzare un

tessuto antropico sostenibile, governato dal e nel paesaggio. Per tale motivo appare prioritario che la visione strategica del PTAV affronti, in modo organico e interconnesso alle opportunità abitative e di qualità della vita, i temi della vulnerabilità idrogeologica (si fa in questo caso riferimento alla necessità di recuperare un ruolo di coordinamento anche nei confronti degli studi propedeutici al PPGR mai adottato e attualmente di competenza regionale), del rischio idraulico (studiato come interpolazione ragionata tra la subsidenza, l'innalzamento del livello del mare e l'efficienza del sistema idrografico), della Direttiva Alluvioni e della sismica.

L'accezione "Terre e Acqua", che dà il nome anche ad un marchio di promozione turistica della Provincia di Ferrara, richiama il ben più ampio concetto della storica ricerca del delicato equilibrio tra terre e acqua, ancor oggi non abbastanza tutelato, sul quale è stato costruito il volto attuale del territorio ferrarese, quasi interamente dominato dai fiumi e dal mare. L'imponente lavoro dedicato al raggiungimento e al mantenimento di questo equilibrio è stato accuratamente documentato nella mostra "Terre e acqua: le bonifiche ferraresi nel delta del Po" nel 1989 a cura dei Consorzi di Bonifica ferraresi<sup>14</sup>. La regimazione idraulica e gli interventi di bonifica rappresentano infatti gli aspetti più significativi della storica sfida dell'uomo per conseguire in queste terre anfibie, migliori condizioni di vita. La complessità dei problemi affrontati e l'enorme lavoro protrattosi per secoli e generazioni per conquistare un equilibrato rapporto tra uomo e ambiente ben rappresenta il complesso sistema di politiche volte alla conservazione e razionale utilizzazione del suolo, alla sistemazione e regolarizzazione dei corsi d'acqua e delle reti idrauliche di scolo, alla difesa dalle aggressioni marine, alla tutela e utilizzazione delle risorse idriche, e alla salvaguardia e valorizzazione degli ecosistemi, che dall'epoca romana ad oggi, hanno inciso direttamente sulla sicurezza, sull'agricoltura, sull'economia, sulle relazioni sociali e sulla vivibilità stessa del ferrarese. Tali obiettivi ancora oggi rappresentano la più marcata sfida strategica per il nostro territorio deve essere opportunamente affrontato alla scala sovracomunale, e riletto alla luce delle nuove emergenze ambientali e climatiche, valutando ad esempio la necessità di nuovi equilibri tra la priorità della risorsa acqua e quella di sottrarre terreni alle acque stesse.

\*\*\**Terra e Acqua:*  
*la sicurezza*  
*ambientale*

---

<sup>14</sup> VISSER TRAVAGLI A. M., VIGHI G. (a cura di, 1989). *Terre ed acqua. Le bonifiche ferraresi nel delta del Po*, Gabriele Corbo Editore

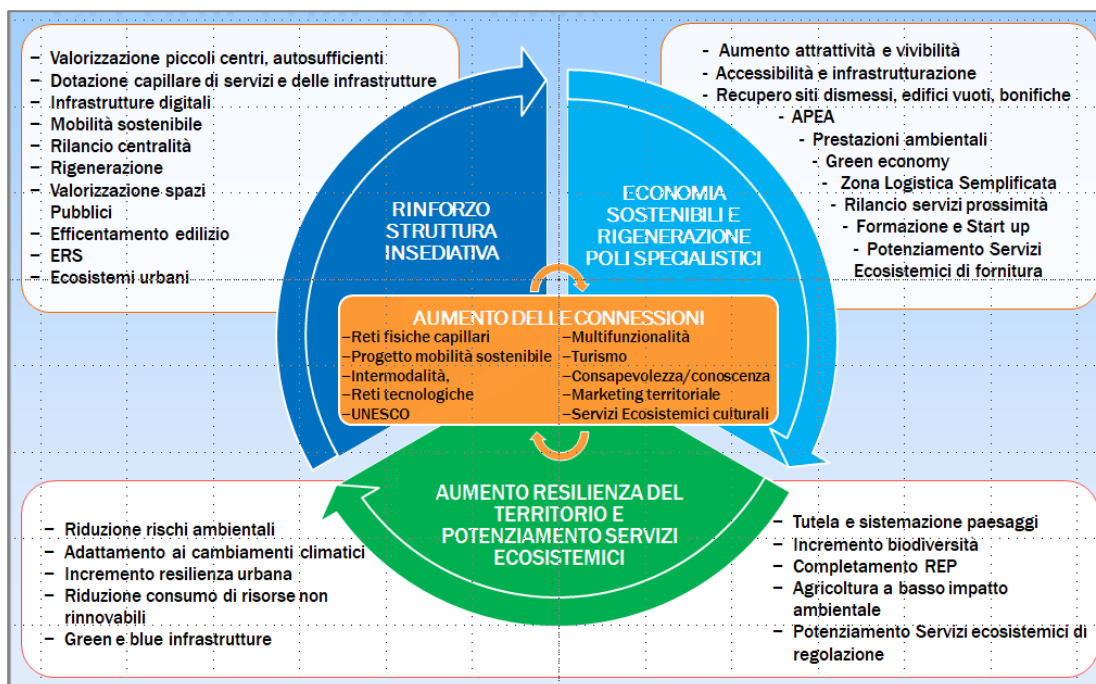
### 7. GLI OBIETTIVI

I temi sviluppati nel precedente capitolo relativi al ‘Paesaggio come infrastruttura’, alla strategia ‘Fare Ponti’ e alla componente relativa alla sicurezza ambientale ‘Terre e Acqua’ concorrono a definire un sistema di obiettivi che rispondono, in modo organico, alle urgenze manifestate dall’intero territorio, dimostrando come molte delle criticità possono trasformarsi in efficaci opportunità per una ripresa economica e sociale se all’interno di rinnovate regole di governo del territorio e di gestione dell’ambiente.

A seguito della prima individuazione degli obiettivi strategici del PTAV nel documento approvato con Decreto della Presidente della Provincia n. 81 del 9.9.2020, si è avviata una fase di approfondimento per la loro verifica o la loro eventuale ridefinizione, attraverso l’elaborazione del Quadro Conoscitivo Diagnostico e la Consultazione strategica, che ha visto il coinvolgimento e la partecipazione di amministratori e tecnici territoriali, nonché di enti e rappresentanti (‘testimonial’) interessati dalle tre strategie del PTAV. L’esito di questi percorsi ha portato alla sostanziale condivisione degli obiettivi del PTAV e, dunque, a una loro conferma:

1. Aumento della resilienza del territorio e potenziamento dei servizi ecosistemici
2. Incentivo alle attività economiche sostenibili e rigenerazione poli produttivi e specialistici
3. Rinforzo della struttura insediativa
4. Aumento delle connessioni

Tali obiettivi, integrati e puntualizzati come segue, agiscono con un approccio trasversale alle urgenze emerse, fornendo una risposta coordinata alle tematiche relative alla difesa ambientale, al territorio rurale, al sistema produttivo, allo spopolamento nonché alle infrastrutture e alla sistematizzazione del patrimonio.



### 7.1 Aumento della resilienza del territorio e potenziamento dei servizi ecosistemici

---

Come puntualizzato nel precedente capitolo appare di fondamentale importanza implementare azioni, su tutta l'area vasta - da Cento al mare Adriatico - di contrasto al cambiamento climatico. E' obiettivo del PTAV dotarsi di analisi, elaborazioni e, soprattutto, sintesi di indirizzo (ad esempio indirizzi rivolti al livello comunale circa gli Accordi operativi di cui all'art. 38 della L.R. 24/17) principalmente riguardo i temi della vulnerabilità idrogeologica, del rischio idraulico, della direttiva alluvioni e della sismica per garantire un governo del territorio quanto più possibile orientato a migliorare "la salute" contestuale dei cinque sistemi ambientali che caratterizzano il territorio ferrarese: i fiumi, le acque interne superficiali, le valli, la costa e le zone boscate. Il cambio di paradigma rappresentato dalla locuzione "vuoti come armatura del piano" e la conseguente lettura del sistema-paesaggio come 'infrastruttura' sottendono l'obiettivo di allocare le risorse, tradizionalmente orientate alla gestione e all'efficienza infrastrutturale, verso la manutenzione del paesaggio con significative ricadute su: riduzione del rischio ambientale, gestione delle sponde, efficienza della rete di canali, monitoraggio di habitat ed ecosistemi, contrasto ai cambiamenti climatici.

Relativamente al potenziamento dei servizi ecosistemici, la visione strategica di "vuoto come armatura di piano" individua come prioritari gli obiettivi di: **confermare** le finalità della Rete Ecologica Provinciale *"realizzare le condizioni per la diffusione sull'intero territorio provinciale di un sistema di aree continue o di luoghi isolati significativi in grado di aumentare le speranze di vita e riproduzione delle specie animali e vegetali autoctone o di quelle animali alloctone che trovano rifugio e risorse di vita nella nostra Provincia"*; **rafforzare** il sostegno al ruolo di tutela del territorio delle comunità rurali secondo un approccio multifunzionale (non solo funzioni ecosistemiche o agro-energetiche, ma anche funzioni produttive); **implementare** azioni di differenziazione dell'offerta turistica ferrarese attraverso l'ambiente rurale e le nuove possibilità di azione dell'impresa agricola; **configurarsi** come ambito privilegiato (per dimensioni e continuità) di sperimentazione e applicazione dei principi e degli strumenti agricoli di nuova generazione, secondo i cardini dell'agricoltura 4.0. In particolare, il ruolo dell'agricoltura come attività tenutaria di un rapporto ancestrale con l'ambiente e il paesaggio diventa, all'interno di tale sistema, discriminante fondamentale nelle modalità di modellazione e di tenuta dei terreni: rielaborando gli antichi saperi entro tecnologie innovative essa potrà rivelarsi determinante per l'obiettivo di gestione attiva e continuativa dell'ambiente.

La partenza, prevista ad ottobre, del nuovo corso di laurea - presso l'Università degli studi di Ferrara - in Tecnologie Agrarie e Acquacoltura del Delta, annunciata sui giornali in questi giorni, rappresenta un ulteriore esempio virtuoso di politiche concertate in tale direzione.

STRATEGIE PTAV			OBIETTIVI PTAV	OBIETTIVI SPECIFICI PTAV
PAESAGGIO COME INFRASTRUTTURA	FARE PONTI	TERRA E ACQUA	AUMENTO DELLA RESILIENZA DEL TERRITORIO E POTENZIAMENTO DEI SERVIZI ECOSISTEMICI	1. <b>Riduzione dei rischi ambientali:</b> rischio idraulico, cuneo salino, erosione costiera, rischio sismico e vulnerabilità degli acquiferi
				2. <b>Adattamento ai cambiamenti climatici:</b> garantire la continuità di flusso dei corsi d'acqua durante tutto l'anno; creare bacini di riserva idrica multifunzionali; migliorare la gestione delle acque e la capacità fitodepurativa della rete idrica
				3. <b>Incremento della resilienza urbana:</b> incrementare la cultura del rischio climatico nella progettazione; desigillare; aumentare la regolazione del microclima nei centri abitati, lungo la viabilità lenta e nei poli sovracomunali
				4. Riduzione dei consumi di <b>risorse non rinnovabili</b> e contrasto al consumo di suolo
				5. <b>Implementare le green e blue infrastructure</b> per l'incremento dei servizi ecosistemici: aumento della dotazione boschiva del territorio e degli alberi ad alto fusto nelle aree verdi, utilizzando specie autoctone
				6. <b>Tutela e sistematizzazione di paesaggi e patrimonio:</b> valorizzare edilizia rurale perché identitaria e favorire l'integrazione dell'attività agricola per la fruizione del territorio rurale, mettere a sistema le emergenze UNESCO e le aree core
				7. <b>Incremento della biodiversità</b> e delle aree habitat per impollinatori
				8. <b>Completamento della Rete Ecologica Provinciale - REP:</b> corridoi per connettere i nodi della rete e completare le direttrici di continuità
				9. <b>Agricoltura a basso impatto ambientale:</b> innovazioni in ambito agricolo per ridurre lo spreco idrico, aumento della diversificazione nell'agricoltura ai fini paesaggistici e di incremento della biodiversità (agricoltura 4.0), agroforestazione
				10. <b>Servizi ecosistemici</b> di regolazione: Interventi di paesaggio mirati a mitigare i rischi climatici ed incrementare le cuciture ambientali

### 7.2. Incentivo alle attività economiche sostenibili e rigenerazione poli produttivi e specialistici

In continuità con gli indirizzi per l'assetto produttivo propri del PTCP vigente, fondamentale appare l'obiettivo di limitare la presenza di fenomeni di dispersione insediativa di aree destinate ad ospitare impianti industriali o artigianali (traducendoli anche in indirizzi rivolti al livello comunale circa gli Accordi operativi di cui all'art. 38 della L.R. 24/17) valorizzando prioritariamente gli insediamenti APEA e riqualificando le ampie aree industriali inutilizzate, per la maggior parte collocate a ridosso dei centri abitati e normalmente connesse alle principali direttrici di trasporto automobilistico e ferroviario.

Il modello di sviluppo prefigurato dal PTAV, oltre a non negare il completamento delle grandi opere infrastrutturali a servizio dei poli produttivi già in agenda, si pone l'obiettivo di generare nuove economie anche in risposta alla necessità di rilancio della crescita e dell'occupazione, definita come la priorità più urgente dal Focus Ferrara del Patto per il lavoro.

Investimenti sul capitale umano puntando sul ruolo universitario del capoluogo e sull'attivazione di Start-up, sull'innovazione sociale, sviluppo delle filiere esistenti e legate alle peculiarità del territorio, avvio di nuove imprese orientate alla Green Economy, accessibilità e sicurezza del territorio sono gli elementi chiave di una politica integrata e partecipata di sviluppo locale volta a valorizzare potenzialità e collocazione del ferrarese per rafforzarne l'attrattività, l'integrazione e i collegamenti con l'intero territorio regionale, rilanciare la crescita e generare nuova occupazione.

Tali obiettivi, definiti dal Patto per il lavoro, sono fondanti anche per le strategie del PTAV che hanno l'ambizione di generare nuove attività economiche: da quelle legate alla ricucitura delle infrastrutture con ricaduta capillare su tutto il territorio per quanto concerne la realizzazione di rammendi ciclabili, approdi, pulizie spondali, interventi di paesaggio, a quelle relative alla rigenerazione urbana e territoriale, con ricaduta capillare sulle imprese di tutto il territorio per quanto concerne la rigenerazione di immobili dismessi, con particolare focus su quelli ricadenti nei pressi degli hub della rete, fino alla attivazione di nuove dinamiche anche in agricoltura e pesca, nelle discipline che governano la regimentazione delle acque, nella manifattura di nuova generazione. Ancora una volta, sotto il profilo dell'efficacia economica, l'universo agricolo può tornare a rivestire un ruolo fondamentale che unisce la salvaguardia costante del territorio con la sua resa produttiva, capace anche in anni bui di essere competitiva – per numeri e qualità – sul panorama (inter)nazionale.



STRATEGIE PTAV			OBIETTIVI PTAV	OBIETTIVI SPECIFICI PTAV
PAESAGGIO COME INFRASTRUTTURA	FARE PONTI	TERRA E ACQUA	INCENTIVO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE SOSTENIBILI E RIGENERAZIONE POLI PRODUTTIVI E SPECIALISTICI	1. <b>Aumento attrattività e vivibilità</b> di poli produttivi e commerciali esistenti (servizi, dotazioni, vivibilità)
				2. <b>Accessibilità e infrastrutturazione</b> (anche digitale) di poli produttivi e commerciali esistenti.
				3. <b>Recupero</b> siti dismessi, edifici vuoti, bonifiche; censimento siti da recuperare (siti orfani aree da bonificare,...)
				4. Estensione delle caratteristiche delle <b>APEA</b> in chiave green e applicazione a tutti i poli sovracomunali
				5. Miglioramento delle <b>prestazioni ambientali degli ambiti produttivi sovracomunali e dei poli commerciali</b> , incentivando: la desigillazione del suolo; l'affiancamento con zone boscate per la regolazione della CO <sub>2</sub> ; la creazione di parchi e aree verdi per il miglioramento del microclima; la gestione ottimale e il corretto utilizzo dell'acqua
				6. <b>Green Economy</b> : promozione di imprese innovative legate alla fruizione del territorio (paesaggio, ambiente, Parco del Delta del Po, agricoltura multifunzionale); promozione delle comunità energetiche
				7. <b>Zona Logistica Semplificata - ZLS</b> Regione Emilia-Romagna: valorizzare le aree prossime alle connessioni ferroviarie e d'acqua con il porto di Ravenna
				8. <b>Rilancio dei "servizi di prossimità"</b> e dei servizi alla persona, in particolare per la terza età e per i giovani
				9. <b>Università, formazione e start up</b> : potenziare i poli scolastici e valorizzare le sinergie tra Università, formazione e filiere produttive ferraresi
				10. Potenziamento dei <b>Servizi Ecosistemici</b> di fornitura senza riduzione dei servizi di regolazione (agricoltura 4.0, prodotti tipici locali)

### 7.3. Rinforzo della struttura insediativa: policentrismo di grana fine

---

Il contrasto allo spopolamento e la definizione di nuovi luoghi dell'abitare, migliorando le connessioni e l'accessibilità dei centri urbani e dei micro-centri urbani immersi nel paesaggio, sono obiettivi prioritari rilevati anche dal Focus ferrarese del Patto per il Lavoro. Mantenere e valorizzare la vocazione al 'policentrismo dolce' che, con evidenza rispetto ad altri territori, può affermarsi come chiave di ripartenza contemporanea, efficace e sostenibile nel tempo possono configurarsi come gli obiettivi del PTAV per garantire il rinforzo delle strutture insediative che puntellano la Provincia di Ferrara. La continuità infrastrutturale che il paesaggio può garantire diventa condizione per l'inverarsi di una nuova forma di urbanità, attraverso un processo di riuso degli spazi e riabilitazione delle dinamiche di coesione sociale necessarie alla ripartenza dei luoghi. I nodi di intersezione tra modalità di trasporto differenti sono destinati a costituire gli *hub* dell'intero sistema: alcuni di essi sono già esistenti; altri sono, al momento, sistemi di spazi dalle potenzialità latenti e già predisposti a un riconferimento di significato all'interno della nuova rete infrastrutturale complessiva. Si pongono le condizioni per il raggiungimento anche dell'obiettivo di rigenerazione degli immobili, a partire dall'attuazione di interventi per il risparmio energetico ed il consolidamento sismico. Un gradiente di magnetismo della rigenerazione individua negli *hub* le nuove polarità, capaci di attirare capitali pubblici e privati, anche attraverso l'attivazione di iniziative finalizzate a soddisfare il fabbisogno di edilizia residenziale sociale. La strategia del PTAV si pone inoltre l'obiettivo di reinterpretare il territorio secondo un diverso modello di lettura, antepoendo i caratteri del paesaggio a quelli delle micro-centralità antropizzate come possibile struttura di assetto futuro - **policentrismo di grana fine**<sup>15</sup>. La definizione di una scala di priorità, tra i centri principali e quelli più periferici e tra le diverse modalità di trasporto, può concorrere all'organizzazione di diversi livelli di gerarchia, nell'ottica della valorizzazione dell'intero sistema insediativo, assegnando un ruolo nevralgico alla sovrapposizione dei percorsi (*hub*) come elemento generatore di opportunità di rigenerazione territoriale per aumentare l'attrattività abitativa, turistica e per le attività economiche. Su queste basi è possibile strutturare l'obiettivo di garantire accessibilità e prossimità ai servizi, ottimizzando le risorse disponibili e da destinare, anche alle strutture insediative attualmente più marginali.

---

<sup>15</sup> FORTINI S. (2019), "Metropoli di paesaggio" in AA. VV. (2019), *Atti della XXI Conferenza Nazionale SIU. Confini, movimenti, luoghi. Politiche e progetti per città e territori in transizione*, Firenze, 6-8 giugno 2018, Planum Publisher, Roma-Milano

STRATEGIE PTAV			OBIETTIVI PTAV	OBIETTIVI SPECIFICI PTAV
PAESAGGIO COME INFRASTRUTTURA	FARE PONTI	TERRA E ACQUA	RINFORZO DELLA STRUTTURA INSEDIATIVA	1. <b>Valorizzazione piccoli centri, autosufficienti e connessi</b> ("Città multicentrica" - città dei quartieri – reti di città)
				2. <b>Dotazione capillare dei servizi e delle infrastrutture:</b> distribuzione articolata di servizi scolastici, sanitari e sociali; prossimità e accessibilità dei servizi
				3. <b>Infrastrutturazione digitale</b> dei centri abitati
				4. Promozione della <b>mobilità sostenibile</b> per la rigenerazione urbana e territoriale e come elemento di connessione tra i centri
				5. <b>Rilancio delle centralità</b> urbane e dei nodi per l'intermodalità
				6. Individuazione delle opportunità strategiche di <b>rigenerazione</b>
				7. <b>Valorizzazione spazi pubblici</b>
				8. <b>Efficientamento sismico ed energetico del patrimonio:</b> promozione delle comunità di autoconsumo e delle comunità energetiche, quale nuovo soggetto in grado di contribuire agli obiettivi di transizione e decarbonizzazione
				9. ERS
				10. <b>Valorizzazione degli Ecosistemi urbani:</b> incremento di green e blue infrastrutture nei centri abitati anche in relazione con i contesti periurbani

### 7.4. Aumento delle connessioni

---

Alla realizzazione di grandi infrastrutture a diversa modalità, realizzati o già in agenda (Cispadana, ampliamento della A13, raccordo Ferrara - mare, manutenzione della SS 309 Romea, variante di Argenta alla SS16 Adriatica, tangenziale ovest di Ferrara, Metropolitana di superficie Ferrara - Cona, linea ferroviaria Ferrara -Bologna, idrovia, collegamento Ferrara-aeroporto Marconi), il PTAV si pone l'obiettivo di affiancare un sistema capillare di connessioni sostenibili, sia in termini di mobilità che come dotazione di reti tecnologiche (banda ultra larga per la riduzione del *digital divide*), capace di riattivare le diverse urbanità anche le più periferiche, dando luogo a una nuova struttura di assetto territoriale - **Policentrismo di grana fine**. La base della rigenerazione territoriale infatti, obiettivo ultimo del PTAV, non può prescindere dalla realizzazione, sfruttando il paesaggio come infrastruttura, di una rete diffusa e continua di connessione tra i centri urbani della provincia e verso altri territori più forti della Regione. Appare prioritario per l'Area Vasta evolvere verso un sistema integrato del servizio di trasporto ricorrendo alla tecnologia e all'utilizzo di supporti informatici. Destinare risorse maggiori (anche a discapito degli investimenti sulle grandi infrastrutture) al fine di sostenere una visione di mobilità sostenibile anche a fini turistici, configurando il territorio ferrarese come snodo privilegiato del sistema delle ciclovie nazionali (Vento, Sole, Adriatica), risponde anche al duplice obiettivo di garantire accessibilità a due segmenti fragili della popolazione: gli anziani, per conciliare le esigenze rispetto all'offerta sanitaria e i giovani, per promuovere un'indipendenza di movimento anche legata ad attività extra-scolastiche, siano esse educative o di socializzazione. Appare evidente come l'aumento delle connessioni, trasversale a tutti gli obiettivi del PTAV, appare imprescindibile anche per la sistematizzazione dei diversi patrimoni coinvolgendone l'aspetto agricolo, l'opportunità turistica, il nodo della sicurezza territoriale e quello della tutela e riproducibilità delle risorse. La valorizzazione e messa a sistema dei vari patrimoni (tangibili e intangibili) utilizzando il vuoto (del paesaggio) come regola pervasiva, in grado di (ri)generare un ambiente assai fragile, si propone quindi come elemento di riattivazione di dinamiche produttive, connessioni capillari, ricerca tecnologica, rispetto del bene comune.

STRATEGIE PTAV			OBIETTIVI PTAV	OBIETTIVI SPECIFICI PTAV
PAESAGGIO COME INFRASTRUTTURA	FARE PONTI	TERRA E ACQUA	AUMENTO DELLE CONNESSIONI	1. <b>Reti fisiche capillari:</b> definire una rete diffusa di percorsi per ricucire i territori e riscoprire le eccellenze (UNESCO, beni ambientali, città e centri storici, tipicità agricole)
				2. <b>Definire un progetto gerarchico di percorsi di terra e di acqua</b> (ciclabilità e navigabilità), assegnare priorità, assi portanti e bacini di gravitazione; valorizzare la multifunzionalità dei percorsi e la loro integrazione con le reti verdi e blu.
				3. Incrementare <b>le opportunità di mobilità sostenibile e l'intermodalità</b>
				4. <b>Reti tecnologiche:</b> Incremento della connettività a internet dei comuni, aree industriali, enti pubblici
				5. Valorizzare e mettere a sistema i riconoscimenti <b>UNESCO</b> (WH e MAB); Individuare e potenziare punti notevoli e centri intermodali nel territorio
				6. <b>Definizione di una rete di servizi alla persona multifunzionale</b> (medicina di prossimità, servizi per la terza età , per l'infanzia,..)
				7. <b>Turismo sostenibile:</b> creazione di un museo territoriale diffuso composto da un sistema di beni paesaggistici, ambientali e culturali che valorizzi la fruibilità e l'accoglienza per i turisti, la vivibilità per i cittadini, nonché la rigenerazione degli spazi in ottica lavorativa e di ricucitura sociale
				8. <b>Aumentare la consapevolezza e la conoscenza delle valenze del territorio</b> (formazione, sensibilizzazione e informazione): incentivare la diffusione di sedi distaccate dei centri formativi, opportunamente integrate in termini di mobilità
				9. <b>Marketing territoriale</b>
				10. Potenziare i <b>Servizi ecosistemici</b> culturali

## 8. CONCLUSIONI – PTAV

---

### 8.1. La scommessa

---

La sfida del nuovo piano provinciale sarà quella di costituire un Piano Semplice, Plurale e Dinamico.

**Un Piano Semplice**, legato ad un apparato normativo con poche regole chiare e dirette, nel rispetto dei contenuti e degli elaborati richiesti dalla normativa regionale.

**Un Piano Plurale**, perché dovrà essere un prodotto largamente condiviso e partecipato, che farà della concertazione e della relazione con tutti i suoi interlocutori (pubblici, partecipati e privati) il proprio asse portante. Uno spazio di collaborazione dove i nuovi settori competitivi individuati (e individuabili) dalla attuazione della strategia a scala provinciale possono costituire la cornice di riferimento per la definizione delle singole politiche di livello comunale, in una logica di azzeramento del consumo di suolo, tutela dell'ambiente, gestione efficace delle risorse. La definizione di una strategia di rango provinciale condivisa e partecipata offre la piattaforma di base e l'intelaiatura di riferimento, pur con la dovuta adattabilità legata alla natura stessa dello strumento, per tutti i successivi livelli di attuazione di politiche territoriali coerenti, dalla pianificazione di livello comunale alla predisposizione di progetti di scala sovralocale e alla captazione di finanziamenti di vario tipo, con particolare attenzione al quadro della programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei 2021 – 2027.

**Un Piano Dinamico**, legato ad un Sistema Informativo Territoriale in grado di organizzare, aggiornare e diffondere i dati e le informazioni geografiche associate al livello sovracomunale. L'obiettivo è quello di tenere aggiornato nel tempo un sistema di conoscenza del territorio, delle sue risorse e del loro sull'utilizzo, come supporto alla pianificazione territoriale e agli altri compiti istituzionali dell'Ente. Un simile approccio comporta un'innovazione in termini organizzativi per la Provincia, una nuova gestione coordinata degli archivi, nonché la pianificazione e la realizzazione delle attività volte alla pubblicazione e condivisione dei dati di propria competenza. Definendo idonee tempistiche di aggiornamento delle informazioni, si può garantire un sistema di dati di riferimento sempre attuali, superando il naturale invecchiamento a cui sono legate tradizionali rappresentazioni cartacee. La dinamicità del piano si riflette anche nella sua capacità di valorizzare le singole realtà locali, lasciando spazio alla necessaria adattabilità e flessibilità alla scala comunale.

Per garantire tali obiettivi, la Provincia si avvarrà di una struttura operativa permanente coadiuvata dall'Ufficio di Piano, facendo tesoro delle virtuose esperienze pregresse, come quelle avviate per la gestione del Sito UNESCO, seppure non pienamente riuscita.



### 8.2. La forma

---

Secondo la definizione data da Nigro (1999)<sup>16</sup> per forma del piano si intende “l’insieme dei modi attraverso cui i contenuti progettuali del piano sono individuati, sono ordinati, tradotti in rappresentazioni e norme in funzione della loro complessità e attuabilità nel tempo”. Le forme si identificano, allora, in “come il piano rappresenta, e quindi comunica, i suoi contenuti descrittivi, progettuali, programmatici e normativi”<sup>17</sup>(Piroddi, 2000). Si tratta allora, soprattutto, di forme concettuali strettamente connesse ai contenuti progettuali del piano. In questo senso una strategia strutturata in logica di azzeramento del consumo di suolo, tutela dell’ambiente, gestione efficace delle risorse di scala provinciale può costituire la cornice di riferimento per la definizione delle singole strategie di livello comunale. In particolare, riferendosi agli accordi operativi (principale strumento di attuazione previsto dalla LR 24/2017), le norme e le indicazioni del PTAV, coordinate con le vigenti NTA del PTCP (in attesa di un nuovo Piano Territoriale Regionale), dovranno favorire l’attuazione di interventi coerenti con gli obiettivi del piano tanto quanto dovranno contrastare le proposte impattanti in termini ambientali, di consumo di suolo e di tutela del paesaggio.

Si richiamano di seguito gli elaborati tecnici che costituiranno il piano nella sua stesura finale.

**Il Quadro Conoscitivo diagnostico** fornirà l’interpretazione funzionale del quadro delle conoscenze, un bilancio e una valutazione dello stato di fatto del territorio, della sua vulnerabilità e della sua attuale capacità di resilienza. La lettura per sistemi funzionali indica la valutazione contestuale di una pluralità di fattori, dalla componente ambientale a quella socioeconomica, definendone le prestazioni fornite/da fornire al territorio e alle comunità che vi abitano, individuando le criticità e le potenzialità del territorio e i luoghi dove esse si manifestano con maggior vigore, nonché i fabbisogni a cui il piano dovrà dare risposte strategiche. A tale lettura si affiancherà un approccio per luoghi, focalizzando quegli ambiti territoriali dove per la specificità delle condizioni locali, è necessaria una valutazione unitaria e coerente. Tale lettura verrà eseguita sistematizzando informazioni e dati conoscitivi già disponibili, adottando valutazioni e diagnosi mirate in funzione degli obiettivi assunti.

**La ValSAT**, a partire dalla lettura interpretativa integrata del territorio, accompagnerà l’elaborazione del piano, con un concorso diretto e sostanziale alla sua formazione, prima nella comprensione delle reali condizioni del contesto territoriale di riferimento, poi nella costruzione di uno scenario di partenza che orienti la definizione degli obiettivi e delle politiche del Piano, selezionando quelli maggiormente corrispondenti ai principi di sostenibilità, equità e competitività del sistema sociale ed economico, il diritto

---

<sup>16</sup> NIGRO G. (a cura di, 1999), *Piani Regolatori Generali di ultima generazione. Argomenti di riflessione e letture di piani locali*, Gangemi editore, Roma.

<sup>17</sup> PIRODDI E. (2000), *Le regole della ricostruzione urbana*, Franco Angeli, Milano.

alla salute, alla abitazione e al lavoro. Inoltre, la ValSAT contribuirà nella valutazione delle opzioni che potranno concorrere, in diversi contesti, agli obiettivi e alle politiche individuate, anche attraverso la definizione di indicatori di sostenibilità, e nella definizione del monitoraggio dell'attuazione del piano.

**La Norma** darà corpo alla strategia del PTAV, definendo nel modo più diretto e semplice gli obiettivi e la gamma delle azioni per perseguirli alla scala sovracomunale, con il fine di favorire gli interventi volti ad incrementare la resilienza territoriale, il potenziamento dei servizi ecosistemici, la rigenerazione dei poli specialistici e dei centri abitati esistenti e l'aumento delle connessioni e quello di disincentivare gli interventi in contrasto con tali obiettivi, attraverso la definizione di politiche, indirizzi, requisiti e prestazioni di sostenibilità per i PUG comunali.

**La Cartografia**, seppur in forma ideogrammatica, dovrà rappresentare le aree di interesse per i fenomeni di scala territoriale sovracomunale e fornire un valido riferimento per la "griglia ordinatrice" dei PUG comunali e per tutti i progetti di trasformazione territoriale.

**Le buone pratiche**, infine forniranno spunti e consigli per l'attuazione delle politiche del Piano alla scala comunale, partendo da esempi sul territorio o da approfondimenti di studio e ricerca progettuale, anche attraverso la raccolta e sistematizzazione di materiali già prodotti in passato in progetti partecipati tuttora validi e da valorizzare.

### 8.3. Uno strumento di attuazione – Finanziamenti comunitari

---

La trama connettiva o armatura del territorio è l'elemento essenziale di valorizzazione delle risorse locali del territorio stesso. Tuttavia, per svolgere al meglio questo ruolo «la trama deve essere diramata e diffusa sul territorio, deve modellarsi quantitativamente e qualitativamente sulle differenze fisiche, storiche e culturali [...], sulle divisioni del lavoro esistenti e prevedibili in relazione alle potenzialità di sviluppo delle località».<sup>18</sup> Azione importante dell'armatura territoriale è quindi quella di fare da collegamento tra il territorio circostante e quelle che vengono definite le «reti lunghe», «ovvero i circuiti internazionali della cultura, della conoscenza, delle innovazioni, della mobilità delle persone, delle merci, del denaro».<sup>19</sup>

Essere parte delle reti lunghe presuppone quindi poter contare su stimoli progettuali, al fine di intercettare gli elementi costituenti la rete lunga del proprio territorio, e di finanziamenti da poter utilizzare in tale contesto e con tali obiettivi. I finanziamenti comunitari possono svolgere per loro natura un ruolo chiave ed essere elemento catalizzatore, nella fattispecie, delle linee di indirizzo perseguite dal PTAV.

---

<sup>18</sup> DEMATTEIS G., LANZA C. (2014), *Le Città del Mondo – Una Geografia Urbana*, UTET, Torino, p. 80.

<sup>19</sup> *Ivi*, pp. 80-81

In molti casi le regole che articolano l'accesso ai fondi/finanziamenti comunitari sono viste come un elemento critico e a volte di difficile gestione e per questo in varie occasioni si è potuto osservare la scarsa propensione da parte di portatori di interesse, di cittadini e di enti pubblici ad approcciarsi ai finanziamenti concessi dalla UE.

Senza dubbio l'articolazione dei finanziamenti comunitari è abbastanza complessa e tuttavia il grado di complessità che essi presentano è direttamente proporzionale alla molteplicità di situazioni a cui possono far fronte proprio in relazione alle reti lunghe territoriali.

A tal proposito è bene dare delle indicazioni (che in questo caso saranno essenziali e non esaustive) di come i fondi/finanziamenti EU siano strutturati.

Il primo passo da compire è illustrare la distinzione tra i finanziamenti diretti e indiretti.

I finanziamenti diretti<sup>20</sup> sono gestiti in forma diretta dalla Commissione Europea e dalle sue Agenzie e sono articolati in programmi e azioni a cui possono accedervi un ampio ventaglio di attori, dai cittadini alle imprese passando per gli enti pubblici. In questo caso per accedere ai fondi si dovrà interloquire senza intermediari con un'Agenzia dipendente dalla Commissione Europea. L'accesso a questi finanziamenti passa per la presentazione di progetti a bandi (*call*) periodici che ciascun programma prevede o ai cosiddetti bandi aperti (*open call*) che sono sempre attivi (i bandi vengono pubblicati sui siti *web* di riferimento di ciascun programma). Principio base dei fondi diretti è che i progetti presentati devono coinvolgere partner di diversi Stati membri i quali dovranno contribuire anche con proprie risorse finanziarie.

I finanziamenti indiretti sono rappresentati dai cosiddetti fondi strutturali e di investimento. In questo tipo di finanziamenti la Commissione Europea, gli Stati membri e le regioni collaborano alla predisposizione di accordi di partenariato e programmi operativi a valenza nazionale e regionale (rispettivamente, Piano Operativo Nazionale - PON e Piano Operativo Regionale - POR). I fondi sono quindi finanziati dalla Commissione Europea ma sono gestiti dalle autorità nazionali, regionali o locali e la dicitura indiretti è volta a chiarire la responsabilità degli enti che concorrono alla gestione dei finanziamenti. Nei finanziamenti indiretti il rapporto della Commissione Europea con il beneficiario finale non è pertanto diretto, ma mediato dalle autorità nazionali, regionali o locali che hanno il compito di programmare provvedimenti, emanare i bandi e gestire le risorse messe a disposizione dalla UE.

Contenuto fondante del quadro ordinatorio dei finanziamenti indiretti è la Politica di Coesione che definisce gli obiettivi tematici a cui essi devono essere finalizzati.

La coesione in termini economici, sociali e territoriali è considerata condizione necessaria alla riduzione del divario fra le diverse regioni d'Europa e allo stesso tempo quale elemento in grado promuovere uno sviluppo territoriale più equilibrato e sostenibile.

---

<sup>20</sup> Nella definizione di fondi diretti di seguito sinteticamente e non esaustivamente esplicitata non si fa riferimento ai programmi di assistenza esterna dell'UE (in quanto ritenuti non di diretto impatto sul PTAV).

Gli obiettivi della Politica di Coesione vengono perseguiti attraverso i Fondi Strutturali: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)<sup>21</sup>.

Il prossimo settennato della Politica di Coesione (2021-2027) ha cinque obiettivi strategici<sup>22</sup>:

1. **Un'Europa più intelligente** attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente;
2. **Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio** attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;
3. **Un'Europa più connessa** attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC);
4. **Un'Europa più sociale** attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
5. **Un'Europa più vicina ai cittadini** attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

Altro elemento riconducibile alla Politica di Coesione è la Cooperazione Territoriale Europea (CTE) la quale fornisce un terreno comune per gli scambi di esperienze tra attori nazionali, regionali e locali dei diversi Stati membri e azioni congiunte volte a identificare soluzioni comuni a problemi condivisi da più Paesi. La CTE permette ad attori degli Stati membri della UE di lavorare insieme affrontando problemi che superano i confini nazionali e regionali e necessitano di azioni congiunte calibrate al giusto livello territoriale dando così un adeguato supporto al tema della coesione territoriale<sup>23</sup>.

Dalla breve descrizione sin qui fatta dei finanziamenti comunitari si può ben comprendere che le possibilità che vengono offerte da questi strumenti sono potenzialmente infinite.

La domanda che ci si potrebbe fare arrivati a questo punto è: «Come possiamo coniugare i finanziamenti comunitari alle esigenze del territorio e quindi agli obiettivi del PTAV?».

Va senza dubbio preso atto che la Politica di Coesione, in particolare nella sua declinazione al settennato 2021-2027, pone degli obiettivi che possiamo considerare pienamente aderenti agli obiettivi che il PTAV si è prefissato. Dove il PTAV si pone l'obiettivo di «Aumento della resilienza del territorio» attraverso

---

<sup>21</sup> Fra i fondi citati non compare il Fondo di Coesione, in quanto tale fondo non riguarda l'Italia in quanto destinato agli Stati membri dell'UE con un PIL inferiore al 90 % rispetto alla media UE a 27, senza considerare la Croazia.

<sup>22</sup> AA. VV. Emilia-Romagna 2021-2027: Crescere insieme, in Europa. Regione Emilia-Romagna, Direzione Generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni, Bologna, novembre 2019, p. 14.

<sup>23</sup> La programmazione 2021-2027 prevede una riforma della Cooperazione territoriale europea (CTE) in più stretta connessione con le strategie macroregionali (ad esempio EUSAIR), e con la previsione di una nuova componente dedicata al sostegno di investimenti interregionali per l'innovazione - sul modello della rete europea *Vanguard* - che, sulla base delle ultime informazioni del negoziato in corso, potrebbe essere a cavallo tra programmazione FESR *mainstream* e cooperazione territoriale europea (Fonte: Crescere insieme, in Europa. Regione Emilia-Romagna, Direzione Generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni).

l'elaborazione di analisi e sintesi di indirizzo rispetto alle criticità che il territorio ferrarese presenta (criticità idrogeologiche, sismiche, ecc.), agendo sul sistema-paesaggio come infrastruttura, la Politica di Coesione rimarca la necessità di agire per un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio attraverso processi transitivi<sup>24</sup> che siano attenti all'adattamento ai cambiamenti climatici e all'uso dell'energia pulita ed equa. Allo stesso modo gli obiettivi del PTAV quali la «Rigenerazione dei poli produttivi e specialistici», il «Rinforzo della struttura insediativa» e l'«Aumento delle connessioni» trovano aderenza negli obiettivi tematici per «Un'Europa più intelligente», «Un'Europa più connessa», «Un'Europa più sociale» e «Un'Europa più vicina ai cittadini».

La perfetta comunione di intenti tra la Politica di Coesione e gli indirizzi del PTAV fa sì che si possa dire che i finanziamenti comunitari sono/saranno senza dubbio una chiave importante per dare realizzazione al disegno Europeo e quindi del territorio ferrarese.

Preso atto che strumenti europei e necessità locali/territoriali sono in perfetta sintonia è necessario compiere un'ardita opera di analisi e utilizzare senza indugio tutte le possibilità economiche e di collaborazione che i finanziamenti europei offrono.

In questo senso gli attori economici, gli enti pubblici e i cittadini si dovranno produrre in uno sforzo creativo senza precedenti. Parte dello sforzo creativo sarà anche identificare (creare, formare) luoghi, persone, ambiti, deputati alla messa in progetto di tutte quelle misure che il PTAV sarà in grado di elaborare al fine di raggiungere gli scopi per il quale è stato pensato.

Le Amministrazioni Comunali, ad esempio, dovranno porsi nella condizione di poter dialogare, senza alcun indugio, direttamente con gli organismi della UE e di non farsi sfuggire alcun bando di finanziamento (sui programmi PON e POR, ma anche sulla CTE), perché così daranno attuazione alla visione «sistema-paesaggio come infrastruttura», di cui sono parte.

Il PTAV delinea dinamiche transcalari e multifunzionali che devono essere affrontate in un'ottica ben più ampia rispetto a quanto non si sia fatto sino ad ora e questo lo si può fare solo ampliando i propri orizzonti in modo repentino e audace.

---

<sup>24</sup> Il riferimento è al movimento delle *Transition Towns* e alle sue implicazioni in termini di sostenibilità ambientale e sociale in una prospettiva multilivello.

### 8.4. Strategia per nuovi spazi competitivi

---

Pur nell'inevitabile incertezza che caratterizza l'applicazione di ogni nuova legge in materia territoriale, il PTAV si caratterizza per essere uno strumento dalle rilevanti potenzialità, in grado di incidere profondamente sui contenuti degli strumenti urbanistici comunali ogni qual volta gli effetti di questi presentino ricadute territoriali o ambientali, ed anche in grado di conformare direttamente la proprietà, ove ciò risulti necessario per la tutela degli interessi territoriali di cui la Provincia risulti depositaria.

I nuovi spazi competitivi individuati (e individuabili) dalla attuazione della strategia a scala provinciale attraverso la selezione degli ambiti da "rigenerare" sono dunque l'esito di una sovrapposizione sistemica di differenti aspetti: funzionamento di un dispositivo capillare di mobilità intermodale, reale efficacia della rigenerazione territoriale, diffusione di "buone pratiche" per la "sistematizzazione" del patrimonio e delle "regole di gestione del patrimonio", tutela costante dell'ambiente e degli *habitat*.

La determinazione dei vuoti come armatura del territorio permette di ripensare completamente le dinamiche canoniche che portano alla generazione di spazi competitivi, spesso esito di operazioni inique su scala territoriale (tendenti a incrementare il differenziale di ricchezza tra 'aree solide' e 'aree fragili') oppure obbedienti a criteri gerarchici di rendita di posizione storicamente acquisiti. Se il vuoto, nella sua conformazione paesaggistica più allargata, è la struttura del piano, riorganizzare strategicamente il sistema che ne deriva significa perequare in modo diffuso le opportunità all'interno di un territorio che obbedisce agli stessi principi. Seguendo tale logica, la facoltà di individuare 'spazi competitivi' non riguarda più la capacità di sviluppo delle condizioni di competitività per singoli distretti economici e produttivi, bensì la più organica formazione di un telaio portante di opportunità, capace di mettere insieme, all'interno di una medesima visione strategica, tutte le componenti della vita umana: l'abitare, il lavorare, lo spostarsi, lo svagarsi, l'acquisire conoscenza. In questa accezione, è l'intero ambito provinciale a trasformarsi in spazio competitivo di macro-scala, dove scegliere di abitare poiché la qualità della vita del singolo si manifesta all'interno di valori comunitari condivisi e rispettosi dei principi di sostenibilità sopra descritti.

In conclusione, la valorizzazione dei vuoti proposta dal PTAV offre l'opportunità di una diversa strategia di gestione degli spazi urbani ed extraurbani, fondata sulla capacità di focalizzare sugli ambiti da restituire al controllo naturale, arretrando il presidio di gestione umana (desigillazione e rinaturalizzazione). L'applicazione ragionata e sistemica di tale principio può riguardare situazioni di diversa scala e si pone come mossa strutturale per una ottimizzazione efficace – ambientale, funzionale, economica - nel governo del territorio.



### APPENDICI

---

#### A. Inquadramento giuridico per il PTAV

---

Fra le più significative novità introdotte dalla legge regionale urbanistica n. 24/2017, un posto di rilievo spetta a quelle apportate alla pianificazione urbanistica e territoriale di livello provinciale. Vengono innanzitutto previsti due distinti strumenti, uno chiamato a pianificare il territorio del capoluogo regionale, ora eletto a Città metropolitana dalla L. 56/2014, l'altro a pianificare il territorio delle altre otto Province dell'Emilia-Romagna; si tratta nel primo caso del PTM - Piano Territoriale Metropolitano (art. 41) e nel secondo del PTAV – Piano Territoriale di Area Vasta (art. 42).

Quest'ultimo, su cui evidentemente qui ci si concentrerà, pare sin dalla scelta del nome voler rappresentare una forte innovazione: non compaiono infatti, né nella legislazione nazionale, né in quella regionale, altri piani urbanistici che siano denominati "di area vasta"<sup>25</sup>. Non può al riguardo non rammentarsi come il percorso di redazione della LR 24/2017 abbia preso avvio in un momento di grande fermento istituzionale, che pareva preludere addirittura ad una riforma della stessa Carta costituzionale<sup>26</sup>, e del quale pareva che la trasformazione delle Province in Aree Vaste avrebbe rappresentato uno dei passaggi più significativi. Di tale istanza riformatrice resta una traccia nella legislazione regionale emiliano-romagnola, si intende la possibilità, prevista dall'art. 6 della LR 13/2015, che le Province si convenzionino tra di loro in "aree vaste" per esercitare in forma associata alcune delle funzioni loro attribuite; nelle intenzioni del legislatore regionale tale possibilità avrebbe forse dovuto preludere ad una corposa riorganizzazione territoriale che, almeno per il momento, non pare destinata a trovare attuazione. È possibile rinvenire una eco di tale auspicio anche nella disciplina in commento, precisamente al secondo comma dell'art. 42, ove si prevede che siano *"...soggetti di area vasta le Province, che esercitano le funzioni pianificatorie di cui al comma 1 anche in forma associata..."*; vale anche per la materia *de qua* la medesima considerazione, appena svolta, sull'apparente mancata incidenza di tale disciplina sul vigente assetto istituzionale e pianificatorio, ed in ogni caso la Provincia di Ferrara ha deciso di redigere il proprio strumento territoriale in forma singola.

Esaurita questa breve premessa, può procedersi all'analisi del PTAV tentando di coglierne l'ambito di competenza e la capacità di dialogo con gli altri strumenti pianificatori ed urbanistici, vale a dire (i) quali ne siano i suoi contenuti necessari e quali facoltativi, (ii) quale sia il grado di cogenza di questo rispetto agli strumenti urbanistici comunali, e (iii) quale capacità abbia di conformare direttamente i suoli. Per svolgere

---

<sup>25</sup> Si può trovare la locuzione "piano di area vasta", ma sempre riferita a contesti assai diversi, come ad es. nel PTCP della Provincia di Cremona, che prevede la possibilità di più Comuni di associarsi su base volontaria al fine di gestire alcuni servizi nonché di redigere, appunto, un piano di area vasta, che viene così ad occupare un ruolo intermedio fra il PTCP ed il PGT comunale.

<sup>26</sup> Ci si riferisce naturalmente alla riforma costituzionale cd. Renzi-Boschi, approvata dalla Camera in data 12 aprile 2016 e sottoposta a referendum costituzionale in data 4 dicembre 2016, ove fu respinta da circa il 59% dei votanti.

compiutamente tale analisi pare necessario richiamare celermente i precursori del PTAV, nazionali e regionali, vale a dire il PTC ed il PTCP.

La necessità della pianificazione sovracomunale, o per l'appunto di "area vasta", è un concetto ormai assolutamente radicato ed imprescindibile nella cultura e tecnica urbanistica. Trova radici nel lavoro di Patrick Abercrombie, fra i primi a comprendere, già negli anni '20 del secolo scorso, la necessità di "piani regionali" che progettassero le vie di comunicazione e le zonizzazioni ad un livello più ampio di quello municipale, e che sapessero prestare attenzione anche alla tutela dell'ambiente e del paesaggio. Tali idee furono recepite in diversi piani ed in alcune legislazioni europee; la più compiuta attuazione di queste fu il progetto della *Greater London*, che si riproponeva di riparare le ferite lasciate dal secondo conflitto mondiale ricostruendo una capitale che non conoscesse i problemi che l'avevano sin lì afflitta, quali il traffico, il degrado, l'inquinamento e la congestione urbana; Abercrombie poté evidenziare come i progetti finalizzati a questi ambiziosi obiettivi, come la *green belt*, il nuovo sistema dei trasporti, la rilocalizzazione delle industrie insalubri, le *new towns*, necessitassero di un ambito di pianificazione ben più ampio di quello cittadino precedentemente utilizzato<sup>27</sup>.

Anche il legislatore italiano fu influenzato dai principi volti alla redazione di un più maturo piano urbanistico che si stavano facendo strada fra le nazioni europee, compreso quello della necessità di un livello di pianificazione sovraordinata. Essi furono declinati nella fondamentale legge urbanistica del 1150/1942 che, come ben noto, è ancora oggi il testo fondamentale della nostra materia, nonostante i quasi ottant'anni trascorsi. Gli artt. 5 e 6 disciplinano il PTC - Piano di Coordinamento Territoriale; questi prevedono che, allo scopo di "orientare e coordinare" l'attività urbanistica, in determinate parti del territorio, si possano redigere appositi PTC fissandone di volta in volta l'opportuno perimetro; tale piano deve stabilire a) "direttive" relative a "zone da riservare a speciali destinazioni ... [o] ...a speciali vincoli...", b) "località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi od impianti di particolare natura ed importanza", c) rete delle principali infrastrutture. Pur apprezzando come il legislatore del 1942 abbia colto l'esigenza di coordinamento tra i vari strumenti urbanistici comunali, è evidente la gracilità di questi piani, peraltro meramente eventuali; non a caso il PTC è stato interpretato dalla dottrina come piano facoltativo e di indirizzo<sup>28</sup>. La natura "direttiva" dei suoi contenuti esclude che questi possano rivolgersi direttamente alle proprietà; i Comuni avrebbero potuto discostarsi dalle sue scelte, prestando però attenzione a motivarle attentamente<sup>29</sup>. I PTC hanno comunque

---

<sup>27</sup> CALABI (2008), *Storia dell'urbanistica europea*, Milano, p. 241.

<sup>28</sup> MENGOLI (2014), *Manuale di diritto urbanistico*, p. 87; MORBIDELLI (1983), *Piano territoriale*, in *Enc. Dir.* XXXIII; BREGANZE (1996), *Piano territoriale di coordinamento*, in *Dig. Pubbl.*

<sup>29</sup> PAGLIARI (2019), *Manuale di diritto urbanistico*, p. 62, ha osservato come ci si uniformala ad una direttiva "anche discostandosi motivatamente da essa", aderendo così alla tesi che fu di BACHELET.

conosciuto una diffusione tutt'altro che ampia, restando sostanzialmente limitati a pochissimi casi, quasi "di studio"<sup>30</sup>.

Diversamente è stato per i PTCP – Piano Territoriali di Coordinamento Provinciale che, grazie alla natura obbligatoria attribuitagli dall'art. 20 del d.lgs. 267/2000<sup>31</sup>, hanno conosciuto non solo una applicazione diffusa a gran parte del territorio nazionale, ma anche contenuti ampi e profondi, toccando diverse materie, anche non strettamente territoriali, giungendo anche a disciplinarle nel dettaglio. Si è infatti osservato come le grandi riforme amministrative degli anni '90 (dalla L. 142/90 sino alle Bassanini) abbiano non solo portato ad una nuova Provincia, ma anche ad un nuovo PTC rivitalizzato ed aggiornato<sup>32</sup>. A differenza dei PTC, il cui perimetro è da stabilirsi secondo le necessità, i PTCP sono stati chiamati ad occuparsi dell'intero territorio provinciale, indicando: *a) le diverse destinazioni* dello stesso, *b) la localizzazione di massima* delle principali infrastrutture, *c) le linee di intervento* per la tutela del suolo, *d) le aree* nelle quali fosse opportuno istituire *parchi o riserve naturali*. Quindi contenuti di largo respiro, che potevano anche essere interpretati in senso estensivo dal pianificatore, al fine di un più intenso coordinamento fra i comuni.

Diffusione e vivacità dei PTCP hanno naturalmente portato operatori e dottrina ad interrogarsi su alcune questioni inerenti a questi. In primo luogo sulla loro natura giuridica, vedendo da un lato chi riteneva ne fosse confermata, se non accentuata, la natura di mero piano di indirizzi, come parrebbe emergere dalla lettera della norma che vuole che i PTCP determinino "*gli indirizzi generali di assetto del territorio*"<sup>33</sup>; diversamente, si è osservato come il PTCP costituisca una vera e propria rivoluzione in materia e come il termine "*coordinamento*" fosse ormai improprio, avendo il PTCP assunto carattere di piano principale di pianificazione urbanistica, vistone il suo carattere di completezza e di supremazia sulla pianificazione comunale<sup>34</sup>. La disputa deve forse essere più opportunamente risolta a livello regionale, poiché i vari legislatori hanno attribuito diversi ruoli e compiti ai piani provinciali; per quanto qui di interesse, è quindi necessario richiamare sin da ora l'art. 26 della LR 20/2000 che risultava valorizzare significativamente il PTCP, tanto da far osservare anche chi attribuiva una scarsa rilevanza all'art. 20 del TUEL, che viceversa nella legislazione urbanistica emiliano-romagnola fosse superata la centralità della pianificazione comunale e che il piano provinciale definisse l'assetto del territorio "*...in termini tali da superare la dimensione degli interessi comunali*"<sup>35</sup>.

Ma naturalmente, il dibattito sul ruolo e la portata del PTCP, era destinato a rimanere inconsistente senza chiarire l'efficacia giuridica delle sue previsioni, ossia la loro cogenza: definire, da un lato la capacità di

---

<sup>30</sup> Fra i pochissimi esempi, in dottrina si cita quello dei comuni di Altavilla Milicia, Altofonte e Bagheria in Sicilia.

<sup>31</sup> Anteriormente al testo unico EE.LL. si veda l'art. 15 della L. 142/1990.

<sup>32</sup> GIULIANI, *Quale dimensione per il piano territoriale di coordinamento?* (nota a CdS n. 1493/2000), in *Foro it.*, 2001, III, 168.

<sup>33</sup> PAGLIARI (2019), *Manuale di diritto urbanistico*, p. 66.

<sup>34</sup> MENGOLI (2014), *Manuale di diritto urbanistico*, p. 91.

<sup>35</sup> GRAZIOSI, *Commento all'art. 26*, in GRAZIOSI (a cura di, 2007) *La pianificazione urbanistica in Emilia-Romagna*, Milano, p. 114.

vincolare il pianificatore comunale nelle proprie scelte, dall'altro quella di conformare direttamente il suolo e la proprietà.

Quanto al primo aspetto, il giudice amministrativo aveva inizialmente risposto negativamente al quesito, evidenziando come la funzione di indirizzo del PTCP non consentisse di incidere direttamente sui contenuti determinati della pianificazione comunale<sup>36</sup>; a ben vedere però, nei casi esaminati, erano venuti all'esame del giudice contrasti fra previsioni provinciali e previsioni comunali antecedenti alle prime, e pertanto, più precisamente, si era scrutinata la possibilità per le seconde di essere automaticamente sostituite dalle prime<sup>37</sup>. In tali casi la giurisprudenza si era in realtà mostrata disponibile a ritenere che i piani provinciali potessero conformare immediatamente il territorio in presenza di specifiche attribuzioni legislative od attribuzioni riservate alla Provincia stessa<sup>38</sup>.

Più di recente infatti il giudice amministrativo lombardo ha osservato come il PTCP possa recare, sia previsioni di carattere programmatico e di indirizzo, che disposizioni aventi efficacia prescrittiva e quindi prevalente sugli strumenti comunali, queste ultime non limitate a particolari aree od immobili ma potenzialmente estese a tutto il territorio, e come certamente rientrino fra queste le previsioni attinenti alle tematiche ambientali<sup>39</sup>. Ma ancora più interessanti risultano proprio le pronunce del giudice amministrativo emiliano-romagnolo, che pare aver colto la valorizzazione del piano provinciale operata dalla LR 20/2000 di cui si è già accennato, statuendo che il piano comunale non possa legittimamente introdurre una disciplina di tutela ambientale eccessivamente vincolistica, senza che questa sia contemplata od autorizzata dal PTCP<sup>40</sup>.

Quanto poi al secondo aspetto, la giurisprudenza ha riconosciuto, sulla base della norma nazionale, la possibilità per il PTCP di dettare "*prescrizioni dirette*", aventi natura conformativa della proprietà, in grado cioè di incidere direttamente sul regime giuridico dei beni, regolandone gli usi e le trasformazioni ammissibili, nonché di prevalere sulle disposizioni degli strumenti di pianificazione comunali<sup>41</sup>. La norma dell'Emilia-Romagna del 2000, che abbiamo visto valorizzare ulteriormente la pianificazione provinciale, ha naturalmente indirizzato sia la dottrina<sup>42</sup> che la giurisprudenza nel riconoscere al PTCP la possibilità di

---

<sup>36</sup> Cds n. 1493/2000 in Foro it., 2001, III, 168; TAR Toscana n. 680/2004, in *Urb. App.*, 2004, 831.

<sup>37</sup> Nel primo dei due casi citati la questione riguardava la possibilità per il PTCP della Provincia di Verona di far prevalere il proprio disegno di un tracciato autostradale su quella già formalizzato dal Comune con proprie determinazioni (traforo delle Torricelle dell'autostrada Padova-Brescia) che le successive disposizioni del PTCP potessero ridisegnare il dettaglio di un tracciato stradale in contrasto con le previsioni comunali ed incidenti su un comparto urbanistico già in corso di attuazione; nel secondo caso la possibilità che il PTCP privasse una strada del rango di viabilità di rilievo sovracomunale che le era stato attribuito dal piano comunale.

<sup>38</sup> V. nuovamente Cds n. 1493/2000.

<sup>39</sup> Si tratta di TAR Milano nn. 797/2017 e 2622/2018, aventi entrambi ad oggetto il PTCP della Provincia di Monza-Brianza, con riferimento, rispettivamente alla "*Rete verde di composizione paesaggistica*" ed alle "*Aree verdi strategiche*".

<sup>40</sup> TAR Emilia-Romagna, Parma, n. 366/2008.

<sup>41</sup> TAR Lombardia, Milano, n. 4616/2009.

<sup>42</sup> GRAZIOSI, *Commento cit.*, 116.

contenere disposizione vincolanti ed immediatamente operative per i soggetti privati<sup>43</sup>. In particolare, la diretta capacità conformativa del piano provinciale sarebbe evincibile, oltre che dalle competenze a questo attribuite, anche dall'art. 11 della LR 20/2000, che vuole che le norme dei piani possano assumere valore di indirizzo, di direttiva o di prescrizione: nei primi due casi la norma di piano si limiterebbe a dialogare con valore più o meno cogente con i piani inferiori, mentre nel caso della prescrizione queste inciderebbero *“direttamente sul regime giuridico dei beni disciplinati, regolandone gli usi ammissibili e le trasformazioni consentite”*.

La più recente parola della giurisprudenza parrebbe consentire ai Comuni il discostamento dalle previsioni dei piani provinciali, ma solo ove apportino varianti di tutela ambientale che riducano le previsioni ed i programmi edificatori: così si è infatti espressa la Consulta, seppur nell'ambito di una vicenda assai particolare, in materia di consumo di suolo, che ha avuto una certa attenzione da parte degli operatori del settore per l'attualità del tema trattato<sup>44</sup>.

Il quadro così delineato è stato fortemente innovato negli ultimi anni ad opera, a livello nazionale, dalla L. 56/2014, ed a livello regionale, per l'appunto, dalla LR 24/2017; deve pertanto ora verificarsi se permanga la possibilità per il piano provinciale di contenere norme vincolanti per la pianificazione comunale e finanche per le proprietà private. Sebbene non sia altrettanto facile giungere a conclusioni univoche, stante la novità della materia e l'assenza di occasioni in cui la giurisprudenza si sia potuta pronunciare su questa.

La cd. Legge Delrio conferma le funzioni di pianificazione della Provincia prevedendo al comma 85 dell'art. 1 che queste *“...quali enti con funzioni di area vasta, esercit[i]no le seguenti funzioni fondamentali: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza ....”*.

L'art. 42 della LR 24/2017 prevede, al comma primo, che ai soggetti di area di area vasta, vale a dire le Province, competano tramite il PTAV le funzioni di *pianificazione strategica* e di *coordinamento delle scelte urbanistiche strategiche comunali* incidenti su interesse pubblici che esulino dalla mera scala locale; i contenuti del piano sono enumerati al successivo comma 3: a) definiscono *indirizzi strategici* di assetto e cura del territorio e dell'ambiente, b) assegnano eventualmente ai Comuni di *quote differenziate di capacità edificatoria ammissibile*, c) disciplinano gli *insediamenti di rilievo sovracomunale*, d) individuano *ambiti di fattibilità delle opere e infrastrutture di rilievo sovracomunale*) individuano i *servizi ecosistemici ed ambientali*

---

<sup>43</sup> TAR Emilia-Romagna, nn. 3077/2006, 1012/2004; in entrambi i casi era venuto all'attenzione dei giudici il PTCP della Provincia di Bologna.

<sup>44</sup> Corte cost. n. 179/2019; PAGLIAROLI, *Disciplina transitoria della legge regionale lombarda sul contenimento del consumo di suolo: profili di incostituzionalità*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 4, 853; FALLETTA, *L'irrisolto equilibrio tra regionalismo e municipalismo in materia di pianificazione urbanistica*, in *Giur. cost.*, 2019, 4, 2094; PAGLIAROLI, *Alla Corte Costituzionale la legge regionale lombarda sul contenimento del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 1, 92.

forniti dai sistemi ambientali presenti nell'ambito territoriale di propria competenza. La norma è da leggersi in combinato disposto con l'art. 24 della stessa legge, un'altra delle precipue novità di questa, che superando il tradizionale principio della cd. "pianificazione a cascata" introduce il principio di riparto delle funzioni pianificatorie secondo il principio di competenza: ogni strumento di pianificazione dovrà così limitarsi a disciplinare esclusivamente le tematiche e gli oggetti che gli siano attribuiti dalla legge regionale stessa. Tale principio potrà però portare a difficoltà operative, là dove le competenze di un livello di pianificazione non siano specificamente od analiticamente enumerate: si pensi, con riferimento a quanto ora accennato, alle problematiche che potrebbero sorgere nell'individuazione di quali siano le scelte comunali che, per l'appunto, esulino dalla scala locale. Non è difficile immaginare possibili conflitti fra livelli istituzionali.

I contenuti strategici del PTAV dovranno essere cartograficamente rappresentati con modalità ideogrammatica, mentre pare evidente che tutti gli altri contenuti siano forniti con rappresentazione univoca.

L'elencazione dei contenuti del PTAV operata dal terzo comma dell'art. 42 è certamente più sintetica di quella della LR 20/2000, come risultante dal combinato disposto dell'elenco di cui all'art. 26 e dei numerosi riferimenti dell'allegato<sup>45</sup>, in coerenza forse con il minor ruolo attribuito alla Province dalla nuova legge regionale urbanistica; essa è altresì più sintetica di quella operata dall'art. 41 per le competenze del Piano Territoriale Metropolitano. Se si comparano le competenze del PTAV con il PTCP deve però osservarsi come alcune "voci" dell'elenco siano in realtà in grado di sottendere una gamma molto ampia di contenuti, si pensi in particolare alla voce di cui alla lett. a) del citato comma 3, al quale potrebbero astrattamente ricondursi gran parte dei contenuti di un "vecchio PTCP"; pertanto si ritiene che in effetti la distanza fra PTAV e PTCP, pur presente, non sia poi così incolmabile come parrebbe da una prima lettura della nuova legge regionale. Più significativo è invece il confronto con il PTM, poiché questo presenta almeno due competenze di grandissimo rilievo, che invece paiono precluse al PTAV: ci si riferisce a quelle di cui alle lett. g) ed h) del comma 6 dell'art. 41, ovvero la disciplina dei *nuovi insediamenti* al di fuori del territorio urbano e la disciplina del *territorio rurale*. Da questo confronto pare chiaro come il legislatore regionale abbia voluto attribuire al piano del capoluogo regionale un'ampiezza ed un ruolo significativamente superiore a quelli provinciali.

Ma la novità che pare più importante, quanto al dialogo fra piani, è quella di cui all'art. 28, che prevede che i contenuti dei piani possano consistere in a) *prescrizioni*, cogenti ed autoapplicative, incidenti direttamente sui beni disciplinati b) *indirizzi*, volti ad orientare usi e trasformazioni, riconoscenti ai soggetti pubblici o privati chiamati ad osservarli ambiti di autonomia sia nelle modalità che nei tempi, che nel grado di realizzazione. A differenza del "precedente" art. 11 LR 20/2000 non sono quindi più rinvenibili le *direttive*,

---

<sup>45</sup> L'art. 29, comma 3, della LR 24/201 prevede che continui ad applicarsi l'allegato A della LR 207200 ma solamente quanto alle definizioni uniformi.



pare pertanto che le disposizioni pianificatorie possono ora solamente conformare la proprietà, oppure fissare obiettivi, diretti a proprietà o piani; sembrerebbe dunque che il dialogo fra piani abbia perso uno strumento: un piano sovraordinato potrà limitarsi a stabilire indirizzi, senza poter determinare contenuti dei piani sottordinati tramite le direttive. Il PTAV non sembra pertanto aver perso la capacità di conformare la proprietà, naturalmente nelle materie di propria competenza, ma viceversa potrà ora solo stabilire obiettivi alla pianificazione. Pur dalla stretta elencazione di cui all'art. 42, co. 3, emergono contenuti che, certamente non sono prescrizioni, ma ai quali la qualifica di meri indirizzi pare calzare angusta, come ad esempio l'assegnazione di quote differenziate di capacità edificatoria.

Quanto poi alla domanda se il PTAV ammetta contenuti conformativi dei suoli, pare doversi rispondere positivamente, e senza particolari dubbi. Si richiama innanzitutto, quanto ora detto sull'art. 28, che nessun limite pone al PTAV, ma soprattutto si trova un richiamo espresso nell'art. 41, comma 7, relativo agli ambiti diretti ad assicurare la fattibilità di opere infrastrutturali, richiamato espressamente dall'art. 42, comma 3, lett. d). Più in generale deve ammettersi la capacità conformativa in tutte quelle materie in cui l'apposizione di prescrizioni sia funzionale all'efficace disciplina delle stesse, si pensi ad esempio alla tutela ambientale ed alle connesse fasce di rispetto o condizioni, anche di sostenibilità, per la trasformazione.

In conclusione, pur nell'inevitabile incertezza che caratterizza l'applicazione di ogni nuova legge in materia territoriale, si osserva come il PTAV si caratterizzi per essere uno strumento dalle rilevanti potenzialità, in grado di incidere profondamente sui contenuti degli strumenti urbanistici comunali ogni qual volta gli effetti di questi presentino effetti di *spillover* territoriali od ambientali, ed anche in grado di conformare direttamente la proprietà, ove ciò risulti necessario per la tutela degli interessi territoriali di cui la Provincia risulti depositaria. L'*actio finium regundorum* fra le competenze provinciali e comunali non è però proponibile, né definibile, a priori, ma emergerà nella prassi, nella redazione dei piani e nella loro applicazione, non dimenticando come la Provincia ed il Comune esercitino un ruolo di pari importanza nel procedimento di approvazione del piano comunale, ove effettivamente dovranno trovare soluzione gli eventuali contrasti di competenza fra piani.

B. Strumenti di contrasto dei cambiamenti climatici<sup>46</sup>

	Data	Protocollo/ Strumento	Tema e obiettivi	Firmatari	Orizzonte temporale
Istituzioni internazionali	11/12/1997 (in vigore dal 2005)	Protocollo di Kyoto	Riduzione emissioni climalteranti di almeno il 5,2% rispetto ai livelli registrati nel 1990 (18% nel secondo periodo).	192 Paesi	2008-2012 e 2013-2020
	25/09/15	Agenda Globale per lo Sviluppo Sostenibile (Agenda 2030)	Programma di azione per le persone, il pianeta e la prosperità che comprende i "17 Obiettivi di sviluppo sostenibile"; di questi, il numero 13 promuove azioni a tutti i livelli per combattere i cambiamenti climatici.	193 Paesi	2030
	Dicembre 2015 (in vigore da novembre 2016)	COP 21 di Parigi	Lotta ai cambiamenti climatici: mantenere il riscaldamento globale sotto i 2°C, limitare l'aumento a 1,5°C, raggiungere il più presto possibile il livello massimo di emissioni globali e poi ridurle rapidamente.	195 Paesi	Dal 2020 a lungo termine
	01/06/16	Patto Globale dei Sindaci per il Clima e l'Energia	Alleanza volontaria tra città e governi locali, con l'obiettivo comune di ridurre le emissioni di gas serra e contribuire a rendere società e città più resilienti.	10000 città in 138 paesi	2030 e 2050
Strategia europea	2010	Strategia Globale Europa 2020	Traguardi "20/20/20": taglio del 20% delle emissioni di gas a effetto serra (rispetto ai livelli del 1990), 20% del fabbisogno energetico ricavato da fonti rinnovabili, miglioramento del 20% dell'efficienza energetica.	Stati membri UE	2020
	Ottobre 2014	Quadro per il Clima e l'Energia 2030 (Strategia Globale 2030)	Obiettivi chiave: riduzione almeno del 40% delle emissioni di gas a effetto serra (rispetto ai livelli del 1990), quota almeno del 32% di energia rinnovabile, miglioramento almeno del 32,5% dell'efficienza energetica.	Stati membri UE	2030
	2008	Patto dei Sindaci	Introduzione approccio <i>bottom-up</i> per fronteggiare l'azione climatica ed energetica; riduzione emissioni CO <sub>2</sub> , aumento efficienza energetica, incremento utilizzo energia rinnovabili.		
	2014	Mayors Adapt	Attuazione misure di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico.		
	2015	Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia	Unisce le due precedenti iniziative; l'impegno è redigere lo strumento programmatico PAESC (Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima).	7000 città europee	2030

<sup>46</sup> Fonte principale: CNAPPC (Consiglio Nazionale degli Architetti Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori), *Un pianeta che cambia – Strumenti e azioni di contrasto ai cambiamenti climatici*, Dipartimento Ambiente Energia e Sostenibilità, dicembre 2019; ISBN 978-88-941296-5-6.

Politica climatica in Italia	2015	Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici	Proposta di azioni di adattamento per limitare gli effetti dei cambiamenti climatici.		
	2017	Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici	Strumento di supporto alle istituzioni a vari livelli per l'individuazione e la scelta delle azioni più efficaci. Obiettivi: contenere la vulnerabilità dei sistemi naturali, sociali ed economici agli impatti dei cambiamenti climatici; incrementare la capacità di adattamento degli stessi; migliorare lo sfruttamento delle eventuali opportunità; favorire il coordinamento delle azioni a diversi livelli.		
	2019	Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)	Obiettivi nazionali al 2030 sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sulla riduzione delle emissioni di CO2, nonché gli obiettivi in tema di sicurezza energetica, interconnessioni, mercato unico dell'energia e competitività, sviluppo e mobilità sostenibile		
	2020	Manifesto di Assisi			
Regione Emilia –Romagna	2015	Under2 Memorandum of Understanding	Impegno della Regione a ridurre del 80% le proprie emissioni al 2050.		2050
	Dicembre 2018	Strategia di mitigazione e adattamento per i cambiamenti climatici della Regione Emilia Romagna	Obiettivi: valorizzare le azioni, i Piani e i Programmi regionali in tema di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico attraverso la mappatura delle azioni già in atto; definire indicatori di monitoraggio; definire ed implementare un osservatorio regionale e locale di attuazione delle politiche; contribuire ad individuare ulteriori misure ed azioni da mettere in campo per i diversi settori, in relazione ai piani di settore esistenti, contribuendo ad armonizzare la programmazione territoriale regionale in riferimento agli obiettivi; individuare e promuovere un percorso partecipativo e di coinvolgimento degli stakeholder locali per integrare il tema dell'adattamento e della mitigazione in tutte le politiche settoriali regionali; identificare possibili metodologie per il calcolo della stima dei costi del mancato adattamento; identificare strumenti innovativi finanziari ed assicurativi da mettere in campo per le azioni di adattamento; coordinarsi con le iniziative locali relativamente ai Piani Energetici del Patto dei Sindaci ed ai piani locali di adattamento		

## C. Piani di riferimento

Regione Emilia-Romagna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano Territoriale Regionale (PTR) approvato dall'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna con la deliberazione n. 276 del 3/2/2010</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) approvato dal Consiglio regionale con la deliberazione n. 1338 del 28 gennaio 1993, come modificato con delibere G.R. 93/2000 -2567/2002 - 272/2005 - 1109/2007 (di pubblicazione del testo coordinato)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano Regionale Integrato dei Trasporti (PRIT) 2010-2020 adottato con Delibera dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 214 del 10/07/2019</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rete delle ciclovie regionali - schema di Protocollo d'intesa, fra Regione e Province, ed elaborati tecnici approvati dalla Giunta regionale con Delibera n. 1157/2014</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano regionale di Tutela delle Acque (PTA) approvato dall'Assemblea legislativa con deliberazione n. 40 del 21/12/2005</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano Aria Integrato Regionale (PAIR) – approvato dall'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 115 del 11 aprile 2017</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano Energetico Regionale (PER) approvato con Delibera dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 111 dell'1 marzo 2017 e Piano triennale di attuazione (Pta) 2017-2019 <ul style="list-style-type: none"> <li>- PAES Patto Sindaci Energia</li> <li>- PAESC Patto Sindaci Energia e clima</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) – approvata dall'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna, con deliberazione n. 67 del 3 maggio 2016</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FER fotovoltaico: Delibera Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 28 del 6/12/2010 “Prima individuazione delle aree e dei siti per l'installazione di impianti di produzione di energia elettrica mediante l'utilizzo della fonte energetica rinnovabile solare fotovoltaica.”</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FER: Delibera Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 51 del 26/7/2011 “Individuazione delle aree e dei siti per l'installazione di impianti di produzione di energia elettrica mediante l'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili eolica, da biogas, da biomasse e idroelettrica.”</li> </ul>
Autorità di Bacino distrettuale del	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programma per il sistema regionale delle Aree protette e dei siti Rete Natura 2000 – approvato con deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 243 del 22 luglio 2009</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico per il bacino Idrografico del fiume Po (PAI Po) – ad esclusione del Delta, approvato con DPCM del 13 novembre 2008</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico del Delta del fiume Po (PAI Delta), approvato con D.P.C.M. 13 novembre 2008 e successive varianti</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano Gestione Rischio alluvioni (PGRA) 2015 approvato nella seduta di Comitato Istituzionale del 3 marzo 2016, con deliberazione n.2/2016 <ul style="list-style-type: none"> <li>- Piano Gestione Rischio alluvioni 2021 esaminato Nella seduta di Conferenza Istituzionale Permanente del 20 dicembre 2019 con il primo aggiornamento delle mappe della pericolosità e del rischio del PGRA</li> </ul> </li> </ul>
Parco	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico del Fiume Reno (PAI Reno) approvato dalla Giunta delle Regione Emilia Romagna con delibera n. 857 del 17/06/2014 e successive varianti; <ul style="list-style-type: none"> <li>- Variante ai Piani Stralcio del bacino idrografico del Fiume Reno finalizzata al coordinamento tra tali Piani e il Piano Gestione Rischio Alluvioni - approvata, per il territorio di competenza, dalla Giunta Regionale Emilia-Romagna con deliberazione n. 2111 del 05.12.2016</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piani di Stazione del Parco del Delta del Po: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stazione Comacchio Centro Storico, approvato con DCP n. 25 del 27/3/2014</li> <li>- Stazione Campotto-Argenta, approvato con DGR n. 515 del 20/04/2009</li> <li>- Stazione Valli di Comacchio, approvato con DGR n. 2282 del 17/11/2003</li> <li>- Stazione Volano-Mesola-Goro, approvato con D.G.R. n. 1626 del 31/7/2001</li> </ul> </li> </ul>