

Comuni di
ARGENTA-MIGLIARINO-OSTELLATO
PORTOMAGGIORE-VOGHIERA

PROVINCIA DI FERRARA



comune di
VOGHIERA

PSC

L.R. 20/2000

RELAZIONE GENERALE

stesura approvata

Sindaco di Argenta *Antonio Fiorentini*
Sindaco di Migliarino *Sabina Mucchi*
Sindaco di Ostellato *Andrea Marchi*
Sindaco di Portomaggiore *Gian Paolo Barbieri*
Sindaco di Voghiera *Claudio Fioresi*

GRUPPO DI LAVORO

Coordinamento generale
arch. Natascia Frasson - responsabile dell'Ufficio di Piano Intercomunale

Ufficio di Piano

Comune di Argenta - *arch. Natascia Frasson, arch. Leonardo Monticelli*
collaboratori - *geom. Nicola Baldassari, dr.ssa Nadia Caucci, geom. Paolo Orlandi*
Comune di Migliarino - *arch. Antonio Molossi*
Comune di Ostellato - *geom. Claudia Benini*
Comune di Portomaggiore - *ing. Luisa Cesari, geom. Gabriella Romagnoli*
Comune di Voghiera - *arch. Marco Zanoni*
collaboratori - *geom. Massimo Nanetti*

Consulente responsabile del presente elaborato: **tecnicoop**

arch. Rudi Fallaci
arch. Franco Tinti
dott. agr. Fabio Tunioli
dott. Paolo Trevisani
arch. Barbara Marangoni
arch. Filippo Boschi
cartografia - Andrea Franceschini

INDICE

0. – INTRODUZIONE	1
0.1 – La scelta di un percorso comune per cinque comuni	1
0.2 – I caratteri dei nuovi strumenti urbanistici	1
1. – GLI OBIETTIVI STRATEGICI PER LA QUALIFICAZIONE E LO SVILUPPO DEL TERRITORIO	5
1.1 – Il quadro strategico: l’aggiornamento del PTR e il PTCP della provincia di Ferrara	5
1.1.1 Schema di sviluppo del territorio regionale – opzioni strategiche per l’aggiornamento del PTR.	5
1.1.2 Il PTCP della Provincia di Ferrara	7
1.2 – Scenario demografico e politiche conseguenti	8
1.3 – Prospettive dell’economia e strategie correlate	11
1.3.1 – L’industria	11
1.3.2 - Diversificazione delle opportunità di sviluppo economico	12
1.3.3 – Il turismo	13
1.3.3 – L’agricoltura	15
1.3.4 – La valorizzazione delle risorse ambientali e storico-culturali	16
1.4 – Potenziare il sistema di relazioni con le maggiori aree urbane al contorno (FE, BO, RA)	17
2 – LE PRINCIPALI OPZIONI PER L’ASSETTO STRUTTURALE DELL’AREA	19
2.1 – La configurazione di un sistema spaziale per la valorizzazione delle risorse diffuse sul territorio	19
2.1.1 – Le matrici morfologiche-ambientali	22
2.1.2 – Dall’arcipelago di isole di valore naturalistico alla rete ecologica	24
2.1.3 – Verso la definizione di una rete ecologica a scala provinciale	25
2.1.4 – Il sistema delle risorse storiche e storico-testimoniali: centri storici e patrimonio rurale diffuso	26
2.1.5 – La rete dei percorsi di connessione: itinerari di fruizione e itinerari culturali	29
2.1.6 – Sistemi e progetti specifici di valorizzazione	31
2.1.7 – Il recupero del patrimonio edilizio rurale	36
2.2 – Il rafforzamento del sistema relazionale	38
2.2.1 – La viabilità: la rete di interesse regionale del PRIT	38
2.2.2 – La viabilità: la rete di interesse provinciale e locale	41
2.2.3 – La rete ferroviaria	43
2.2.4 – La rete idroviaria	44
2.3 – Il sistema degli ambiti specializzati per attività produttive	46
2.3.1 – Le caratteristiche dell’offerta attuale	46
2.3.2 – Un’offerta più qualificata e selettiva attraverso il coordinamento intercomunale delle scelte urbanistiche	48
2.3.3 – La qualificazione degli ambiti produttivi sovracomunali come aree ecologicamente attrezzate	54
2.3.4 – La perequazione territoriale	58
2.4 – Consolidamento e qualificazione selettiva dell’armatura urbana	65

2.4.1 - L'apporto del commercio e del turismo alla valorizzazione dei centri urbani	65
2.4.2 – Lo sviluppo selettivo dei servizi e dell'offerta edilizia nei centri maggiori	66
2.5 – Dimensionamento complessivo della nuova offerta abitativa e sua distribuzione	69
2.5.1 - Elementi per il calcolo del fabbisogno abitativo, ai fini del dimensionamento dei PSC	69
2.5.2 – Ipotesi di dimensionamento complessivo	72
2.5.3 – Distribuzione delle previsioni residenziali fra i comuni	73
3 – CRITERI OMOGENEI DI PIANIFICAZIONE DA PARTE DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI	75
3.1 – Applicazione della perequazione urbanistica	75
3.1.1 – Motivazioni e metodo	75
3.1.2 - L'esperienza emiliana e la L.R. 20/2000	77
3.1.3 – Casistica dei diritti di edificatori	80
3.2 – Criteri omogenei per la disciplina urbanistica degli ambiti urbani ai sensi della L.R. 20/2000	80
3.2.1 – Centri storici	80
3.2.2 – Ambiti urbani consolidati	82
3.2.3 – Ambiti urbani da riqualificare	83
3.2.4 – Ambiti per nuovi insediamenti urbani	84
3.2.5 – Dotazioni territoriali	85
3.2.6 – Dotazioni di attrezzature e spazi collettivi	86
3.2.7 – Ruolo del POC	88
3.3 - Criteri per la disciplina urbanistica del territorio rurale	90
3.3.1 - L'articolazione del territorio rurale in sotto-ambiti	90
3.3.2 – Il recupero e riuso del patrimonio edilizio rurale anche per funzioni non connesse all'agricoltura	94
3.3.3 – Le esigenze edilizie che si prospettano per le aziende agricole	98
3.3.4 - Articolazione degli interventi, individuazione delle soglie dimensionali minime per la loro attuazione e loro dimensionamento massimo	100
3.3.5 – Una disciplina omogenea per il Mezzano	101
4. – LE PRINCIPALI OPZIONI STRUTTURALI RIGUARDANTI I SINGOLI COMUNI	107
4.1. Principali indicazioni strutturali per il territorio comunale	107
4.2 Il Capoluogo	109
4.3 Gualdo, Ducentola e Montesanto	113

0. – INTRODUZIONE

0.1 – LA SCELTA DI UN PERCORSO COMUNE PER CINQUE COMUNI

Risale al 2001 la prima maturazione di un orientamento collettivo dei Comuni di Argenta, Portomaggiore, Ostellato e Voghiera, ai quali si è successivamente aggiunto il Comune di Migliarino, ad avviare l'elaborazione dei rispettivi nuovi strumenti urbanistici in forma associata.

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

L'individuazione di un percorso comune è stata sancita in un primo Accordo territoriale nel 2001, ad un secondo Accordo territoriale nel 2002, con il quale si è dato vita ad un Ufficio di Piano intercomunale composto dai tecnici di ciascuna delle Amministrazioni comunali.

L'Ufficio di Piano intercomunale ha consentito non solo di avviare l'elaborazione del PSC in forma associata e di produrre gli elaborati unitari che vengono presentati alla Conferenza di pianificazione, ma nel frattempo ha anche consentito una prima tappa di omogeneizzazione della strumentazione urbanistica attraverso la predisposizione di un nuovo Regolamento Edilizio unitario, che è stato adottato da parte di ciascun Comune ed anticipa i contenuti del futuro RUE.

La Conferenza di pianificazione unitaria per i cinque comuni ha rappresentato quindi una tappa intermedia ma cruciale di un processo lungo, la cui ultima tappa è stata l'adozione del PSC, il 5/11/2007.

0.2 – I CARATTERI DEI NUOVI STRUMENTI URBANISTICI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A distanza di sette anni dal varo della nuova legge urbanistica regionale, siamo ancora nella fase di avvio della nuova generazione di strumenti urbanistici comunali, nuova nella concezione e nella strutturazione. L'avvio dell'elaborazione dei nuovi strumenti appare ancora, in questo momento, lento e non privo di problematiche, proprio in

relazione alle forti innovazioni culturali, disciplinari e procedurali che la legge ha introdotto, e che solo in parte si è cominciato ad esplorare nelle loro implicazioni e a sperimentare, dopo oltre un ventennio in cui si era consolidato un 'modello' di Piano Regolatore, stabile, sperimentato, relativamente rigido e diffusamente applicato in tutta la regione.

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

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

- da un lato la legge fornisce una robusta spinta alla concertazione sovracomunale e alla co-pianificazione riguardo a tutte quelle scelte urbanistiche che determinano esternalità rispetto ai confini comunali: certamente le principali infrastrutture, i poli funzionali, i principali ambiti specializzati per attività produttive, per i quali l'attuazione dovrà passare attraverso accordi territoriali fra la Provincia e i Comuni, ma anche l'entità della crescita urbana, dal momento che il PTCP deve stabilirne preliminarmente "le "condizioni e i limiti di sostenibilità ambientale e territoriale", e che il "miglioramento dello stato dell'ambiente" è assunto come "condizione per lo sviluppo dei sistemi insediativi e socio economici" (art. A-1);
- in compenso, una volta approvati i nuovi strumenti, si determina un forte ampliamento della sfera di autonomia, della responsabilità e della libertà di movimento dei Comuni per quanto attiene la gestione di tutti gli insediamenti esistenti e delle loro trasformazioni: la città costruita, storica e non, consolidata o da riqualificare (artt. da A-7 ad A-11), ed anche le modalità e i tempi di realizzazione della città da costruire, entro i limiti e le condizioni predefinite nel PSC e nella VALSAT.

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

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

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

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

All'interno del documento preliminare per l'aggiornamento del PTR¹, adottato dal consiglio Regionale nel 2005, veniva definito il quadro delle principali opzioni strategiche poste innanzi allo sviluppo futuro del territorio regionale.

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

Viene quindi ritenuto più adeguato al contesto nazionale e in particolare emiliano-romagnolo, il tradizionale modello del policentrismo, “*che ancora fa di questa regione una delle più avanzate e abitabili di Europa*”, in cui però induce “*una forte organizzazione per produrre massa critica spendibile nella competizione globale*”. Il rischio di non agganciarsi all'innovazione mondiale, comporterebbe un forte “*indebolimento localistico nel governo delle città, con la tendenza a perderne gli aspetti di organizzazione strutturale: dall'impoverimento qualitativo dei centri storici, alla dispersione delle periferie nel territorio*”. La nuova organizzazione del sistema policentrico si pone il problema di vedere riconosciuta la ricchezza e la varietà delle risorse locali nelle nuove reti globali; pertanto “*la strategia del nuovo Piano di Sviluppo Territoriale intende porre al centro due aspetti principali: sfruttare la ricchezza e la varietà dei sistemi produttivi e dei territori emiliano-romagnoli, innovandoli e valorizzandoli nelle nuove scale di competizione; rafforzare la coesione interna ed allacciare rapporti diretti con altre regioni europee per creare un equilibrio dinamico con l'Europa delle Capitali*”.

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

Lo sviluppo policentrico in Emilia-Romagna si inserisce del resto in una strategia europea che persegue il modello policentrico al fine di impedire una ulteriore eccessiva concentrazione della forza economica e della popolazione nei territori centrali della U.E. Si tratta quindi di una politica di riequilibrio, o di contrasto a squilibri territoriali, in cui ci si deve “*basare contemporaneamente sulla capacità di tutte le città maggiori di*

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

sviluppare identità, visioni di sviluppo e momenti di eccellenza specifici, superando, attraverso la cooperazione e la specializzazione, i limiti di una modesta dimensione demografica che è bene che resti ridotta”.

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

La conferma della scelta strategica regionale di sviluppo ancora incentrato sul policentrismo avrà delle ricadute sugli assetti futuri del territorio dei 5 comuni, anche se verosimilmente gli effetti di una strategia regionale hanno tempi più lunghi dell’orizzonte temporale del Piano strutturale in forma associata. Appare comunque utile delineare sinteticamente quali siano gli elementi di riferimento territoriale e le linee strategiche per i 5 comuni, così come emergono dal Documento preliminare dello schema di sviluppo del territorio regionale.

Nello sviluppo del modello policentrico regionale appaiono fondamentali le relazioni con le realtà urbane principali, che, nel loro riposizionamento, coinvolgeranno anche i territori contermini. In particolare i 5 Comuni potranno trovare nuove sinergie nella relativa vicinanza con Ferrara, con Ravenna e con Bologna, che saranno chiamate ad una innovazione nel proprio solco identitario. In particolare Bologna viene proiettata a diventare una delle “capitali funzionali del policentrismo europeo”, centro di eccellenza multifunzionale. Nell’assetto produttivo e infrastrutturale, il territorio dei 5 Comuni viene ad essere interessato dalla direttrice adriatica e da quella cispadana, che ne rimarkano le connessioni con l’area ferrarese e con quella romagnola, con particolare riferimento al porto di Ravenna.

Ma è soprattutto la dimensione ambientale che può essere riconosciuta per i 5 Comuni come elemento di valore capace di costruire una armatura territoriale di scala regionale. Di fronte così alla polarizzazione urbana (da un lato vi è l’area centrale fra Parma e Bologna e l’area costiera centro-meridionale dove si localizza il 50% della popolazione, dall’altra parte vi sono i territori della montagna e il basso ferrarese con densità abitative minori: 47% del territorio regionale con il 12% della popolazione), si riconosce l’ambiente, nella sua dimensione di “*rete ecologica una valenza strategica, quale strumento di integrazione fra aree a differenti caratteristiche antropiche*”. Nella valorizzazione del sistema ambientale regionale si riconosce come componente primaria la fascia fluviale del Po, intesa come “*sistema articolato di spazi che vanno ben oltre le aree di stretta pertinenza fluviale, ricco di risorse naturali, paesistiche e culturali*”.

Il recente documento presentato in sede regionale come scenario del PTR sostanzialmente conferma le opzioni delineate andando oltre le ipotesi prospettate e delineando sempre più un quadro che definisce il futuro della Regione in una prospettiva strategica. Andando oltre il policentrismo, del quale si riconoscono i benefici apportati nel tempo e le potenzialità ancora presenti, si propone un più fertile approccio di sistema che sappia valorizzare e valorizzare le specificità locali all’interno di una visione che si presenta come unitaria. Potenziando le relazioni tra i diversi sistemi urbani connotanti la regione soprattutto a partire dallo sviluppo dell’economia

della conoscenza e dell'innovazione. Promuovendo azioni diffuse di riqualificazione negli ambiti urbani e nel territorio più vasto. In questo senso rilevante diventa la configurazione e il potenziamento della struttura dei sistemi ecologici e delle loro interazioni con l'urbanizzato, presupposto per il miglioramento della qualità di vita dei propri abitanti.

1.1.2 Il PTCP della Provincia di Ferrara

Se il PTR è lo strumento principale di riferimento per la costruzione dell'orizzonte strategico, il PTCP rappresenta lo strumento nel quale vengono delineate e declinate le strategie e precisate le loro ricadute territoriali. Il PTCP della Provincia di Ferrara, approvato nel 1997, è stato sviluppato a partire dal precedente piano infraregionale, adottato nel 1990; si tratta quindi di uno strumento antecedente alla l.r. 20/2000, che non esprime le potenzialità attribuite alla pianificazione provinciale dalla recente legislazione regionale. Sebbene il PTCP risulti "datato" dal punto di vista della sua strumentazione attuativa ed efficacia, seppur in corso di aggiornamento su alcuni temi², è importante sottolineare come alcuni scenari, strategie e politiche, messe a fuoco al momento della sua elaborazione, continuino ad essere valide e possano essere assunte come orizzonti ed obiettivi anche per il PSC in forma associata dei 5 Comuni. In particolare risultano ancora attuali le prospettive di sviluppo economico indicate dal PTCP che mirano ad una generale "qualificazione", declinata diversamente a seconda delle componenti economiche. In generale il PTCP pone come condizione necessaria per il raggiungimento di un livello qualitativo del territorio la valorizzazione delle risorse identitarie del patrimonio storico ed ambientale. È anzi la riscoperta delle potenzialità diffuse insite nel territorio che induce a considerare possibile far fare uno scatto all'intero sistema economico, soprattutto nel caso dei 5 comuni. Affianco ad una qualità territoriale e sociale diffusa, il PTCP indica però anche la necessità di fare emergere le eccellenze, attraverso una politica di selezione di obiettivi che facciano crescere i fattori innovativi.

Nello scenario demografico che già allora si delineava, di rottura dell'equilibrio fra popolazione attiva e non attiva, per affrontare la crisi del settore produttivo, il PTCP propone la *"creazione in prospettiva di un quadro produttivo incentrato su aziende di medie dimensioni, in grado di non subire il mercato, di partecipare ad esso in modo attivo. Per riuscire a raggiungere questo obiettivo risulta ancora una volta essenziale lo sviluppo di una rete territoriale di servizi alle imprese che fornisca loro le prestazioni di supporto per aumentarne le sinergie e al tempo stesso le ponga in collegamento diretto con il sistema produttivo nazionale ed internazionale"*. Appare chiaro che al momento dell'elaborazione del PTCP alcuni fenomeni potenzialmente dirompenti, correlati alla globalizzazione, non potevano ancora essere colti in tutte le loro implicazioni, con la conseguenza di orientare il PTCP verso una strategia settoriale in continuità con il passato. Di fronte alle trasformazioni che cominciavano ad avvenire sullo sfondo, non si dispone già di una chiara strategia ma si percepisce la necessità comunque di puntare ad una maggiore qualificazione.

Più articolate risultano le politiche e le prospettive messe in campo dal PTCP per la valorizzazione del settore turistico. Vengono esplicitati i nuovi campi di sviluppo da perseguire secondo una logica sistemica che faccia uscire Ferrara dal suo isolamento sia nei confronti del proprio territorio che delle altre importanti mete turistiche di livello internazionale. La valorizzazione delle risorse diffuse nella provincia diviene quindi operazione fondamentale per sviluppare nuove ed emergenti forme di turismo; *"a causa della sostanziale latitanza dell'offerta turistica non culturale, mancano i segmenti di domanda che Ferrara, invece, potrebbe ben attrarre: soggiorni tematici, turismo*

² Attualmente si è aperta la Conferenza di Pianificazione per l'aggiornamento del PTCP che si focalizza sull'approfondimento di alcune tematiche (in particolare Rete ecologica e commercio).

naturalistico, turismo sportivo, turismo della memoria". Sono ben chiari però anche i rapporti biunivoci fra valorizzazione ambientale e sviluppo del settore turistico: *"La problematica, ad esempio, di un utilizzo non distruttivo dell'ambiente trova nel turismo un campo di sperimentazione e di valorizzazione di estremo interesse"*; *"azioni da svolgere nella piena consapevolezza che il turismo rischia di continuare ad essere, come già detto, un grande consumatore di ambiente, se non potenzialmente distruttore. occorre quindi individuare i termini del rapporto di reciproca valorizzazione"*.

Più debole risulta invece nel PTCP la lettura del sistema insediativo. I nostri cinque comuni sono considerati parte di una non ben caratterizzata *"Area di transizione"*, alla quale si riconosce una *"necessità di oscillazione"* fra l'area di gravitazione del capoluogo provinciale e la Costa.

"L'area compresa tra Ferrara e la costa è meno sollecitata dalla interferenza con sistemi insediativi e socio-economici, anche se non deve essere del tutto trascurata l'influenza che Rovigo esercita nei confronti di Copparo, quella che in misura forse maggiore Bologna esercita nei confronti di Portomaggiore, infine, il rapporto tra Argenta e Lugo. La sua strutturazione è riconducibile a tre sistemi di integrazione relazionale: il primo centrato sul polo di Copparo, il secondo organizzabile attorno ad Argenta e l'ultimo su Portomaggiore, oltre ad un elemento di connessione relazionale, realizzabile lungo la direttrice Rovigo-Copparo-Portomaggiore-Molinella-Bologna, con politiche di potenziamento della rete infrastrutturale."

Le politiche insediative, richiamate dal PTCP, sono esplicitamente derivate dall'applicazione del quadro di gerarchie del PTR. Nello scenario generale, si indica la necessità di rafforzare il ruolo dei centri ordinatori (fra i quali Argenta e Portomaggiore) come risposta alla debolezza del sistema ferrarese. *"Argenta e Portomaggiore scontano una caratterizzazione spiccatamente rurale del proprio territorio e debbono affrontare le problematiche sempre complesse della integrazione e del coordinamento delle politiche di offerta funzionale; essi possono tuttavia far leva sulla appartenenza ad un corridoio relazionale quale quello Ravenna-Ferrara-direttrice cis-trans-padana, interessato da rilevanti prospettive di potenziamento infrastrutturale e di sviluppo delle comunicazioni, lungo la direttrice Milano-Porto di Ravenna e sulla possibile diramazione per Bologna"* Il riconoscimento di molteplici direttrici di riferimento si lega alla strategia di fondo per il territorio ferrarese di rafforzare l'asse est-ovest, per non dipendere solo da Bologna.

Per Argenta e Portomaggiore vengono maggiormente delineate le relative prospettive di sviluppo che vertono sulla necessità di costituirsi luoghi di riferimento di distinte proiezioni territoriali (rispettivamente verso il ravennate e verso il bolognese) e distinti settori, evitando di entrare in competizione. Per Portomaggiore inoltre si sottolinea la necessità di *"accettare e razionalizzare la dipendenza da Ferrara per i servizi di livello superiore"*, in virtù anche della maggiore accessibilità verso il capoluogo, grazie alla Statale 16 e alla ferrovia.

1.2 – SCENARIO DEMOGRAFICO E POLITICHE CONSEGUENTI

Lo scenario demografico esposto nel Quadro conoscitivo evidenzia alcune tendenze che devono essere brevemente richiamate.

Attualmente il i 5 Comuni presentano complessivamente un saldo totale positivo, ma molto vicino allo zero, ed un incremento nel numero delle famiglie, per l'aumento dell'incidenza delle famiglie unipersonali. Il primo dato significativo è che le previsioni demografiche indicano, sia nel caso di immigrazione nulla che nei tre scenari con immigrazione, un calo complessivo della popolazione al 2019, anche se di proporzioni differenti a secondo dello scenario.

Il calo previsto, nello scenario intermedio assunto con la prospettiva dei 15 anni, agisce diversamente sulle differenti fasce di età (si veda più estesamente nel Cap. A del Quadro conoscitivo).

La diminuzione delle nascite produce una consistente incidenza negativa sul numero dei bambini da 3 a 5 anni, con diverse ripercussioni sulle strutture sociali. Il calo diventa meno incisivo per le classi di età da 6-13 anni. Osservando la popolazione attiva, si evidenzia che il calo della popolazione si concentra nelle fasce più basse e cioè quella dai 19 ai 39, mentre si prevede un aumento della popolazione dai 50 ai 59 anni. Nella fascia della cosiddetta terza età si evidenziano due tendenze contrapposte: la diminuzione della popolazione fra i 65 e i 79 anni e l'incremento forte di quella oltre gli 80 anni, dato omogeneo per tutta la provincia di Ferrara, che possiede l'indice di vecchiaia più alto fra le province.

Il calo demografico viene in parte contrastato dalla immigrazione in aumento, che peraltro, allo stato attuale, sembra rimanere a livelli molto inferiori rispetto ad altre province dell'Emilia-Romagna. La presenza degli immigrati, quindi, non solo è necessaria ed auspicabile per mantenere la popolazione a livelli stabili, ma è soprattutto molto probabile: nei prossimi anni i fabbisogni delle imprese in termini di manodopera saranno sempre maggiori, e sarà favorito l'ingresso di stranieri, che andranno ad occupare quelle posizioni che già oggi si fa fatica a ricoprire (operai comuni, operai edili, carpentieri), e che saranno sempre più disertate dai (pochi) giovani locali. La fascia d'età che, al 2019, raccoglierà la quota maggiore di immigrati sarà quella compresa tra i 30 e i 44 anni; fascia che presenta il maggior calo di popolazione autoctona. Interessante notare alcune tendenze che portano a privilegiare alcune localizzazioni. I Comuni di Argenta e, in particolare, di Portomaggiore, sia per la loro posizione geografica, sia per la disponibilità di un trasporto ferroviario, possono consentire agli stranieri di trovare agevolmente lavoro anche nelle province di Ravenna e di Bologna. Tre sono le condizioni specifiche che incidono nelle scelte localizzative degli immigrati: la disponibilità di alloggi per l'insediamento familiare a prezzo mediamente più contenuto; la presenza di mezzi di trasporto pubblici adeguati a sostenere gli spostamenti quotidiani verso i luoghi di lavoro; la vicinanza di imprese in grado di offrire lavoro. Alla luce di queste tre condizioni, e di altre più specifiche connaturate al territorio, si spiega anche l'elevata incidenza di stranieri sulla popolazione residente che si evince per il Comune di Portomaggiore. In questo Comune si riscontrano, in sintesi, le seguenti variabili che hanno favorito un massiccio insediamento di cittadini pakistani: elevato grado di invecchiamento della popolazione; forte calo demografico in atto da alcuni anni secondo dati Istat; conseguente disponibilità di alloggi in vendita e/o in affitto a prezzi contenuti; vicinanza delle aree del bolognese e del ravennate che offrono molte opportunità di lavoro; presenza di una linea ferroviaria con cui recarsi al lavoro.

L'immigrazione presenta differenze occupazionali per aree geografiche. Nell'area dell'argentano, di Portomaggiore e di Voghiera prevale la componente occupata maschile di immigrati, correlata alle attività produttive; nell'area del Basso ferrarese, dove incidono in modo più rilevante le occasioni di lavoro stagionale, si riscontrano significative opportunità lavorative per le donne straniere, che svolgono compiti assistenziali da badanti.

Il livello di integrazione sociale degli immigrati, misurato osservando l'incidenza delle residenze registrate per i minori sul totale, appare, per la provincia di Ferrara, superiore alla media nazionale.

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

Il forte calo della popolazione attiva, specialmente quella più dinamica, ovvero sotto i 50 anni, provocherà un sensibile calo dell'offerta di lavoro. Le previsioni, quindi, ci mostrano uno scenario in cui le imprese avranno grosse difficoltà a reperire forza lavoro, soprattutto per quanto riguarda tecnici e operai specializzati e il tasso di disoccupazione potrebbe raggiungere livelli al di sotto dei quali, secondo la teoria economica, non è possibile scendere (disoccupazione frizionale o disoccupazione strutturale). Il calo dell'offerta sarà solo in parte assorbito dall'immigrazione, sia perché al momento una delle principali motivazioni per cui si sono insediate comunità straniere in alcuni Comuni dell'area è la vicinanza di questi alla provincia di Bologna, sede del posto di lavoro; sia perché esiste una consistente domanda di lavoro qualificato, che difficilmente potrà essere colmato dall'attuale tipologia di immigrazione. Mentre cioè per le professioni di "basso" profilo la risposta arriverà dagli immigrati, problemi critici riguarderanno le professioni medie e medio-alte in fase che sono meno facilmente importabili dall'esterno, e che vedono un calo di attrattività per i giovani autoctoni che sempre più decidono di proseguire negli studi fino alla laurea.

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

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

Al calo della popolazione infantile non consegue necessariamente un calo della domanda di strutture scolastiche. Si presuppone infatti che, nonostante il calo dei bambini fra gli 0 e i 2 anni, crescerà la domanda di posti in asilo nido dal momento che aumenterà il tasso di donne lavoratrici. La risposta per le scuole d'infanzia può vedere un intervento pubblico volto ad attivare politiche compensative del servizio tradizionale, anche attraverso il sostegno alla creazione di strutture private o di privato-sociale. Per i bambini fra i 3 e i 5 anni, si prevede invece che le strutture attuali dovrebbero essere sufficienti anche per i prossimi 15 anni. Il calo dei bambini dai 6 ai 13 anni, per esigenze di razionalizzazione dei servizi e di contenimento e qualificazione della spesa, produrrà ulteriori esigenze di accorpamento dei plessi scolastici, che dovranno essere concentrati essenzialmente nei capoluoghi a scapito delle frazioni.

Un forte impatto sul sistema sanitario-assistenziale deriverà dall'invecchiamento della popolazione, specialmente ultraottantenne. A questo invecchiamento si accompagna una evoluzione della domanda assistenziale della popolazione anziana, che richiede sempre più assistenza domiciliare piuttosto che le soluzioni in case protette, domandando cioè servizi personalizzati e di qualità.

Le politiche sociali conseguenti dovranno tenere in conto non solo dell'incremento quantitativo della domanda espressa dagli over 65 ma anche una sua diversa qualificazione che porterà a dover ripensare alle tipologie di servizi offerti e tararli su questa nuova quarta età.

1.3 – PROSPETTIVE DELL'ECONOMIA E STRATEGIE CORRELATE

1.3.1 – L'industria

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

L'industria, settore dominante nella crescita recente del territorio di questi cinque comuni – anche se con alcune differenze – presenta oggi elementi di debolezza strutturale. I primi segnali di incertezza si possono individuare nelle politiche di sostegno finanziario alle imprese. La riforma dei fondi strutturali con l'allargamento ad est della U. E. potrebbe portare in breve ad una riallocazione delle risorse pubbliche destinate agli investimenti privati. A questo scenario si aggiunge il mutamento delle politiche pubbliche di sostegno per gli investimenti in campo industriale e manifatturiero, che favoriscono sempre più meccanismi di credito agevolato, a scapito degli incentivi a fondo perduto. Infine è da richiamare il quadro economico congiunturale italiano non favorevole, che spinge tutti i livelli di governo pubblico a rigidi controlli di spesa³. Lo scenario internazionale, con l'evidenza dei risvolti della globalizzazione, proietta sul futuro del sistema produttivo, altre incertezze, inducendo una *“frattura fra imprese che riattrezzano il proprio business alla scala globale e imprese che rimangono orfane del precedente modello comunitario in cui sono cresciute”*. Del resto nell'ultimo decennio non si registrano performances apprezzabili nel Basso Ferrarese, sebbene nel territorio dei 5 comuni vi siano segnali contrastanti, che vedono crescere le aziende di grandi dimensioni e quelle unipersonali e calare sensibilmente quelle piccole (da 2 a 9 addetti). Dall'analisi sul rapporto tra depositi e impieghi si registra in generale una certa dinamicità produttiva e imprenditoriale del territorio, concentrata soprattutto nel comune di Argenta.

Altro punto di debolezza strutturale è dato dalla carenza di forza lavoro, che, come visto nel precedente paragrafo, può essere solo parzialmente coperta dall'immigrazione. Il miglioramento degli indicatori del mercato del lavoro, quale il tasso di disoccupazione e attività, risulta in realtà un dato relativamente positivo, perchè su questo hanno inciso non solo le politiche di sviluppo realizzate ma anche il persistente calo demografico.

Infine l'innovazione dei sistemi produttivi non ha ancora interessato il territorio in esame e si presenta ancora in fase di avvio, la dove si sono individuate prima le condizioni.

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

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

³ Per un maggior approfondimento si rimanda al documento della Conferenza del Programma Speciale d'Area Basso Ferrarese: “Alcune linee di indirizzo per lo sviluppo dell'area nord orientale della regione Emilia-Romagna”, a cura del gruppo interistituzionale, con il contributo tecnico di ERVET, SIPRO, DELTA 2000, bozza del 7 marzo 2005. Da questo sono tratte le citazioni che seguono.

Dovrebbero poi essere promossi i rapporti con le realtà economiche contermini, in particolare con il ravennate e il bolognese, con cui, oltre alla possibile prosecuzione di fenomeni di delocalizzazione produttiva, potrebbero avviarsi collaborazioni e accordi sulla ricerca e sull'innovazione fra Bologna e Ferrara. Queste relazioni dovrebbero creare maggiori legami fra imprese del territorio e luoghi di ricerca qualificata, su cui innestare le politiche a sostegno della crescita dei contenuti innovativi delle produzioni delle PMI.

Il calo della forza lavoro dovrebbe essere contrastato con "politiche di mantenimento della popolazione, nonché di attrazione di lavoratori e di competenze da altri territori (...) affiancando politiche formative innovative". Per mantenere la popolazione nel territorio ed eventualmente attrarne, si può agire qualificando l'ambiente complessivo di vita, che presenta peraltro standard già buoni. Dovrebbero essere non solo potenziati ed integrati i servizi di base, per rispondere alle esigenze dovute alle modificazioni della composizione della popolazione, ma anche sviluppati i servizi per l'adolescenza, l'offerta culturale e ricreativa, oltre che l'offerta educativa.

Le politiche strettamente connesse al settore produttivo dovrebbero essere orientate alla maggior qualificazione delle zone industriali. Ciò si traduce in una selezione delle aree che contrasti la frammentazione dell'offerta, finora perseguita, e individui poche aree produttive qualificate, capaci di competere su mercati più ampi e in grado di sostenere il miglioramento ambientale, diventando aree ecologicamente attrezzate, così da offrire alle imprese economie esterne apprezzabili.

Infine appare necessario completare il quadro infrastrutturale primario (S.S.16 e superstrada Fe-Mare) e integrare quello secondario, nonché ricercare miglioramenti dei livelli di servizio ferroviario.

1.3.2 - Diversificazione delle opportunità di sviluppo economico

L'esigenza di promuovere una diversificazione accentuata dell'assetto economico, puntando su un ruolo più corposo del terziario innovativo, del turismo, del commercio e delle attività di servizio correlate, nasce dalla consapevolezza, ormai ampiamente acquisita nella società locale, del valore notevole delle risorse ambientali, storiche e culturali presenti nel territorio dei 5 comuni, ma anche dalla constatazione che, a fronte dei problemi posti dalla globalizzazione dell'economia, le necessarie politiche volte all'innalzamento del livello qualitativo delle produzioni difficilmente potranno accompagnarsi ad un incremento quantitativo dell'occupazione nell'industria. Le nuove generazioni, come si è visto poco numerose nell'area, manifestano del resto una modesta inclinazione per le attività industriali, mentre l'attenzione dei giovani ai settori del terziario appare crescente.

Di fatto occorre riconoscere che la riduzione del peso occupazionale dell'industria sta prevalendo in molte aree del paese. La tendenza al decentramento delle produzioni manifatturiere in aree di nascente sviluppo e la connessa possibilità (e urgenza) di radicare qui la parte più evoluta della filiera (ricerca e sviluppo, progettazione, design, marketing, logistica, commercializzazione, controlli di qualità, ecc.) rende necessaria una selezione delle aree industriali in base a criteri di qualità, efficacia ed efficienza e, al tempo stesso, mette in luce le difficoltà che oggi, in una realtà come quella dei 5 comuni, incontrano gli operatori economici nel dar vita a nuovi progetti di sviluppo industriale "greenfield", ovvero partendo da zero, a fronte delle opportunità più vantaggiose offerte dai nuovi paesi oggetto di decentramento industriale. Ciò ovviamente se si considerano le produzioni di massa ad alta intensità di lavoro e/o basso contenuto tecnologico. Diverso invece appare il quadro delle opportunità di sviluppo per i settori più avanzati, specie nella prospettiva di progetti industriali che abbiano per obiettivo l'acquisizione di sbocchi di mercato locali e regionali (o nazionali, vista la posizione baricentrica del territorio di questi 5 comuni rispetto al mercato

italiano) o che puntino alla valorizzazione di risorse autoctone, a cominciare da quelle umane e tecnologiche, ma anche di talune materie prime; su quest'ultimo punto si può richiamare, ad esempio, l'esigenza di facilitare la valorizzazione e trasformazione di produzioni agricole pregiate locali.

La prospettiva di creare condizioni territoriali il più possibile favorevoli per opportunità di sviluppo diversificate riguarda anche le molteplici filiere del turismo, in particolare quelle connesse alle risorse ambientali e storico-culturali presenti in modo consistente nei 5 comuni associati per il PSC. Per lo sviluppo di un territorio va sottolineata l'importanza basilare rivestita oggi dall'accoglienza, intesa sia come settore integrato di attività volte a rendere piacevole, facile, densa di esperienze accattivanti la visita e il soggiorno degli ospiti (turisti, escursionisti, visitatori d'affari, commerciali, per eventi, incontri o manifestazioni, ecc.), sia come complessivo livello di agibilità, apertura e gradevolezza degli assetti urbani e territoriali in funzione delle esigenze e delle aspettative degli ospiti e, a maggior ragione, dei residenti. Un territorio che sia orientato all'accoglienza, intesa in questo senso ampio, ha oggi più prospettive di fertilizzare processi di sviluppo economico qualificati, non solo di tipo turistico. La presenza di un comparto di attività turistiche qualificate è cioè una leva cruciale per il marketing del territorio, suscita ulteriori fermenti imprenditoriali e genera una domanda di lavoro in parte qualificata, spesso in sintonia con aspettative del mondo giovanile, spesso connesse oggi alla tutela dell'ambiente, al confronto pacifico fra civiltà, ai molteplici usi delle nuove tecnologie nei campi della produzione culturale e dell'intrattenimento. Si tratta di attività, quelle che più catturano l'interesse giovanile, che richiedono un'ampia platea di potenziali partecipanti o clienti, caratteristiche che, in una situazione come quella di questi 5 comuni, possono più facilmente essere acquisite se è ampio l'apporto dall'esterno di visitatori, escursionisti e turisti.

1.3.3 – Il turismo

L'inserimento del turismo, e attività connesse, nel novero delle opportunità strategiche di sviluppo per questo territorio va riferito alla valorizzazione in corso delle attrattive locali e soprattutto alle modalità specifiche di proposta e di scoperta del territorio avviate negli anni più recenti, fattori che finalmente consentono di attivare in modo biunivoco le sinergie territoriali con i territori confinanti del ferrarese, del ravennate e del bolognese, ivi comprese le realtà turistiche ingenti della costa e delle città d'arte e cultura. La possibilità di stabilire un proficuo rapporto con le realtà limitrofe deve infatti fondarsi su un proprio "modello locale" di proporre turismo, un modello che nei 5 comuni non può che essere attento all'ambiente, alla natura, ai beni storico-culturali cosiddetti "minori", ai prodotti locali, puntando alla valorizzazione di risorse straordinarie come quelle delle valli, delle vie d'acqua storiche, delle bonifiche, con specifici percorsi fungibili (ovvero attrezzati con punti di accoglienza, strutture ricettive, di ristoro, servizi di guida e accompagnamento, ecc.) alla scoperta dei valori del territorio (come gli itinerari ciclabili, la strada dei vini e dei sapori o il potenziale interessante percorso alla scoperta delle "delizie estensi").

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

Le prospettive di crescita del mercato dei viaggi indotte dall'emergere di una fascia consistente di popolazione con adeguata capacità di spesa in alcuni "giganti demografici" del mondo sono imponenti sul lungo termine, ma restano oggi in secondo piano rispetto alle immediate opportunità offerte dal vasto mercato "interno" dell'Euro e dell'ancor più ampio bacino continentale del turismo potenziale proveniente dall'Europa allargata. Un mercato, quello europeo, connotato da una domanda di viaggi esperta, evoluta, espressa da persone che si informano e prenotano "on line", che sono alla ricerca di novità perché stanche di mete consuete e soprattutto di modalità tradizionali di consumo del tempo di vacanza. In Europa si affermano infatti forme di vacanza innovative (come il last minute) e viaggi dalle più variegate motivazioni.

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

Anche se non ci si può attendere che le attività turistiche assumano in questo territorio il ruolo di traino primario dell'economia, tuttavia questo scenario globale sembra delineare di maggiori opportunità di sviluppo per i 5 comuni. Il territorio locale deve però sapersi trasformare a misura di visitatore prevedendo a tal fine adeguamenti strutturali e infrastrutturali e una progettualità attenta alla qualità del paesaggio sia sul versante del recupero naturalistico sia dal punto di vista del pregio estetico dei manufatti, ma soprattutto promuovendo una cultura diffusa dell'accoglienza. Occorre dunque sia un ampliamento sia soprattutto un rinnovamento/diversificazione dell'offerta di ospitalità (B.&B., agriturismi...) attraverso norme che facilitino e indirizzino verso la qualità gli investimenti nel turismo e per il turismo (in particolare attraverso il recupero di patrimonio agricolo dimesso, edilizia storica, edilizia minore), seguendo le linee di un disegno strategico di valorizzazione territoriale. Si delineano infatti nel seguito ipotesi di sviluppo delle opportunità turistiche diversificate, in particolare lungo alcune matrici ambientali portanti, che possono costituire linee privilegiate per gli investimenti pubblici e privati nel settore.

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

Questo territorio deve certo perseguire l'integrazione della propria offerta in un ambito allargato, che comprende un sistema di risorse culturali di indubbio rilievo europeo che ha in Ferrara e Ravenna le punte di eccellenza, e in un sistema di risorse ambientali che ha nel Delta la propria label di qualità. Ma deve riuscire a farlo attraverso le proprie risorse e promuovendo la propria specificità, evitando di accontentarsi di vivere di riflesso.

Dal punto di vista delle risorse che possono sostenere lo sviluppo turistico, appare chiaro che gli elementi cardine sono costituiti dal patrimonio storico-culturale ed ambientale. Ciò significa che le politiche di promozione turistica si possono basare su operazioni di valorizzazione territoriale, che rafforzino e integrino i sistemi ambientali di maggior pregio, a partire dai corsi d'acqua, anche artificiali. Inoltre diviene decisivo il fatto che la pianificazione comunale si impegni in operazioni urbanistiche che alzino il

profilo turistico del territorio, con una progettazione integrata tra settori e concertata con i territori limitrofi -superando logiche di campanile- per ricucire ambiti turistici frammentati ed assestarne le saldature funzionali, infrastrutturali e di immagine.

1.3.3 – L'agricoltura

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

Tra i fattori esogeni, basta ricordare la forte pressione esercitata dai paesi in via di sviluppo e da alcune lobbies del trading internazionale verso l'eliminazione dei vari sostegni all'agricoltura europea (agricoltura che, nel corso degli anni '90, presentava un volume di sostegni diretti ed indiretti al settore ammontante a ca. il 50% della PLV). Nel medesimo periodo il riorientamento delle politiche comunitarie ha progressivamente permesso un certo allineamento tra i prezzi delle utilities agro-alimentari interni alla CE e quelli dei mercati internazionale, attraverso una contrazione dei prezzi interni. Questa contrazione, unitamente alle caratteristiche socio strutturali degli operatori del settore, sono alla base della contrazione del numero di aziende e delle modificazioni degli assetti produttivi che il confronto tra i due ultimi censimenti dell'agricoltura ISTAT evidenziano, e che sono stati ampiamente illustrati nel Quadro conoscitivo.

La pressione esercitata dai potenziali paesi produttori di utilities agroalimentari non appare diminuita neppure a seguito dell'espansione delle economie asiatiche, in quanto i due grandi attori dello sviluppo (India e Cina) sono loro stessi produttori agroalimentari e storicamente hanno sempre puntato alla autosufficienza, sia per motivi di autonomia politica che per risolvere i problemi occupazionali interni.

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

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

I vari attori del settore agricolo sono consci del ruolo strategico che la valorizzazione territoriale e ambientale può giocare per la tenuta e lo sviluppo del settore. La valorizzazione e la difesa della "tipicità" come esclusione dalla banalizzazione dei mercati indifferenziati globali (mercati in cui è più agevole muoversi per chi ha bassi costi della mano d'opera e bassissime rendite fondiari) è da un lungo periodo un tema perseguito da tutta la filiera e per il quale sono state approntate politiche di comunicazione, di sostegno e politiche di affiancamento (es. la tracciabilità).

Più difficile appare invece la messa a regime degli interventi aziendali per la fruizione territoriale e ambientale. In questo caso il coinvolgimento degli imprenditori è più intimo e mette in gioco radicalmente le struttura aziendali, come nel caso dell'agriturismo, o richiede l'acquisizione di competenze un tempo distanti dalla preparazione degli addetti (tecniche di rinaturalizzazione, capacità di divulgazione, ecc.)

Un ruolo importante nella valorizzazione integrata delle risorse che il settore agricolo può offrire verrà giocato dal Mezzano. Il progetto del nuovo piano di gestione del pSIC e ZPS del Mezzano sarà l'occasione per sperimentare operativamente tutte le sinergie possibili tra agricoltura e valorizzazione ambientale.

Il progetto, in corso di redazione da parte della Provincia, prevedrà un ventaglio di azioni: agroambientali, ambientali, di gestione faunistica, di controllo della fauna invasiva e di informazione ed educazione ambientale; azioni che si dipartono tutte da tre concetti fondamentali:

- Il Mezzano come "sistema agricolo di elevato valore naturalistico";
- Attivare azioni multi e inter-disciplinari per lo "sviluppo sostenibile dell'ecosistema agricolo";
- Attivare azioni e progetti "miranti all'incremento della biodiversità".

1.3.4 – La valorizzazione delle risorse ambientali e storico-culturali

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

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

Nel 1999 il territorio ferrarese con i rami del Delta del Po è stato riconosciuto dall'UNESCO patrimonio dell'Umanità e in quanto tale oggetto di un piano di gestione che definisca politiche concertate di salvaguardia, valorizzazione e promozione per lo sviluppo economico e competitivo di quest'area. Il documento di indirizzi del Programma speciale d'Area del Basso Ferrarese individua, inoltre, alcune azioni di sistema per la valorizzazione territoriale, fra le quali l'individuazione di percorsi e itinerari di fruizione da sviluppare via terra e via acqua (percorsi ciclabili, percorsi fluviali, ippovie...), e la creazione di circuiti integrati tematici, individuando in questo una possibilità di decollo di nuove attività di servizio non solo per i turisti e per gli escursionisti ma anche per i residenti.

L'ipotesi che viene nel seguito delineata è quella di individuare alcune strutture portanti del territorio dell'area vasta (le "matrici morfologiche" individuate nel Po di Volano, nel Primaro-Reno e nel Canale circondariale de Mezzano) a partire dalle quali configurare un sistema complesso di valorizzazione e di percorsi di fruizione dell'insieme delle risorse diffuse presenti sul territorio. Su tale armatura portante può poggiare e svilupparsi la progettualità pubblica e privata che esalti le potenzialità locali e le specificità dei singoli contesti.

Le azioni che, anche attraverso la pianificazione in forma associata, si intende perseguire o promuovere per l'ambito sud-orientale della provincia, nei territori compresi tra le terre vecchie e le aree vallive, si articolano in funzione delle risorse e in relazione al livello di intenzionalità nel configurare un disegno d'insieme. Tali strategie sono rivolte in particolare a:

- salvaguardare il patrimonio naturale eccezionale delle due stazioni del Parco del Delta e connettere tali risorse eccellenti con il sistema delle aree protette istituite (oasi, aree di valenza naturalistica ...), attualmente isolate nel territorio antropizzato, nonché con le ulteriori aree da avviare verso processi di rinaturalizzazione;
- incrementare la dotazione ambientale in termini di biodiversità; individuare i nodi e la potenziale ossatura della rete ecologica primaria e secondaria;
- integrare e mettere in rete le risorse che rappresentano il patrimonio identitario del territorio, da quelle storico-culturali (a partire dai complessi storici rilevanti delle Delizie Estensi) a quelle naturalistiche a quelle storico-testimoniali;
- valorizzare i paesaggi, da considerare unici per storia e caratteristiche, quale ad esempio il paesaggio della Valle del Mezzano o quello delle aree naturali che ne costituiscono la gronda;
- potenziare, completare o realizzare le strutture di connessione tra le risorse rafforzando degli itinerari di fruizione già individuati dai progetti provinciali come infrastrutture di collegamento.

1.4 – POTENZIARE IL SISTEMA DI RELAZIONI CON LE MAGGIORI AREE URBANE AL CONTORNO (FE, BO, RA)

Il territorio di questi cinque comuni è interessato da gravitazioni e relazioni multiple con diverse aree della regione, alcune delle quali di rilevante peso economico: Ferrara, Ravenna, la costa ferrarese, la pianura bolognese di nord-est, il lughese e la parte nord del Basso ferrarese.

Ad una scala più ampia, e correlate alla realizzazione delle grandi infrastrutture previste nel PRIT, si individuano ulteriori potenzialità di relazione verso ovest lungo la direttrice Cispadana e verso il Veneto (E55).

In realtà, sebbene si trovi in posizione geografica baricentrica, il territorio dei 5 comuni è solo in parte investito dai processi e dai meccanismi socio-economici, potenzialmente insiti nella ricca trama di relazioni funzionali. Ciò è dovuto in parte alla debolezza delle relazioni biunivoche fra i sistemi territoriali al contorno e, in parte, alla marginalità del territorio in questione rispetto alle direttrici principali di relazione. In prospettiva però le dinamiche sottese a queste relazioni acquisteranno sempre più peso e tenderanno ad agire secondo diverse convenienze. Appare quindi rilevante cercare di cogliere le potenzialità insite nel rafforzamento delle relazioni con i territori limitrofi e orientarne lo sviluppo.

Bisogna richiamare che il territorio dei cinque comuni si differenzia in sottosistemi riconoscibili e distinti che si rapportano diversamente alle realtà circostanti. In particolare Ostellato e Migliarino si pongono al centro del sistema lineare che da Ferrara si snoda lungo il corso del Po di Volano fino alla costa. In questo caso i due comuni sono maggiormente sollecitati dalle relazioni con il capoluogo, con Comacchio e la costa e con il Veneto, attraverso il Basso Ferrarese.

Il territorio comunale di Argenta si pone invece al centro della direttrice Ferrara-Ravenna, mantenendo una propria indipendenza anche economica, con alcune similitudini con il vicino lughese. Portomaggiore risente anch'esso della direttrice Ferrara-Ravenna, ma, grazie alla infrastruttura ferroviaria, si trova ad essere, insieme ad alcune località dell'argentano, anche l'ultima appendice del sistema che da Bologna si sviluppa verso nord-est. Voghiera risulta ricompreso nella sfera di influenza di Ferrara, grazie anche a recenti delocalizzazioni, quali l'ospedale di Cona.

Si tratta quindi di un territorio molto composito anche nella articolazione relazione. È quindi importante che, oltre ad un potenziamento delle relazioni con i sistemi esterni, si rafforzino anche i sistemi relazionali interni in modo da attivare sinergie fra le diverse parti dei territori dei 5 comuni.

Il sistema produttivo locale potrebbe trarre giovamenti da una maggior relazione con alcuni sistemi limitrofi, fra cui quello ravennate e quello bolognese, attivando sinergie nei servizi e nelle strategie, che potrebbero ad esempio portare a governare possibili delocalizzazioni dal bolognese.

Nella necessità di potenziare i servizi formativi, per qualificare l'offerta territoriale, appare inevitabile che i cinque comuni si rivolgano a territori di eccellenza, quali le vicine grandi aree urbane. È quindi strategico che si attivino e rafforzino le relazioni con i principali centri formativi di Ferrara, Bologna e Ravenna.

Infine la particolare localizzazione, fra luoghi culturali di eccellenza come Ferrara, Ravenna e, più distante, Venezia, e la peculiarità storico-culturale e paesaggistico-ambientale del territorio consentono di lavorare allo sviluppo di sinergie e relazioni in campo turistico e culturale.

2 – LE PRINCIPALI OPZIONI PER L'ASSETTO STRUTTURALE DELL'AREA

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

Il territorio ferrarese contiene un patrimonio di risorse ambientali complesso e articolato, distribuito ampiamente nel territorio: da quelle naturali costituite dai corsi d'acqua e dalle zone umide, concentrate soprattutto attorno alle aree del Delta, a quelle storico-testimoniali variamente localizzate lungo i percorsi di connessione di origine storica, nei centri abitati principali e diffuse in gran parte del territorio rurale.

Le indagini sviluppate nel Quadro conoscitivo hanno messo in evidenza come, aldilà di alcune presenze eccellenti e ben conosciute, quali le Delizie estensi, da un lato, e il Parco del Delta dall'altro, esistano diffuse risorse alle quali viene generalmente attribuito minor valore, che, tuttavia, nel loro insieme, rappresentano una parte sostanziale del patrimonio identitario di questi territori. Il censimento effettuato dall'IBC negli anni '90 ha ribaltato la concezione di risorsa come bene culturale al quale è assegnato un valore in sé, riconoscendo un significato ai legami tra il singolo bene e il suo contesto e attribuendo valore anche al patrimonio edilizio rurale, all'archeologia idraulica e industriale, ai manufatti ecclesiastici minori, quali testimonianze della vita e della cultura dei luoghi. D'altro canto, le recenti indagini svolte dalla Provincia sulle risorse ambientali e naturali, quale premessa per la definizione di una rete ecologica, ha favorito il superamento della presunta polarizzazione delle risorse naturali attorno al Parco del Delta. Oasi, zone umide e relitti di valli, maceri, aree naturali differenti per carattere, potrebbero configurarsi come parte integrante di un insieme più ampio di situazioni ad elevata qualità ambientale e naturalistica.

L'opportunità offerta dalla presenza di un patrimonio di risorse diffuse sul territorio è quella di costituire la premessa per uno sviluppo che sia al contempo fondato localmente, ossia sulle risorse locali presenti, come del resto proiettato al miglioramento della qualità dei diversi soggetti che abitano questi territori.

Un'ipotesi di valorizzazione dell'articolato insieme di risorse riconosciute non può prescindere dalla messa in rete delle stesse attraverso la **configurazione di un sistema complesso** che si relaziona alla molteplicità delle situazioni riscontrabili nei vari Comuni. Tale sistema è inteso a svolgere una pluralità di ruoli:

- di *ambito dell'integrazione* tra i diversi tipi di risorse e tra le differenti modalità di valorizzazione;
- di struttura fondamentale di riferimento per la creazione di *itinerari di fruizione*;
- di struttura portante primaria della *rete ecologica*;
- di *catalizzatore per la progettualità locale*, per lo sviluppo di azioni e interventi che rafforzino il ruolo morfogenetico del sistema per il resto del territorio.

Nella stessa direzione, del resto, si sono mosse alcune iniziative sviluppate e solo in parte realizzate a livello provinciale. Il 'Progetto Primario' già all'inizio degli anni '90 aveva proposto la valorizzazione del percorso lungo il fiume mediante la localizzazione di varie azioni distribuite sul territorio. Tali azioni dovevano integrare tra loro le risorse riconosciute nei differenti paesaggi. Dieci anni più tardi lo stesso principio è stato applicato a scala dell'intera provincia. L'ipotesi di fondo è stata quella di realizzare un sistema di percorsi ciclo-turistici che collegassero le presenze storiche e naturali

significative e favorissero la percezione del paesaggio tipico delle terre vecchie e del Delta ferrarese.

Di questi progetti occorre recuperare, oltre l'idea di individuare nel percorso la possibilità di configurare una struttura territoriale, anche l'intenzione di considerare i percorsi come occasioni privilegiate per localizzare attività di carattere ricettivo e attrezzature o servizi per i flussi di turisti/fruitori. Tale progettualità, avviata ormai da tempo, ha in questi ultimi anni sollecitato l'attuazione di alcune iniziative da parte dei privati che gradualmente sopperiscono alla quasi totale assenza delle strutture ricettive nell'entroterra.

Per il territorio di questi cinque comuni, l'intenzione è quella di cogliere le potenzialità espresse dalle precedenti esperienze, rafforzando il ruolo di '**struttura portante**' attribuito ad alcuni sistemi che hanno uno sviluppo a scala territoriale e costruendo intorno ad essi un "disegno unitario" rivolto alla valorizzazione e alla promozione di tutte le altre risorse locali.

Nel suo complesso il sistema di valorizzazione proposto, nel quadro dell'elaborazione del PSC, si fonda sul riconoscimento e/o la configurazione di due tipi di strutture di scala territoriale:

- le **matrici morfologiche-ambientali**, individuate in prevalenza lungo i corsi d'acqua principali, sono definite in prima approssimazione come quelle strutture portanti del territorio a cui, per caratteri naturali, ambientali e paesaggistici, sono riconosciute valenze indiscusse;
- gli **itinerari di connessione**, differenziati più dal punto di vista morfologico-paesaggistico che funzionale, sono articolati in relazione al ruolo che svolgono nello strutturare il territorio e comprendono al loro interno un insieme diversificato di percorribilità, da quella carrabile associata a quella ciclabile-pedonale, fino a quella esclusivamente ciclabile o equitabile.

Ad entrambe queste strutture è assegnata la capacità di avviare e di connettere progetti di valorizzazione specifici per localizzazione, finalità e interventi.

Collaborano alla configurazione del sistema di valorizzazione nel suo complesso il patrimonio di risorse di varia natura e distribuzione, e nello specifico:

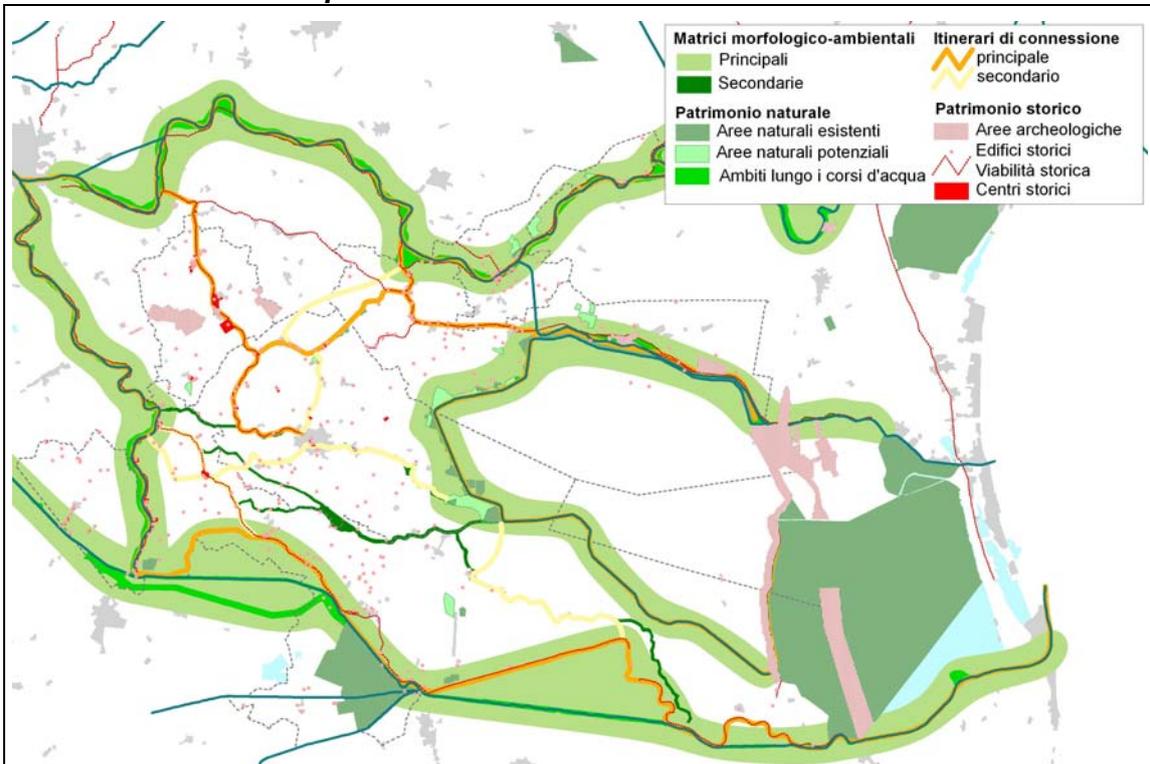
- il *patrimonio delle risorse storiche e storico testimoniali* espressione dell'identità storico-culturale del territorio;
- il *patrimonio delle aree naturali*, sia quelle riconosciute nella situazione esistente come aree di pregio (istituzionalizzate e non) e come ambiti esito dei processi di riconversione di attività dimesse, sia quelle previste dall'avvio di processi di rinaturalizzazione.

L'interazione tra strutture territoriali e patrimonio di risorse esistenti e potenziali è alla base dell'individuazione di areali più circoscritti sui quali proporre specifici **progetti di valorizzazione**. Per ognuno di essi si è tentato di definire una vocazione, un'ipotesi di intervento, le attività o gli usi proponibili e le relazioni con le altre parti del sistema e con il paesaggio circostante. Sono i luoghi in cui le logiche della tutela diventano compatibili e sinergiche con una politica proattiva integrando così le necessità della salvaguardia alle esigenze di valorizzazione economica del territorio.

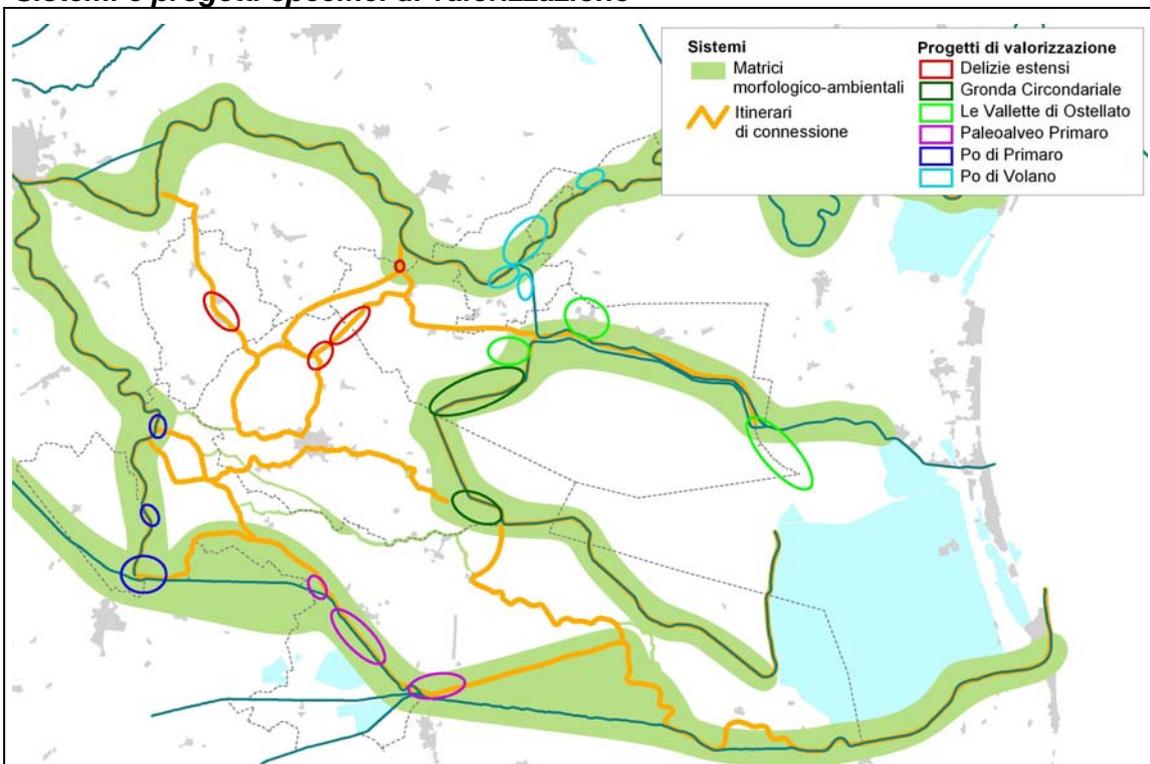
Il livello strutturale identificato nella configurazione di un sistema complesso di valorizzazione delle risorse presenti, si integra al riconoscimento sull'intero territorio di areali corrispondenti alle **Unità di paesaggio**, confermando al riguardo le indicazioni del PTCP, per le quali occorre applicare politiche differenziate: dalla conservazione delle regole che hanno determinato le forme del territorio nel caso dei paesaggi delle terre vecchie alla valorizzazione della tipicità e dell'unicità del paesaggio del Mezzano e delle bonifiche del Mantello.

È dall'integrazione tra questi due livelli costitutivi del piano che possono emergere effettivi risultati sul miglioramento complessivo della qualità del paesaggio e sulla sua valorizzazione come risorsa economica.

Struttura territoriale e patrimonio naturale e identitario



Sistemi e progetti specifici di valorizzazione



Intercettazioni: le relazioni con i centri abitati

Le politiche e le azioni rivolte alla configurazione del sistema di valorizzazione dell'area vasta compresa entro i confini dei cinque comuni, influiranno sulle strategie da intraprendere nei centri urbani intercettati dal sistema. In questi casi specifici le proposte avanzate dal piano presteranno una particolare attenzione per:

- l'integrazione tra il sistema di valorizzazione territoriale e i progetti o le prospettive di riqualificazione delle aree urbane con le quali tale sistema si relaziona;
- le potenzialità che i progetti di valorizzazione ambientale hanno di avviare ulteriori processi di rivitalizzazione nelle aree urbane;
- la realizzazione di una continuità di percorsi tra ambiti urbani e sistema di valorizzazione territoriale;
- le relazioni spaziali tra ambiti urbani e paesaggio agrario;
- le conflittualità e criticità emergenti dall'interazione tra ambiti urbani e risorse naturali e ambientali;
- il livello di soddisfacimento delle attrezzature e dei servizi presenti non solo per i residenti ma anche per i fruitori.

2.1.1 – Le matrici morfologiche-ambientali

Le matrici morfologiche-ambientali sono state identificate a partire dalla rilettura delle zone tutelate dal PTCP, fin dall'origine intese come "invarianti del territorio", nelle loro varie declinazioni assunte all'interno degli strumenti urbanistici comunali. Riferimento principale sono state le zone di tutela ambientale-paesaggistica generalmente localizzate lungo i corsi d'acqua principali.

Pur prendendo le mosse dalle pre-vigenti individuazioni di zone soggette a varie forme di tutela, le matrici morfologiche ambientali non sono concepite come degli areali nei quali sviluppare esclusivamente politiche conservative ma sono assunte come catalizzatori del progetto. Sono costituite quindi da un elemento portante, un corso d'acqua naturale o artificiale che è stato ed è determinante nella morfogenesi del territorio, dalle sue aree di pertinenza, e da un areale al contorno che non vuole rappresentare un perimetro definito, un confine, ma semplicemente un campo d'azione, un paesaggio fisicamente e percettivamente connotato dalla presenza e dominanza del corso d'acqua. Assunte come matrici, sono considerate i generatori e lo spazio di connessione tra i diversi areali in cui sviluppare progetti di valorizzazione.

Nel settore sud-orientale del territorio provinciale è possibile individuare **tre matrici morfologiche ambientali principali**, tutte connesse a corsi d'acqua, che corrispondono ai corridoi principali di una rete ecologica definita a livello provinciale:

- il **Po di Volano** rappresenta un elemento portante complesso che ha la potenzialità di intercettare e connettere un insieme diversificato di risorse: da quelle di valore storico a quelle di valore paesaggistico, naturale ed ambientale. Attraversa i territori dei Comuni di Migliarino e Ostellato.
- il **Po di Primaro e il Reno** compongono insieme una matrice ambientale che assume caratteristiche molto differenti nei due tratti costitutivi: quello da Ferrara a Traghetti, si struttura sul corso d'acqua del Po di Primaro e si relaziona alla morfologia storica dell'alveo; quello che da Traghetti va fino al mare e comprende l'insieme dei corsi d'acqua canalizzati che scorrono parallelamente al Reno. I connotati e le caratteristiche idrauliche di questo ultimo tratto, soprattutto nella parte terminale a partire da Campotto verso le aree del

Mezzano e del Mantello, rendono questa matrice più connotata sul piano naturalistico, pur non essendo priva di valenze anche storico-testimoniali. Attraversa longitudinalmente il territorio del Comune di Argenta.

- Infine anche il **Canale Circondariale**, pur a partire da un'origine totalmente artificiale, sviluppa una ulteriore matrice su zone la cui importanza dal punto di vista naturalistico era già stata riconosciuta dagli strumenti di pianificazione comunale di Ostellato e Portomaggiore che hanno individuato, a partire dall'oasi de Le Vallette e da quella di Bando, una fascia continua da sottoporre a tutela naturalistica, comprendente le aree residuali fra l'antico argine del Mezzano e il Canale. Attraversa i territori di Ostellato, Portomaggiore e Argenta. A questa asta si collega il ramo del *Canale Navigabile che si immette nel Po di Volano*. In diretta continuità con la matrice del Canale Circondariale e con l'oasi naturalistica Le Vallette costituisce parte integrante del sistema strutturale ed ecologico di primo livello.

Alle tre matrici principali si integrano altre strutture portanti che, oltre a costituire corridoi delle rete ecologica secondari, svolgono un ruolo rilevante di connessione tra le matrici principali e di ramificazione nel territorio di ulteriori potenzialità di valorizzazione. Le **matrici morfologiche ambientali secondarie** sono individuate in corrispondenza dei:

- *corsi d'acqua Scolo Bolognese e Fossa di Porto*. È un sistema continuo di canalizzazione che si configura per la presenza congiunta dei due corsi d'acqua minori che collegano la matrice del Po di Primaro, in corrispondenza di San Nicolò, con quella del Canale Circondariale, nell'oasi di Bando. In rilevato lungo tutto il loro corso, si distinguono dal resto del territorio per i caratteri paesaggistici. La matrice ha un punto di frattura nel centro abitato di Portomaggiore;
- *corsi d'acqua Fossa Benvignante e Fossa Sabbiosola*. Le due fosse scorrono separatamente per un primo tratto provenienti da San Nicolò e Benvignante e poi parallelamente tra loro nel tratto successivo fino all'oasi di Bando, costituendo l'altra matrice trasversale che attraversa il territorio compreso dai cinque comuni;
- *corsi d'acqua del Canale Dominante Gramigna-Canale Dominante Umana-Scolo sud*. Insieme continuo di canali che delimita la zona della Bonifica del Mantello e costituisce il collegamento tra la rete idrica che si immette nel Circondariale e il Reno nel tratto che va San Biagio al mare.

Per l'intera rete delle matrici che costituiscono la struttura delle aree a vocazione paesaggistica naturale e ambientale, le politiche da sviluppare riguardano:

- il riassetto idraulico e l'eventuale disinquinamento delle acque nel caso di presenza di situazioni di degrado qualitativo della risorsa;
- la riqualificazione delle aree lungo la struttura principale di collegamento, come le sponde arginali o i percorsi di collegamento;
- la sistemazione paesaggistica degli ambiti riconosciuti in modo tale da esaltare la particolare morfologia dei luoghi;
- la diffusione di colture agricole e sistemazioni agro-paesaggistiche che concorrano alla qualità paesaggistica;
- la realizzazione di collegamenti con le aree di valore ambientale e naturalistico;
- la preferenziale concentrazione su di esse e intorno ad esse delle opportunità di valorizzazione e di sviluppo di attività turistiche e di servizi alla fruizione.

2.1.2 – Dall’arcipelago di isole di valore naturalistico alla rete ecologica

Le matrici morfologiche ambientali, per come sono state concepite, dovrebbero costituire le connessioni e a loro volta essere definite in relazione al patrimonio delle aree di valore naturale presenti sul territorio.

Dal Quadro conoscitivo emerge come il vasto territorio dei cinque Comuni sia dominato, dal punto di vista naturalistico, dalla presenza delle Valli del Parco del Delta del Po. Le Valli di Comacchio, di Campotto e Bassarone e Valle Santa rappresentano una realtà eccezionale nel panorama non solo regionale ma anche nazionale. Oltre a essere parte integrante del Parco e tutelate con la Convenzione di Ramsar, sono comprese all’interno dei Siti di interesse comunitario e delle Zone a protezione speciale individuate per la costruzione della Rete Natura 2000. Altre aree di valore naturalistico riconosciuto, soggette a tutela dagli strumenti di pianificazione regionale e provinciale, sono le Vallette di Ostellato e l’Oasi di Bando.

L’osservazione del quadro delle aree di valore naturale così come riconosciute e tutelate nei piani (Piano del Parco, Piano Territoriale Paesistico Regionale e PTCP) e censite da recenti indagini effettuate dalla Provincia di Ferrara suggerisce alcune riflessioni:

- le aree di valore naturale sono disposte sul territorio come se fossero delle isole, senza che siano individuati e riconosciuti altri elementi, anche di dimensioni ed interesse minore, che fungono da connessione anche ecologica tra le aree naturali più ampie;
- esiste una netta sperequazione tra le aree riconosciute di valore naturale nel settore orientale e in quello occidentale;
- il paesaggio delle terre vecchie e di quelle di recente bonifica sembrano caratterizzate dall’assenza quasi totale di aree di valore naturale.

Al contrario, ad una ricognizione più completa e ravvicinata, esiste una fitta rete di aree minute di valore naturale, effettivo o potenziale, sovente costituite da specchi d’acqua (ex-cave, maceri, alcune zone ri-allagate per il ripopolamento della fauna), anche in gruppi di tre o più bacini contigui. L’importanza di tali aree non è da attribuire alla rarità degli habitat presenti, come avviene nel caso degli ambienti salvaguardati nel Parco del Delta, quanto appunto al loro ruolo di connessione ecologica in contesti altamente artificiali per la diffusione di colture agricole estensive.

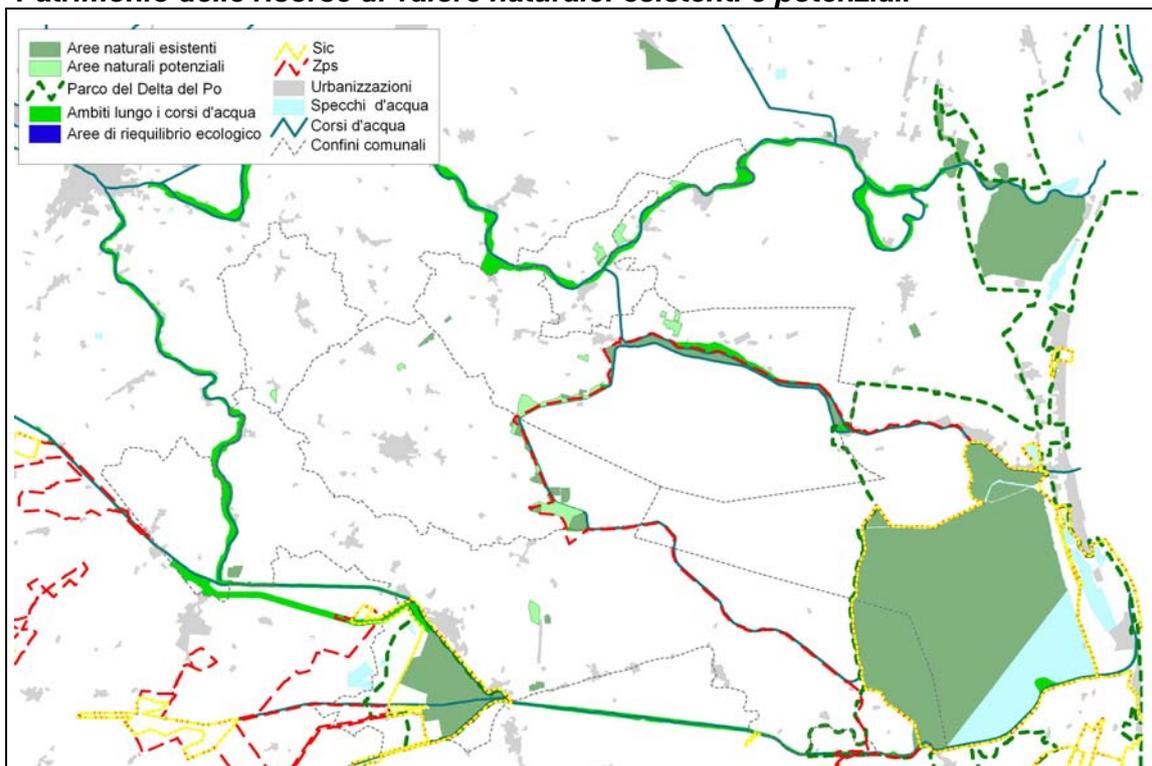
Oltre a queste aree umide di piccola dimensione si segnala l’insieme più vasto di aree attestate sulla **gronda del Canale Circondariale** nel tratto di collegamento tra Le Vallette e l’Oasi di Bando dove resistono situazioni in cui ancora si riconoscono o sono ricostruiti gli habitat vallivi. Negli ultimi anni, infine, sono state avviate esperienze di riconversione di alcune aree dimesse attuando progetti di rinaturalizzazione, come è avvenuto per le cave Paiazza e le cave di Tragheto ad Argenta e come dovrebbe avvenire nelle cave della Fornace Samil a Vallicella a nord di Migliarino.

Questi processi di progressiva rinaturalizzazione, fino ad ora frutto di situazioni casuali e di scelte individuali “a macchia di leopardo”, va favorito ma soprattutto va ricondotto ad un ‘disegno’ territoriale: la trasformazione di altri terreni coltivati in aree naturalistiche dovrebbe preferibilmente avvenire in localizzazioni connesse alla struttura delle matrici morfologiche principali e secondarie prima indicate e lungo delle linee di connessione fra esse. In particolare si individuano i seguenti indirizzi specifici:

- potenziare la realizzazione di una fascia di aree naturali tendenzialmente continua attestata sulla gronda del Canale Circondariale, anche connessa con possibili interventi di parziale riallagamento all’interno del Mezzano;

- indirizzare la sistemazione delle *cave* che non sono più in uso *in direzione di assetti semi-naturali*. Attualmente sono inutilizzate le cave della Fornace Silvani di Migliarino, per la quale occorre avviare processi di bonifica del terreno e sono in fase di esaurimento le attività estrattive a sud del centro abitato di Ostellato, le attività estrattive nella zona a nord della Fornace Samil, connesse alle cave della Fornace Sace nel Comune di Migliaro;
- conservare la funzionalità delle *vasche degli zuccherifici*, in caso di dismissione dell'impianto o di riconversione dello stesso ad altri usi;
- indirizzare la trasformazione di alcune *aree produttive* situate nelle vicinanze di zone fragili dal punto di vista ambientale e naturalistico in zone per attività compatibili con la loro localizzazione come si può prospettare, per le vasche dello zuccherificio di Molinella a Tragheto, o, in caso di dismissione, per l'impianto di produzione energetica da biomassa nell'ex zuccherificio di Bando;
- costruire una *rete minuta e diffusa di connessione* tra le zone umide, gli specchi d'acqua e le aree di riequilibrio ecologico, anche attraverso interventi modesti di arricchimento del patrimonio vegetale: impianto di filari arborei non da produzione e di siepi, risagomatura del reticolo minore di scolo con tecniche di ingegneria naturalistica, ecc.

Patrimonio delle risorse di valore naturale: esistenti e potenziali



2.1.3 – Verso la definizione di una rete ecologica a scala provinciale

Obiettivo di fondo del piano è quello di ridurre l'isolamento reciproco delle maggiori aree protette costruendo attorno ad esse e fra esse una rete di aree e corridoi di differente valenza che producono sinergie attraverso la reciproca connessione (*rete ecologica*). Assumendo i contenuti del Progetto di rete ecologica provinciale, recentemente presentato come Variante specifica e tematica al Piano territoriale di

coordinamento provinciale, è stata individuata una rete ecologica che specifica a livello locale il disegno complessivo.

Come è stato anticipato nella descrizione della struttura, l'insieme delle matrici morfologiche-ambientali, principali e secondarie, e delle aree che costituiscono il patrimonio naturalistico del territorio orientale della Provincia di Ferrara, costituiscono gli elementi di base per la definizione della rete ecologica di scala provinciale.

Utilizzando la terminologia di derivazione anglosassone in uso negli studi sull'argomento, le aree protette del Parco del Delta del Po e le oasi riconosciute (Le Vallette, l'Oasi di Bando), oltre al sistema delle aree naturali rinaturalizzate a Traghetto e Migliaro, vanno a costituire i **nodi principali** della rete (le *core areas*), quelle aree cioè all'interno delle quali sono concentrate il maggior numero di specie o comunque quelle più rare e minacciate. **Nodi secondari** sono definiti quelle zone che rivestono un ruolo ecologico di minore importanza nel disegno della rete e sono costituiti da aree umide spesso esito della rinaturalizzazione di attività antropiche.

Le matrici morfologiche ambientali sono identificabili a seconda della relazione con le aree protette come **corridoi ecologici principali e/o secondari** (*corridors*) o come aree cuscinetto (le *buffer zones*). A volte sono contigue alle *core areas* servendo così da fascia di transizione per la mitigazione dell'impatto delle attività umane sulle zone più fragili, come avviene nel caso della matrice attorno all'oasi de Le Vallette di Ostellato; altre volte possono costituire delle possibili connessioni ecologiche soprattutto quando sono legate alla presenza del corso d'acqua.

Ulteriori connessioni esistenti o da potenziare sono identificate seguendo i tracciati di alcuni corsi d'acqua minori o di alcuni percorsi. Su questi tracciati sono stati ipotizzati interventi che ne favoriscono la sua naturalizzazione, oltre alla realizzazione di percorsi che ne consentano la fruizione. Tali connessioni infittiscono la trama costituita dalle matrici principali e secondarie precedentemente individuate e connettono trasversalmente le matrici del Po di Volano con quelle dello Scolo Bolognese-Fossa di Porto, delle Fosse Sabbiosola-Benvignante, e infine quella del Reno. Il loro ruolo all'interno del disegno della rete è quello di:

- potenziare i corridoi costituiti dai corsi d'acqua minori presenti sul territorio;
- collegare tra loro le zone umide esistenti costituite dai bacini d'acqua e in particolare dai maceri;
- intercettare le aree di valore naturalistico esistenti e quelle potenziali costituite dalle zone trasformate da processi di rinaturalizzazione.

Sic (Siti di interesse comunitario) e Zps (Zone di protezione speciale) costituiscono parte integrante e strutturante della rete ecologica provinciale. Per essi occorre promuovere una gestione appropriata degli habitat da salvaguardare, e sviluppare un sistema dinamico di valutazione e monitoraggio dello stato di conservazione degli habitat e delle specie minacciate, attento alle condizioni sociali ed economiche delle aree comprese nella perimetrazione dei siti. È il caso dell'area del Mezzano (mentre le altre ricadono all'interno dei perimetri delle aree protette già istituite) per la quale è allo studio in questo periodo in sede provinciale uno specifico Piano di Gestione.

2.1.4 – Il sistema delle risorse storiche e storico-testimoniali: centri storici e patrimonio rurale diffuso

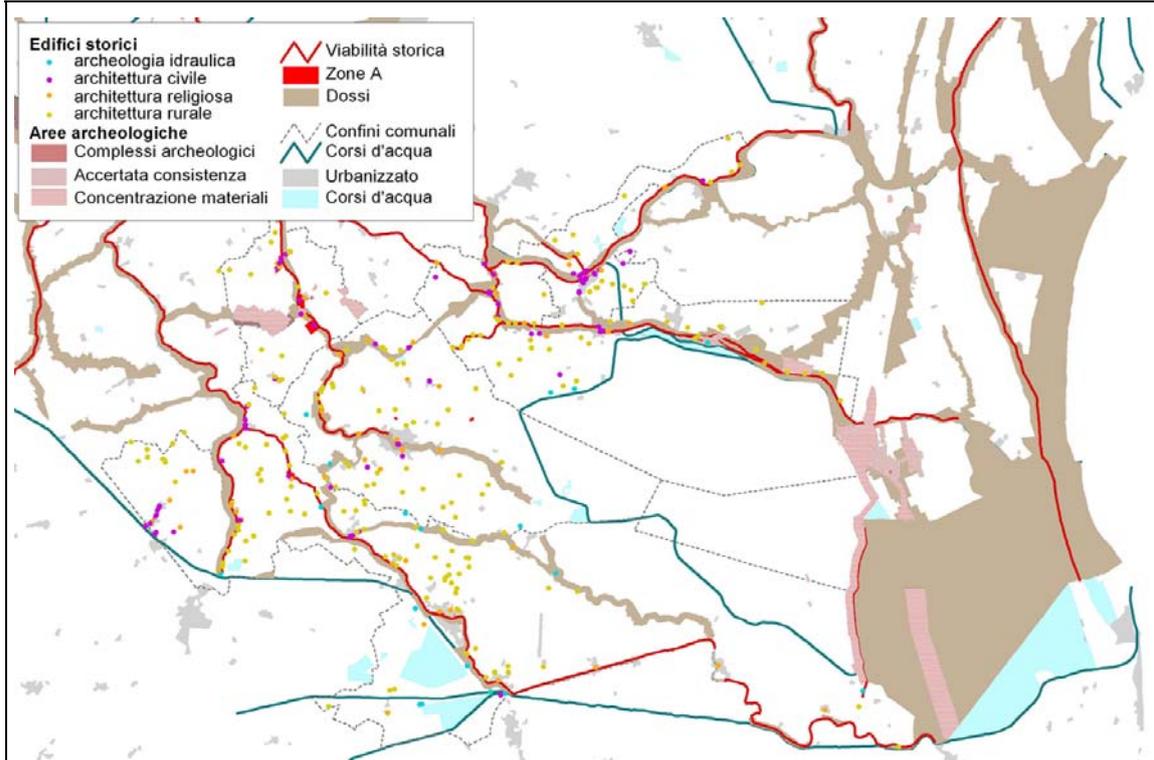
La legge 20/2000, al Capo A-II, affronta l'analisi delle tematiche storiche concentrando l'attenzione sulle diverse forme di organizzazione storica del territorio, proponendo modalità di intervento rivolte al recupero degli elementi che la rendono ancora leggibile.

In quest'ottica, a partire dall'integrazione e informatizzazione dei diversi censimenti delle risorse di carattere storico e storico-testimoniale, ci si propone di adottare nel Piano un approccio alla conservazione non limitato alla salvaguardia del bene in sé ma rivolto alla valorizzazione delle regole e delle relazioni costitutive dell'ambito territoriale.

Per l'insieme delle **risorse storiche diffuse** il piano quindi si propone di valorizzare le relazioni esistenti tra nuclei edificati, struttura fondiaria e alcuni elementi della struttura territoriale di origine storica, come la viabilità di antico impianto e la presenza dei dossi in corrispondenza degli alvei o dei paleoalvei dei fiumi. Queste strutture territoriali sono il campo di intervento di una pluralità di linee di azione:

- interventi di *recupero e riuso qualificato del patrimonio storico costituito dalle Delizie estensi e da altri complessi storici di eccellenza*, soprattutto quando queste, come nel caso della Delizia del Verginese e del Belriguardo, sono del tutto o in parte di proprietà pubblica. Il recupero delle strutture dovrebbe avvenire nel rispetto delle sistemazioni storiche che hanno connotato non solo gli edifici ma anche le relazioni tra edifici e spazi di pertinenza e tra complesso edificato e struttura agraria, sia nell'impianto che nelle sue valenze paesaggistiche. Le attività pubbliche proposte per il riuso di questi complessi dovrebbero inoltre essere inserite all'interno di un circuito ampio di iniziative collegate al sistema museale della città di Ferrara e a quello di Spina, per distribuire sul territorio i luoghi della divulgazione, della trasmissione delle testimonianze legate alla storia, alla cultura e all'identità locale e di costituire quindi una sorta di "museo diffuso" sull'area vasta del Basso ferrarese, sul modello già sperimentato altrove degli ecomusei e dei centri etnografici. Nell'ottica di una valorizzazione complessiva delle risorse storiche, occorrerebbe anche promuovere lo sviluppo di *networks* per la fruizione di tali risorse coinvolgendo anche i soggetti privati e lavorare su percorsi formativi per aumentare la percezione e consapevolezza del patrimonio esistente anche da parte dei residenti;
- esperienze di *valorizzazione e fruizione delle aree archeologiche* ormai accertate presenti sul territorio, connettendole alle iniziative sviluppate per la diffusione della cultura e della storia locale aprendo le porte di questi saperi anche ai non addetti ai lavori;
- forme di *regolamentazione del patrimonio edilizio rurale* specifiche rispetto a quelle riferite ai centri storici. Normative più attente alla conservazione del rapporto tra le diverse strutture edilizie e tra questi e gli spazi aperti costitutivi delle corti e dei nuclei rurali, e non solo alla tutela del singolo edificio. Il rispetto della tipologia edilizia originaria è solo uno degli aspetti che devono essere considerati insieme alla conservazione dell'impianto insediativo storico; finalità raggiungibile assegnando pari importanza agli elementi edificati così come alle modalità di accesso alla viabilità, all'orientamento degli edifici e delle corti, all'organizzazione degli spazi in relazione alla strada e al corso d'acqua, alla partizione dei fondi, alla sistemazione agro-paesaggistica.

Patrimonio delle risorse storiche e storico-testimoniali



Per i **centri storici** occorre superare la delimitazione effettuata attraverso il riconoscimento delle zone A come richiesto dalla legge 47/78, che in alcuni dei PRG vigenti è stata limitata alle sole parti in cui permangono manufatti di riconoscibile datazione storica. Come richiesto dalla legge regionale 20/2000, e come è esposto di seguito al cap.3.2.1, si intende adottare un approccio rivolto all'individuazione del tessuto di matrice storica ancora riconoscibile, comprensivo di quelle parti che pur essendo state estesamente ricostruite, hanno mantenuto relazioni spaziali tra edificato e spazio pubblico conformi a quelle del preesistente insediamento storico, almeno così come si legge nella cartografia della fine dell'800. In questo modo rispetto alla perimetrazione effettuata nei piani regolatori comunali, la definizione di centro storico terrà conto più che del valore storico connaturato ai singoli edifici, al riconoscimento della matrice insediativa originaria, in questo considerando anche quelle zone ed aree storicamente libere che costituiscono l'integrazione storico-ambientale e paesaggistica dei nuclei storici stessi. Per i centri storici il piano si propone di avviare:

- il *recupero degli edifici di particolare valore* in relazione alla storia e all'evoluzione insediativa dei singoli centri;
- la *riqualificazione delle parti di città storiche ove siano presenti elementi di degrado* mediante interventi che agiscono sia sugli edifici ma soprattutto sul *sistema degli spazi pubblici* di connessione, come nel caso del centro di Portomaggiore dove il complesso di spazi che connette Via Vittorio Emanuele a Piazza della Repubblica può diventare motore di interventi puntuali su complessi ed edifici di origine storica, o come a Migliarino dove il recupero delle rive del Po di Volano può costituire un'opportunità per avviare la riqualificazione di alcune complessi edificati di interesse storico presenti su entrambe le sponde.

2.1.5 – La rete dei percorsi di connessione: itinerari di fruizione e itinerari culturali

Il patrimonio delle risorse identitarie, naturali e storico-testimoniali contribuisce alla definizione della seconda struttura, dopo le matrici morfologiche ambientali, per la configurazione di un sistema complesso di valorizzazione territoriale: gli **itinerari di connessione**. Concepiti come itinerari strutturati per la fruizione del paesaggio, delle eccellenze e delle strutture ordinarie che lo connotano, nonché dei servizi, non vengono articolati in relazione alle modalità di percorrenza (percorsi carrabili, ciclabili, per l'equitazione....), ma in relazione al ruolo svolto nel sistema. A questo scopo il piano individua una *gerarchia di percorsi*, da quelli principali, che definiscono l'intelaiatura portante sulla quale sono localizzate le risorse eccellenti e preferibilmente si attesteranno i progetti specifici di valorizzazione, a quelli secondari che hanno la funzione di creare delle alternative di percorribilità e di infittire la trama dei collegamenti.

Gli itinerari appartenenti alla **rete principale** sono anche quelli più complessi in relazione all'articolazione delle modalità di percorrenza e alla morfologia delle loro sezioni. Spesso, infatti, non sono caratterizzati dalla presenza di un unico percorso ma costituiscono un 'corridoio' entro cui si articolano una viabilità carrabile e percorsi ciclo-pedonali, e possono coincidere con percorsi tematici di fruizione, come ad esempio avviene nel territorio di Migliarino e Ostellato per la "ippovia".

Alla rete principale e secondaria vanno ad appoggiarsi anche gli itinerari di natura tematica, quelli già progettati ed avviati, come la "strada dei vini e dei sapori", e altri da progettare.

Appartengono alla rete principale gli itinerari costituiti da:

- connessione tra Ferrara e il mare *lungo il Po di Volano*

Si tratta di un itinerario che si sviluppa lungo una strada di origine storica che scorre alternativamente a destra e a sinistra del corso d'acqua. La viabilità carrabile segna il limite morfologico dell'alveo e a tratti si presenta alberata. Lungo questo itinerario il piano provinciale per la rete dei percorsi ciclabili prevede la realizzazione di un percorso che nei territori oggetto del Piano associato, costeggia quasi sempre il corso del fiume. Questo tratto, in base ai rilievi sullo stato di attuazione delle piste ciclabili, è stato realizzato solo in parte. Per l'importanza assunta da questo itinerario nel quadro complessivo degli interventi da avviare, la realizzazione della pista ciclabile va considerata prioritaria, soprattutto per la sua connessione con gli spazi lungo il fiume nei pressi di Migliarino e per il collegamento con la zona Vallicella dove è prevista l'attuazione di un piano particolareggiato di valorizzazione ambientale.

- collegamento tra Ferrara e Tragheto *lungo il Po di Primaro*

Si tratta della strada arginale di collegamento tra Ferrara e il punto in cui il Primaro si immette nel Reno. La viabilità carrabile è di origine storica, è in rilevato e non presenta alberature lungo il suo tracciato. Il piano provinciale per le piste ciclabili prevede la realizzazione di una pista ciclabile che corre parallela all'ansa del corso d'acqua: ne è stata realizzata una parte ricadente nel Comune di Argenta. Va completata la pista ciclabile e sistemata la sede stradale anche in relazione alle necessità di adeguamento rispetto alla riorganizzazione della rete viabilistica complessiva nel tratto che va da Tragheto a San Nicolò.

- connessione tra Tragheto e il mare *lungo il paleoalveo del Po di Primaro*

Si tratta dell'antica strada arginale del paleoalveo del Po di Primaro che da Tragheto e da Consandolo porta ad Argenta e da Argenta attraverso Filo e Longastrino al mare. Il primo tratto si caratterizza per essere una pista ciclabile (da Tragheto fino a Consandolo) mentre a Consandolo assume una sua complessità articolandosi in un

percorso viabilistico storico (la statale 16) e in un percorso ciclabile. Ad Argenta il percorso diventa più complesso intercettando da un lato il Parco di Campotto e dall'altro l'area costituita dal centro urbano di Argenta. Il percorso prosegue sul vecchio argine per la viabilità di origine storica mentre la pista ciclabile corre lungo l'alveo dell'attuale Reno. La pista ciclabile ricadente nel Comune di Argenta è stata quasi interamente realizzata. Per questo itinerario si prevede un'articolazione dell'intervento per tratti. Nel caso dei tratti a monte di Consandolo e a Valle di Argenta si propone una riqualificazione complessiva della morfologia e delle relazioni con il paesaggio circostante; per il tratto che va da Consandolo ad Argenta si prospetta un intervento di riqualificazione complessiva in connessione con lo spostamento dei flussi di traffico una volta che sarà realizzata la nuova Statale 16.

- connessione tra Ferrara, Voghiera e Portomaggiore *lungo il paleoalveo del Sandolo*

È la strada storica di collegamento tra i centri di Voghiera e di Portomaggiore che si sviluppa sul paleoalveo del Sandolo. Ha un andamento sinuoso e a tratti si presenta alberata su un lato e costeggiata da un canale. Da Gualdo fino a Runco il piano delle piste ciclabili prevede la realizzazione di un percorso che dovrebbe servire anche il tratto urbano e dovrebbe collegare Voghiera a Voghenza e questi due centri a Gualdo e a Ducentola. Per questo tratto esiste uno studio di fattibilità ma la pista ciclabile non è ancora stata realizzata. Questo percorso in prospettiva va prolungato fino alla Delizia del Verginese.

- connessione tra Voghiera e San Vito *lungo il paleoalveo del Padovetere*

Si tratta della strada di collegamento tra la Delizia di Belriguardo e quella del Verginese passando per Gambulaga. Il piano per le piste ciclabili provinciale prevede su questa strada la realizzazione di un percorso ciclabile che ancora non è stata realizzato, salvo alcuni piccoli tratti. Per l'importanza che assume questo percorso nel disegno complessivo del sistema di valorizzazione si propone il prolungamento del percorso fino alla Pieve di San Vito. La riconoscibilità della morfologia del paleoalveo e la presenza lungo il tracciato di alcune tra le risorse storiche più importanti del settore orientale della provincia, rendono questo itinerario una **matrice storica** di riferimento per lo sviluppo di una serie di azioni che articolano ulteriormente il sistema di valorizzazione.

- connessione tra Medelana e Ostellato *lungo il paleoalveo del Padovetere*

La viabilità di origine storica che collega Medelana e i centri minori del Comune di Ostellato attraversa i nuclei abitati costituendo l'asse portante di questa struttura insediativa di scala territoriale. Il percorso si articola al suo interno in una viabilità carrabile e in un percorso ciclabile alternativamente posto su un bordo o sull'altro della strada, già interamente realizzato. Il tracciato è a tratti alberato e intercetta lungo il suo percorso risorse storiche e storico-testimoniali di eccellenza per il territorio, come ad esempio la Pieve di San Vito.

- connessione fra Ostellato e Comacchio a costeggiare l'Oasi de Le Vallette

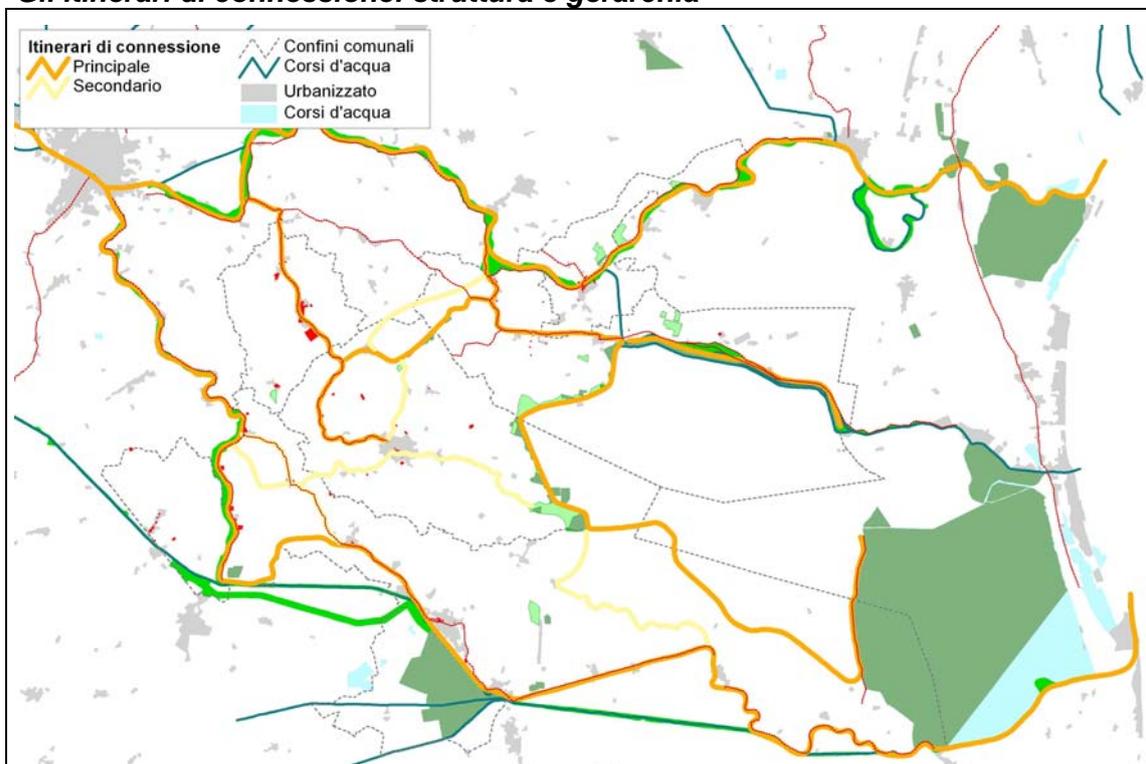
È il sistema di percorsi che corre parallelo ai Canali Navigabile e Circondariale. Si articola in una sede sul piano di campagna per la viabilità carrabile e in una serie di percorsi ciclabili quasi interamente collocati lungo gli argini dei canali che delimitano l'oasi de Le Vallette. In previsione di un collegamento con gli itinerari lungo il Po di Volano si prevede la realizzazione di un collegamento ciclabile lungo il tratto del Canale Navigabile che ricade nel Comune di Migliarino (lungo il lato orientale, non interessato dalla previsione di realizzare un polo di attività economiche connesse alla nautica).

- connessione sull'argine del *Canale Circondariale*

È il percorso a vocazione turistica per eccellenza. Si tratta di una strada arginale esclusivamente destinata alla fruizione ciclabile. Attualmente tuttavia, la pista ciclabile

non è ancora stata realizzata. La realizzazione dell'intero percorso che lambisce il Canale Circondariale dal centro di Ostellato fino all'Argine Agosta assume un'importanza rilevante nel quadro generale delle azioni per la valorizzazione delle risorse, soprattutto quelle naturali. Questo itinerario potrebbe parzialmente corrispondere con uno dei percorsi principali delle ippovie previste nel Basso ferrarese.

Gli itinerari di connessione: struttura e gerarchia



Il sistema di percorsi che compone la rete primaria si completa e diversifica con una serie di ulteriori itinerari (**rete secondaria**) ciascuno dei quali trova origine e motivazione specifica. Si indicano in particolare i seguenti:

- connessione tra San Nicolò e Consandolo lungo la strada storica che attraversa Benvignante;
- connessione tra San Nicolò e Portomaggiore lungo il percorso ciclabile attualmente non realizzato che attraversa Benvignante;
- connessione tra Portomaggiore e l'Oasi di Bando attraverso la viabilità e il percorso ciclabile che corrono paralleli allo Scolo Bolognese e alla Fossa di Porto;
- connessione tra Portomaggiore e Gambulaga e tra Gambulaga e Medelana attraverso piste ciclabili previste ma non ancora realizzate;
- connessione lungo l'argine della Valle del Mantello fino al Reno dove è prevista la realizzazione di una pista ciclabile non ancora realizzata.

Gli itinerari compresi nella rete secondaria dovrebbero essere realizzati principalmente, quando non essenzialmente, come percorsi ciclabili, con una particolare attenzione ad una progettazione che valorizzi la percezione del paesaggio.

2.1.6 – Sistemi e progetti specifici di valorizzazione

La progettualità per la valorizzazione delle risorse ambientali del territorio si può sviluppare dall'integrazione delle due strutture principali sopra descritte: le matrici

morfologiche ambientali e gli itinerari di connessione. Su queste strutture, luoghi di maggiore ricchezza e potenzialità, si vanno a concentrare le proposte di valorizzazione che colgono le occasioni offerte dalle opportunità esistenti e progettualità avviate per articolare programmi in ambiti di intervento più complessi.

Il sistema del Po di Volano

È il sistema più complesso, quello che ha la potenzialità di integrare tra loro differenti vocazioni del territorio, sia quelle storico-culturali, sia quelle naturali.

Per il tratto che va da Medelana a Massafiscaglia, attraversando il centro di Migliarino si prospettano i seguenti ambiti di intervento:

Ambito fluviale nel centro di Migliarino

È l'area in cui il sistema fluviale dialoga con l'ambito urbano. Si prospetta una valorizzazione delle rive e della relativa vegetazione e la riqualificazione delle attività che su di esso si svolgono, ivi compreso l'allontanamento di attività non qualificanti, nonché il recupero dell'edilizia di carattere storico costituita dai complessi rurali e dalle ville, che formano una sequenza particolarmente densa lungo la riva sinistra. Sulla riva destra del fiume si dovrebbe favorire un rapporto più diretto tra gli spazi pubblici urbani principali e quelli localizzati sul fiume oltre a riqualificare complessivamente gli isolati che fanno da transizione tra le piazze principali e la riva opposta.

Ambito delle Fornaci

Si sviluppa nell'area delle ex-Fornaci e delle cave di argilla di loro pertinenza lungo il corso del Volano nel tratto che va da Migliarino a Migliaro e in corrispondenza del centro abitato di Gallumara all'altezza di Massafiscaglia. Per entrambe queste aree il piano prevede una progressiva rinaturalizzazione e una riconversione degli edifici per usi compatibili con la nuova destinazione dell'area. La sistemazione dell'ambito dovrà considerare le opportunità offerte dalla ristrutturazione degli edifici o di sue parti anche allo scopo di recuperare la memoria e la storia di luoghi del lavoro.

La darsena per la nautica da diporto

La previsione di un ambito specializzato per attività logistiche connesse all'idrovia, per attività produttive del settore della nautica e per attività turistiche connesse al diportismo, se correttamente governata e progettata può non essere in conflitto con la valorizzazione del sistema ambientale e storico del Volano, e anzi costituirne un punto forte di concentrazione di servizi specializzati, che si collocherebbe fra l'altro proprio a metà strada, lungo l'idrovia, fra le mete turistiche di Comacchio e di Ferrara. Devono essere curati attentamente gli aspetti di compatibilità delle diverse attività sia dal punto di vista dell'impatto sul paesaggio sia dal punto di vista delle esigenze delle diverse categorie di utenti.

Il Po di Primaro

Questo sistema fonda la sua valorizzazione sulla riqualificazione della morfologia e della vegetazione di tutto l'ambito fluviale. Riprendendo in parte la proposta presentata a suo tempo nel "Progetto Primaro", si prospetta un sistema a sviluppo lineare in cui gli ambiti più significativi di intervento sono i punti in cui tale sistema viene a contatto con i centri abitati. L'intersezione con i nuclei urbani sviluppa il tema della costituzione di "giardini fluviali" che mettono in relazione il corso d'acqua e gli spazi pubblici urbani e connettono le risorse storiche presenti alla percorribilità ciclabile proposta sulla viabilità arginale. Progetti con queste finalità sono proposti per S. Nicolò, Ospital Monacale e Traghetto.

Il sistema delle ville e delle Delizie estensi

Connette alcune delle risorse storiche considerate eccellenze sul territorio. Si sviluppa lungo la strada di collegamento da Gualdo a Voghiera e da Voghiera a Medelana passando per Gambulaga. A questo sistema possono essere connesse le aree archeologiche di Voghiera e di Voghenza oltre alla Delizie del Belriguardo, del Verginese, la Delizia Dal Buono, la Pieve di San Vito, Villa Massari e Villa Navarra. Numerose corti rurali riconosciute dal censimento dell'IBC di valore storico-testimoniale, in quanto rappresentative dell'edilizia rurale tipica della zona, arricchiscono la sequenza e potrebbero auspicabilmente diventare sede di attività agrituristiche e ricettive.

Ambito delle aree archeologiche di Voghiera e Voghenza

Ci si riferisce in particolare ai complessi archeologici presenti nei pressi dei due centri abitati di Voghiera e Voghenza per i quali è già stata realizzata una connessione attraverso una pista ciclabile che corre parallela alla viabilità di confine di Villa Massari. In particolare a Voghenza sono già stati effettuati interventi per individuare il sito della Necropoli ed è stata allestita un'attrezzatura museale a suo servizio, mentre è stata resa in edificabile e destinata a verde pubblico un'area interna ad un isolato residenziale nella quale sono stati rinvenuti materiali. Il piano provinciale tutela ad est e a ovest dell'urbanizzazione dei centri due ampie aree di concentrazione di materiali archeologici sui quali è possibile ipotizzare che nel tempo si sviluppino delle campagne di scavi. Per queste risorse va ricercata una maggiore integrazione con il sistema delle risorse archeologiche e musali presenti ad una scala più vasta.

Ambito della Delizia di Belriguardo

Si tratta di una delle Delizie Estensi più importanti della Provincia di Ferrara. È una struttura insediativa storica complessa che comprende spazi edificati, spazi pubblici e territorio agricolo. In parte di proprietà pubblica e in parte privata è stata oggetto di un piano di recupero ormai approvato. Il piano auspica un più ampio inserimento della struttura sia all'interno del circuito turistico della città di Ferrara e del territorio provinciale sia un suo possibile utilizzo in relazione alla presenza della vicina struttura ospedaliera di Cona. La realizzazione degli itinerari ciclabili previsti ne permetterebbe la connessione con le altre risorse presenti sul territorio, quali le aree archeologiche e le Delizie sul Paleoalveo del Padovetere.

Ambito della Delizia del Verginese

Di proprietà della Provincia, si prospetta una possibilità di utilizzo più intenso della struttura, sia per iniziative pubbliche che private. Si segnalano al contorno attività ricettive presso alcune corti rurali di valore storico-testimoniale confinanti con le pertinenze della Delizia; altre attività legate alla presenza di bacini d'acqua, nonché il recente rinvenimento del sepolcro della famiglia dei Fadieni di epoca romana nella zona agricola a nord-est della Delizia.

Ambito dei bacini d'acqua

Si tratta di una zona in cui sono concentrati alcuni bacini d'acqua fra i quali i "laghetti della Gattola" individuati dal Piano provinciale come zone di tutela naturalistica. Per queste aree il piano prevede sia la realizzazione di interventi che favoriscano un'ulteriore naturalizzazione dell'area, sia lo sviluppo di attività legate al tempo libero.

Ambito della Pieve di San Vito

Con le Delizie Estensi è una delle presenze storiche più importanti del territorio. Per questa zona occorre riorganizzare il sistema degli accessi alla Pieve e promuovere il miglioramento delle dotazioni esistenti, oltre ad un auspicabile incremento di attività ricettive. A questo fine si potrebbe anche recuperare un complesso storico, ora in avanzato stato di degrado, localizzato nelle immediate vicinanze del complesso religioso.

Il sistema de Le Vallette di Ostellato

È il sistema a maggior vocazione naturalistica e turistica già oggi in essere, insieme a quello, viceversa prevalentemente potenziale, della Gronda del Canale Circondariale. Pur nella salvaguardia di alcune aree di rilevante valore naturalistico, si sono sviluppate contigue a queste una serie di attività legate al tempo libero compatibili. Si può prospettare un moderato potenziamento e una maggiore integrazione delle attività poste a margine dell'oasi, a condizione della massima compatibilità degli interventi nei confronti della fragilità degli habitat esistenti. Accanto allo sviluppo del turismo legato alla fruizione delle specie animali presenti nell'oasi (birdwatching), potrebbe trovare spazio anche la valorizzazione della presenza di alcune aree archeologiche per le quali la consistenza del giacimento è ancora da accertare.

Ambiti di potenziale rinaturalizzazione

Ci si riferisce nello specifico alle aree limitrofe al confine naturale dell'oasi, quelle aree cioè che hanno il ruolo di cuscinetto tra la zona naturalistica e il resto del territorio. In particolare in questo caso in cui l'oasi si trova a poca distanza dal centro abitato, vicino ad aree che lo strumento vigente prevede di edificare ulteriormente a scopo residenziale e produttivo, occorre pensare allo sviluppo di attività e di habitat compatibili con quelli delle valli. In continuità con le operazioni già avviate, va proseguita l'estensione della rinaturalizzazione della fascia a diretto contatto con il Canale che costituisce il Confine dell'oasi stessa.

Ambiti delle vasche dello zuccherificio di Ostellato

Per l'intera area in cui sono concentrate le vasche di lavorazione legate allo stabilimento saccarifero di Ostellato, tuttora in funzione, occorre mantenere un buon livello di compatibilità fra l'utilizzazione nel ciclo produttivo e la salvaguardia delle potenzialità in chiave naturalistica, che potrebbero anche divenire primarie, in connessione agli habitat dell'Oasi de Le Vallette, in caso di eventuale futura dismissione dell'attività saccarifera.

Ambito delle zone archeologiche dell'insediamento di Spina

Al confine del Comune di Ostellato con Comacchio sono concentrate aree archeologiche che il Piano provinciale tutela come aree di rilevante e accertata consistenza archeologica o aree di concentrazione di materiali archeologici, estensione del vicino complesso archeologico di Spina. L'interesse per queste zone potrebbe emergere in seguito alla ripresa delle campagne di scavo archeologico.

Il sistema delle aree di Gronda del Canale Circondariale

Insieme con il sistema precedente, consente di estendere verso l'interno i valori naturalistici presenti nelle valli di Comacchio e di fornire una linea di quasi-continuità ecologica fra queste e l'altra stazione del Parco, quella dell'oasi di Campotto. Su questo sistema si prospetta di favorire interventi che ricostruiscano questa continuità ecologica e paesaggistica, ricreando in differenti situazioni l'ambiente delle zone umide, anche attraverso ulteriori parziali ri-allagamenti, sia sul lato interno del Mezzano sia nelle aree comprese fra il Circondariale e l'antico argine. Questo sistema è attualmente del tutto privo di servizi turistici ed è inoltre di difficile percorribilità, quindi vanno individuate possibili localizzazioni per l'inserimento di alcuni servizi circoscritti ma essenziali alla fruizione. Alcune opportunità possono derivare dal recupero di complessi rurali nelle zone agricole contigue alla Gronda del Canale Circondariale. Pur trattandosi di una logica di intervento applicabile con continuità su tutta la gronda, le zone contigue all'Oasi di Bando appaiono le più vocate ad una progressiva estensione e consolidamento del sistema.

Il sistema del Reno (e del paleoalveo del Primaro)

È un sistema complesso che differenzia il proprio ruolo e coglie le differenti opportunità offerte dal contesto che lo circonda.

Ambito del Parco urbano di Argenta e riqualificazione del centro

Nel rispetto delle proposte già avanzate dal “Progetto Primaro” e dai Piani di riqualificazione urbana in forma associata (si vedano i capitoli relativi nel quadro conoscitivo), in corrispondenza del centro di Argenta il sistema di valorizzazione propone la realizzazione di un parco urbano che faccia da transizione tra il centro abitato e il parco di Campotto. Una volta realizzata la nuova statale 16 a nord del capoluogo potranno essere migliorate le connessioni nord-sud tra gli spazi pubblici, le strutture scolastiche e le attrezzature museali presenti nel centro e la fascia a verde lungo l'argine del Reno nella quale potranno essere localizzate anche attività e attrezzature sportive.

Ambiti di attraversamento dei centri urbani

I luoghi in cui sono concentrati progetti significativi di valorizzazione delle risorse sono in corrispondenza del centro di Consandolo e di San Biagio. A Consandolo si prevede di potenziare la zona sportiva oltre la strada arginale e di migliorare le connessioni di quest'area con il centro abitato e le attività presenti. Per San Biagio si prospetta la realizzazione di interventi che migliorino i collegamenti fisici e le connessioni ecologiche tra i Parchi delle Stazioni di Campotto e delle Valli di Comacchio. Tale obiettivo sarà favorito dalla realizzazione della nuova statale 16 che permette un alleggerimento dei flussi di traffico sulla strada sotto l'argine del Reno. Interventi di rinaturalizzazione sono già stati eseguiti in corrispondenza delle Cave Paiazza.

Paesaggio del Mezzano

Particolari politiche dovranno essere definite per l'area del Mezzano. Esito del prosciugamento delle Valli operato dall'ERSA (Ente Regionale per lo Sviluppo Agricolo) nel 1957, è un territorio che si presenta omogeneo per caratteristiche morfologiche e paesaggistiche. Delimitato da due Canali Circondariali e suddiviso in due sub-bacini, il comprensorio del Mezzano si connota per la rete dei canali di scolo. Ogni sub-bacino si struttura su di un collettore principale al quale fanno capo una serie di collettori secondari seguendo uno schema “a lisca di pesce” e a sua volta il collettore principale convoglia le acque verso gli impianti di sollevamento che le scaricano a mare. In questa rete si integrano il sistema delle strade poderali, sulle quali l'ERSA prima e la Provincia in seguito hanno provveduto alla piantumazione di filari alberati, originando così la maglia di base per la regimazione fondiaria.

Di recente alcuni interventi di messa a riposo delle coltivazioni, rimboschimento e riallagamento attuati da aziende agricole private usufruendo dei fondi comunitari e l'applicazione dei regolamenti degli Accordi agro-ambientali hanno contribuito alla caratterizzazione del paesaggio del Mezzano come un ambiente per certi aspetti semi-naturale, la cui qualità ambientale è riconosciuta anche a livello europeo. L'area è infatti stata identificata come Zona a protezione speciale (ZPS) secondo la direttiva CEE 79/409 ed è attualmente in fase di studio il Piano di gestione che ne definisce i criteri e le politiche per la conservazione degli habitat e delle specie esistenti.

Le indagini svolte dall'Università di Ferrara a questo scopo⁴ hanno avanzato l'ipotesi di ricercare la nuova identità del Mezzano “nella tradizionale nozione di ‘sistema colturale’ e cioè nel tipo di colture, nel loro ordine di successione nel tempo e negli ‘itinerari tecnici’ utilizzati per ottenere le produzioni”. Con il concetto di sistema

⁴ Con i fondi di Obiettivo 2 è stato finanziato uno studio conoscitivo sull'area del Mezzano affidato all'Università di Ferrara con la supervisione scientifica del prof. Remigio Rossi del Dipartimento di Biologia. Tale studio è stato di recente pubblicato: Provincia di Ferrara, *Studi ambientali sul Mezzano. Per un nuovo piano di gestione*, Minerva Edizioni, Argelato, 2004.

colturale si intende fare riferimento non solo alla pianificazione del piano colturale vero e proprio, quello cioè della produzione, ma anche considerare le specie vegetali al di fuori dai campi che possono avere effetti significativi sull'interazione tra agricoltura e ambiente. La direzione verso la quale si muovono è quella di ricercare opportune "forme di convivenza" tra luoghi della produzione e protezione della natura, anche sfruttando le opportunità finanziarie offerte dalle politiche agro-ambientali della Comunità europea. Lo studio fa riferimento esplicito alla creazione di "sistemi agricoli di alto valore naturalistico" molto vicini ai "sistemi agricoli a basso impatto ambientale" in cui per le coltivazioni "viene fatto un uso limitato di input esterni al ciclo di produzione, come fertilizzanti, fitofarmaci, uso di macchine operatrici e acqua per l'irrigazione". Seguendo le ipotesi formulate dallo studio, questo concetto va ampliato a tutte le attività semi-naturali di particolare valore e a tutti i vincoli che rendono l'area di particolare interesse naturalistico. A questo scopo sono previsti interventi di inserimento e valorizzazione di fasce di vegetazione nel contesto rurale che incrementano la biodiversità dell'area e contribuiscono a superare l'isolamento spaziale della vegetazione esistente.

Per i valori paesaggistici e ambientali diffusi nel Mezzano, riconosciuti dalle indagini svolte, è possibile ipotizzare che la zona si configuri come un'area protetta ed in particolare come un "*paesaggio naturale e semi-naturale protetto*", nuova categoria introdotta dalla legge regionale 7/2004 che disciplina la formazione e la gestione del sistema regionale delle aree protette e dei siti della rete natura 2000⁵.

2.1.7 – Il recupero del patrimonio edilizio rurale

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

Nel territorio di questi comuni, e in particolare nell'Unità di paesaggio delle "Terre vecchie" e in quella "della gronda" si distribuisce un patrimonio diffuso di manufatti che testimoniano delle forme insediative dei secoli della storia moderna

La trama di edifici rurali di tipologia tradizionale, sovente non più funzionali alle esigenze delle aziende agricole o comunque sovrabbondanti rispetto all'assetto delle unità produttive agricole, costituisce oggi una risorsa di particolare importanza da rimettere in circolo e da valorizzare.

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

⁵ La legge regionale 7/2004 tra le aree protette indica anche i "Paesaggi naturali e semi-naturali protetti, costituiti da aree con prevalenza di valori paesaggistici diffusi, d'estensione anche rilevante e caratterizzate dall'equilibrata interazione di elementi naturali e attività umane tradizionali in cui la presenza di habitat in buono stato di conservazione e di specie risulti comunque predominante o di preminente interesse ai fini della tutela della natura e della biodiversità" (art. 4). Le finalità di conservazione dell'area non sono esclusivamente rivolte alla tutela degli habitat esistenti; gli enti gestori dovranno anche assicurare l'organizzazione e la promozione della fruizione turistica compatibile e la valorizzazione delle attività agro-silvo-pastorali ambientalmente sostenibili, dei valori antropologici, storici, archeologici e architettonici presenti (art. 51).

E' essenziale che i piani urbanistici individuino con accuratezza e sistematicità tutti i manufatti che concorrono all'insediamento sparso tradizionale e che le normative ne favoriscano il riuso con modalità che non ne compromettano le caratteristiche tipologiche e morfologiche, come purtroppo spesso avviene.

Per l'esplicitazione dei criteri che si propone di applicare al recupero del patrimonio edilizio rurale si rimanda al successivo cap. 3.3.

2.2 – IL RAFFORZAMENTO DEL SISTEMA RELAZIONALE

2.2.1 – La viabilità: la rete di interesse regionale del PRIT

L'impianto dell'assetto strategico della mobilità per questo territorio non può che prendere le mosse dal PRIT '98-2010 (Piano Regionale Integrato dei Trasporti), riferimento più recente e preciso in materia che non il PTCP.

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

Nel territorio ferrarese essa è costituita da due autostrade ad andamento grossomodo nord-sud (l'esistente A14 e la prevista E55) e da due assi ad andamento est-ovest (o sudest-nordovest) che si biforcano a forchetta da Ferrara e che costituiscono le due dorsali infrastrutturali del territorio di questi cinque comuni: la superstrada Ferrara-mare, quale parte del corridoio ‘Cispadana’, e la S.S. 16 Ferrara-Ravenna.

Riguardo alla ‘Grande rete’, il problema principale che affligge questo territorio consiste nel completamento della nuova sede per la S.S. 16 da Consandolo al territorio ravennate, nuova sede prevista da moltissimo tempo, progettata da molto tempo, appaltata, per la quale si sta cercando di accelerare i tempi del completamento.

Questa arteria è quella destinata a irrobustire e migliorare nettamente quella che nel Quadro Conoscitivo è emersa essere la direttrice insediativa dove si manifestano i segni di maggiore dinamismo economico; è quindi un'opera fondamentale per assecondare un processo di consolidamento economico, demografico e sociale di questa porzione di territorio e per favorirne un allargamento degli effetti benefici anche più verso nord; questo processo si è già avviato spontaneamente per riverbero di dinamismi esogeni dal bolognese e dal ravennate, ma abbisogna di questa infrastruttura per dispiegare compiutamente i suoi effetti. Inoltre, ad una scala di problematiche più locali, la nuova sede della S.S. 16 è anche indispensabile al miglioramento delle condizioni ambientali, di qualità urbana e di sicurezza della circolazione in diversi centri cospicui: Argenta, Consandolo, S.Biagio.

Nel contempo anche l'altra dorsale di questo territorio, la superstrada Ferrara-mare mostra problematiche cospicue di ammodernamento e manutenzione a cui l'ANAS non sembra disposta a fare fronte con l'impegno che occorrerebbe; a questo proposito sono allo studio ipotesi di passaggio ad una gestione regionale e di contestuale pedaggiamento, quanto meno riferito a determinate categorie di veicoli, che potrebbe costituire una fonte di introiti permanente commisurata ad un programma di ammodernamento e manutenzione permanente. L'ipotesi di trasformazione in autostrada della Ferrara-Mare è rafforzata dalla recente approvazione da parte della Regione Emilia-Romagna dello studio di fattibilità per la realizzazione della Cispadana con caratteristiche di autostrada regionale.

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

D'altra parte, le sue caratteristiche di autostrada a pedaggio inducono ad essere abbastanza sicuri del fatto che, anche quando verrà realizzata, essa avrà un numero ridotto di punti di permeabilità con il territorio attraversato: certamente uno nel nostro territorio, ad est di S. Giovanni all'intersezione con l'autostrada Ferrara-mare, e altri caselli all'esterno del nostro territorio, uno presso Alfonsine dove il percorso si distacca da quello della S.S. 16, e l'altro presumibilmente presso Codigoro. Gli effetti che si possono attendere in futuro da questa arteria con riferimento al nostro territorio sono quindi relativamente circoscritti:

- un drenaggio di flussi di medio-lunga percorrenza che oggi percorrono la S.S. 16 da Ravenna a Ferrara, per proseguire poi verso nord, che significa che potrebbe prevedersi una certa diminuzione di carico su questa statale;
- un deciso miglioramento dell'accessibilità della zona di S.Giovanni e quindi dell'area industriale SIPRO, che quindi dovrebbe così veder superata la condizione di perifericità territoriale che per ora la caratterizza;
- viceversa nessun apprezzabile miglioramento per quanto riguarda l'accessibilità di scala locale.

Si ritiene quindi che nell'elaborazione dei PSC associati di questi Comuni si debba considerare la realizzazione della E55 come una previsione di scenario, temporalmente non definita, di cui tenere conto, sia dal punto di vista della salvaguardia del corridoio per l'infrastruttura, sia dal punto di vista degli effetti positivi attesi per la zona di S.Giovanni e per la mobilità turistica, ma comunque tendenzialmente al di fuori dell'orizzonte temporale delle concrete scelte urbanistiche da compiere oggi: uno scenario a cui prepararsi e predisporre, ma senza ancora compiere scelte che trovino nell'esistenza di questa arteria le loro giustificazioni e condizioni di sostenibilità.

Il PRIT disegna inoltre un secondo livello gerarchico, costituito dalla "**rete di base principale**" di interesse regionale che rinfittisce la 'grande rete'. Per quanto riguarda il nostro territorio appartengono a questa rete principale di interesse regionale:

- la direttrice (Bologna)- Budrio- Molinella- Ospital Monacale- Voghiera- Cona-Ro- Polesella- (Rovigo);
- la direttrice dalla S.S. 16 a Portomaggiore- Dogato- Migliarino- Codigoro (ove si connette con la prevista E55);
- la diramazione di quest'ultima da Dogato a Copparo.

La 'Grande rete' e la rete 'regionale di base' nel PRIT:



Per quanto riguarda la “rete di base principale” di interesse regionale, nel nostro caso composta da strade di proprietà della Provincia, si pongono in questo territorio alcune esigenze ed opportunità di interventi di miglioramento per i quali si intende confrontare con la Provincia adeguate soluzioni da introdurre come previsioni nei PSC.

Per quanto riguarda l'itinerario di interesse regionale Molinella- Ospital Monacale- Voghiera- Cona- Ro, esso ha visto negli anni recenti un deciso potenziamento nel tratto dalla Superstrada (Gualdo) verso nord fino a Baura, con la realizzazione di una strada in nuova sede (quella definita forse impropriamente ‘Tangenziale-est di Ferrara’); viceversa restano interamente da definire le ipotesi di miglioramento del tratto da Gualdo verso sud, fino a Molinella. In questo tratto, che attraversa il territorio di Voghiera e di Argenta, si evidenziano, da nord a sud, i seguenti temi:

- l’esigenza di una diversa sede per l’attraversamento di Voghiera e fino alla S.S. 16, necessaria in relazione alle caratteristiche insediative e di pregio storico e ambientale del tracciato attuale, che escludono la possibilità potenziamenti in sede;
- il percorso dalla S.S. 16 a Molinella lungo l’argine del Po di Primaro, con gli attraversamenti di S.Nicolò, Ospital Monacale e Traghetto.

Per il primo tratto è matura la definizione di una proposta, che viene avanzata alla Provincia: piuttosto che una ‘circonvallazione’ di Voghiera che potrebbe avere impatti non positivi sulla conservazione del paesaggio storicizzato attorno ai complessi storici che caratterizzano questa località e finirebbe per tagliare aziende agricole, sembra più opportuno prevedere il rifacimento e allargamento di una serie di strade comunali atte a comporre un tracciato di circa 5,5 km, da nord di Voghenza allo svincolo di Montesanto sulla S.S. 16, che potrà sostituire un tratto di pari lunghezza dell’attuale S.P. 37; quest’ultimo potrebbe di conseguenza essere declassato a strada comunale e, sgravato dal traffico pesante, resterebbe idoneo per il traffico locale e quello turistico ed escursionistico. Tale nuovo percorso è schematicamente indicato nella Tav. 1.

Per il secondo tratto occorre sviluppare un confronto con la Provincia per individuare gli interventi puntuali che possono contribuire a migliorare i principali punti di strozzatura, di pericolosità e di conflitto con gli insediamenti latitanti, ritenendo peraltro di non poter ipotizzare varianti fuori sede .

Per quanto riguarda l'itinerario di interesse regionale dalla S.S. 16 a Portomaggiore- Dogato- Migliarino- Codigoro, essendo attuate le circonvallazioni di Portomaggiore e di Migliarino, si intende riconfermare con il PSC una previsione, già presente nel PRG vigente del Comune di Ostellato, ossia la possibilità di realizzare due opere sostitutive di altrettanti passaggi a livello: un sovrappasso ad est di Dogato sulla ferrovia per Codigoro, e un sottopasso ad ovest di Dogato in prossimità di S.Vito sulla nuova bretella ferroviaria per Portomaggiore, recentemente completata. Naturalmente il grado di opportunità della seconda delle opere suddette potrà essere valutato, insieme con la Provincia (trattandosi di strade provinciali) solo in relazione all’intensità di servizio ferroviario sulla nuova ferrovia.

Riguardo alla diramazione di questo itinerario da Dogato a Copparo si propone nel PSC l’opportunità di un intervento più sostanzioso, ossia di una variante di tracciato, che eviti l’attraversamento degli abitati di Rovereto e di Medelana. L’opera, della lunghezza approssimativa di 1,5 km, comporta anche un’opera d’arte per l’attraversamento della ferrovia Ferrara-Ostellato.

2.2.2 – La viabilità: la rete di interesse provinciale e locale

A valle dell’assetto delle reti di viabilità dichiarate di interesse regionale, l’attenzione dei Comuni e della Provincia, nel momento della formazione dei PSC, si deve concentrare su come risolvere o migliorare i nodi della rete di livello provinciale, e in

particolare come assicurare ai centri abitati e alle aree specializzate produttive la migliore accessibilità alle infrastrutture che compongono la rete primaria.

I principali nodi che si individuano nella rete di interesse provinciale, e che si sottopongono all'attenzione della Provincia per concertarne una soluzione, sono i seguenti.

- 1) Il completamento della circonvallazione di Portomaggiore fa sì che lungo la S.S.16 i flussi di traffico diretti a Portomaggiore, ovvero intesi a proseguire per Migliarino o Ostellato, avranno come principale svincolo di uscita quello della nuova strada di circonvallazione, che è spostato più ad ovest di un paio di km rispetto allo svincolo attuale di intersezione con la S.P. 68 Portomaggiore-Consandolo. Questo esito induce a ricercare un efficace collegamento di questo svincolo anche in direzione sud, quale diretta prosecuzione della nuova circonvallazione verso la S.P. 65 e Molinella. Oggi infatti l'itinerario Portomaggiore-Molinella implica un giro abbastanza tortuoso che attraversa l'abitato di Consandolo e due passaggi a livello. La realizzazione di un collegamento diretto fra lo svincolo della circonvallazione di Portomaggiore sulla S.S. 16 con la S.P. 65, della lunghezza di meno di due chilometri in parte realizzabile anche con la riqualificazione di strade locali esistenti, renderebbe molto più diretto e più corto il collegamento Portomaggiore-Molinella in direzione di Bologna e soprattutto eviterebbe l'attraversamento dei due passaggi a livello e dell'abitato di Consandolo, con evidenti benefici per la qualità urbana di quest'ultimo. Questa connessione potrebbe inoltre avere l'effetto di spostare una quota di traffico dalla S.P. 7 alla S.P. 26, cosa che avrebbe effetti benefici sugli abitati di Ospital Monacale e S.Nicolò.
- 2) All'altezza di S.Giovanni di Ostellato emerge l'opportunità di un collegamento carrabile fra questo centro abitato e l'area industriale SIPRO, attraverso un sottopasso sotto alla Superstrada, di sezione limitata ai veicoli leggeri, per agevolare un numero di spostamenti casa-lavoro che sta crescendo. Anche se in questo caso si tratta di viabilità comunale, l'interesse per quest'opera non è solo locale in quanto riguarda il miglioramento dell'accessibilità della più grande e importante area industriale di questo territorio.
- 3) un ulteriore tema di rilievo provinciale riguarda l'accessibilità locale all'area del Mezzano, con particolare riferimento alle esigenze di mobilità connesse alle aziende agricole e alle altre attività in esso presenti. La vasta area del Mezzano è collegata con l'esterno, in modo adeguato alle esigenze, verso est e verso ovest grazie alla provinciale Mondo Nuovo che l'attraversa in tutta la sua estensione, e verso nord attraverso la provinciale 'Alberello' e la Strada Argine di Agosta, che ha un ruolo di integrazione della viabilità provinciale. Viceversa l'area è mal collegata verso sud, solo nella sua estremità orientale attraverso la strada comunale per Anita che completa a sud verso Alfonsine il percorso della Strada Argine di Agosta. L'inadeguatezza di questo collegamento si evidenzia se si considera che esso serve sia a movimenti di merci connesse alle attività produttive agricole del Mezzano, sia ai movimenti turistici e del tempo libero connessi alla fruizione delle Valli di Comacchio. Si segnala quindi una duplice esigenza:
 - da un lato la strada comunale di Anita presenta caratteristiche geometriche e morfologiche inadeguate e fonte di pericoli, in particolare nel tratto a sud di Anita fino alla S.P.10, che si svolge sull'argine del paleolaveo del Reno. Dato anche il pregio ambientale e storico-testimoniale di questo percorso, la soluzione che si prospetta è quella del rifacimento della comunale in nuova sede al piede dell'argine, lasciando il percorso arginale riservato alla fruizione pedonale, ciclabile ed equitabile, di sicuro interesse in relazione

alle risorse ambientali presenti nella zona circostante (si è infatti ai margini del Parco del Delta);

- dall'altro, anche al fine di alleggerire l'uso della Strada Argine di Agosta e della strada per Anita da parte dei flussi connessi alle attività produttive per destinarla in modo più orientato ai flussi correlati alle risorse ambientali, sembra opportuno individuare un collegamento della Via Mondo Nuovo verso sud, verso la zona di Longastrino, oppure in alternativa verso Bando, che sia ottenibile attraverso limitati interventi di miglioramento di strade preesistenti. Qualora questo percorso venisse individuato verso Bando, esso potrebbe anche risolvere il problema del traffico di veicoli pesanti destinati alla centrale energetica a biomassa ivi attiva, che attualmente, e finché non sarà completata la nuova S.S. 16, comporta movimenti di veicoli pesanti su percorsi tortuosi e che vanno a creare problemi di compatibilità attraversando zone abitate (Portoverrara e zone residenziali nella porzione sud-est di Portomaggiore). Nella Tav. 1 sono individuate due possibili soluzioni a queste problematiche locali: una consiste nel miglioramento di una strada comunale che attraversa la bonifica del Mantello, l'altra consiste nel miglioramento di una strada comunale che collega la S.P. 48 con la S.P. 57 a nord-ovest di Bando.
- 4) Sul lato orientale dell'abitato di Portomaggiore, si individua l'opportunità di una serie di interventi per connettere, con nuovi percorsi che non attraversino le aree urbane, la Provinciale per Migliarino a nord con quella per Portoverrara-Bando a est e quest'ultima con la Provinciale per Consandolo verso sud. Per il primo di questi collegamenti si individuano soluzioni realizzabili con interventi locali (vedi cap. 4.4.1), mentre per l'altro collegamento, verso sud e est, si prende atto dello studio di fattibilità elaborato dalla Provincia, comprensiva di un sovrappasso ferroviario; quest'ultimo collegamento appare opportuno in particolare per alleggerire la zona orientale del paese dall'attraversamento del traffico pesante da e per la centrale elettrica a biomassa di Bando.
- 5) Infine si dovrà valutare il miglioramento del nodo stradale fra la SS16 e la SP 610 nel Comune di Argenta, così come richiesto dal Comune di Conselice, una volta però avviati i lavori di realizzazione del nuovo tracciato della SS 16 e con il concorso finanziario anche di Anas, Provincia di Ravenna e Provincia di Ferrara.

2.2.3 – La rete ferroviaria

Per quanto riguarda gli aspetti infrastrutturali, non si segnalano problematiche su cui concentrare l'attenzione nell'elaborazione dei PSC. Con l'apertura della bretella da Portomaggiore a Ostellato, le infrastrutture previste in questo territorio sono completate, considerando che vada demandata agli strumenti di pianificazione sovraordinati (PTCP) l'eventuale riapertura di ipotesi di fattibilità di un prolungamento ferroviario da Ostellato a Porto Garibaldi, ipotesi peraltro remote in quanto allo stato attuale non prese in considerazione nel PRIT. A questa ipotesi sarebbe legata anche la possibilità di servire con un raccordo ferroviario l'area industriale SIPRO, che potrebbe aumentare l'appetibilità di quest'area per talune tipologie di attività.

Alla pianificazione e programmazione sovraordinata sono inoltre demandate le prospettive di potenziamento del ruolo dell'itinerario Ferrara-Faenza-Rimini come parte dell'itinerario del corridoio adriatico per i treni merci.

L'attenzione va quindi rivolta alle problematiche riferite alla quantità e qualità dei servizi offerti, con specifico riferimento, in primo luogo, ai servizi passeggeri, sui quali

peraltro è scarsa la possibilità di incidenza delle amministrazioni locali, se non nella forma indiretta della rivendicazione.

Le limitazioni principali all'offerta di servizi più frequenti ed appetibili sono connesse ai limiti di risorse finanziarie della F.E.R e alla carenza di materiale rotabile adeguato, in particolare di motrici.

Sulla linea Ferrara-Codigoro si svolge attualmente un servizio passeggeri in ambito provinciale che rappresenta il principale mezzo di trasporto pubblico per una vasta utenza del Basso Ferrarese. Viene svolta altresì una parte di servizio di livello interprovinciale con alcune coppie di treni diretti Codigoro-Ferrara-Bologna.

Sulla linea Portomaggiore-Bologna il servizio offerto è rivolto prioritariamente ad un'utenza suburbana che interessa la tratta Budrio-Castenaso-Bologna, nella quale è previsto un servizio cadenzato alla mezz'ora, almeno nelle fasce orarie più importanti. Sono comunque da attendersi miglioramenti del servizio anche nel tratto successivo da Budrio a Portomaggiore, così come è prospettabile l'attivazione di qualche coppia di treni Codigoro -Bologna lungo il nuovo tracciato per Ostellato recentemente aperto, eventualmente in sostituzione delle attuali coppie di treni diretti Codigoro-Bologna via Ferrara.

In sostanza l'itinerario Bologna-Portomaggiore-Codigoro (e in futuro Adria), può essere utilizzato per tre diversi e complementari livelli di servizi passeggeri: uno di vero carattere metropolitano nell'area dei comuni della cintura bolognese fino a Budrio, un di livello di bacino fino a Portomaggiore con cadenzamento ai 60 minuti, e infine in servizio di carattere interprovinciale-regionale con un numero più limitato di fermate intermedie e di corse sul resto del tracciato fino a Codigoro.

Anche la linea ferroviaria Ferrara-Ravenna gioca un ruolo importante per lo sviluppo produttivo di questo territorio, con particolare riferimento al traffico merci e alla possibilità di sfruttare la linea per attività anche di tipo logistico, avendo un tracciato che lambisce l'area produttiva di Argenta-S.Antonio-Copernico e l'area produttiva di Portomaggiore. La linea, per la quale sono previste opere di ammodernamento (innalzamento del peso assiale, aumento modulo binari, ecc) ha caratteristiche che consentono la gestione del traffico misto (passeggeri e merci) e rientra nell'itinerario Ravenna-Ferrara-Guastalla-Reggio-Dinazzano, considerato strategico ai fini di una riorganizzazione su ferro dei flussi di merci fra porto di Ravenna ed Emilia Centrale. Anche dal punto di vista dei passeggeri consente di svolgere un ruolo rilevante nel trasporto dei lavoratori delle due suddette aree produttive sia dal ferrarese che dalla Romagna.

2.2.4 – La rete idroviaria

Anche per quanto riguarda l'idrovia le problematiche di natura infrastrutturale sono affrontate e risolte in sedi sovraordinate rispetto all'operatività dei Piani Comunali. Le opere di adeguamento alla navigazione di natanti della V° Classe sono progettate e programmate; peraltro, anche con questi interventi resteranno alcune limitazioni al pieno sviluppo del traffico nella tratta Migliarino-Ferrara: alcuni tratti con obbligo di senso unico alternato e limitazioni di altezza del natante.

Il completamento dell'adeguamento dell'idrovia alla V° classe consentirà comunque lo sviluppo di maggiori flussi di merci, senza che ciò debba essere visto come conflittuale con un parallelo sviluppo del diportismo nautico, che sembra essere una risorsa con buone potenzialità di crescita per le località interessate.

Per quanto riguarda la movimentazione di merci si confermano le due banchine di carico e scarico esistenti nel tratto fra Ostellato e S.Giovanni, per le quali il completamento dell'adeguamento alla V° classe potrebbe dare luogo ad opportunità di incremento dell'attività.

Per quanto riguarda il diportismo nautico, la Regione è dotata di strumenti di programmazione dello sviluppo della portualità turistica costiera, che definisce le possibilità di sviluppo e la capienza massima raggiungibile da ciascun porto costiero, anche in relazione ai rischi ambientali connessi all'impatto delle opere sulla dinamica della morfologia costiera; non risultano viceversa esservi da parte della Regione indicazioni progettuali, né limitazioni riguardo all'offerta di posti barca nelle acque navigabili interne. Pur senza formulare indicazioni precise, il PRIT (cap. 8.10.15) comunque si esprime in termini particolarmente favorevoli allo sviluppo di questa offerta:

“La peculiarità del diportismo nautico per acque interne consiste nel limitato impatto sul territorio, grazie al fatto che le darsene e le strutture di ormeggio non devono essere dimensionate per resistere alle azioni meteo-marine tipiche dei porti costieri, e presentano un notevole grado di ‘snellezza’ che ne facilita il corretto inserimento all’interno di contesti ambientali caratterizzati anche da grande pregio e sensibilità. La navigabilità interna, aumentando la disponibilità di posti-barca lungo il Po, può essere sfruttata anche come parziale risposta a una quota di domanda di posti barca sulla costa. Tale offerta potrebbe essere di interesse come alternativa allo stazionamento delle barche private nelle città seguito dal trasporto sulle strade verso il mare, spesso con la scorta della polizia.”

La possibilità di sviluppo del diportismo nautico lungo l'idrovia è direttamente correlata con l'offerta di servizi e di qualità ambientale lungo il percorso. A questo proposito molto si può fare nelle località interessate dal passaggio dell'idrovia per qualificare l'offerta:

- realizzazione di ormeggi e banchine dotate dei servizi tecnici (acqua, carburante, allacciamento alla rete elettrica, illuminazione);
- qualificazione delle sponde: pulizia, assetto della vegetazione, piantumazioni di filari di alberi....;
- restauro dei fronti edilizi affacciati sulle sponde, eliminazione di manufatti in disuso o incongrui;
- offerta di servizi ricettivi e ristorativi.

Inoltre lo sviluppo del turismo lungo l'asta navigabile interseca anche il tema del miglioramento della qualità delle acque che richiede la diminuzione del carico derivante dalle fognature; in particolare si pone l'esigenza del superamento dei piccoli depuratori, in genere scarsamente efficienti, a favore di soluzioni centralizzate, eventualmente accompagnate da bacini di fitodepurazione.

In particolare Migliarino, che si trova grossomodo a metà strada fra le due mete più attrattive per il diportista (Ferrara e Comacchio), che è la maggiore località affacciata direttamente sull'idrovia in tutto questo tratto, e che si è già dotata di una banchina per barche da diporto, presenta valide pre-condizioni per essere la tappa intermedia più frequentata.

L'ipotesi di realizzazione presso Migliarino di un nuovo insediamento produttivo del settore della nautica in fregio all'idrovia, integrato da una nuova darsena per barche da diporto, impianti di rimessaggio e servizi turistici, non può che rafforzare lo sviluppo del settore. In questo caso lo sviluppo dell'attività manifatturiera e quello delle attività turistiche possono essere non solo non conflittuali ma sinergiche.

Naturalmente occorre che la realizzazione di questo polo di attività sia valutata ponendo grande attenzione agli impatti ambientali e all'inserimento paesaggistico, in modo da non essere conflittuale con ciascuno dei molteplici ruoli che riveste l'idrovia, fra i quali quello di itinerario di flussi turistici e di corridoio ecologico.

2.3 – IL SISTEMA DEGLI AMBITI SPECIALIZZATI PER ATTIVITÀ PRODUTTIVE

2.3.1 – Le caratteristiche dell’offerta attuale

Il Quadro Conoscitivo restituisce alcune indicazioni di grande interesse che devono essere valutate in sintonia con le prospettive di sviluppo del settore produttivo industriale e artigianale.

Innanzitutto deve essere evidenziato che, in valori assoluti, l’offerta di aree a destinazione produttiva, composta da aree esistenti e previsioni dei PRG, supera i 700 ha; di questi però oltre il 40% è costituito da “nuove” zone, ancora da attuare, introdotte dagli attuali strumenti urbanistici, e in alcuni casi, già ereditate da quelli passati.

A fronte di questo residuo, di proporzioni ingenti, i dati economici tendenziali del settore non appaiono proporzionati a motivare una crescita quantitativa di tali proporzioni; anche i dati sulla produzione edilizia degli ultimi dieci anni mostrano una capacità di assorbimento da parte del mercato assai inferiore al grande stock di aree oggi disponibili.

La maggior parte delle zone classificate come “D” e destinate ad attività industriali o artigianali, oltre l’85% del totale, ricade entro uno dei 35 “ambiti specializzati per attività produttive”, riconosciuti e schedati nel Quadro Conoscitivo (sono stati riconosciuti come tali in prima approssimazione le zone superiori a 2 ha). Il numero particolarmente elevato degli ambiti riconosciuti e la loro distribuzione territoriale evidenzia la politica perseguita finora, che è consistita nel dotare ogni insediamento urbano di un qualche rilievo della propria zona industriale-artigianale, oltre che a collocare qualche ulteriore area produttiva non in prossimità di centri abitati ma a ridosso di assi stradali importanti, o ancora, in alcuni casi, in posizione isolata in aperta campagna. Si è perseguita quindi una politica di distribuzione territoriale estesa. Infatti la maggior parte degli ambiti – 21 - ha una dimensione prevista in PRG inferiore ai 10 ha, e 13 non arrivano a una estensione di 5 ha; si tratta cioè di situazioni in cui prevale la dimensione piccola, o piccolissima, dell’insediamento. Inoltre, osservando le dimensioni delle aree fino ad oggi attuate, si vede che solo 8 dei 35 ambiti hanno una superficie occupata superiore ai 10 ha.

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

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

In particolare emergono, come elementi strutturanti di scala vasta, i due assi della “Grande rete” viaria regionale, rappresentati dalla Superstrada e dal nuovo tracciato della Statale 16, che vanno a formare una grande Y, convergente da un lato verso Ferrara, e diramata dall’altro su Ravenna e su Comacchio. Queste due arterie saranno anche in futuro – anche quando fosse realizzata la E55 -gli elementi portanti in grado di supportare lo sviluppo produttivo del territorio dei 5 Comuni, permettendo relazioni più efficienti sia al proprio interno, sia con i territori esterni più dinamici.

Dal Quadro Conoscitivo e dall’insieme degli obiettivi strategici emerge un dato particolarmente importante, per cui lo sviluppo e la qualificazione del territorio dei 5 Comuni, non passa più necessariamente solo attraverso uno sviluppo industriale. Emergono anche altri campi, a volte anche più dinamici, come la valorizzazione ambientale e turistica, il consolidamento e miglioramento dello stato sociale, che si presentano come i settori in cui veramente si può cercare di migliorare gli aspetti qualitativi ed identitari del territorio. Ciò significa che da un lato le politiche industriali, intese come fattore di sviluppo e crescita, non ricoprono più quel ruolo egemone che hanno avuto in passato; dall’altro emerge la necessità di ripensare tali politiche industriali valutando ancor più attentamente le loro eventuali ricadute negative sull’insieme degli altri sistemi, riconosciuti ormai di pari importanza. In particolare si evidenzia la duplice necessità di raccordare le politiche di settore con la valorizzazione ambientale, sia per non comprometterne delle risorse, sia per migliorare le condizioni ecologiche delle aree produttive.

L’osservazione dettagliata delle diverse aree produttive mostra, inoltre, alcune differenze e caratterizzazioni, che diventano sostanziali per il conseguimento di una politica di valorizzazione del settore produttivo, individuando, di volta in volta, elementi di criticità o opportunità di sviluppo o trasformazione.

Innanzitutto emerge l’area SIPRO di Ostellato, frutto di cospicui investimenti anche regionali, di particolare rilievo territoriale, sia per le sue dimensioni, sia per la tipologia di attività ospitate, sia per il buon livello di connessione al sistema infrastrutturale principale.

Si riconosce poi un gruppo, limitato, di situazioni che presentano caratteristiche di efficace congruità all’armatura infrastrutturale territoriale e non mostrano evidenti punti di contrasto con le altre politiche di valorizzazione, a partire dal sistema ambientale. Fra queste in particolare spiccano per l’ampiezza degli insediamenti già in essere l’area produttiva di Argenta (“Via Copernico”), quella di S.Biagio e quella presso la SS16 di Portomaggiore, a Ripapersico, efficacemente servibili dalla viabilità regionale (S.S.16), nonché quella di Gualdo sulla Superstrada.

Vi sono poi alcuni ambiti, di più antico insediamento, localizzati a ridosso dei maggiori centri urbani, in cui sono già in atto delle trasformazioni verso usi più compatibili con l’ambiente urbano, di cui è prevedibile e auspicabile una loro progressiva riconversione.

La maggior parte degli ambiti presenta invece caratteristiche dimensionali e localizzative tali da rendere sconsigliabile una loro ulteriore espansione; sono i casi in cui l’insediamento produttivo è dislocato ai margini dei centri urbani più piccoli, a volte a ridosso di elementi e sistemi naturalistici di pregio, in posizione defilata rispetto alle infrastrutture principali, con superfici complessive di dimensioni non apprezzabili.

Infine vi sono alcuni ambiti che presentano quote di previsione consistenti, che non risultano del tutto supportate né da un quadro generale di obiettivi strategici, né da particolari condizioni del contesto, per lo più sfavorevoli ad un loro potenziamento e sviluppo. Particolarmente significativo è il caso dell’ambito in fregio alla Superstrada in comune di Migliarino (nel Q.C. denominato “via Ostellato”), dove è prevista un’area di circa 70 ha, non attuata, tesa a creare un nuovo polo produttivo lungo la superstrada, seguendo il modello dell’area SIPRO, e costituendosi in sostanza come alternativa

concorrenziale ad essa. Per queste situazioni, quindi, si deve prospettare una sostanziale riduzione delle previsioni.

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

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

2.3.2 – Un'offerta più qualificata e selettiva attraverso il coordinamento intercomunale delle scelte urbanistiche

Il piano associato offre la possibilità di operare sul territorio seguendo logiche più ampie della prospettiva della scala comunale, consentendo di attivare politiche più rispondenti alle reali necessità di adeguamento del settore produttivo, al fine di costituire un'offerta più qualificata. Per raggiungere questo obiettivo, in un quadro tendenziale di scarsità di risorse economiche e di probabile riduzione di addetti, appare necessario operare una forte selezione qualitativa dell'offerta, che consideri e distingua le reali potenzialità delle diverse situazioni rilevate.

L'individuazione di pochi ambiti specializzati produttivi effettivamente in grado di svolgere un ruolo sovralocale e di attrarre imprese dall'esterno del territorio, sui quali concentrare in via preferenziale le maggiori ipotesi di sviluppo, e l'individuazione di un numero limitato di ambiti, di rilievo sovralocale e locale, sui quali concentrare gli investimenti per la loro dotazione di infrastrutture e servizi appare come una scelta necessaria. Non è solo la situazione congiunturale che costringe ad una revisione strategica delle diverse opportunità finora perseguite, ma è anche il "paradigma" qualitativo che richiede di ammodernare l'offerta produttiva verso una maggiore attrattività e sostenibilità ambientale degli ambiti. Ciò significa sostanzialmente che, come illustrato dettagliatamente oltre, la trasformazione in Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA) comporta investimenti anche cospicui da parte degli Enti Locali, economicamente sostenibili solo in un numero circoscritto di casi.

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

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

Ne deriva una articolazione dei ruoli e delle politiche di intervento degli ambiti produttivi che distingue in primo luogo, come richiede l'art. A-13 della L.R. 20/2000, gli "ambiti specializzati di rilievo sovra-comunale" da quelli "di rilievo comunale":

Ambiti specializzati per attività produttive esistenti di rilievo sovra-comunale, di cui promuovere lo sviluppo e in cui concentrare gli investimenti per la loro qualificazione dal punto di vista infrastrutturale, ambientale e dei servizi come APEA (art. A-14 della L.R. 20/2000);

Eventuali nuovi ambiti per attività produttive di rilievo sovra-comunale di cui promuovere la realizzazione con riferimento a particolari specializzazioni;

Ambiti specializzati per attività produttive di rilievo comunale suscettibili di sviluppo, da qualificare anch'essi dal punto di vista logistico, infrastrutturale, ambientale e dei servizi come APEA;

Ambiti specializzati per attività produttive di rilievo comunale da confermare e consolidare nel loro assetto attuale, o eventualmente, al più, nella dimensione già prevista nei PRG vigenti per le esigenze delle aziende locali;

Aree produttive esistenti in cui prospettare la progressiva riconversione,; a seconda dei casi e dei contesti, verso insediamenti a destinazione mista urbana, ovvero verso il recupero ambientale.

Gli *ambiti specializzati per attività produttive di rilievo sovracomunale* sono quei casi selezionati di aree produttive esistenti alle quali, in virtù dell'ottimale collocazione rispetto alle infrastrutture primarie e alla non conflittualità con la tutela di valenze ambientali primarie. può essere riconosciuto un ruolo economico e sociale ed una potenzialità di sviluppo anche a servizio dell'economia del territorio di più comuni. In queste situazioni sono da potenziare e valorizzare le connessioni con la rete viaria regionale e la dotazione di servizi e di infrastrutture ambientali; per ciascuno di essi si deve prevedere un programma di azioni per il progressivo raggiungimento dello standard di aree ecologicamente attrezzate, anche riqualificando le parti già costruite.. Coerentemente, devono concentrarsi in questi ambiti le previsioni di sviluppo e crescita industriale-artigianale dei cinque comuni e qui vanno convogliate prioritariamente le risorse pubbliche e private necessarie per sostenere e raggiungere un più alto livello qualitativo.

Fra gli ambiti specializzati di rilievo sovracomunale si individua in primo luogo, per l'ampiezza e per il ruolo che le è stato riconosciuto anche nella programmazione degli investimenti da parte regionale, l'area SIPRO di Ostellato, la quale appare evidentemente come l'area elettiva per offrire in questo territorio possibilità di insediamento per attività anche di grandi dimensioni di provenienza regionale ed extra-regionale. Quest'area non presenta controindicazioni ambientali ad un ulteriore sviluppo, all'occorrenza anche ampio; per essa sono da potenziare/valorizzare i collegamenti infrastrutturali esistenti e l'offerta di servizi alle imprese e agli addetti; nuove opportunità possono inoltre derivare dal potenziamento dell'idrovia che passa in prossimità. Connessa a questa area vi è il nuovo ambito specializzato di valenza comunale a Migliarino in fregio all'idrovia, che appare idoneo a fornire un'offerta insediativa specialistica 'unica' sia per attività connesse alla logistica (possibilità di interscambio fra idrovia, ferrovia e superstrada), sia per attività connesse alla nautica e al turismo diportistico. Questa localizzazione, fra l'altro non distante dall'area produttiva SIPRO di Ostellato, è da ritenere possa svolgere appunto un ruolo complementare a quest'ultima per questo tipo di attività e che integra la futura area ecologicamente attrezzata accrescendone le dotazioni infrastrutturali.

In secondo luogo si riconosce una rilevanza sovracomunale anche al polo produttivo di Argenta, costituito da due aree industriali a nord e a sud del capoluogo, che possono svolgere un ruolo complementare; ci si riferisce all'area immediatamente a nord di Argenta ("Via Copernico") in fregio alla ferrovia FE-RA, e all'area produttiva di S.Biagio, 5 km a sud di Argenta, anch'essa in fregio alla ferrovia e servita in passato da un binario di servizio. Per la prima, di spiccato carattere manifatturiero, si individuano valide opportunità di sviluppo sull'altro lato della ferrovia, fino ad affacciarsi

sulla nuova sede della S.S.16; per la qualificazione di quest'area nella direzione delle prestazioni di A.P.E.A. sono già stati stanziati specifici finanziamenti comunali. Per la seconda, interessata da insediamenti attualmente in parte dimessi, si prospetta un riuso e completa riqualificazione che può trovare nelle attività logistiche la sua vocazione principale. Questi due ambiti, nel loro insieme, possono qualificarsi come la risposta da privilegiare per le opportunità di sviluppo economico della direttrice insediativa-infrastrutturale verso Ravenna e il ravennate.

Negli **ambiti specializzati per attività produttive di rilievo comunale** si riconosce, come già accennato, l'area di Migliarino presso l'idrovia che grazie alla sua vocazione logistica assume un rilievo strategico assieme all'area Sipro di Ostellato. Queste nuove opportunità di sviluppo traggono motivazioni da vocazioni locali e dotazioni infrastrutturali non ancora sviluppate, e che si ritiene possano dare luogo ad attività e dinamiche rilevanti su un territorio prospiciente all'area sovracomunale di San Giovanni.

Negli ambiti di rilievo comunale si riconoscono inoltre tutti quei casi, numerosi, a cui non appare riconoscibile un ruolo sovracomunale, ma piuttosto si prevede che si confermino come zone produttive per il consolidamento dell'economia locale, e in particolare per lo sviluppo ed eventuale trasferimento e riallocazione delle attività già in essere e per eventuali altre attività artigianali. In questa numerosa famiglia di aree vanno peraltro riconosciute più precise caratterizzazioni e differenti linee evolutive

Si individuano in primo luogo alcune aree comunali per le quali, essendo ottimamente collocate rispetto al sistema delle infrastrutture, non mostrando controindicazioni ambientali allo sviluppo, e rappresentando la risposta a specifiche esigenze o opportunità, si motiva la previsione di ulteriori possibilità di crescita e l'intenzione di investire per la qualificazione, nella direzione di far raggiungere anche a queste i requisiti di APEA.

Si riconoscono queste specifiche opportunità all'area produttiva di Ripapersico di Portomaggiore e all'area produttiva di Gualdo in comune di Voghiera. La prima di recente insediamento, in fregio alla S.S. 16, presenta ottime caratteristiche di accessibilità regionale grazie alla presenza della SS 16; il suo ampliamento deve in particolare rispondere alla cospicue esigenze di riallocazione di attività produttive insediate a Portomaggiore in aree a ridosso di zone urbane residenziali per le quali si prospetta un percorso di progressiva trasformazione. Quest'area è stata preferita a quella presso il capoluogo sul lato sud della stazione ferroviaria. Per quanto riguarda l'area di Gualdo, in fregio alla Superstrada, pur di non grandi dimensioni (ma ampliabile all'occorrenza senza particolari limitazioni), essa può rappresentare una risposta qualificata alle opportunità di sviluppo di piccole imprese di un territorio a cavallo del comune di Ferrara, beneficiato dal recente insediamento del nuovo ospedale, opportunità che difficilmente potrebbero trovare risposta idonea nelle più lontane aree della SIPRO o di Portomaggiore.

Il gruppo più numeroso di aree produttive di rilevanza locale è costituito dalle aree industriali-artigianali di medio-piccole e piccole dimensioni, cresciute per lo più a ridosso dei centri abitati intermedi, nonché dai maggiori stabilimenti produttivi unitari sparsi nel territorio rurale, quali gli zuccherifici. In linea generale, non sono questi gli ambiti su cui puntare per lo sviluppo del settore produttivo e in cui, quindi, si prevedono ulteriori quote di espansione, fatte salve naturalmente le esigenze di ampliamento delle aziende già insediate ovvero di riallocazione di attività locali; per queste aree va valutata caso per caso l'opportunità di conferma o meno i residui non attuati previsti nei piani regolatori vigenti. In questa casistica si riconoscono alcune differenze che, seppure in linea generale, devono essere richiamate, perché possono ulteriormente articolare le opzioni di intervento.

Si segnalano in particolare alcune situazioni in cui l'area produttiva si trova interamente o parzialmente inserita in contesti di particolare pregio ambientale. In alcuni casi, l'area si colloca lungo le matrici di valorizzazione territoriale individuate nel precedente capitolo, e può costituire un elemento di forte incompatibilità, ma anche di differenti potenzialità, la dove sia già in atto una riconversione o sia prevedibile una più o meno prossima dismissione. È il caso dell'area individuata nel Quadro Conoscitivo con il n.13 'Casino Campotto', in cui si stanno insediando attività di promozione dei prodotti tipici, o i casi delle vasche dell'ex-Zuccherificio di Molinella (ambito n.8), dell'ex Zuccherificio di Bando (ambito n.5), dove oggi è insediata una centrale a biomassa; potrebbe essere il caso anche delle vasche dello zuccherificio di Ostellato nell'eventualità di dismissione dello zuccherificio stesso. La presenza di elementi di potenziale interesse ambientale, come le vasche degli zuccherifici, e le eventualità di una loro futura dismissione, deve indurre a prevedere interventi di riconversione appropriata.

Vi sono poi altri casi in cui, ad una più o meno marcata scarsa compatibilità con l'ambiente naturale ed urbano, non corrispondono prospettive di trasformazione e valorizzazione dell'ambito produttivo; in questi casi, come ad Ostellato (ambito n.22), dove l'area industriale si colloca all'imbocco del sistema delle Vallette, a Portomaggiore (ambito 28 e 33), a Gambulaga (ambito 30) e a Voghiera (ambito 35) sono da prevedersi, entro i propri limiti, azioni di miglioramento e mitigazione ambientale, senza comunque prevedere espansioni.

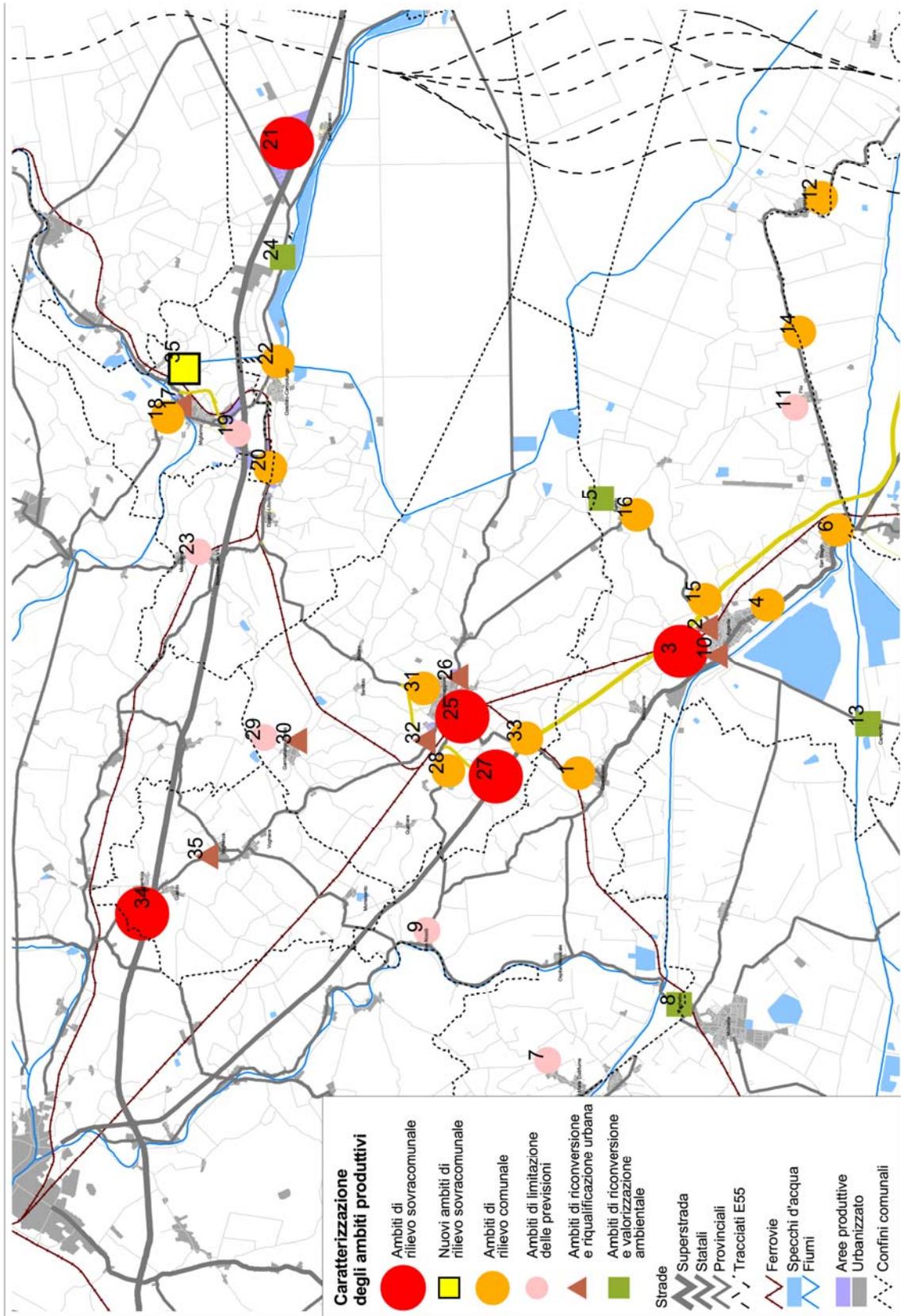
Infine vi sono altri casi in cui l'ambito produttivo non presenta particolari condizionamenti di carattere ambientale; in queste circostanze devono essere valutate, caso per caso, le quote residue di espansione, che devono comunque tendere a dare maggiore unitarietà e compattezza all'ambito medesimo. In questi casi si possono manifestare puntuali necessità di adeguamento rispetto alla rete infrastrutturale locale e di miglioramento delle condizioni ecologiche.

Nelle aree produttive di rilievo locale ricadono anche quei casi in cui risulta evidente la marginalità rispetto al complessivo sistema produttivo e insediativo. A questa categoria appartengono soprattutto le aree artigianali sorte a ridosso delle località minori, aree di piccola estensione e decentrate rispetto al sistema infrastrutturale principale. In queste situazioni sembra opportuno non confermare le eventuali quote di espansione residue, salvo che per esigenze di ampliamento o ricollocazione di aziende già insediate; nel caso di esigenze di sviluppo consistenti di tali imprese va valutata la possibilità di favorire una loro eventuale ricollocazione in uno degli ambiti per i quali si preveda lo sviluppo e la qualificazione come APEA.

Infine, per un gruppo di aree produttive si prospetta un percorso di progressiva riconversione; si tratta delle aree industriali di più vecchio impianto, sorte in passato a ridosso dei centri cittadini maggiori, presentano evidenti condizioni di conflitto con il tessuto edilizio prevalentemente residenziale circostante; in alcuni casi si registrano già trasformazioni in atto, anche se parziali, verso usi di carattere urbano. In queste situazioni sono da incentivare le ipotesi di riqualificazione in aree a destinazione mista (artigianato urbano, commercio, servizi) o anche residenziale. Particolare attenzione si dovrà porre al re-inserimento di queste aree nella trama delle relazioni urbane, sia per gli aspetti funzionali (reti di mobilità ma anche di attività) che fisico-morfologici, privilegiando la continuità degli spazi aperti collettivi. Questi ambiti sono cioè da considerare occasioni uniche per intervenire sul sistema urbano consolidato per migliorarne sia l'organizzazione funzionale complessiva, sia il disegno urbano, sia la definizione con il territorio circostante.

Le differenti **politiche** e conseguenti **previsioni** che si propone di introdurre nei PSC sono così riassumibili, in relazione ai differenti ambiti, qui individuati con il numero della relativa scheda contenuta nel Quadro Conoscitivo:

1. Ambiti specializzati per attività produttive esistenti, di rilievo sovracomunale di cui promuovere prioritariamente lo sviluppo e in cui concentrare gli investimenti per la loro qualificazione come APEA:
 - n. 21. area 'SIPRO' – comune di Ostellato;
 - n. 3 e n.6 . 'Via Copernico' e 'S.Biagio'– comune di Argenta;
2. Ambiti specializzati per attività produttive di rilievo comunale, di cui promuovere lo sviluppo e di cui avviare la qualificazione dal punto di vista logistico, infrastrutturale e ambientale come APEA:
 - nuovo ambito c/o Idrovia – comune di Migliarino, per attività logistiche connesse all'idrovia e per attività connesse alla nautica;
 - n.27. 'Ripapersico' – comune di Portomaggiore;
 - n.34. 'Gualdo' – comune di Voghiera;
3. Ambiti specializzati per attività produttive di rilievo comunale da confermare e consolidare, quale risposta ad esigenze locali
 - 1. Consandolo – Argenta;
 - 11. Filo – Argenta;
 - 12. Longastrino – Argenta;
 - 19. Via Ostellato – Migliarino/Ostellato (largamente ridimensionata);
 - n.25. 'Stazione' - Portomaggiore
 - 31. Portomaggiore nord – Portomaggiore;
4. Aree produttive di rilievo locale da consolidare nel loro stato attuale (ossia non confermando le eventuali previsioni di espansione non attuate), fatte salve naturalmente le eventuali esigenze di ampliamento delle aziende già insediate o di riconversione di insediamenti dismessi:
 - 9. San Nicolò – Argenta;
 - 14. Molino di Filo – Argenta;
 - 15. Correggiolo – Argenta;
 - 16. Bando – Argenta;
 - 18. Frigo Capof – Migliarino;
 - 20. Libolla – Migliarino/Ostellato;
 - 22. Ostellato – Ostellato;
 - 23. Rovereto – Ostellato;
 - 24. Zuccherificio Coprob – Ostellato;
 - 29. Gambulaga nord – Portomaggiore;
 - 33. Portomaggiore SS 16 – Portomaggiore;
5. Aree produttive di rilievo locale in cui, in caso di dismissione o modifica delle attività in essere, prospettare trasformazioni nella direzione della valorizzazione ambientale:
 - 5. Ex zuccherificio di Bando – Argenta;
 - 8. vasche zuccherificio Via Zenzalino (c/o Molinella) – Argenta;
 - 13. Casino Campotto – Argenta;
 - 24. Zuccherificio Coprob – Ostellato (limitatamente alle vasche)
 - 28. Portorotta – Portomaggiore;
6. Aree produttive esistenti in cui, in caso di dismissioni prospettare la progressiva riconversione in aree a destinazione mista urbana:
 - 2. Via del Fitto – Argenta;
 - 4. Argenta sud – Argenta;
 - 7. Santa Maria Codifume – Argenta;
 - 10. Argenta nord – Argenta;
 - 17. Migliarino centro – Migliarino;
 - 26. Portomaggiore-est – Portomaggiore;
 - 30. Gambulaga – Portomaggiore;
 - 32. Portomaggiore-ovest – Portomaggiore;
 - 35. Voghenza – Voghiera;



Caratterizzazione delle politiche per i diversi ambiti produttivi

2.3.3 – La qualificazione degli ambiti produttivi sovracomunali come aree ecologicamente attrezzate

Ciascun ambito produttivo di rilievo sovracomunale rappresenta un'occasione significativa per attivare politiche tese alla sostenibilità e alla riqualificazione ambientale degli insediamenti; in particolare, rappresentando ciascun ambito una significativa concentrazione di fattori di impatto ambientale (consumi energetici, consumi idrici, produzione di rifiuti, movimentazioni di merci, spostamenti di persone, potenziali emissioni inquinanti) essi sono luoghi privilegiati e prioritari per attivare politiche per la migliore gestione dei rifiuti, per il risparmio idrico, per una gestione sostenibile della mobilità indotta, nonché per il risparmio energetico (in applicazione del "Piano-programma per la promozione del risparmio energetico e dell'uso razionale dell'energia, la valorizzazione delle fonti rinnovabili e l'ordinato sviluppo degli impianti e delle reti di interesse provinciale" che la Provincia deve elaborare ai sensi della L.R. 23/12/2004 n. 26).

Gli ambiti produttivi di rilievo sovracomunale sono quelli prioritari per costruire e promuovere un percorso di avvicinamento per divenire a tutti gli effetti Aree Ecologicamente Attrezzate.

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

La Regione Emilia-Romagna ha introdotto le AEA nella L.R. 20/2000 e nella Direttiva generale per l'attuazione della L.R. 9/99 sulla "Procedura di valutazione dell'impatto ambientale", ma non ha ancora emanato l'atto di coordinamento tecnico che precisa i requisiti prestazionali da rispettare. La L.R. 20/2000 specifica che le AEA sono individuate dal Comune nel PSC, oppure, quando sono di rilievo sovracomunale, dalla Provincia nel PTCP (ma Ferrara non lo ha ancora fatto). Da sottolineare il fatto che ogni area produttiva di rilievo sovracomunale di nuovo impianto deve assumere i caratteri propri delle AEA. Secondo la direttiva sulla VIA i criteri da rispettare sono differenziati a seconda che si tratti di aree di nuovo impianto o di aree pre-esistenti da riqualificare.

Nel caso di aree di nuovo impianto:

- deve essere individuato il soggetto gestore unico delle infrastrutture, dei servizi e delle altre dotazioni dell'area;
- deve essere progettata e realizzata secondo determinati contenuti urbanistico-territoriali di qualità sulla base di una serie di specifiche;
- deve essere attuata una gestione ambientale di qualità sulla base di una serie di specifiche.
- Nel caso di aree produttive preesistenti si individua una sorta di tappa di avvicinamento ("aree dotate delle infrastrutture e degli impianti tecnologici e sistemi necessari a garantire la tutela della salute della sicurezza e dell'ambiente"), per la quale occorre quanto meno che venga assunto un impegno comune dei diversi soggetti interessati:
- a definire il "programma ambientale", ossia il programma degli interventi di riqualificazione dell'insediamento;

- a realizzare le condizioni e gli impegni contenuti nel programma ambientale.

Per tutti gli ambiti produttivi che si individuano come 'di rilievo sovracomunale' la suddetta Direttiva regionale sulla VIA indica le politiche e azioni da attivare che qui si richiamano in sintesi:

La funzione di *soggetto gestore* può essere esercitata:

- da imprese specializzate per la gestione di infrastrutture, servizi e attrezzature, anche mediante apposite convenzioni con il Comune, al fine di metterle a disposizione di imprese produttive;
- da imprese produttive associate, anche in forma consortile, interessate all'utilizzo e/o alla gestione di tali infrastrutture, servizi e attrezzature, anche mediante apposite convenzioni con il Comune;
- con affidamento della gestione di uno o più delle infrastrutture, dei servizi e delle attrezzature dell'area, ad una o più delle imprese insediate nell'area, sulla base di specifici accordi tra le parti interessate;
- da Comuni singoli o associati, mediante:
 - società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale, costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio ai sensi della lettera e) dell'art. 113 del D.Lgs. 267/2000;
 - società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria, ai sensi della lettera f) dell'art. 113 del D.Lgs. 267/2000;
 - concessioni a terzi di cui alla lettera b) dell'art. 113 del D.Lgs. 267/2000;
- da Consorzio tra Enti Locali.

Il soggetto gestore delle infrastrutture, dei servizi e delle attrezzature in dotazione alle aree ecologicamente attrezzate, oltre a fornire i servizi alle imprese (energia, acqua, depurazione, gestione rifiuti), può acquisire, per conto delle stesse imprese, le ulteriori autorizzazioni ambientali necessarie per le attività insediate nell'Area.

I *contenuti di assetto territoriale di qualità* riguardano l'assetto infrastrutturale e le prestazioni di sostenibilità infrastrutturale. Essi riguardano in particolare:

- l'adeguatezza delle reti fognanti di recapito dell'area ecologicamente attrezzata, in termini quantitativi e qualitativi e di efficienza funzionale;
- la capacità di smaltimento delle reti fognanti principali e la potenzialità della rete idraulica di bonifica e degli impianti idrovori, che devono essere adeguati rispettivamente al deflusso degli scarichi e delle acque meteoriche;
- il fabbisogno energetico degli impianti produttivi, che deve essere rapportato alla capacità della rete e degli impianti di distribuzione di energia esistenti o previsti;
- il fabbisogno idrico degli impianti produttivi, che deve essere rapportato alla qualità ed alla disponibilità della risorsa idrica ed al suo efficiente e razionale uso; deve essere perseguito l'obiettivo di differenziare gli approvvigionamenti in funzione dell'uso;
- l'accessibilità territoriale: le infrastrutture per l'accesso al sistema trasportistico primario definito dal PRIT e dal PTCP non devono superare i livelli di congestione in seguito alla attuazione dell'AEA; le stesse infrastrutture stradali di accesso territoriale all'AEA devono evitare l'attraversamento di centri urbani; in particolare deve essere perseguito l'obiettivo della realizzazione di adeguati sistemi di accessibilità alla rete ferroviaria.

I *contenuti di assetto urbanistico di qualità* riguardano l'assetto fisico, le opere di urbanizzazione e le dotazioni ecologico-ambientali. Essi riguardano in particolare:

- le destinazioni d'uso: in particolare deve essere escluso l'uso residenziale, con l'eccezione degli alloggi dei proprietari o dei custodi;
- l'approvvigionamento idrico: presenza di impianti ed opere di allacciamento ad impianti acquedottistici; deve essere perseguito l'obiettivo di escludere il prelievo idrico in falda;
- le reti di smaltimento: impianti separati tra rete di canalizzazione delle acque meteoriche e rete fognante;
- l'adeguatezza degli impianti alle prestazioni definite nelle condizioni di gestione ambientale di qualità: per il recupero, trattamento e riciclo delle acque meteoriche e per lo smaltimento dei reflui;
- l'allacciamento ad impianto di depurazione unico/consortile dell'area ecologicamente attrezzata o allacciamento a quello civile;
- le dotazioni di spazi ed impianti d'area per il recupero e riuso dei rifiuti, prioritariamente, e secondariamente per il loro smaltimento;
- la realizzazione dei servizi tecnologici nelle aree di nuova urbanizzazione o il rifacimento di quelli esistenti tramite cunicoli unici, secondo le disposizioni previste dalla "Direttiva per la razionale sistemazione degli impianti tecnologici nel sottosuolo" (G.U. 11 marzo 1999);
- la dotazione di sistemi di telecomunicazione a tecnologia avanzata;
- le reti ed impianti di distribuzione dell'energia elettrica, del gas ed altre forme di energia, e di pubblica illuminazione, che devono utilizzare impianti e sistemi in grado di perseguire il risparmio energetico ed il contenimento dell'inquinamento luminoso;
- la mobilità interna all'area, che deve rispondere alle migliori pratiche per la sicurezza stradale, deve agevolare la mobilità ciclabile in condizioni di sicurezza, deve prevedere spazi attrezzati per l'attesa e la fermata dei mezzi di trasporto pubblico, ove previsti, e adeguati spazi e sistemi di accessibilità per i mezzi di emergenza e soccorso;
- le dotazioni ecologico-ambientali, ossia in particolare:
 - la dotazione di spazi ed opere per la mitigazione di impatto sul contesto paesaggistico urbano e rurale,
 - l'inquinamento acustico: individuazione di spazi ed opere di mitigazione dell'inquinamento acustico;
 - l'inquinamento elettromagnetico: fasce di ambientazione per la mitigazione dell'inquinamento elettromagnetico, ai sensi della L.R. 30/2000;
 - dotazione di spazi con particolare attenzione sia a favorire il miglioramento dell'habitat naturale, contribuendo alla realizzazione, al potenziamento e al ripristino di elementi funzionali della rete ecologica, sia a garantire un miglior equilibrio idrogeologico e la funzionalità della rete idraulica superficiale, anche attraverso il contenimento della impermeabilizzazione dei suoli.

Le condizioni di *gestione ambientale di qualità* riguardano in particolare i seguenti aspetti:

- devono essere prese le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento, applicando nei casi previsti dalla Direttiva 96/61/CE le migliori tecniche disponibili;
- non si devono verificare fenomeni di inquinamento significativi;
- deve essere evitata la produzione di rifiuti, a norma della direttiva 75/442/ CEE del Consiglio del 15 luglio 1975 e del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n.22, e successive modificazioni ed integrazioni; in caso contrario i rifiuti sono recuperati o, ove ciò sia tecnicamente ed economicamente impossibile, sono eliminati evitandone e riducendone l'impatto sull'ambiente, a norma del medesimo decreto legislativo 5 febbraio 1997, n.22;
- l'energia deve essere utilizzata in modo efficace;
- devono essere prese le misure necessarie per prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze;
- devono essere previste forme di razionalizzazione e di gestione manageriale della mobilità degli addetti estesa all'intera area, da parte del soggetto gestore o di altro soggetto incaricato;
- deve essere evitato qualsiasi rischio di inquinamento al momento della cessazione definitiva dell'attività ed il sito stesso ripristinato ai sensi della normativa vigente in materia di bonifiche e ripristino ambientale.

Dal momento in cui risultano verificate le seguenti condizioni:

- è stato individuato il soggetto gestore;
- sono stati definiti i contenuti di assetto territoriale e urbanistico di qualità che devono caratterizzare l'area;
- è stata effettuata l'individuazione e il dimensionamento di massima delle opere da realizzare per raggiungere le prestazioni previste e la quantificazione di massima dei costi;
- è stato effettuato un programma economico-finanziario per la loro realizzazione, anche recependo gli eventuali accordi con soggetti privati, e in particolare con le imprese già insediate, diretti a determinare il loro contributo per la realizzazione;
- è stato assunto l'impegno e la scadenza temporale per formalizzare il primo "Programma ambientale" poliennale;

l'area produttiva assume la qualifica di "area industriale esistente dotata di infrastrutture e impianti tecnologici atti a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente" ai sensi dell'art. 4 comma 7 della L.R. 18/05/1999 n.9 e successive modificazioni.

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

L'Accordo territoriale è inoltre la sede per attivare gli strumenti necessari per la compensazione finanziaria fra i comuni degli oneri e degli introiti derivanti dagli insediamenti stessi, per perseguire la perequazione territoriale delle risorse, di cui al punto che segue.

2.3.4 – La perequazione territoriale

Le motivazioni

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

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

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

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

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

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

Questa consapevolezza non è certo recente. Fino ad ora l'esigenza di formulare strategie evolutive differenziate, e politiche urbanistiche differenziate, per le diverse parti del territorio, da un lato in relazione alle differenti vocazioni e dall'altro in applicazione di un 'disegno' di assetto razionale, sono state affrontate operando essenzialmente sul versante dell'architettura istituzionale e della pianificazione: prima con l'istituzione dei Comprensori e della pianificazione comprensoriale, e successivamente rafforzando ed ampliando il ruolo affidato alla Province ed ai

P.T.C.P., oltre che naturalmente attraverso il ruolo di inquadramento programmatico e di tutela del territorio svolto direttamente dalla Regione. Le ragioni per un rafforzamento di una pianificazione del territorio a scala vasta hanno trovato nel contempo una spinta formidabile nell'emergere di una nuova consapevolezza delle criticità ambientali e nella centralità del tema della sostenibilità dello sviluppo: la sostenibilità è con larga evidenza una questione solo marginalmente valutabile alla scala comunale, e che acquista pregnanza mano a mano maggiore già ad una scala provinciale, di bacino, e regionale, per allargarsi poi anche ad una dimensione planetaria.

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

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

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

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

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

selettive, nonostante gli effetti differenziati che queste possono indurre sul bilancio dei singoli comuni.

La normativa sulla perequazione territoriale vigente nella Regione Emilia-Romagna

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

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

Alla Provincia la legge regionale attribuisce il ruolo di promotore degli accordi territoriali necessari a dare attuazione agli interventi di livello sovra-comunale previsti dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. In particolare, gli accordi territoriali sono individuati come lo strumento privilegiato per dare attuazione agli "ambiti specializzati per attività produttive di rilievo sovra-comunale".

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

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

da un lato un maggiore consenso su scelte selettive concordate a livello intercomunale in materia di insediamenti produttivi e quindi una effettiva praticabilità delle scelte stesse, anche quando produrrebbero effetti differenziati sulle finanze dei comuni;

dall'altro la possibilità di riqualificare gli insediamenti produttivi esistenti in occasione di loro completamenti e/o espansioni, in modo da dotarli di un elevato livello di infrastrutture e di impianti per l'ambiente così da poter raggiungere le prestazioni di "aree ecologicamente attrezzate".

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

le modalità di gestione del fondo e la costituzione degli organi di gestione che vedranno la partecipazione di tutti i comuni aderenti;

la precisazione delle tipologie di insediamenti che generano le risorse da conferire al fondo;

- la specificazione della tipologia ed entità delle risorse da conferire al fondo;
- le modalità di utilizzo delle risorse conferite al fondo.

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

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

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

Le esperienze avviate

La Provincia di Modena ha colto per prima questi stimoli della legge regionale commissionando, nel 2001, uno studio per simulare gli effetti economici dello sviluppo degli insediamenti produttivi sulle finanze locali e per sperimentare i modi per compensarne gli effetti fra i Comuni. Lo studio affrontò il tema sul piano metodologico e poi operò un'applicazione sperimentale al caso dello sviluppo di un polo produttivo intercomunale a cavallo di tre comuni della pianura modenese, arrivando a simulare gli effetti a breve e a medio termine (fino al 16° anno) dell'attuazione del polo produttivo sui bilanci dei tre comuni e degli altri Enti coinvolti. Lo studio si concluse prospettando un accordo territoriale per la costituzione di un fondo di compensazione per ripartire equamente gli introiti derivanti da quella scelta urbanistica e, insieme, gli oneri di adeguamento delle infrastrutture e dei servizi.

Anche l'esperienza sviluppata in provincia di Rimini fonda le sue premesse sul PTCP e su procedure di concertazione e attuazione intercomunale delle scelte urbanistiche.

La Provincia ha innanzi tutto firmato, nel maggio 1999, con le Associazioni imprenditoriali un "protocollo di intesa per il riordino delle attività produttive" che prevedeva il riordino dell'offerta residua di aree per sedi produttive e logistiche attraverso l'istituzione di "ambiti di riconcentrazione".

Successivamente (agosto 2000), la Provincia e i Comuni di Riccione, Misano Adriatico e Coriano hanno firmato un accordo preliminare con cui si individua un ambito di riconcentrazione in località Raibano, a cavallo dei tre comuni, e la scelta è stata recepita e disciplinata nel PTCP che per l'attuazione ha previsto la procedura di un Accordo di programma.

Quindi (dicembre 2001), la Provincia e i tre Comuni hanno firmato l'accordo di programma attuativo del PTCP, che prevede i seguenti impegni:

- ciascuno dei tre Comuni si impegna ad introdurre nel proprio PRG le Varianti urbanistiche necessarie sulla base di un disegno di assetto urbanistico dell'intera area che viene allegato all'accordo;
- all'accordo sono allegate anche una serie di specifiche tecniche sui parametri edilizi, sulle caratteristiche funzionali della viabilità e delle altre urbanizzazioni

da realizzare, sulle opere di bonifica e messa in sicurezza idraulica da realizzare, ecc. fino all'organizzazione degli spazi di sosta e alle caratteristiche tecniche delle recinzioni, per dare un'immagine unitaria e di qualità all'insediamento;

- viene istituito un "fondo di perequazione territoriale" ai sensi dell'art. 15 della L.R. 20/2000, al quale i tre Comuni si impegnano a conferire i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e una quota dell'ICI;
- Per l'attuazione degli interventi l'accordo prevede la costituzione di una Società di Trasformazione Urbana in forma di S.p.A. a prevalente capitale pubblico denominata "Agenzia di promozione e sviluppo delle attività produttive", con il compito di :
- "provvedere all'acquisizione, lottizzazione, urbanizzazione e vendita delle aree produttive;
- garantire la qualità territoriale degli interventi adottando estensivamente strategie e misure ecocompatibili;
- prestare fornitura di servizi e assistenza alle imprese;
- ricercare finanziamenti integrativi anche per l'implementazione di sperimentazioni innovative;
- promuovere strategie di sviluppo locale."

L'Accordo di programma prevede inoltre che la Società curerà la gestione del fondo e provvederà alle anticipazioni finanziarie che si renderanno necessarie e alla ricerca di fonti finanziarie integrative.

I sottoscrittori concordano inoltre sull'opportunità di coinvolgere soggetti privati e a questo fine la Provincia si fa carico delle procedure di evidenza pubblica necessarie per la scelta dei partner privati; è previsto infine di concordare una particolare convenzione con la società locale di gestione delle reti (AMIA S.p.A.) *"per la realizzazione degli interventi di sviluppo e di potenziamento degli impianti di trattamento dei reflui e per la produzione di energia da fonti rinnovabili e non rinnovabili"* a servizio dell'ambito produttivo.

La Società prevista nell'accordo, a causa di una serie di difficoltà, è stata poi effettivamente costituita solo nell'aprile 2003, ha assunto la forma di una S.r.l. e ha visto l'ingresso nella compagine societaria, oltre che degli enti locali, anche del Consorzio di bonifica della provincia di Rimini.

La Provincia di Bologna ha compiuto un passo significativo in occasione dell'elaborazione del proprio PTCP entrato in vigore nell'aprile 2004. Come dettato dalla la l.r. 20/2000, esso individua in tutto il territorio provinciale gli "ambiti specializzati per attività produttive di rilievo sovracomunale" (e lo fa in modo estensivo, individuandone ben 34, in pratica tutte le più significative aree o aggregati di aree industriali della provincia), e prescrive per gli interventi che li riguardano la formazione di un accordo territoriale. Ma il PTCP di Bologna va oltre:

- laddove si sono formate le Associazioni o Unioni di Comuni (ossia quasi tutto il territorio provinciale), indirizza alla formazione di un accordo territoriale esteso a tutti i comuni dell'associazione e a tutti gli ambiti produttivi dell'associazione, in modo da configurare un accordo non semplicemente riferito ad una singola previsione di sviluppo, ma orientato a stabilire una complessiva politica dell'offerta di aree per insediamenti produttivi condivisa a livello intercomunale;
- fra i contenuti degli accordi territoriali prevede non solo la definizione degli assetti urbanistici delle aree produttive, ma anche la definizione delle esigenze

di adeguamento e potenziamento delle infrastrutture, e gli interventi per la qualificazione ambientale ed ecologica delle aree stesse (interventi e azioni per il risparmio idrico, per il risparmio energetico, per la gestione coordinata dei rifiuti industriali, per la logistica delle merci e il trasporto collettivo degli addetti, per la formazione di spazi di mitigazione ambientale e corridoi ecologici): quali infrastrutture, quali interventi, quali priorità, e chi paga;

- infine prescrive, quale contenuto tassativo di ciascun accordo territoriale, la costituzione del fondo di compensazione, nel quale devono confluire la totalità degli oneri di urbanizzazione e, preferibilmente, anche l'ICI che i comuni incasseranno dai nuovi insediamenti produttivi secondari e terziari.

In sostanza, con l'approvazione del PTCP di Bologna, qualunque nuova significativa previsione di sviluppo di attività industriali, commerciali e terziarie dovrebbe passare necessariamente attraverso la condivisione di introiti e spese a livello intercomunale.

Finora sono stati sottoscritti tre accordi intercomunali (altri due sono in gestazione). Due interessano rispettivamente l'Associazione 'Quattro Castelli' (composta da 4 comuni) e l'Associazione 'Terre di pianura' (6 comuni) e riguardano ciascuno lo sviluppo di uno specifico ambito produttivo, collocato a cavallo di due comuni.

Il terzo accordo, che riguarda l'Associazione 'Valle dell'Idice', costituita da tre comuni della prima cintura di Bologna con forti presenze industriali, è per certi aspetti più avanzato; infatti non riguarda un solo ambito produttivo, ma contiene la definizione concordata delle linee evolutive di tutte le più significative aree industriali che ricadono in questo territorio; infatti sancisce, secondo le indicazioni del PTCP, che solo una di esse dovrà essere ulteriormente sviluppata, indirizzando su questa l'ulteriore domanda di aree industriali, anche e in particolare per trasferimento di azienda già insediate nei tre comuni e necessitanti di nuove sedi; per altre tre cospicue aree industriali si sancisce che dovranno essere consolidate e qualificate nel loro assetto attuale, senza ulteriori espansioni salvo esigenze circoscritte di ampliamento di aziende già insediate, mentre per ulteriori aree industriali di più vecchio impianto e a ridosso di insediamenti residenziali si prefigura un futuro di riconversione per residenza e servizi.

Per quanto riguarda il fondo di compensazione, nei primi due accordi si prevede una fase transitoria, della durata di un anno, destinata alla formale costituzione del Fondo e del suo organo di gestione (che sarà comunque nominato e composto dai Comuni dell'Associazione e dalla Provincia); in tale fase transitoria, i Comuni nei quali il polo produttivo ricade dovranno cominciare ad accantonare una percentuale degli introiti da oneri concessori ed eventuali altri oneri aggiuntivi derivanti dai nuovi insediamenti produttivi, per dedicarli alla realizzazione di opere concordemente definite. Conclusa la fase transitoria, il Fondo sarà alimentato da tutti gli oneri di urbanizzazione e oneri aggiuntivi che tutti i Comuni firmatari percepiranno da nuovi insediamenti secondari o terziari comunque localizzati nei loro territori, nonché "eventualmente quota parte dell'ICI", quota da stabilirsi successivamente da parte dell'Organo di gestione del fondo.

Per uno di questi ambiti produttivi è stata elaborata una simulazione degli introiti e delle spese da sostenere per adeguare infrastrutture e servizi e recuperare i deficit pregressi (adeguamenti fognari, vasche di laminazione, viabilità, ecc.), nonché degli introiti aggiuntivi attesi. Secondo i calcoli, il preventivo di spese, molto consistente, può essere interamente coperto in dodici anni con gli introiti da oneri concessori più il 60% dell'ICI, a patto che la Provincia si faccia carico, come ha promesso, di coprire l'investimento economicamente più impegnativo: ossia l'adeguamento della viabilità. Ne risulta che il bilancio economico a medio termine dell'operazione di potenziamento di questo polo industriale risulta positivo per i quattro comuni, ma a patto di un notevole impegno a fondo perduto della Provincia.

Nel terzo Accordo, il più recente in ordine di tempo, non è prevista una fase transitoria; nel fondo di compensazione confluiranno, a partire dal 1 gennaio 2005 la totalità degli oneri di urbanizzazione, degli oneri aggiuntivi e dell'ICI che deriveranno da nuovi insediamenti specializzati produttivi o terziari che ricadano nei tre comuni firmatari. Grazie alla totalità dell'ICI, si ritiene che il fondo, nel giro di qualche anno, potrà raggiungere una dotazione di risorse sufficiente non solo a fare fronte agli investimenti necessari alla qualificazione delle aree produttive, ma anche a rappresentare un significativo abbozzo di finanza intercomunale per le politiche che l'Associazione congiuntamente vorrà promuovere.

2.4 – CONSOLIDAMENTO E QUALIFICAZIONE SELETTIVA DELL'ARMATURA URBANA

2.4.1 - L'apporto del commercio e del turismo alla valorizzazione dei centri urbani

La "qualità della vita" risulta uno degli aspetti di maggior valore del territorio dei 5 comuni. Questo livello qualitativo si fonda su un insieme di componenti, economiche e sociali ma soprattutto ambientali. Le qualità ambientali riconosciute sono in parte dovute anche ad un sistema insediativo coeso, dominato da un insieme di realtà medio-piccole e piccole, più o meno dotate di una propria riconoscibilità, in cui anche il patrimonio storico e ambientale gioca un ruolo importante.

Le attività commerciali, di ristoro, sportive, di intrattenimento e turistiche sono elementi basilari della vita sociale dei paesi e delle frazioni. Oltre ad un ruolo economico, questi settori svolgono anche una funzione sociale favorendo l'incontro, lo scambio e la partecipazione dei singoli abitanti e visitatori alla vita collettiva delle comunità. La qualificazione di queste attività, in particolare nei centri storici e negli assi di servizio principali delle località maggiori presenti nei 5 comuni, è uno dei fattori strategici per incrementare la vivibilità e la coesione sociale del territorio.

In questa direzione alcuni comuni dell'area hanno sviluppato progetti di valorizzazione commerciale cercando di attivare un rapporto triangolare fra pubblica amministrazione, cittadini e piccole-medie imprese locali, in particolare commerciali e pubblici esercizi. Si è così potuto potenziare l'attività di promozione e di marketing territoriale. Dopo un'analisi delle particolari esigenze del territorio, sono state poste in essere iniziative di collaborazione tra amministrazioni e operatori economici che, costituendosi in associazione temporanea di imprese, hanno stipulato con l'Amministrazione Comunale una convenzione volta a realizzare iniziative di riqualificazione e valorizzazione e a favorire l'integrazione della rete commerciale con altre attività para-commerciali e di servizio. Analogamente sono assai vivaci nelle singole località nei 5 comuni le iniziative di animazione e promozione commerciale e turistica. Il calendario degli eventi è assai ricco e articolato, include iniziative lungo tutto il corso dell'anno e vede la presenza di alcune manifestazioni dotate di particolare capacità di richiamo (quali la fiera di settembre ad Argenta). Su questa direttrice di marcia occorre insistere con interventi miranti al potenziamento e alla qualificazione del ruolo di attrazione e di servizio dei paesi, anche attraverso apposite norme di urbanistica commerciale volte a:

- confermare gli usi commerciali nei piani terra per conferire continuità di vetrine alle strade che già ospitano le più rilevanti concentrazioni di servizi per il pubblico;
- recuperare contenitori o valorizzare aree o ambiti collocati in posizioni integrate con gli assi commerciali esistenti, in modo da creare opportunità per la realizzazione di complessi commerciali di vicinato o gallerie in cui ospitare il completamento della gamma merceologica e tipologica presente nei paesi (comprese eventualmente medie strutture) e potenziare l'offerta di parcheggi;
- recuperare nei paesi spazi, edifici storici e contenitori, specie se dismessi o da dismettere, per interventi innovativi ad uso culturale e come spazi per incontri, eventi e manifestazioni pubbliche;
- integrare gli interventi di arredo e riorganizzazione delle strade e piazze a maggior valenza aggregativa e commerciale dei paesi, puntando a rendere organica la mappa dei percorsi urbani riqualificati, assicurando in prospettiva una continuità

sufficiente per ospitare un percorso pedonale shopping intervallato da spazi per l'animazione urbana e servito ai margini da un adeguato sistema di parcheggi;

- collegare funzionalmente e attraverso interventi di riqualificazione i terminali locali della mobilità collettiva su ferro, bus e fluviale (ove possibile), agli assi commerciali centrali dei paesi rendendo agevole l'accesso e favorendo le forme di mobilità dolci e i trasporti collettivi;
- far penetrare all'interno dei tessuti urbani i percorsi ambientali del territorio, in specifico di tipo vallivo e perifluviale, avendo particolare cura per gli spazi e gli elementi di connettivo, spesso relegati ai margini o trattati in passato come degradanti "retro"; queste aree di giunzione, al contrario, devono trasfondere nei paesi il pregio delle risorse ambientali incentivando la fruizione giustapposta dei percorsi naturalistici verso l'esterno e dei percorsi commerciali verso il centro dei paesi.

Più in generale occorre disciplinare le modalità di intervento in modo da favorire il recupero dei tratti paesaggistici più pregiati e i processi di miglioramento qualitativo estetico e funzionale del territorio e in particolare dei paesi. Una disciplina edilizia orientata alla qualità degli interventi è fattore essenziale per la tenuta e lo sviluppo commerciale dei paesi e rappresenta una carta in più per acquisire maggiore capacità di richiamo per gli escursionisti e nel mercato turistico.

2.4.2 – Lo sviluppo selettivo dei servizi e dell'offerta edilizia nei centri maggiori

Osservando le dinamiche insediative recenti, emergono due dati di un certo interesse e degni di considerazione: il contenimento di fenomeni di diffusione insediativa e la perdita demografica delle frazioni minori a fronte di una prevalente tenuta demografica della maggior parte dei centri maggiori. Ciò indica chiaramente che la ricerca di qualità non è necessariamente coincidente con il modello diffusivo ma piuttosto con una dimensione urbana che sia capace di offrire una accettabile quantità e diversificazione di servizi e occasioni. Soprattutto per i centri maggiori, appare chiaro che le ragioni del 'successo' o almeno della 'tenuta' risiedano in un'insieme di componenti, fra cui la presenza di servizi e attrezzature in grado di attirare e trattenere la popolazione sul territorio. Rilevante è anche una migliore accessibilità che possa contare su differenti vettori per gli spostamenti. Riguardo alla mobilità privata, si sono concentrati nei centri capoluogo un insieme di opere migliorative, che attenuano gli impatti sugli abitati e potenziano le connessioni con il sistema di relazioni con l'area vasta. Inoltre alcuni dei centri maggiori dispongono di un servizio di trasporto pubblico anche su rotaia, che costituisce una valida alternativa, almeno per alcune fasce di popolazione, all'uso dell'automobile. Nelle località principali si registra poi una certa articolazione nei tessuti e nell'offerta, che tende a riproporre la complessità della città. Anche se in scala limitata, questi centri presentano una più ampia gamma di soluzioni, che probabilmente si traduce in una maggiore capacità di attirare più tipologie di domanda.

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

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

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

Una dotazione minima di servizi di base di uso frequente che ciascuno dovrebbe poter trovare a distanza pedonale o comunque nell'ambito del centro abitato in cui abita, in modo da contenere le esigenze di mobilità, dovrebbe comprendere almeno: il ciclo delle scuole dell'obbligo e i servizi scolastici pre-obbligo, un minimo di varietà di servizi commerciali di vicinato e una medio-piccola struttura di vendita di alimentari (tipo minimarket/superette), uno sportello di servizi finanziari (banca, PT), un servizio assistenziale (poliambulatorio, servizi agli anziani.....). Se si conviene che la dotazione minima sia questa, la soglia di utenza a cui questo pacchetto di servizi può essere razionalmente offerto tende ormai a superare nettamente i 1000 abitanti.

Allora va ricercato ed accettato un vincolo di coerenza fra le politiche insediative e le politiche relative alla distribuzione dei servizi di base (con particolare riferimento a quelli pubblici e quindi soggetti a specifica programmazione), nel senso che laddove non è possibile offrire un 'bouquet' di servizi di base, per ragioni di efficienza o di mercato, dovrebbe essere considerata implausibile e inopportuna l'urbanizzazione di nuove aree, ferme restando naturalmente le politiche a favore del recupero.

Naturalmente questo vincolo di coerenza va calato nello specifico delle diverse situazioni, tenendo conto ad esempio di sistemi di medi centri vicini che, solo nel loro insieme e grazie alla loro vicinanza reciproca, raggiungono soglie di massa critica sufficienti a reggere determinati servizi e quindi nel loro insieme, possono giustificare politiche di consolidamento come sistema integrato di piccoli centri (si pensi al caso della 'catena' Dogato-S.Vito-Rovereto-Medelana).

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

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

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

Nei rimanenti centri minori, non dotati di servizi, le politiche insediative devono essere improntate ad una stabilizzazione dell'insediamento, prevedendo al massimo la possibilità di modeste integrazioni per rispondere a istanze strettamente locali.

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

2.5 – DIMENSIONAMENTO COMPLESSIVO DELLA NUOVA OFFERTA ABITATIVA E SUA DISTRIBUZIONE

2.5.1 - Elementi per il calcolo del fabbisogno abitativo, ai fini del dimensionamento dei PSC

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

Si intende per “*dimensionamento*” delle previsioni di piano per la residenza la fissazione, nel PSC, di una quantità-obiettivo di nuovi alloggi realizzabili nell’arco temporale di riferimento.

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

Si assume per il Piano Strutturale un orizzonte temporale a cui traggurare le previsioni pari a 15 anni, ossia grossomodo al 2020. La legge regionale non stabilisce in modo rigido quale debba essere l’orizzonte temporale. tuttavia diverse esperienze di piani strutturali hanno assunto un orizzonte quindicennale, sia perchè sembra doveroso per questo tipo di piano andare oltre l’orizzonte decennale che era stabilito per i PRG, sia per l’opportunità di far coincidere la durata prevista con un multiplo del Piano operativo, che è quinquennale. Nel nostro caso questa scelta è supportata anche dall’orizzonte temporale assunto nel Quadro Conoscitivo per le proiezioni demografiche (2019).

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

A) Il fabbisogno a partire dalla dinamica demografica.

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

Popolazione dei cinque comuni al 2004: 48.325 abitanti

Popolazione al 2019: proiezione demografica –ipotesi intermedia (realistica): 44.418 abitanti

Popolazione al 2019: proiezione demografica –ipotesi alta (ottimistica): 45.143 abitanti

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

Numero di famiglie al 2004: 19.484 (dimensione media del nucleo famigliare = 2,45 membri).

Stima del N° di famiglie al 2020,:

assumendo la proiezione demografica intermedia e l'ipotesi di diminuzione della dimensione media a 2,2 membri si avranno 20.190 famiglie (+706 rispetto ad oggi);

assumendo la proiezione demografica alta e l'ipotesi di diminuzione della dimensione media a 2,2 membri si avranno 20.454 famiglie (+970);

per massima cautela la proiezione demografica alta e l'ipotesi di diminuzione della dimensione media a 2,1 membri si avranno 21.496 (+2012).

Per questa via, considerando che ad ogni nuova famiglia corrisponda la necessità di un alloggio in più, la stima del fabbisogno oscilla **fra i 700 e 2.000** alloggi a seconda delle ipotesi.

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

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

Patrimonio edilizio al 1991: 20.670 alloggi di cui 18.665 occupati e 2005 non occupati.

Patrimonio edilizio al 2001: 21.073 alloggi di cui 19.601 occupati e 1.472 non occupati.

Variazione decennale: +403 alloggi complessivamente, ma frutto di un incremento di 936 alloggi occupati e di un decremento di 533 unità fra gli alloggi non occupati; ciò significa che una parte del fabbisogno edilizio durante il decennio ha trovato risposta nel recupero di edifici inutilizzati (nei centri come nelle zone rurali), quindi si può assumere 936 come l'incremento di alloggi (in parte nuovi in parte recuperati) che ha coperto la domanda decennale.

Rapportata ad un orizzonte di 15 anni la stima del fabbisogno risulta di: $936 \times 1,5 = 1.404$ alloggi

C) Il fabbisogno a partire dal volume dell'attività edilizia

Un terzo elemento utile è il volume dell'attività edilizia, dato che per varie ragioni non necessariamente coincide con quello della variazione dello stock edilizio. Per l'attività edilizia i dati riportati nel Quadro conoscitivo riguardano il decennio fra il 1994 e il 2003, durante il quale si sono prodotti 1.303 nuovi alloggi.

Rapportata ad un orizzonte di 15 anni la stima del fabbisogno per mantenere inalterato il ritmo di produzione edilizia risulta: $1303 \times 1,5 = 1.955$ alloggi.

Come si vede le tre stime sopra riportate giungono per vie differenti a valori che, tenendo conto delle incertezze insite in ogni stima, risultano abbastanza congruenti. In definitiva le stime del fabbisogno primario quindicennale per l'insieme dei cinque comuni si possono considerare oscillanti fra un minimo di 700 alloggi e un massimo di 2.000, ma più verosimilmente **fra 1400 e 2000**.

Evoluzione del patrimonio edilizio abitativo

Comune	1991				2001				1991/2001			
	Alloggi occupati	Alloggi non occupati	% alloggi non occupati	TOTALE alloggi	Alloggi occupati	Alloggi non occupati	% alloggi non occupati	TOTALE alloggi	incremento alloggi occupati	%	incremento alloggi totale	%
ARGENTA	8285	881	9,6%	9166	8.696	835	8,8%	9.531	411	5,0%	365	4,0%
MIGLIARINO	1488	245	14,1%	1733	1.523	173	10,2%	1.696	35	2,4%	-37	-2,1%
OSTELLATO	2606	263	9,2%	2869	2.681	265	9,0%	2.946	75	2,9%	77	2,7%
PORTOMAGGIORE	4821	474	9,0%	5295	4.970	402	7,5%	5.372	149	3,1%	77	1,5%
VOGHIERA	1465	142	8,8%	1607	1.530	108	6,6%	1.638	65	4,4%	31	1,9%
TOTALE 5 COMUNI	18665	2005	9,7%	20670	19.400	1.783	8,4%	21.183	735	3,9%	513	2,5%

2.5.2 – Ipotesi di dimensionamento complessivo

Il dimensionamento dei Piani Strutturali riguardo alle previsioni di sviluppo del patrimonio residenziale non deriva meccanicamente dai calcoli relativi alle stime di fabbisogno primario, ma deve incorporare, da un lato, gli orientamenti e le conseguenti scelte delle amministrazioni locali in relazione alle linee di sviluppo del territorio, dall'altro, le valutazioni sulla sostenibilità ambientale economica e sociale di tali scelte.

In primo luogo, in relazione a proiezioni dei trend demografici che vedono comunque una popolazione complessivamente in diminuzione, è orientamento delle Amministrazione favorire nei limiti del possibile i fattori che possano contribuire a minimizzare la complessiva diminuzione di popolazione e favoriscano un tasso di immigrazione più sostenuto che nel recente passato. Di conseguenza, ai fini del dimensionamento delle previsioni residenziali, si farà riferimento, fra le tre diverse proiezioni demografiche illustrate nel Quadro conoscitivo, a quella meno negativa, ossia a quella più 'ottimistica', anche se si è consapevoli che è invece quella intermedia la più realistica.

Si assume quindi come popolazione di riferimento al 2020 un'entità di circa 45.000 persone e conseguentemente si assume come 'fabbisogno' la stima più alta fra quelle precedentemente illustrate (circa **2000** alloggi), che corrisponde appunto all'ipotesi demografica più ottimistica e nel contempo coincide con la sostanziale prosecuzione del ritmo di produzione edilizia dello scorso decennio.

Oltre a ciò, il dimensionamento deve tenere conto di altri fattori

- il grado di incertezza insito in ogni proiezione demografica, soprattutto in situazioni quali quella odierna in cui il fattore che incide maggiormente sugli andamenti demografici è l'immigrazione, e questa, a sua volta, dipende dal modificarsi di politiche definite a livello nazionale ed europeo;
- il grado di incertezza insito nell'evoluzione del rapporto famiglie/abitazioni, ossia alla modificazione dei nuclei famigliari;
- la quota, solo stimabile ma non quantificabile, di edificazione nelle aree urbane (siano esse da riqualificare o di nuovo impianto) che verrà destinata a funzioni complementari alla residenza: commercio di vicinato, servizi pubblici e privati, uffici, artigianato di servizio compatibile con il contesto residenziale, e simili;
- le esigenze di turnover del patrimonio edilizio che implicano la permanenza di una quota fisiologica di non utilizzo (per manutenzione o ristrutturazione o sostituzione, per compravendita, ecc.);
- la vischiosità del mercato delle aree che può rendere non fattibili interventi che il Piano rende ammissibili (anche se, rispetto al precedente PRG, strumento che soffriva appunto di questa vischiosità, il PSC presenta forti vantaggi e consente alle Amministrazioni margini di flessibilità che riducono sensibilmente i problemi dovuti all'oligopolio delle aree).

L'insieme di questi fattori da considerare fa ritenere proponibile e motivato un dimensionamento complessivo pari a **3.000** alloggi, ossia il 50% in più del fabbisogno assunto. Questa cifra è naturalmente comprensiva di tutte le porzioni non ancora attuate degli interventi urbanistici in corso di attuazione sulla base di Piani attuativi convenzionati e delle previsioni non attuate dei PRG vigenti che si intenda confermare; inoltre comprende non solo gli alloggi realizzabili ex-novo ma anche di quelli ottenibili con interventi di trasformazione o riuso del patrimonio edilizio urbano preesistente.

Non si considerano in questo calcolo le opportunità ulteriori che potranno offrirsi nel territorio rurale, nell'arco temporale di riferimento, da interventi di riuso e

trasformazione di edifici non più utilizzati per l'agricoltura, in quanto l'entità di questa offerta aggiuntiva, ancorché probabilmente non trascurabile, appare di difficile valutazione e impossibile da programmare.

Per quanto riguarda le condizioni di sostenibilità di una tale previsione, si veda all'elaborato di VALSAT.

2.5.3 – Distribuzione delle previsioni residenziali fra i comuni

Stabilito il dimensionamento complessivo delle previsioni residenziali, occorre prospettare un'ipotesi ragionevole di distribuzione di tali previsioni nel territorio, in primo luogo fra i cinque comuni, e poi all'interno di ciascun territorio comunale.

Anche ai fini di una prima ipotesi di ripartizione fra i cinque comuni che sia 'equa' rispetto ai pesi attuali e alle dinamiche registrate nel recente passato, ci soccorrono semplici parametri statistici che, fatto uguale a 100 l'insieme dei cinque comuni, ci danno il peso percentuale di ciascuno di essi. Nella tabella che segue sono utilizzati i seguenti parametri: popolazione residente, incremento registrato nel numero di famiglie e nel numero di alloggi occupati, quantità di produzione di nuovi alloggi.

Come si vede fra un parametro e l'altro vi sono differenze di peso di ciascun comune ma non sostanziali. Argenta che è il comune più grande rappresenta comunque fra il 45% e il 56% del totale, mentre all'estremo opposto, Migliarino rappresenta fra il 4,6% e il 7,8 % del totale.

Le differenze che i Comuni registrano fra i parametri di stock (quello della popolazione o del numero di famiglie) e quelli di trend (tutti gli altri) danno conto del maggiore dinamismo evidenziato nell'ultimo periodo dall'area argentana rispetto all'area di Migliarino e Ostellato.

Naturalmente una ripartizione in termini strettamente statistici può legittimamente essere corretta sulla base di scelte territoriali che esplicitino la determinazione di privilegiare lo sviluppo urbano di determinate aree o località piuttosto che altre.

In prima ipotesi, una proposta di ripartizione che potrebbe considerarsi equa e ragionevole, riferita maggiormente ai parametri di stock, potrebbe essere quella prospettata sempre nella tabella seguente..

Elementi per la distribuzione delle previsioni residenziali nei comuni

Comune	Popolazione al 2002	quota popolazione	famiglie 1991	famiglie 2001	quota famiglie 1991	incremento famiglie 1991/01	quota incremento famiglie	nuovi alloggi costruiti 1994/2003	quota attività edilizia	incremento alloggi occupati 1991/2001	quota incremento alloggi occupati
Argenta	21728	45,1%	8307	8722	44,8%	415	54,5%	638	49,0%	411	55,9%
Migliarino	3698	7,7%	1489	1524	7,8%	35	4,6%	96	7,4%	35	4,8%
Ostellato	6880	14,3%	2613	2696	13,8%	83	10,9%	124	9,5%	75	10,2%
Portomaggiore	11954	24,8%	4830	5000	25,7%	170	22,3%	364	27,9%	149	20,3%
Voghiera	3961	8,2%	1465	1524	7,8%	59	7,7%	81	6,2%	65	8,8%
Totale 5 comuni	48221	100%	18704	19466	100%	762	100%	1303	100%	735	100%

Proposta di distribuzione delle previsioni residenziali fra i comuni

Comune	Quota proposta	Numero alloggi
Argenta	45%	1350
Migliarino	8%	240
Ostellato	14%	420
Portomaggiore	24%	720
Voghiera	9%	270
Totale 5 comuni	100%	3000

3 – CRITERI OMOGENEI DI PIANIFICAZIONE DA PARTE DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI

3.1 – APPLICAZIONE DELLA PEREQUAZIONE URBANISTICA

3.1.1 – Motivazioni e metodo

La perequazione urbanistica è metodo disciplinare ampiamente approfondito e affinato sia sul piano concettuale che su quello della prassi di pianificazione, e come tale è divenuto un preciso riferimento operativo anche per la nuova legge urbanistica della Regione Emilia-Romagna (LR 20/2000).

Nell'evoluzione della disciplina urbanistica in Italia, esso trae origine e motivazione nel momento in cui, da un lato, la giurisprudenza ha sancito la decadenza e l'obbligo di indennizzo dei vincoli urbanistici reiterati, e, dall'altro, il mutare del quadro economico e finanziario degli enti locali ha reso loro sempre più difficile continuare a praticare politiche attive, per i servizi come per l'edilizia sociale, attraverso l'acquisizione delle aree mediante esproprio. Oggi se con uno strumento urbanistico si attribuisce a un'area una destinazione ad uso pubblico che ne inibisce l'edificazione privata e implica l'acquisizione da parte del Comune, l'area deve essere acquistata o espropriata entro cinque anni. Scaduti i cinque anni, il vincolo può essere reiterato per una sola volta e sulla base di specifiche motivazioni che rendono necessario il provvedimento; inoltre il proprietario, a partire dal quinto anno, ha diritto a un indennizzo per il protrarsi del vincolo, che va a sommarsi al prezzo di esproprio.

Questa nuova situazione ha evidenziato i limiti dell'approccio tradizionale e ha reso necessario innovare i metodi con cui si strutturano i piani urbanistici e i meccanismi con cui si acquisiscono le aree che servono alla collettività per sviluppare la 'parte pubblica' delle città senza ricorrere ai vincoli e all'esproprio, e senza che la collettività (il Comune) debba riconoscere al privato per queste aree una rilevante rendita fondiaria (l'incremento di valore rispetto al valore agricolo del suolo), che è generata proprio dagli investimenti pubblici e dalle scelte urbanistiche della collettività stessa.

In questo quadro, da un lato si è individuata e praticata la strada nella negoziazione caso per caso con le proprietà dei suoli, anche a partire dalle proposte dei proprietari stessi, per concordare l'inserimento in PRG delle nuove aree trasformabili, a fronte della cessione al Comune di contropartite più o meno congrue (cessione di aree, realizzazione di opere, ecc.), per lo più attraverso accordi informali e quindi necessariamente poco trasparenti, nel migliore dei casi sanciti in accordi formalizzati.

Dall'altro si è progressivamente elaborato un metodo più strutturato e di valenza più generale, capace di conseguire gli stessi risultati assicurando nel contempo requisiti di equità e di trasparenza delle scelte urbanistiche, e per contribuire a regolare il mercato delle aree secondo regole del gioco definite dalla pubblica amministrazione: appunto la perequazione urbanistica.

Le due suddette modalità sono apparse culturalmente e politicamente contrapposte, ma a ben vedere partono dalla medesima esigenza, differenziandosi nei modi e nei risultati: la prima esalta gli aspetti di flessibilità, di 'deregulation' e di apertura alle proposte dei privati nel definire le linee dello sviluppo urbano, fino, nelle applicazioni estremizzate, a negare l'utilità del piano urbanistico, la seconda esalta gli aspetti di

trasparenza ed equità e conferma il ruolo centrale della pubblica amministrazione nello stabilire le regole del gioco.

Ai sensi dell'art. 7 della LR 20/2000, "la perequazione urbanistica persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali".

Così sinteticamente definito, l'approccio sembra prestarsi in realtà a più sviluppi applicativi, a seconda del quadro di obiettivi che si vogliono perseguire tramite gli interventi di trasformazione urbanistica.

Poiché, come già evidenziato, la valorizzazione economica – ovvero la formazione di rendita fondiaria - di un'area discende direttamente o indirettamente dalle scelte effettuate dal piano pubblico – ovvero da decisioni della collettività -, si può tuttavia sostenere che l'obiettivo di equità da perseguire con il metodo della perequazione debba sostanziarsi, oltre che nell'omogeneo trattamento delle proprietà interessate dalle scelte di piano, anche nel recupero in forma di vantaggio pubblico della valorizzazione eccedente la quota parte che occorre riconoscere alla proprietà per rendere attivabile l'iniziativa di trasformazione prevista.

Proprio perché è la pianificazione a determinare la valorizzazione dell'area privata, è plausibile che il diritto edificatorio riconosciuto alla proprietà sia tale da assicurare ad essa, a seguito del processo di trasformazione urbanistico-edilizia che interesserà l'area, un normale profitto di impresa, e non un profitto di livello speculativo. E ciò in generale comporta che tali diritti corrispondano a indici di edificabilità più bassi di quelli tradizionalmente attribuiti alla proprietà dai piani urbanistici.

Su questi presupposti, il metodo della perequazione urbanistica consiste, in estrema sintesi:

- nel classificare le aree potenzialmente interessabili da trasformazioni urbanistiche in categorie caratterizzate da analoghe condizioni di fatto e di diritto, quindi in modo tendenzialmente oggettivo (ad esempio: aree esterne al perimetro urbano prima classificate come agricole, aree esterne al perimetro urbano già in precedenza edificabili, piccole aree non edificate residue interne al perimetro urbano, aree già edificate e ora dismesse e suscettibili di trasformazione.....);
- nell'attribuire diritti edificatori di pari entità a tutti i proprietari delle aree che si trovano in analoghe condizioni di fatto e di diritto, indipendentemente dalla destinazione specifica, pubblica o privata, assegnata loro dal disegno del piano urbanistico (ad es, aree edificabili e aree per verde pubblico o per strade o per edilizia pubblica), in modo da non penalizzare nessuna in particolare delle proprietà coinvolte,
- nello stabilire diritti edificatori unitari tendenzialmente bassi (comunque tali da dare luogo ad un valore di mercato che renda conveniente l'intervento) in modo che nell'attuazione del piano l'edificazione che ne consegue possa essere concentrata su una parte limitata delle aree costituenti il comparto interessato dalla trasformazione,
- nel prevedere la cessione gratuita al comune di tutte le altre aree ove non è stata concentrata l'edificazione, anche in eccedenza rispetto alla cessione delle ordinarie dotazioni minime di legge per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- nell'utilizzare tali aree, acquisite così senza esproprio, per attuare le politiche dell'ente locale, vuoi per recuperare le carenze pregresse di aree per attrezzature e spazi collettivi, vuoi per le politiche per la casa.

Il diritto edificatorio assegnato per classi di aree in eguali condizioni di fatto e di diritto sarà concretizzabile direttamente entro la stessa area che lo genera, qualora per essa il disegno urbano previsto dal POC non preveda una destinazione pubblica (o comunque comportante una diretta inedificabilità privata); diversamente il diritto sarà trasferito in aree di altre proprietà non interessate da questo tipo di destinazione (le quali aree, per attuare a loro volta le rispettive potenzialità intrinseche, saranno tenute a recepire le potenzialità provenienti dalle proprietà impossibilitate a concretizzare il proprio diritto entro le loro aree).

Al di là del risultato per certi versi strumentale di non imporre vincoli espropriativi e di acquisire aree gratuitamente, la forza concettuale del metodo della perequazione consiste nella trasparenza e nell'equità di trattamento di tutte le proprietà immobiliari coinvolte, e nella sua capacità di agire sugli esiti della rendita fondiaria, non eliminandola, ma incamerandone una quota sostanziosa a favore della collettività. Il contributo alla formazione della parte pubblica della città e alle politiche pubbliche per la casa che viene richiesto ai privati coinvolti nelle trasformazioni urbanistiche viene 'spalmato' fra tutti i proprietari in proporzione al valore delle loro aree; nessuno viene penalizzato, a tutti viene ridotta la quota di rendita fondiaria che può mettersi in tasca.

3.1.2 - L'esperienza emiliana e la L.R. 20/2000

In Emilia-Romagna si sono sperimentate alcune fra le prime applicazioni operative in Italia, a partire dai PRG di Misano Adriatico e di Casalecchio di Reno negli ultimi anni ottanta, a cui hanno fatto seguito applicazioni in vari altri comuni, con diverso grado di generalizzazione, e con risultati generalmente soddisfacenti, basti ricordare diversi comuni del Riminese (Cattolica e S.Giovanni in Marignano) e della provincia di Bologna (Anzola, Budrio, Molinella, S.Giovanni in Persiceto, S.Pietro in Casale) e, fra i capoluoghi. Reggio Emilia e parzialmente Ravenna.

In alcuni comuni si è anche già sperimentato ed applicato un impianto normativo che, oltre a prevedere l'acquisizione delle aree in questo modo, assegna al Comune una potenzialità edificatoria aggiuntiva pubblica rispetto ai diritti edificatori 'perequati' riconosciuti ai privati proprietari dei suoli, una quota aggiuntiva di edificazione da spendere sulle aree obbligatoriamente cedute dai privati; ma occorre riconoscere che nella gabbia stretta del PRG tradizionale questi impianti sono andati incontro a limiti, inevitabili rigidità e qualche rischio sul piano della tenuta giuridica, se non ben formulati.

La nuova legge urbanistica emiliana (L.R. 20/2000) non solo ha dato riconoscimento giuridico al metodo, ma ha aperto prospettive applicative più ampie ed efficaci.

Fra le molte innovazioni introdotte con la Legge Regionale n. 20/2000 riferite specificamente alla nuova disciplina urbanistica propria della scala comunale, preme qui mettere in evidenza due rilevanti indicazioni:

- l'indirizzo all'applicazione della perequazione urbanistica (art. 7);
- l'indirizzo alla definizione delle scelte urbanistiche anche attraverso la negoziazione/concertazione con i privati, applicando strumenti concertativi trasparenti (l'art. 18, che generalizza un'impostazione già presente nella l.r. 19/98).

Queste due indicazioni, apparentemente non facilmente conciliabili, mostrano come la legge 20/2000 prospetta una modalità per superare le rigidità e i limiti del PRG tradizionale senza indebolire il piano stesso, conciliando l'uniformità di trattamento delle proprietà immobiliari, tipica della perequazione, con la negoziazione delle proposte di trasformazione urbana di iniziativa privata. Questa modalità si sostanzia a partire dalla netta distinzione fra la sfera dei contenuti strutturali e quella dei contenuti operativi del Piano.

Nel PRG tradizionale, semplificando, i diritti edificatori coincidono con gli indici edificatori, ossia con la capacità insediativa prevista in ciascuna area; e il dimensionamento complessivo coincide con la sommatoria delle aree edificabili ciascuna moltiplicata per il proprio indice di edificabilità, ossia con la sommatoria dei diritti edificatori. Vi è quindi un rapporto matematico, rigido fra queste entità; in questa rigidità consiste il carattere “*conformativo*” del PRG, come si dice in termini giuridici: ad ogni area individuata come ‘edificabile’ corrisponde una capacità insediativa e questa dà luogo a un diritto edificatorio; la loro sommatoria è il dimensionamento del Piano; le determinazioni del Piano danno luogo immediatamente a ben precisati diritti (nel caso delle aree identificate come ‘edificabili’) oppure ad altrettanto netti vincoli (nel caso delle aree a destinazione pubblica).

Il nuovo PSC deve invece avere la caratteristica fondamentale di non essere ‘conformativo’, ossia di non dare luogo a diritti edificatori, né a vincoli, salvo quelli cosiddetti ricognitivi (ossia derivanti da leggi o dagli strumenti di pianificazione sovraordinata). Ciò deve significare che nel PSC le aree urbanizzabili o trasformabili sono individuate solo come delle potenzialità non necessariamente destinate ad avverarsi, e lo stesso vale per le aree che devono andare al formare nuovi spazi pubblici. La conformazione di diritti edificatori e di vincoli urbanistici va demandata all’approvazione del POC, ed è limitata alla sola porzione a cui si conviene di dare attuazione in un periodo di tempo limitato.

Questo carattere non conformativo del PSC trova nella L.R. 20 conferme indirette, implicite, più che una esplicita dichiarazione. Non disponendo ancora di una giurisprudenza, è quanto mai opportuno che la forma e struttura che si dà al PSC sia tale da avvalorare questo carattere, per evitare che, in caso contrario, qualche giudice finisca per stabilire diversamente.

Per avvalorare il carattere non conformativo, con riguardo alle nuove aree edificabili, può essere utile l’accorgimento di non perimetrare con esattezza cartografica gli “ambiti per nuovi insediamenti”, ma di adottare modalità di individuazione volutamente imprecise, attraverso simboli anziché perimetri.

Questo accorgimento può essere conveniente, ove praticabile, tuttavia non è praticabile ovunque; in particolare può essere applicato agli “ambiti per nuovi insediamenti” ma non sembra applicabile ad altri tipi di ambiti, quali quelli “da riqualificare”.

Un ulteriore modo per avvalorare il carattere non conformativo del PSC si individua nel portare fino in fondo la distinzione, anzi la scissione, concettuale e operativa, fra i “diritti edificatori” da un lato (art 7 della L.R. 20), la “capacità insediativa” ovvero “carico insediativo” dall’altro (art. A-11 e A-12), e ancora l’estensione degli ambiti di potenziale trasformazione, in modo da sciogliere i rapporti matematici fra queste entità che caratterizzavano il PRG.

Questa strada richiede che la capacità insediativa massima complessiva (il “dimensionamento” del Piano secondo la terminologia corrente), i diritti edificatori, la capacità insediativa dei diversi ambiti o porzioni urbane, e la perimetrazione degli ambiti di potenziale trasformazione siano definiti ciascuno con metodiche e finalità distinte, ed espressi e misurati in modo diverso:

- il dimensionamento complessivo sulla base di ragionevoli previsioni di fabbisogno e in relazione agli obiettivi e alle politiche che l’Amministrazione intende svolgere, nel quadro della pianificazione sovraordinata e della concertazione con gli altri comuni;
- i diritti edificatori secondo le metodiche della perequazione;
- la capacità insediativa massima ammissibile in ciascun ambito o porzione urbana, sulla base delle valutazioni di sostenibilità e degli obiettivi di qualità urbana che si intendono perseguire in tale porzione urbana;

- i perimetri degli ambiti di riqualificazione e di nuovo insediamento sulla base delle opportunità urbanistiche.

Nel PSC la capacità insediativa massima (complessiva e per ambiti) va precisamente definita (lo chiede la legge e, a prescindere da ciò, è condizione ovvia per svolgere le valutazioni di sostenibilità). Gli ambiti idonei per nuovi potenziali insediamenti vanno pure individuati (lo chiede la legge, al di là del fatto che si possono utilizzare livelli diversi di precisione di tale individuazione). Infine anche i diritti edificatori è bene che siano precisamente definiti in sede di PSC in relazione a precise casistiche di situazioni di fatto e di diritto (la legge non lo prescrive ma palesemente lo raccomanda, e questo è comunque un cardine della perequazione).

La novità non consiste quindi nella possibilità di lasciare indefinita ciascuna di tali entità, ma nella possibilità di rendere 'mollì', plastici, flessibili i rapporti fra loro.

Naturalmente ciascuna di queste entità non potrà essere stabilita in modo del tutto indipendente dalle altre, dovranno essere assicurati rapporti "ragionevoli", "plausibili" fra esse, ma può essere fatta cadere ogni meccanica connessione fra l'una e l'altra entità, fino al momento in cui tali rapporti saranno definiti con il POC.

Così nel PSC:

- la capacità edificatoria complessiva prevista nel piano (il "dimensionamento") potrà essere costituita non solo da diritti edificatori ma anche, per una quota non necessariamente precisata, da edificabilità aggiuntiva attribuita alla disponibilità dell'Amministrazione Comunale, da spendere per realizzare edilizia con connotati sociali se il Comune intende svolgere attivamente una politica per la casa sociale;
- la capacità insediativa di un'area edificabile non coincide più con i diritti edificatori riconosciuti alla proprietà dell'area stessa, poiché nell'area saranno in genere 'paracadutati' anche diritti edificatori provenienti da altrove, nonché eventuali quote della capacità edificatoria aggiuntiva attribuita al Comune;
- i diritti edificatori di un'area non coincidono necessariamente con la possibilità di costruirci (così anche ad aree soggette a vincoli di inedificabilità o che comunque non si intende far edificare possono essere attribuiti diritti edificatori, da spendere altrove, al fine di acquisirle al patrimonio della collettività);
- infine le aree di potenziale trasformazione saranno individuate in misura sovrabbondante, in modo che la sommatoria delle capacità insediative massime riconosciute come sostenibili in ciascuna di esse sarà opportunamente superiore al "dimensionamento" complessivo; così si rende esplicito, comprensibile anche al mercato, che non tutte le aree individuate come potenzialmente trasformabili potranno essere inserite nel POC e realmente trasformate, ma, al contrario, queste sono, almeno in parte, alternative fra loro. L'attuazione piena degli obiettivi quantitativi del PSC non richiede l'utilizzo di tutti gli ambiti considerati trasformabili.

La fissazione di un dimensionamento massimo del PSC, e, per altro verso, l'individuazione nel PSC di potenzialità di trasformazione sovrabbondanti e alternative, che peraltro non conformano diritti, consegna in mano al Comune margini di flessibilità nell'attuazione prima impensabili e può introdurre parziali elementi di concorrenza in un mercato da sempre intrinsecamente oligopolistico, dove la concorrenza è sempre stata una pia illusione.

Perequazione e flessibilità si possono sposare se, nell'impianto del PSC:

- i diritti edificatori sono prefissati in sede di PSC, non con riferimento a precisate aree ma con riferimento a precise casistiche, sono uguali per tutte le aree nelle medesime condizioni di fatto e di diritto, sono non negoziabili (però trasferibili da area ad area);

- la capacità insediativa è pure individuata in sede di PSC nei suoi termini generali, nei suoi valori massimi (il “dimensionamento”), e può essere tale da assicurare al Comune una quota significativa di edificabilità aggiuntiva rispetto ai diritti edificatori, da spendere per edilizia con connotati sociali,
- la capacità insediativa è pure collocata e distribuita nel territorio, per centri abitati, in modo da poterla verificare rispetto alle condizioni generali di sostenibilità con la VALSAT, ma con margini che consentano flessibilità in sede operativa nel collocare e spostare i carichi urbanistici effettivi secondo le opportunità; .
- le aree di potenziale localizzazione della capacità insediativa prevista sono pure individuate, in esse considerando i residui delle attuazioni in corso, gli ambiti di riqualificazione e quelli per potenziali nuovi insediamenti;
- ma il carico urbanistico effettivo delle singole operazioni di trasformazione, le funzioni e le densità edilizie attuabili nelle diverse aree, anche oltre e in aggiunta ai diritti edificatori, sono viceversa entità flessibili, negoziabili, variabili progettuali, possibile oggetto di bandi e di accordi con i privati.

3.1.3 – Casistica dei diritti di edificatori

Nelle norme del PSC viene indicata la casistica delle tipologie di aree di potenziale trasformazione urbanistica, a cui associare differenti livelli di diritti edificatori (nel seguito indicati con la sigla DE) in rapporto alla diversità di condizioni di fatto e di diritto. Per ciascun tipo di aree viene individuato un livello di diritti edificatori variabile entro una fascia di valori, per tenere conto delle ulteriori diverse condizioni che possono presentarsi localmente.

Naturalmente, l'indice complessivo assegnato dal POC a un determinato comparto attuativo (UT) sarà definito in misura corrispondente ai valori urbanisticamente più appropriati per gli specifici contesti interessati, e quindi anche con valori più elevati di quelli espressi dal solo diritto edificatorio della proprietà. L'eventuale differenza fra la capacità edificatoria corrispondente a tale diritto e quella derivante dall'indice UT assegnato al comparto rappresenta la potenzialità edificatoria che il Comune riserva alla propria manovra per interventi di edilizia sociale.

3.2 – CRITERI OMOGENEI PER LA DISCIPLINA URBANISTICA DEGLI AMBITI URBANI AI SENSI DELLA L.R. 20/2000

3.2.1 – Centri storici

Ai sensi della L.R. 20/2000 –art. A-7- “Costituiscono i centri storici i tessuti urbani di antica formazione che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa e della stratificazione dei processi della loro formazione. Essi sono costituiti da patrimonio edilizio, rete viaria, spazi ineditati e altri manufatti storici. Sono equiparati ai centri storici, gli agglomerati e nuclei non urbani di rilevante interesse storico, nonché le aree che ne costituiscono l'integrazione storico ambientale e paesaggistica”.

Rispetto alla precedente disciplina delle zone A ai sensi della L.R. 4778, ma soprattutto rispetto all'applicazione che s e ne è fatto nei PRG vigenti di questi comuni, vanno segnalati alcuni aspetti che portano ad una diversa perimetrazione degli insediamenti da considerare “centri storici”.

In primo luogo, la L.R. 20/2000 parla di “tessuti urbani di antica formazione che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa”; sono quindi da considerare come tali anche tessuti nei quali è riconoscibile l'impianto originario, anche a prescindere, entro certi limiti, dalla fisica permanenza di edifici storici, ossia anche se gli edifici sono stati estesamente sostituiti. Ciò indirizza a proporre in alcuni casi, ad esempio per i centri storici di Portomaggiore e di Argenta, una perimetrazione più estesa e nel contempo più compatta rispetto a quella, più ristretta e sfrangiata, della vigente 'zona A', che era stata ritagliata più strettamente sulle sole unità edilizie dove si ritrovano persistenze edilizie 'd'epoca'.

In secondo luogo in alcuni PRG vigenti sono classati come zone A anche singoli edifici o piccoli gruppi di edifici storici, isolati in contesti rurali, oppure inglobati in contesti urbani non storici. La definizione di legge si applica in primo luogo ai tessuti urbani, ed inoltre per analogia, anche ad “agglomerati e nuclei non urbani”, che tuttavia devono avere una certa consistenza e complessità per essere riconosciuti come centri storici. Ne deriva che singoli edifici o piccoli gruppi di edifici, anche se di rilevante pregio storico, vanno tutelati con opportune norme di tutela (ai sensi degli articoli A-8 e A-9) senza per questo essere considerati 'centri storici'.

Sulla base di questa lettura e applicazione della legge regionale, nonché dei riscontri con la cartografie storica, si ritiene di proporre come veri e propri “centri storici” i seguenti:

- Argenta, Consandolo, Santa Maria Codifiume, San Nicolò, Ospital Monacale, Traghetto, Medelana, Migliarino, Portomaggiore, Rovereto, S.Vito (l'elenco coincide con quello dei centri riconosciuti storici dal PTCP);
- nonché, come “agglomerati e nuclei non urbani di rilevante interesse storico” le “delizie” di Belriguardo e l'insieme di ville e relative pertinenze fra Voghiera e Voghenza.

Nei centri storici di norma si applicano le seguenti disposizioni di legge:

- a) è vietato modificare i caratteri che connotano la trama viaria ed edilizia, nonché i manufatti anche isolati che costituiscono testimonianza storica o culturale;
- b) sono escluse rilevanti modificazioni alle destinazioni d'uso in atto, in particolare di quelle residenziali, artigianali e di commercio di vicinato;
- c) non è ammesso l'aumento delle volumetrie preesistenti e non possono essere rese edificabili le aree e gli spazi rimasti liberi perché destinati ad usi urbani o collettivi nonché quelli di pertinenza dei complessi insediativi storici.

Tuttavia la legge regionale consente di individuare, in sede di PSC, specifiche porzioni dei centri storici in cui, per motivi di interesse pubblico, sono ammissibili interventi anche in deroga ai criteri generali suddetti. In particolare il PSC può individuare le parti del tessuto storico urbano nelle quali sono venuti a mancare i caratteri storico-architettonici, culturali e testimoniali originali, in modo da favorire in tali porzioni l'eliminazione degli elementi incongrui e specifici interventi di miglioramento della qualità urbanistica ed edilizia.

Nella Tav. 3 che accompagna PSC viene fornita la proposta di individuazione e perimetrazione dei Centri storici (**CS**) ai sensi della L.R. 20/2000, nonché al loro interno, ove ne occorrono le condizioni, la proposta di individuazione delle porzioni in cui sono attuabili interventi anche in deroga ai criteri generali di intervento, nei termini suddetti.

3.2.2 – Ambiti urbani consolidati

Per ambiti urbani consolidati si intendono le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate con continuità, che presentano un adeguato livello di qualità urbana e ambientale tale da non richiedere interventi di riqualificazione. L'adeguato livello di qualità urbana è riferito alle caratteristiche dell'impianto urbanistico e del tessuto edilizio ma anche a valutazioni quantitative e qualitative delle dotazioni territoriali di cui ciascuna zona dispone: reti di urbanizzazione, aree per attrezzature e spazi collettivi (aree a verde di vicinato, parcheggi,), dotazioni ambientali.

In questi ambiti, appunto in quanto considerati 'consolidati' nel loro impianto urbanistico, non si reputano necessarie operazioni di profonda trasformazione o di esteso reimpianto, mentre saranno in generale possibili ed opportuni gli interventi diffusi sulle singole unità edilizie, sia interventi di tipo conservativo per l'ammodernamento e rinnovo degli edifici sia interventi sostitutivi (demolizione e ricostruzione), questi ultimi naturalmente con l'esclusione delle eventuali singole unità edilizie che siano tutelate come beni di pregio storico-testimoniale. Saranno anche possibili e localmente opportuni interventi pubblici di miglioramento delle dotazioni e attrezzature e di qualificazione dell'arredo degli spazi pubblici.

Negli ambiti urbani consolidati le politiche atte a consentire o favorire la densificazione (ossia l'incremento dei volumi costruiti) possono essere considerate opportune, in alternativa alla nuova urbanizzazione, in particolare nei centri abitati piccoli e medi, in particolare nelle porzioni caratterizzate da densità edilizie basse e da tipologie edilizie prevalentemente mono-bifamiliari: Viceversa la densificazione va considerata inopportuna per quelle parti urbane più dense, nelle quali le reti infrastrutturali sono già generalmente sovraccariche.

Nelle Tav. 3 sono individuate, all'interno degli ambiti urbani consolidati, porzioni di tessuti con caratteristiche o condizioni particolari che possono richiedere politiche differenziate e di cui sarà utile tenere conto nella stesura della disciplina degli interventi ammissibili che sarà materia del RUE:

Porzioni caratterizzate dalla presenza o contiguità di particolari elementi di pregio culturale o ambientale: edifici o complessi storico-architettonici esterni al centro storico, tessuti morfologicamente omogenei di pregio testimoniale, aree a verde privato con alberature di pregio, aree strettamente contigue e correlate a qualcuno degli elementi suddetti. Per queste porzioni la disciplina edilizia del RUE dovrà porre particolare attenzione alla tutela dei singoli elementi meritevoli e ad evitare interventi incongrui; gli addensamenti edilizi saranno in linea di massima inopportuni.

Porzioni caratterizzate da unitarietà di impianto urbanistico in quanto frutto di un piano attuativo unitario, di iniziativa pubblica (ad es. il PEEP) o anche privata; per questi porzioni la disciplina edilizia del RUE confermerà di norma, salvo esigenze particolari, i parametri di impianto (altezze massime, densità...) del piano attuativo originario.

Porzioni caratterizzate da minore qualità ambientale, ad es. a causa della contiguità con infrastrutture o con insediamenti industriali, che possono riverberare impatti negativi oppure a causa di carenze locali nelle dotazioni (e che tuttavia non sembrano necessitare di estesa ristrutturazione urbanistica); per queste porzioni le politiche da attivare riguardano la mitigazione delle sorgenti inquinanti (ad esempio attraverso una diverso assetto circolatorio...) e l'attuazione di interventi locali di miglioramento delle dotazioni.

Porzioni urbane in corso di completamento sulla base di piani attuativi vigenti ad uno stadio avanzato di attuazione. Queste porzioni si possono considerare "Ambiti in corso di consolidamento" e il RUE confermerà di norma i parametri di impianto del PUA vigente, in quanto diritti acquisiti.

Inoltre vengono individuate le porzioni di territorio consolidato che per caratteristiche qualitative o per la presenza di attività non più compatibili potrebbero essere riqualificati da assoggettare a PUA e quindi programmati dal POC

Negli ambiti consolidati sono anche individuate le principali e più estese aree che ospitano dotazioni territoriali: le maggiori attrezzature e spazi collettivi di rilievo sovralocale, le stazioni ferroviarie. Fra le dotazioni sono anche utilmente individuati i depuratori e i cimiteri, in relazione ai vincoli di rispetto che comportano.

3.2.3 – Ambiti urbani da riqualificare

Costituiscono ambiti da riqualificare le parti del territorio urbanizzato che necessitano di politiche di riorganizzazione territoriale, che favoriscano il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano ed una più equilibrata distribuzione di servizi, di dotazioni territoriali o di infrastrutture per la mobilità; ovvero necessitano di politiche integrate volte ad eliminare le eventuali condizioni di abbandono e di degrado edilizio, igienico, ambientale e sociale che le investono. Non necessariamente comprendono invece quei tessuti ove sono presenti carenze puntuali di determinate dotazioni, ovvero problematiche diffuse affrontabili con ordinari interventi di qualificazione; queste porzioni possono essere fatte rientrare negli Ambiti consolidati.

Anche aree libere intercluse, interne al TU, di dimensione superiore a quella di singoli lotti residui e non compiutamente urbanizzate, qualora possano essere occasioni per la qualificazione del contesto e per la realizzazione di nuove dotazioni urbane, possono essere considerate fra gli ambiti da riqualificare, anche insieme con l'eventuale contesto oggetto di riqualificazione.

Negli ambiti da riqualificare, laddove si ritenga che la riqualificazione possa avvenire prevalentemente e preferibilmente attraverso interventi di recupero e ammodernamento dell'edilizia esistente e delle urbanizzazioni esistenti, valgono i medesimi indirizzi espressi nel punto precedente per gli ambiti urbani consolidati.

Negli ambiti da riqualificare, laddove si ritenga che la riqualificazione possa avvenire attraverso interventi di prevalente trasformazione urbana (ristrutturazione urbanistica, sostituzione di cospicui insediamenti dimessi o obsoleti, urbanizzazione di aree libere intercluse nel TU), il PSC definisce l'entità dei diritti edificatori in relazione alle condizioni di fatto e di diritto dei suoli, i carichi urbanistici massimi realizzabili e gli standard di qualità urbana ed ambientale da perseguire e rispettare in ciascuna porzione urbana, gli specifici obiettivi e prestazioni da perseguire in ciascun ambito.

Nella Tav. 3 sono individuati gli ambiti da riqualificare distinguendo con apposito perimetro:

gli **AR**(indicati come 'porzioni P'): quali porzioni di ambiti occupati prevalentemente o totalmente da attività produttive collocati all'interno o a ridosso di insediamenti urbani residenziali, la cui trasformazione (d'uso o fisica) possa contribuire al miglioramento della qualità urbana delle aree circostanti; per questi ambiti, in relazione alle specifiche condizioni di contesto, possono essere prevedibili indirizzi di trasformazione differenziati o alternativi:

- ambiti nei quali si considera opportuna un'evoluzione delle attività in essere (con o senza sostituzione edilizia) nella direzione di attività ancora di tipo produttivo ma più compatibili con il circostante contesto residenziale, o attività dei servizi o attività commerciali e terziarie o un mix di queste destinazioni; in sostanza in questi casi la riqualificazione consiste nella progressiva compatibilizzazione delle attività produttive e nell'offerta di servizi al contesto urbano, senza modificare il carattere essenzialmente o prevalentemente non residenziale delle tipologie e degli usi.

- ambiti nei quali si considera opportuna una progressiva oppure totale trasformazione degli insediamenti esistenti e la loro sostituzione con insediamenti residenziali o prevalentemente residenziali; naturalmente anche in questi casi, qualora le attività produttive siano ancora attive, fino al momento della dismissione e trasformazione può essere tutelata la loro permanenza e l'eventuale soddisfacimento delle loro esigenze produttive.

Le altre porzioni degli ambiti sono occupate prevalentemente o totalmente da insediamenti residenziali caratterizzati da condizioni di disordine edilizio o di degrado per i quali siano opportune operazioni di riqualificazione, anche attraverso sostituzione; sono fatti rientrare in questa casistica anche porzioni di ambiti residenziali a ridosso degli ambiti produttivi di cui al caso precedente, e quindi attualmente afflitte da questa contiguità e destinate a beneficiare della riqualificazione di tali ambiti produttivi.

Nella definizione delle nuove potenzialità edificatorie di insediamenti dismessi per i quali si preveda la trasformazione in insediamenti urbani residenziali, si richiamano gli indirizzi generali precedentemente espressi riguardanti l'applicazione dei principi della perequazione urbanistica: la potenzialità edificatoria attribuita in caso di trasformazione alla proprietà del suolo di ciascun insediamento dismesso sarà rapportata all'estensione fondiaria e alla sua collocazione rispetto alla classificazione del territorio (contesto urbano, extraurbano ecc.) e alla necessità di favorire la pianificazione di interventi di riqualificazione urbana, mentre non sarà di norma rapportata all'entità dell'edificazione in essere destinata alla demolizione, da considerare irrilevante ai fini del valore urbanistico dell'area; potrà tenersi conto dell'entità degli edifici esistenti, limitatamente a quelli per i quali si preveda il recupero in relazione al loro interesse storico-testimoniale.

3.2.4 – Ambiti per nuovi insediamenti urbani

Ai sensi della L.R. 20/2000, “Gli ambiti per i nuovi insediamenti sono costituiti dalle parti del territorio oggetto di trasformazione intensiva, sia in termini di nuova urbanizzazione per l'espansione del tessuto urbano, da individuarsi prioritariamente nelle aree limitrofe ai centri edificati, che in termini di sostituzione di rilevanti parti dell'agglomerato urbano. Gli ambiti per i nuovi insediamenti sono caratterizzati dalla equilibrata compresenza di residenza e di attività sociali, culturali, commerciali e produttive con essa compatibili”

Va chiarito che vanno considerati ‘ambiti per nuovi insediamenti urbani’ anche aree che si intenda acquisire alla collettività per destinare interamente a verde pubblico o a servizi ed attrezzature collettive; così vengono quindi classificate aree che nel PRG vigente avevano questa destinazione, finora non attuate, e che si voglia confermare a questa destinazione.

Nella Tav. 3 sono individuati con precisione solo alcuni ambiti per nuovi insediamenti urbani (**ANS1**): si tratta di quelle aree prevalentemente non ancora edificate, ma di cui è stata avviata l'urbanizzazione o di cui è stato quanto meno approvato il Piano attuativo (PUA). Tali ambiti sono perimetrati sulla base del relativo PUA e rappresentano diritti acquisiti; la loro attuazione non può che essere confermata e procederà sulla base delle norme del previgente PRG e del Piano attuativo, fino alla scadenza della relativa convenzione. Solo in caso di mancata o parziale attuazione entro tale termine i loro contenuti potrebbero essere ridiscussi ed eventualmente annullati.

Nella Tav. 3 sono inoltre individuati gli ulteriori ambiti potenzialmente utilizzabili per nuovi insediamenti urbani (**ANS2**) utilizzabili per la realizzazione di nuovi insediamenti per la residenza e i servizi, nonché per i relativi spazi per attrezzature e spazi collettivi e le porzioni (**ANS3**) utilizzabili prevalentemente o esclusivamente per opere di

urbanizzazione, infrastrutture, attrezzature e spazi collettivi, e come dotazioni ecologiche e ambientali. Gli ambiti ANS2 sono da intendersi anche alternativi fra loro, in quanto nel PSC saranno di norma individuati ambiti per potenziali nuovi insediamenti per un'estensione nettamente maggiore di quella necessaria alla realizzazione del dimensionamento massimo previsto; in tal senso le perimetrazioni nel PSC definitivo degli ambiti per nuovi insediamenti non daranno luogo a diritti edificatori, ma solo a potenzialità che potranno concretizzarsi attraverso il POC nella misura e secondo tempi correlati con le esigenze di sviluppo urbano, sulla base di preliminari procedure concorrenziali (bandi) e della firma di accordi fra il Comune e le proprietà ai sensi dell'art. 18 della L.R. 2072000.

Al fine di non incrementare gli apporti d'acqua piovana al sistema di smaltimento e di favorire il riuso di tale acqua, per gli ambiti di nuovo insediamento e comunque per le aree non ancora urbanizzate, è prescritta la realizzazione di sistemi di raccolta delle acque di tipo duale, ossia composte da un sistema minore costituito dalle reti fognarie per le acque nere e parte delle acque bianche (prima pioggia), e un sistema maggiore costituito da collettori, interrati o a cielo aperto, e da sistemi di accumulo per le acque bianche..Tali sistemi di raccolta, ad uso di una o più delle zone da urbanizzare, devono essere localizzati in modo tale da raccogliere le acque piovane prima della loro immissione nel corso d'acqua o collettore di bonifica ricevente individuato dall'Autorità idraulica competente. Le caratteristiche dimensionali e funzionali dei sistemi di raccolta sono stabilite dall'Autorità idraulica competente con la quale devono essere preventivamente concordati i criteri di gestione; le aree necessarie possono essere individuate come dotazioni ecologiche.

3.2.5 – Dotazioni territoriali

Le dotazioni territoriali, ai sensi della L.R.20, comprendono:

le Infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, ossia gli impianti e le reti tecnologiche che assicurano la funzionalità e la qualità igienico sanitaria degli insediamenti;

le attrezzature e spazi collettivi, ossia il complesso degli impianti, opere e spazi attrezzati pubblici, destinati a servizi di interesse collettivo (quelli che erano gli "standard" secondo la terminologia della precedente legge urbanistica);

le dotazioni ecologiche ed ambientali, ossia dall'insieme degli spazi, delle opere e degli interventi che concorrono, insieme alle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, a migliorare la qualità dell'ambiente urbano, mitigandone gli impatti negativi. Le dotazioni sono volte in particolare: alla tutela e risanamento dell'aria e dell'acqua ed alla prevenzione del loro inquinamento; alla gestione integrata del ciclo idrico; alla riduzione dell'inquinamento acustico ed elettromagnetico; al mantenimento della permeabilità dei suoli e al riequilibrio ecologico dell'ambiente urbano; alla raccolta differenziata dei rifiuti

Le dotazioni territoriali non costituiscono un "ambito" normativo a se stante, ma fanno parte, a seconda della loro collocazione, degli ambiti in cui ricadono: consolidati, da riqualificare, ecc. oppure del territorio rurale.

Nella Tav. 3 che accompagna il PSC sono individuate graficamente esclusivamente le dotazioni territoriali più importanti e che occupano superfici consistenti, e in particolare:

le più importanti aree che ospitano servizi pubblici o spazi collettivi di interesse sovralocale;

le più importanti attrezzature di interesse generale, quali i maggiori depuratori e i cimiteri;

le aree occupate da infrastrutture per la mobilità e lo scambio intermodale: stazioni ferroviarie, banchine di carico e scarico dell'idrovia, e simili.

Viceversa non sono identificate in forma areale:

le aree urbane per attrezzature e spazi collettivi di rilievo locale (le aree per attrezzature e spazi collettivi attuate sono peraltro individuate negli elaborati del Quadro conoscitivo – tav. D1 – stato di attuazione dei PRG);

le infrastrutture lineari (strade, ferrovie, reti tecnologiche).

Per quanto riguarda le infrastrutture per la mobilità, le principali determinazioni del Documento preliminare aventi un rilievo sovracomunale sono illustrate nel precedente Cap. 2.2 ed evidenziate nella Tav. 1; inoltre nella Tav. 3 sono evidenziate le principali scelte di assetto della mobilità negli ambiti urbani, ossia i principali assi stradali che, a partire dalla viabilità extraurbana, svolgono la funzione di penetrazione e distribuzione nel tessuto urbano.

Per quanto riguarda le principali attrezzature generali e tecnologiche (depuratori, cimiteri, linee elettriche ad alta tensione) sono riportate nella Tav. 3 le rispettive fasce di rispetto, sia come evidenziazione dei limiti che pongono allo sviluppo insediativo, sia in quanto rappresentano esse stesse dotazioni ecologiche, finalizzate alla mitigazione degli impatti delle rispettive attrezzature.

3.2.6 – Dotazioni di attrezzature e spazi collettivi

Anche se il PSC non ha il compito di individuare dettagliatamente tutto il sistema delle aree per attrezzature e spazi collettivi, (e non può individuare le aree da destinare a nuove attrezzature collettive, se non in forma indicativa e di massima in quanto non può porre vincoli preordinati all'esproprio), tuttavia il PSC ha il compito di definire gli obiettivi di dotazione da raggiungere, sia in termini quantitativi che qualitativi..

Per quanto riguarda gli obiettivi quantitativi, ossia gli standard di dotazione per abitante da raggiungere, in assenza di indicazioni diverse da parte del PTCP, si ritiene di assumere gli obiettivi indicati nella L.R. 20/2000.

In particolare, per gli insediamenti residenziali e relative funzioni complementari si ritiene di stabilire la dotazione-obiettivo di aree di proprietà pubblica per attrezzature e spazi collettivi pari ad almeno 30 mq. di aree per ogni abitante.

Tenendo conto dei dati di censimento e delle caratteristiche medie dell'attività edilizia recente (dimensione media degli alloggi e delle famiglie), si ritiene congruo, per quanto riguarda i nuovi interventi, equiparare un abitante a **45** mq. di SC.

Nella verifica delle dotazioni esistenti e previste di aree per attrezzature e spazi collettivi riferiti agli insediamenti residenziali, ai fini del raggiungimento del suddetto valore-obiettivo, non si dovrà tenere conto:

- delle aiuole stradali e delle aree, ancorché sistemate a verde, aventi funzioni di arredo, di mitigazione degli impatti e di ambientazione delle sedi stradali;
- dei parcheggi di urbanizzazione primaria di cui all'art. A-23 della L.R. 20/2000;
- dei parcheggi a servizio specifico di grandi attrezzature a carattere sovracomunale;
- delle aree, ancorché sistemate a verde, aventi la funzione di raccolta e accumulo delle acque piovane;
- delle aree comprese all'interno delle fasce di rispetto degli elettrodotti definite ai sensi della L.R. 30/2000 e della Delibera della Giunta regionale n.197/2001 contenente le direttive applicative, e successive modificazioni, salvo che siano destinate a parcheggi;

- delle aree, ancorché sistemate a verde, che per le caratteristiche morfologiche o di localizzazione o per la ridotta dimensione non siano fruibili ed attrezzabili per alcuna delle funzioni elencate all'art. A-24 comma 2 della L.R. 20/2000;
- delle aree a parco pubblico ma collocate in contesto extraurbano.

Tali aree possono viceversa essere considerate fra le dotazioni ecologiche.

Per quanto riguarda l'insieme degli insediamenti ricreativi, ricettivi, direzionali e commerciali, siano essi compresi all'interno di insediamenti urbani o di ambiti specializzati per attività produttive, si stabilisce la dotazione-obiettivo di aree di proprietà pubblica per attrezzature e spazi collettivi, pari ai 100 mq. per ogni 100 mq. di superficie lorda di pavimento.

Per quanto riguarda gli insediamenti produttivi industriali, artigianali e per il commercio all'ingrosso inseriti in ambiti specializzati per attività produttive, si stabilisce la dotazione-obiettivo di aree di proprietà pubblica per attrezzature e spazi collettivi, pari al 15% della superficie territoriale complessiva destinata a tali insediamenti.

Le dotazioni minime suddette costituiscono inoltre l'entità della dotazione minima di aree da sistemare e da cedere al Comune da parte di ciascun intervento, in relazione alle funzioni previste, quale concorso alla realizzazione delle dotazioni territoriali ai sensi dell'art. A-26 della L.R. 20/2000.

Sulla base dei dati analitici raccolti nel Quadro conoscitivo, allo stato attuale risultano attuate nel complesso circa il 60% di tutte le zone G previste nei PRG, tuttavia, rispetto ad una popolazione non in crescita, risultano già raggiunti e superati in ogni comune gli standard di dotazione per abitante che erano prescritti ai sensi della L.R. 47/78 (ossia 25 mq./abitante per i comuni con meno di 10.000 abitanti e 30 mq/abitante per i comuni maggiori)

Persino disaggregando i dati per ciascun centro abitato risulta che in quasi tutte le località gli standard minimi di zone G sono già raggiunti e superati in rapporto alla popolazione residente. Unica eccezione le piccole località di Sandolo, che peraltro usufruisce dei servizi di Maiero e di Portomaggiore, e di Gualdo, che peraltro può usufruire dei servizi della località di Ducentola oltre che del proprio capoluogo Voghiera.

Sembra ormai plausibile affermare che per tutti e cinque i comuni il raggiungimento dello standard di legge non è più un problema, o, in altri parole, che il tema delle dotazioni di attrezzature e spazi collettivi non si pone più, in nessun comune, in termini prevalentemente quantitativi, ma si pone piuttosto in termini qualitativi. Infatti il raggiungimento e superamento degli obiettivi di tipo quantitativo non garantisce di per sé anche della qualità complessiva del sistema dei servizi, né della qualità di ciascun servizio offerto.

Ciò è del resto in linea con quanto si sta verificando in buona parte della regione: i Comuni si sono dati autonomamente obiettivi di qualità che vanno oltre il raggiungimento dello standard e gli aspetti rilevanti delle politiche per i servizi e le attrezzature collettive oggi attengono alla qualità dell'offerta, alla messa a sistema delle aree pubbliche per dare luogo ad effetti di rete anche in sinergia con il sistema dei servizi privati, agli aspetti gestionali.

Il PSC, sulla base della valutazione quantitativa, qualitativa e della distribuzione nel territorio delle dotazioni in essere e in corso di attuazione:

- in assenza di determinazioni diverse da parte del PTCP, assume l'obiettivo di dotazione di 30 mq. per abitante, anche quale entità del contributo in aree attrezzate che dovrà essere ceduto alla collettività in ogni nuovo insediamento;
- assume come obiettivo la seguente articolazione della dotazione complessiva per tipologia di servizi: istruzione: 4 mq/abitante; attrezzature di interesse

collettivo, civili e religiose: 4 mq/abitante; parcheggi: 5 mq/abitante; aree sistemate a verde e aree attrezzate con impianti sportivi e ricreativi: 17 mq/abitante;

- definisce per ciascuno dei maggiori centri abitati un'armatura urbana dei servizi, ossia uno schema di connessione fra i principali punti o complessi di offerta di servizi pubblici e privati, in modo da sviluppare le reciproche sinergie e agevolarne la fruizione;
- definisce la stima delle dotazioni che potranno essere realizzate direttamente dai soggetti attuatori nel corso dell'attuazione delle previsioni del PSC.

3.2.7 – Ruolo del POC

Ai sensi dell'art. 30 della L.R. 20/2000, il POC contiene, per gli ambiti di riqualificazione e per i nuovi insediamenti:

- la delimitazione, l'assetto urbanistico, le destinazioni d'uso, gli indici edilizi;
- le modalità di attuazione degli interventi di trasformazione, nonché di quelli di conservazione;
- i contenuti fisico morfologici, sociali ed economici e le modalità di intervento;
- l'indicazione delle trasformazioni da assoggettare a specifiche valutazioni di sostenibilità e fattibilità e ad interventi di mitigazione e compensazione degli effetti;
- la definizione delle dotazioni territoriali da realizzare o riqualificare e delle relative aree, nonché gli interventi di integrazione paesaggistica;
- la localizzazione delle opere e dei servizi pubblici e di interesse pubblico.

Ad integrazione e precisazione di quanto stabilito dalla legge, sulla base degli indirizzi di politica urbanistica di cui ai punti precedenti, e in particolare dei criteri di applicazione della perequazione urbanistica, il Piano Operativo Comunale si configura come la sede:

- per definire la programmazione degli interventi in materia di servizi e di attrezzature e spazi collettivi, sulla base dell'individuazione delle eventuali carenze quali-quantitative presenti in ciascun abitato o porzione urbana, dell'individuazione delle aree che possono essere acquisite a titolo gratuito e delle opere che possono essere attuate da soggetti diversi dal Comune con l'attuazione di interventi di riqualificazione urbana o di nuovo impianto urbano, e della individuazione delle eventuali ulteriori aree che dovranno essere acquisite o opere che dovranno essere realizzate nel quadro della programmazione delle opere pubbliche;
- per definire le modalità e condizioni di utilizzo dei diritti edificatori, attraverso la perimetrazione di comparti, l'individuazione delle aree ove trasferire e concentrare l'edificazione, la definizione del concorso necessario di ciascun intervento alle dotazioni territoriali dentro e fuori dal comparto, e in particolare l'individuazione delle aree da cedere per spazi collettivi, da collocarsi laddove sono più utili, anche in relazione alle carenze pregresse del contesto;
- per definire la cessione gratuita al Comune delle restanti aree che hanno maturato, attraverso trasferimento, i rispettivi diritti edificatori e le modalità della loro utilizzazione, in relazione alle esigenze che si ritengono prioritarie, o direttamente da parte del Comune, o con assegnazione ad altri soggetti attraverso bandi;

- per la programmazione degli eventuali interventi a favore del diritto alla casa, anche attraverso la negoziazione e gli accordi con soggetti attuatori privati per la realizzazione di quote di edificazione aggiuntive ai diritti edificatori, sulla base di convenzioni che ne assicurino una duratura e significativa finalità sociale.

3.3 - CRITERI PER LA DISCIPLINA URBANISTICA DEL TERRITORIO RURALE

3.3.1 - L'articolazione del territorio rurale in sotto-ambiti

Le normative attuali dei cinque comuni propongono già una articolazione delle zone agricole in sottozone che appaiono largamente motivate, alla luce di quanto emerso dal Quadro conoscitivo, e che tendono ad articolare il territorio sulla base dell'età della azione di bonifica o su specifiche caratteristiche morfologiche. Sono individuate le seguenti sottozone:

Zone agricole 'normali': corrispondenti a territori coltivati dall'antichità o di bonificazione estense; riguardano prevalentemente il territorio dell'Unità di paesaggio delle 'Terre vecchie'; entro questa categoria potrebbero essere inseriti, con alcune cautele e differenziazioni, anche i paleoalvei e le strutture deposizionali del Reno;

Paleoalveo del Po di Volano;

Paleoalveo del Po Spinedico;

Depositi recenti del Reno.

Zone agricole di bonifica recente; suddivise sulla base della vicinanza temporale della bonifica e dell'idoneità a sostenere l'appoderamento:

Bonifica del Mantello;

Bonifica delle Gallare;

Bonifica del Mezzano; quest'ultima è l'unico territorio compatto ed esteso che si candida a ricoprire il ruolo di "Ambito di interesse paesaggistico", ai sensi dell'allegato alla legge 20/00;

Zone agricole ricomprese nelle stazioni del Parco regionale del Delta del Po;

Zone agricole di rispetto dei centri.

In pratica, al di là di questi ultimi casi particolari, l'articolazione presente nei PRG vigenti segue criteri che possono essere facilmente ricondotti alle principali Unità di Paesaggio individuate dal PTCP, e approfondite negli stessi PRG.

Le normative attuali trattano inoltre come "sottozone agricole", molti tipi di aree di tutela:

- Tutela area archeologiche;
- Tutela caratteri ambientali dei corsi d'acqua;
- Dossi;
- Tutela ambientale e/o naturalistica;
- Rispetto cimiteriale e/o stradale;

tali individuazioni potranno trovare migliore collocazione nel quadro del sistema dei vincoli, piuttosto che come sottozone del territorio rurale, ma questo è solo un problema di organizzazione normativa:

Ai sensi della L.R. 20/2000, oltre ad individuare nel territorio rurale le aree di valore naturale e ambientale (art. A-17), il PSC dovrebbe articolare tale territorio secondo tre principali tipologie di ambiti: gli ambiti agricoli di rilievo paesaggistico (art. A-18), gli ambiti ad alta vocazione produttiva agricola (art. A-19) e gli ambiti agricoli periurbani

(art. A-20). Il PSC dovrebbe svolgere tale compito sulla base di una prima individuazione di massima di tali tre tipologie effettuata dal PTCP.

Nel nostro caso, il PTCP, essendo antecedente alla L.R. 20/2000, non ha ancora effettuato la prima individuazione di massima. Si è pertanto provveduto in questa sede a sviluppare questo tema, sia pure a provvisoria supplenza del ruolo sovraordinato del PTCP.

Sulla base degli elementi esposti nel Quadro Conoscitivo (cap. C.5.1 – C.5.3), si è provveduto ad esporre nella tavola che segue gli elementi di sintesi utili per discutere una proposta di articolazione in ambiti del territorio rurale.

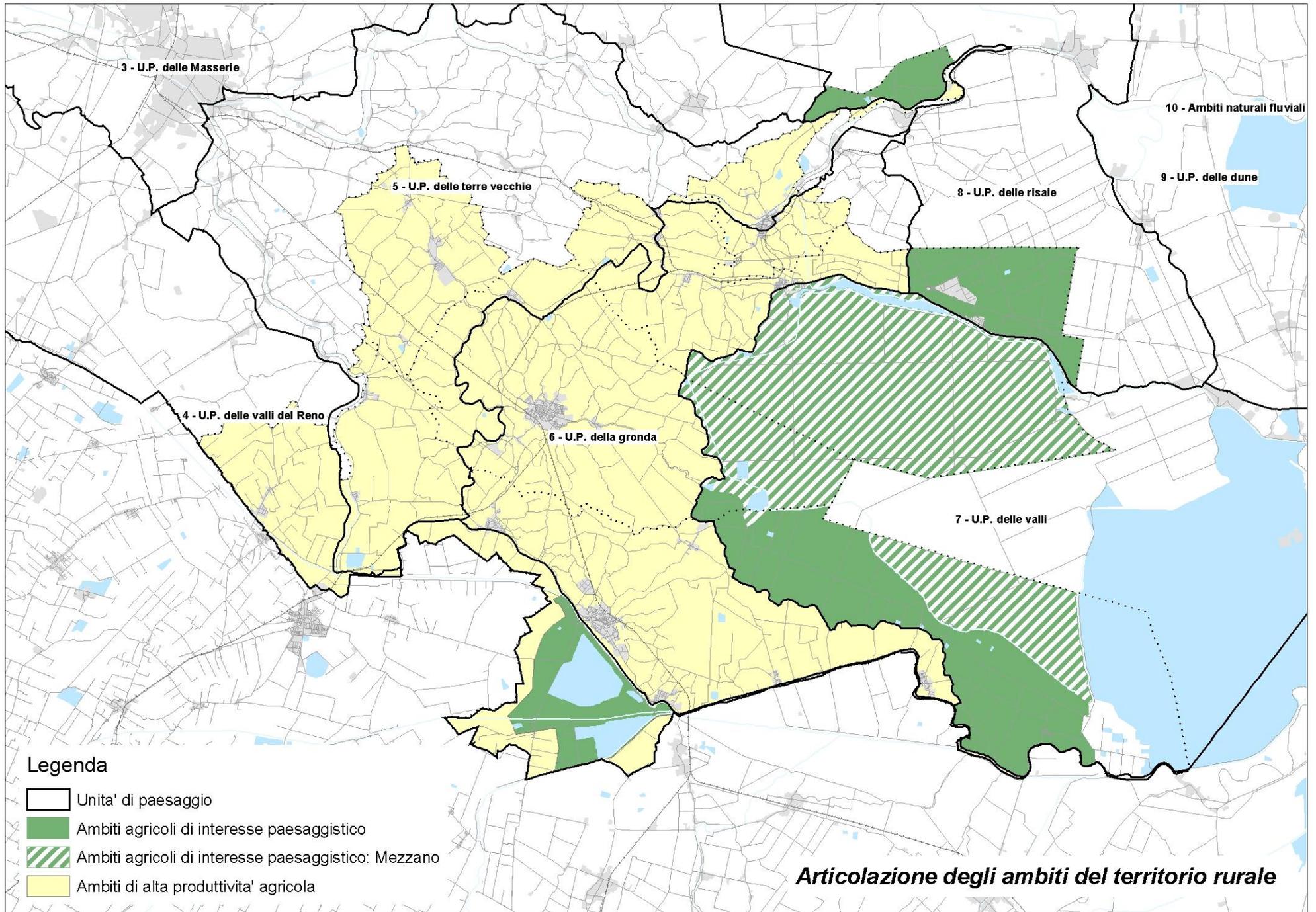
I criteri seguiti sono stati i seguenti:

- per l'individuazione degli "Ambiti agricoli di rilievo paesaggistico" si è operata una prima scelta selezionando quelle parti del territorio in cui i condizionamenti naturali (in particolare connessi con la giacitura e la difficoltà di scolo e con le caratteristiche di fertilità e lavorabilità dei suoli) possono permettere di individuare una notevole aderenza con la definizione proposta dall'Allegato alla LR 20/2000 e cioè quelli che "... sono caratterizzati dall'integrazione del sistema ambientale e del relativo patrimonio naturale con l'azione dell'uomo volta alla coltivazione e trasformazione del suolo";
- per l'individuazione degli "Ambiti ad alta vocazione produttiva agricola", sempre in aderenza con quanto previsto dall'allegato della LR 20/2000 (Art. A-19), si sono individuati quelle parti del territorio rurale con "ordinari vincoli di tutela ambientale idonee, per tradizione, vocazione e specializzazione, ad una attività di produzione di beni agro-alimentari ad alta intensità e concentrazione".

Sono state attribuite agli "Ambiti agricoli di rilievo paesaggistico" le aree individuate dalla carta delle Terre come "Pianura deltizia esterna" in quanto di bonifica recente e che fortemente risentono dei condizionamenti ambientali passati e presenti; In prima individuazione si sono inseriti tra gli ambiti di rilievo paesaggistico anche quelli appartenenti alle depressioni morfologiche (conche) appartenenti alla "Pianura alluvionale".

Sono state attribuite agli "Ambiti ad alta vocazione produttiva agricola" le aree appartenenti alla prima e seconda classe (e associazioni intermedie) della Carta della capacità d'uso dei suoli.

I territori rimanenti possono essere attribuiti in relazione alla sussistenza di condizioni e limitazioni particolari, a volte individuabili solo a scale di dettaglio maggiore. In sede di prima approssimazione si propone perciò questa area come area di transizione.



Se si confronta l'articolazione territoriale ottenuta per questa via con l'articolazione territoriale in Unità di paesaggio effettuata dal PTCP, si notano evidenti somiglianze e una qualche differenza:

- gli ambiti a più alta vocazione produttiva agricola, essendo individuati come i terreni con minori limitazioni alle attività agricole produttive, vanno a ricomprendere i principali dossi (Primaro-Reno, Volano, Sandolo...), parte dell'Unità di paesaggio delle 'Terre vecchie' e la parte più occidentale dell'Unità di paesaggio della 'Gronda' (ossia quella più prossima alle 'Terre vecchie');
- gli ambiti agricoli di interesse paesaggistico corrispondono con buona approssimazione all'Unità di paesaggio delle 'Valli' e a quella delle 'Risaie';
- gli ambiti agricoli con 'caratteristiche intermedie' ossia non agevolmente attribuibili comprendono la maggior parte dell'Unità di paesaggio della 'Gronda' e alcune conche morfologiche nelle 'Terre vecchie' e la zona intorno a Campotto nell'U.d.P. delle valli del Reno.

In sostanza, l'applicazione delle indicazioni della L:R: 20 ai fini dell'articolazione del territorio rurale, privilegiando la valutazione della maggiore o minore vocazione produttiva agricola e quindi la presenza di maggiori o minori limitazioni a tale attività, da luogo ad un risultato che in alcune parti riproduce un'articolazione del territorio non dissimile da quella in Unità di paesaggio, e in parte se ne discosta, evidenziando meglio alcune differenze alla piccola scala fra dossi e conche, ma nel contempo perdendo parte della complessità e della comprensività del punto di vista che ha portato all'individuazione delle Unità di paesaggio. Nell'individuazione di queste ultime infatti hanno avuto un rilievo determinante anche le epoche di bonifica e quindi le forme dell'insediamento sparso e dell'appoderamento, che tuttora diversificano il territorio sia dal punto di vista della trama paesaggistica, sia dal punto di vista del taglio medio delle aziende agricole.

In conclusione, ai soli fini della normativa del territorio rurale nei PSC e nei RUE, si ritiene che l'articolazione in Unità di paesaggio effettuata dal PTCP rappresenti per questo specifico territorio il riferimento più pertinente ed utile, in quanto frutto della considerazione incrociata di più fattori, fra i quali quelli attinenti alla diversa vocazione agricola insieme con altri attinenti alla sedimentazione storica delle forme insediative; si propone quindi che tale articolazione in Unità di paesaggio possa essere considerata in questo caso comprensiva ed esaustiva anche del compito attribuito ai PSC dalla L.R. 20/2000 ai sensi degli art. A-18 e A-19. Nello specifico quindi si intendono considerare:

- "ambiti a prevalente rilievo paesaggistico" (art. A-19) le Unità di paesaggio "delle valli" e "delle risaie", nonché la porzione dell'U.d.P. "delle valli del Reno" ricadente nel perimetro del Parco del Delta (oasi di Campotto);
- "ambiti ad alta vocazione produttiva agricola" (art. A-18) le Unità di paesaggio "delle Terre vecchie" e "della Gronda", nonché l'Unità di paesaggio "delle Valli del Reno" detratta la porzione ricadente nel perimetro del Parco del Delta (oasi di Campotto).

Infine, per quanto riguarda gli "Ambiti agricoli perirubani" previsti dall'art. A-20, si conferma che la struttura insediativa leggera di questo territorio non rende pertinente, né utile, una tale individuazione. Negli attuali PRG sono bensì individuate delle "zone agricole di rispetto dei centri", ma esse avevano con evidenza tutt'altra funzione, ossia erano individuate e disciplinate come aree di tutela e di riserva per eventuali futuri sviluppi urbani, una funzione eventualmente utile nel quadro normativo dei PRG, ma da ritenersi superata e non riproponibile nel quadro normativo dei PSC anche in relazione al loro più lungo orizzonte temporale e all'individuazione in essi di ambiti di

potenziale sviluppo insediativo in quantità maggiore di quanto effettivamente potrà realizzarsi.

3.3.2 – Il recupero e riuso del patrimonio edilizio rurale anche per funzioni non connesse all'agricoltura

Come si è illustrato nel Quadro conoscitivo, in questi cinque comuni, come del resto in tutto il ferrarese, l'entità e densità della popolazione sparsa ha continuato finora a diminuire, sia in relazione alla riduzione della dimensione delle famiglie, sia diminuzione degli occupati in agricoltura. Non si è ancora registrata in questo territorio quell'inversione di tendenza che è avvenuta in altre parti della regione, come nel bolognese e nel modenese, sia in pianura che in montagna, e che ha portato ad una brusca ricrescita di popolazione sparsa, alimentata dalla fuoriuscita di famiglie dal capoluogo e dal loro reinsediamento nelle case sparse.

Correlatamente, il fenomeno del recupero e riuso di edifici rurali per ospitare residenze e nuove funzioni non più connesse con la coltivazione agricola è stato finora in questo territorio un fenomeno quantitativamente contenuto. Tuttavia è indubbio che il fenomeno è in crescita ed è destinato ad interessare un numero sempre maggiore di edifici, in particolare proprio quelli di interesse storico-testimoniale (non è un caso che fra i due ultimi censimenti vi sia stata una netta diminuzione del numero di alloggi inutilizzati, oltre 500 alloggi in meno, e che il fenomeno abbia riguardato anche le case sparse).

La possibilità di prevedere lo sviluppo di un fenomeno, sulla base dell'esperienza di altri territori, prima che diventi massiccio, consente di valutarlo da subito nei suoi aspetti positivi ma anche nei rischi che può comportare, se non ben governato.

Gli aspetti positivi sono ascrivibili al fatto che un patrimonio edilizio di interesse culturale e paesaggistico può venire sottratto ad un destino di abbandono e di degrado a cui sarebbe condannato dalle modificazioni dell'economia agricola. E inoltre il recupero degli edifici rurali tradizionali costituisce un nuovo particolare segmento di offerta immobiliare, che risponde ad un tipo di domanda presente nel mercato a cui altrimenti sarebbe difficile dare risposte diverse: quello di contenitori extraurbani per la residenza di qualità (case mono o bifamiliari, ampie, e con ampio terreno di pertinenza attorno) e per altre funzioni che ricercano un contesto di pregio. Infine, in certe zone scarsamente appoderate e con ridotta presenza umana, il reinsediamento di famiglie o attività rappresenta anche la condizione per mantenere un utile presidio del territorio.

Peraltro gli effetti indesiderati e i rischi si sono rivelati molteplici.

La nuova popolazione di provenienza urbana che si insedia nelle case di campagna non vive in simbiosi con il territorio rurale circostante come la precedente famiglia di coltivatori, ma istituisce con esso legami molto deboli, quando non inesistenti; desidera e richiede servizi di tipo urbano, genera una elevata mobilità e comporta nuovi costi ambientali.

Infatti una famiglia urbana che va ad abitare in una casa sparsa da luogo ad un impatto ambientale maggiore che non abitando in un centro abitato dotato di servizi. La popolazione sparsa sovente non è allacciata né allacciabile alla rete fognaria che recapita a un depuratore, è popolazione che usa maggiormente l'automobile per qualsiasi piccola esigenza quotidiana, perché non ha alcun servizio a distanza pedonale e spesso non è ben servibile dal trasporto pubblico; può dare luogo ad aumenti di traffico su una rete di strade di campagna inadatte a reggerlo e che non è possibile potenziare in modo diffuso su territori estesi, infine comporta una maggiore onerosità di determinati servizi pubblici (scuolabus, raccolta rifiuti, ecc.). Complessivamente è una famiglia che consuma più energia, inquina di più e impatta di più, in molti modi, sull'ambiente.

Infine i rischi riguardano proprio il patrimonio edilizio di interesse culturale che viene recuperato. Sono purtroppo frequenti i casi in cui il 'recupero', per rendere più 'semplice' l'intervento, o per risparmiare qualcosa sui costi, o ancora per insipienza, avviene di fatto attraverso il sostanziale abbattimento dell'edificio originario e la sua sostituzione, oppure avviene in forme tale da compromettere o addirittura da rendere irriconoscibili i caratteri tipologici e morfologici originali. In questi casi la non appropriatezza dell'intervento fa perdere definitivamente un pezzo di un patrimonio sedimentato e di interesse collettivo.

Tutti questi rischi, sia per il territorio che per l'edificio in sé, sono in genere più elevati qualora ad intervenire sia un'impresa che interviene per frazionare e vendere, poiché essa è interessata ad utilizzare in modo 'intensivo' tutto il volume disponibile, ossia a realizzare un alto numero di piccoli alloggi; ciò, oltre a generale un carico urbanistico elevato sulle reti, tende a comportare anche uno stravolgimento della tipologia originaria, con l'apertura di nuove porte e finestre, la frammentazione dello spazio originariamente aperto e unitario della corte con siepi e recinzioni, ecc.

Viceversa gli stessi rischi sono più contenuti o assenti se chi opera l'intervento di recupero è l'utente finale, ossia chi interviene per realizzare uno o due alloggi per sé e i propri famigliari, perché in questi casi si genera un carico urbanistico minore, l'immobile e la sua area di pertinenza non vengono frammentati, l'intervento è generalmente più attento ai valori originari, si creano unità immobiliari dotate di ampi spazi accessori, come è opportuno che sia in ambito rurale.

I casi di realizzazione di veri e propri condominii di mini-alloggi in contesti non dotati e non dotabili di servizi adeguati ha già allarmato molti comuni, e questo rischio è tanto più alto quanto più le tipologie rurali storiche sono costituite da corpi di fabbrica di ampie dimensioni, come sono quelli delle corti coloniche delle bonifiche ferraresi.

La risposta consiste in una normativa che da un lato consenta e favorisca il recupero del patrimonio edilizio di interesse culturale ma ne disciplini con grande attenzione le modalità e i limiti. La normativa urbanistica deve puntare a contemperare le opportunità di recupero che vanno offerte con l'esigenza di salvaguardare i valori del paesaggio come risorse collettive e non determinare eccessivi incrementi di carico sulle infrastrutture delle zone extraurbane.

Questo tema trova la sua collocazione appropriata nelle norme del RUE, che è lo strumento che disciplina gli interventi edilizi 'ordinari', anche nel territorio rurale, ma è utile che almeno i criteri fondamentali trovino espressione anche nel PSC e siano condivisi e il più possibile omogenei nei diversi comuni.

I criteri fondamentali che si indicano sono i seguenti:

- il riuso degli edifici ex-agricoli, per residenza o altre funzioni urbane non connesse con l'agricoltura, va previsto in primo luogo per tutti gli edifici (originariamente abitativi e non abitativi) che siano espressamente individuati e tutelati nello strumento urbanistico come beni di interesse culturale; va consentito inoltre per gli edifici aventi tipologia abitativa anche non tutelati. Viceversa non va consentito per gli edifici non tutelati e non abitativi (ad es. i capannoni o magazzini agricoli e le stalle di epoca recente); per questi ultimi, quando dismessi, va consentito il riuso solo per funzioni adatte alle loro caratteristiche costruttive, e non generatrici di altre problematiche: ad es. come magazzini o ricoveri macchine per contoterzisti o eventualmente anche come magazzini per altre attività (es materiali e attrezzature edili), con esclusione di attività di tipo artigianale produttivo;
- ai sensi della L.R.20/2000, e tenendo conto anche della notevole dimensione volumetrica degli edifici rurali tradizionali, gli interventi di ampliamento della sagoma sono ammissibili solo in relazione ad esigenze delle aziende agricole (e non per gli edifici tutelati), mentre non sono ammissibili quando l'edificio

venga riutilizzato per funzioni diverse da quelle agricole. Potrebbero al massimo fare eccezione gli edifici abitativi di più piccola dimensione - es. abitazioni a schiera bracciantili - per i quali potrebbero giustificarsi piccoli ampliamenti in particolare per l'adeguamento igienico; per gli edifici abitativi tipici delle bonifiche recenti (le case dell'Ente Delta) le esigenze di ampliamento dell'abitazione possono essere soddisfatte attraverso il cambio d'uso della porzione a servizi agricoli;

- il recupero degli edifici considerati beni di interesse storico-testimoniale non deve comportare la demolizione di tutto o gran parte dell'edificio; se l'edificio è in condizioni strutturali talmente collabenti da non poter essere recuperato, vuol dire che il bene è perduto e non vi sono più le condizioni che giustifichino la tutela e il recupero. Il recupero e riuso devono avvenire conservando e rispettando le principali caratteristiche strutturali, tipologiche e morfologiche; le parti aperte del fienile possono essere tamponate purché resti leggibile la struttura e conformazione originaria; gli eventuali porticati aperti o androni vanno mantenuti aperti; siepi e recinzioni intorno agli edifici non fanno parte dei connotati paesaggistici tradizionali e anzi ne costituiscono una modifica visivamente rilevante; il recupero delle corti tutelate, in particolare di quelle integre nella loro configurazione originaria, deve avvenire conservando l'unitarietà e le caratteristiche dello spazio aperto della corte; vanno quindi vietati chiusure e frazionamenti di questo spazio con recinzioni di ogni tipo o siepi; il riuso delle corti tutelate per funzioni non agricole va anche associato alla demolizione di manufatti incongrui (baracche, tettoie...);
- devono essere prescritte limitazioni precise, nel RUE, al numero massimo di unità immobiliari ricavabili da ogni edificio tutelato come bene culturale. Il numero massimo va relazionato alla tipologia: per le tipologie più diffuse di corti rurali storiche (sia il tipo a due corpi di fabbrica separati, sia il tipo ad elementi uniti affiancati) si indica come congruo un numero massimo di 4 alloggi complessivamente ricavabili, di cui non più di 2 nell'edificio abitativo o porzione abitativa e non più di 2 nel recupero della stalla-fienile. In quest'ultima o, in alternativa, negli eventuali altri edifici accessori minori, vanno realizzati adeguati spazi accessori (autorimesse, ecc.) per tutti gli alloggi realizzati nella corte;
- anche per gli interventi sugli edifici abitativi non tutelati va prescritto un numero massimo di unità immobiliari;
- gli interventi di recupero per funzioni diverse da quelle agricole va condizionato all'esistenza di determinate condizioni minime di infrastrutturazione (allacciamento alla rete idrica ed elettrica, allacciamento alla rete fognaria o, in assenza, sistema di depurazione dei reflui adeguato alle prescrizioni igieniche, strada asfaltata.....) anche per evitare l'insorgere di istanze e rivendicazioni a cui l'Amministrazione si troverebbe in difficoltà a rispondere;
- per quanto riguarda le destinazioni d'uso ammissibili nel recupero degli edifici ex-agricoli, per agevolare il recupero può essere ammesso di norma, oltre alla residenza, un ampio ventaglio di altre funzioni compatibili con la tipologia: uffici privati e attività terziarie in genere, pubblici esercizi, attività ricettive, attività sociali e assistenziali, case di riposo, attività culturali, formative e ricreative. Spesso queste funzioni si prestano anche meglio che non la residenza alla valorizzazione architettonica di questi immobili, fatte salve le verifiche che occorrono e le limitazioni che derivano dalle condizioni di infrastrutturazione. In particolare le attività che richiamino pubblico come quelle ricettive o ristorative o ricreative, vanno condizionate all'esistenza di condizioni di infrastrutturazione adeguate all'utenza prevedibile o all'impegno dell'interessato ad adeguarle;

- vanno escluse le attività produttive, anche artigianali, sia in relazione ai possibili impatti negativi sul contesto ambientale (es. disordinati depositi di merci all'aperto), sia in quanto, se si consolidano, finiscono prima o poi per aver bisogno di ampliamenti, che in relazione al contesto non possono poi essere ammessi, e diventano quindi fonte di difficoltà e di contrasto con il Comune.

Attraverso il recupero di edifici preesistenti può essere consentito alle aziende agricole anche di rispondere alle esigenze di alloggio di lavoratori stagionali (foresterie), ma è opportuno che questa possibilità sia limitata alle aziende di più ampie dimensioni e accompagnata da precisi obblighi convenzionali (fra i quali il divieto di frazionare l'immobile in un condominio).

I sopra-elencati indirizzi si ritengono grossomodo validi e applicabili sia per quanto riguarda le 'Terre vecchie' sia per quanto riguarda le zone di bonifica, anche se il loro impatto e la loro pregnanza risultano differenziati in rapporto alla diversa densità dell'insediamento sparso e alla diversa robustezza delle reti infrastrutturali; tuttavia sarà opportuno che siano articolati nel RUE in relazione alle diverse Unità di paesaggio.

Pur applicando i suddetti criteri e condizioni, si ritiene che il recupero di edifici rurali possa dare un contributo tutt'altro che irrilevante all'offerta abitativa complessiva; come già detto in precedenza si può stimare che nell'arco dell'orizzonte di 15 anni a cui si riferisce il PSC possano essere recuperati nel territorio rurale dei cinque comuni 300/350 alloggi (circa un sesto del fabbisogno complessivo e oltre un decimo del dimensionamento complessivo); questa stima è ricavata valutando che possa essere recuperato in media 1,5 alloggi ogni 100 ettari di territorio rurale nell'Unità di paesaggio delle 'Terre vecchie' (e parti assimilabili dell'U.d.P. del Reno), e 0,5 alloggi ogni 100 ettari nell'U.d.P. della 'Gronda'; nessuna stima di recupero viene effettuata per le Unità di paesaggio delle Valli e delle Risaie dove gli insediamenti sono scarsi o nulli.

La corretta applicazione di questi indirizzi e la loro articolazione secondo i diversi paesaggi si avvale quale elemento cruciale, dell'apposito censimento-schedatura di tutto il patrimonio edilizio rurale tradizionale. La schedatura fornisce, fra gli altri, elementi conoscitivi adeguati a due livelli:

- sulla 'corte' (ossia sull'insieme di edifici, altri manufatti e area di pertinenza): composizione, stato di permanenza o di manomissione dell'assetto originario;
- sui singoli edifici: stato di conservazione, ovvero degrado o manomissione, delle strutture, degli elementi tipologici, degli elementi morfologici.

Sovente i censimenti degli edifici rurali compiuti in passato, soprattutto se non recenti, erano tesi soprattutto a rilevare e fissare i legami di pertinenza fra i fabbricati e le aziende agricole, e a circoscrivere il fenomeno degli edifici "non più funzionali" all'attività agricola; in questa ottica, nella quale prevalevano le preoccupazioni di tutela del settore agricolo rispetto alla tutela dei singoli manufatti, la rilevazione dei caratteri di pregio architettonico era già presente, ma assumeva un ruolo complementare nel censimento e si traduceva nella tutela di quegli edifici di particolare rilevanza o pregio tali da emergere al di sopra delle tipologie tradizionali ordinarie: ville, case padronali, rustici di particolare pregio architettonico. Solo in epoca più recente i censimenti hanno cominciato ad assumere come centrale la rilevazione sistematica dei beni di interesse testimoniale e del loro stato di conservazione, anche di quelli architettonicamente più 'poveri', considerando anch'essi componente essenziale diffusa del paesaggio tradizionale; anche l'età dei manufatti a cui riconoscere valore testimoniale e tradizionale si è progressivamente modificata; se in passato ci si limitava alle costruzioni fino alla fine dell'ottocento, ora si tende ad arrivare fino agli anni '40 del novecento, ossia fino alla cesura costituita dal secondo conflitto mondiale.

Da questo punto di vista tutti e cinque i comuni hanno effettuato un censimento dei beni sparsi ai fini di una efficace applicazione dei criteri suddetti nel RUE.

3.3.3 – Le esigenze edilizie che si prospettano per le aziende agricole

Lo scenario economico che si delinea da quanto esposto nel capitolo 1.3.3, pur nelle pesanti incertezze evidenziate, mostra le difficoltà di permanenza e sopravvivenza della azienda appoderata tradizionale, almeno nelle forme in cui fino ad ora si era sviluppata e mantenuta. Nel ferrarese, ed in genere nella parte centrale della regione, l'appoderamento si è sorretto dal dopoguerra con la poli-coltura: si è passati da aziende zootecniche-cerealicole, ad aziende zootecniche-bieticole-cerealicole; dove le condizioni pedologiche lo consentivano si sono inserite quote più o meno ampie di frutticoltura o viticoltura. Progressivamente l'allevamento bovino è stato abbandonato, in particolare dove le mandrie non superavano i 10-15 capi adulti; la bieticoltura ha cessato di essere remunerativa su piccole superfici, e anche sulla frutticoltura la selezione degli operatori è stata molto intensa, in quanto i moderni impianti ultrafitti, richiedono investimenti che non sempre le aziende, sottoposte a molti anni di contrazione del cash-flow, sono in grado di sostenere.

Se l'azienda appoderata appare in difficoltà, non sembra neppure pensabile, sempre in relazione alle incertezze richiamate, che si registri in tempi brevi l'insediamento di grandi unità produttive con spiccate specializzazioni. Appare più probabile che si continui con il trend attuale di costante ampliamento della base produttiva unitaria, ma ricorrendo a terreni non contigui, scelti probabilmente sulla base della più o meno spiccata attitudine ad ospitare le colture che in quel determinato periodo offrono la maggiore convenienza.

Questi interventi di ristrutturazione aziendale possono essere attuati senza il ricorso alla costruzione di nuovi edifici aziendali o, al massimo, utilizzando strutture leggere di basso costo di costruzione e possibilmente riciclabili.

A contrastare questo scenario di estrema variabilità, quasi da "mordi e fuggi", rimangono due aspetti:

- la rigidità fondiaria, in particolare quella legata agli edifici abitativi;
- le risorse pubbliche impegnate nella tutela dell'ambiente e nella salvaguardia della ruralità.

I conduttori delle aziende agricole, infatti, possono ridursi di numero, semplificare le colture, cercare redditi compensativi extraagricoli, ma presentano una notevole inerzia nei confronti dello spostamento della residenza.

Sono poi presenti tutta una serie di finanziamenti o facilities pubbliche che prevedono espressamente la presenza di un appoderamento (agriturismo, fattorie didattiche, vendita diretta dei prodotti) oppure che ne agevolano il mantenimento (interventi di promozione dei prodotti tipici come le 'strade dei sapori', interventi di fruizione ambientale, ecc.).

Gli scenari delineati fanno escludere un nuovo periodo di accelerata richiesta di edificazione nelle zone agricole, mentre fanno intravedere la possibilità di interventi prevalentemente orientati alla ristrutturazione del patrimonio edilizio o alla riconversione, anche radicale, dei volumi tecnici di servizio presenti nelle aziende.

Gli interventi di ristrutturazione potrebbero essere richiesti per adeguare spazi aziendali per l'ospitalità agrituristica o per allestire piccoli spazi commerciali per la vendita dei prodotti. Altri interventi di ristrutturazione edilizia, o anche di nuova costruzione in questo caso, potrebbero essere richiesti per razionalizzare il ricovero dei sempre più grandi macchinari agricoli o per ospitare prodotti di ridotto valore unitario (fieni, paglie).

E' anche probabile che aumentino le richieste per trasformazioni o allevamenti aziendali non tradizionali e non previste dalle attuali normative (ad es. allevamenti no-

food). Queste richieste potrebbero essere originate dal tentativo degli operatori di seguire aree di business innovative e non convenzionali.

La normativa urbanistica per le aziende agricole dovrà, da un lato, permettere risposte rapide e multiformi alle diverse esigenze aziendali, e dall'altro, concorrere agli obiettivi di tutela e valorizzazione ambientale.

Appare importante anche che il nuovo assetto normativo, se possibile, non stravolga completamente le strutture normative a cui gli operatori dei cinque comuni si sono abituati nel tempo e che comunque hanno mostrato la loro validità.

Per perseguire entrambi gli obiettivi sopra esposti, la normativa per il territorio rurale sarà articolata come segue:

- articolazione in sottozone seguendo le unità di paesaggio di livello comunale;
- articolazione attenta degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, dichiarato prioritario rispetto alla nuova costruzione;
- diversificazione, almeno a livello delle procedure, tra gli interventi per lo sviluppo dei centri aziendali esistenti (anche tramite la nuova edificazione) e la realizzazione di nuovi centri aziendali;
- individuazione di soglie dimensionali minime delle aziende sotto le quali è necessario accompagnare il permesso di costruire con una documentazione integrativa (Piano di investimento) che ne evidenzia le giustificazioni tecniche ed economiche;
- individuazione di dotazioni standard di edificabilità entro la quale non sono richieste documentazioni integrative;
- la normativa dovrà poi essere adeguata alle nuove normative e alle nuove terminologie, ad esempio introducendo la figura del "Imprenditore agricolo professionale" (IAP) e adeguandosi alle possibilità offerte dalla multifunzionalità aziendale prevista dalla legge di orientamento;
- particolare attenzione dovrà essere prestata agli interventi che permettono alle aziende agricole di incrementare i legami di filiera, anche attraverso l'insediamento, nel territorio rurale, di impianti per la conservazione, la lavorazione o la trasformazione dei prodotti agricoli, nel rispetto delle compatibilità ambientali;
- dovranno essere resi ammissibili ed agevolati gli interventi di fruizione territoriale nei loro molteplici aspetti (percorsi, punti tappa, punti di osservazione, turismo rurale, ecc.), in particolare quelli collegati ai programmi di valorizzazione delle aree naturali e della Zona di Protezione Speciale;
- la normativa dovrà tendere ad evitare che interventi dichiarati ammissibili dalla pianificazione di settore diventino poi irrealizzabili perché non previsti dalla lettera della norma;
- la normativa dovrà inoltre governare le preesistenze non rurali (edificazione residenziale, manufatti industriali sparsi, impianti, ecc.) presenti all'interno del territorio rurale.

Anche se la materia andrà sviluppata nei RUE, per alcuni degli aspetti suddetti si propongono qui di seguito alcuni approfondimenti.

3.3.4 - Articolazione degli interventi, individuazione delle soglie dimensionali minime per la loro attuazione e loro dimensionamento massimo

Articolando la normativa per il territorio rurale nelle sottozone descritte in precedenza è necessario prevedere superfici minime di intervento (Smi) diversificate e, in alcuni casi, indici di utilizzazione fondiaria (Uf) e superfici massime edificabili (Su max) differenziate.

Le attuali vigenti normative dei PRG comunali prevedono già, entro certi limiti, tali differenziazioni. Appare opportuna una loro omogeneizzazione sia dal punto di vista della articolazione che dal punto di vista dimensionale.

Seguendo l'articolazione in ambiti sono state definite le varie possibilità di intervento edilizio per le esigenze delle aziende agricole. La differenza riguarda essenzialmente la dimensione aziendale minima richiesta alle aziende per gli interventi:

- più bassa per le aziende preesistenti nelle "zone di antico appoderamento", che alla luce delle precisazioni di cui sopra si devono intendere coincidenti con gli "ambiti ad alta vocazione produttiva agricola";
- decisamente più alta per le aziende di nuova formazione e per quelle ricadenti nelle "zone di bonifica recente", che alla luce delle precisazioni di cui sopra si devono intendere coincidenti con gli "ambiti di rilievo paesaggistico" (in sostanza si tratta delle Bonifiche del Mantello, delle Gallare, della zona più a nord del comune di Migliarino e della zona intorno all'oasi di Campotto)⁶.

Di seguito per i principali usi prevedibili nel territorio rurale si propone il dimensionamento e i principali vincoli per gli interventi di nuova costruzione, fermo restando che tali interventi andranno riservati a IAP o Imprenditori che raggiungeranno tali requisiti al termine di eventuali piani di investimento o di primo insediamento, e fermo restando che andranno in linea di massima esclusi nell'Unità di paesaggio delle Valli (Mezzano):

Per i nuovi allevamenti intensivi, gli impianti di trasformazione dei prodotti agricoli extra aziendali o di grande dimensione produttiva e gli altri Impianti di servizio all'agricoltura (tra i quali potrebbero essere collocati i contoterzisti esclusivi), dovrebbero essere individuati gli ambiti di idoneità di localizzazione e demandare poi a strumenti di dettaglio la loro esatta localizzazione e dimensionamento (per molti di questi impianti sono previsti livelli di controllo extraurbanistici altrettanto validi quali: Valutazioni di impatto ambientale, Autorizzazioni Ambientali Integrate).

Potrà essere valutato se sia idoneo rapportare i nuovi parametri alla SAU o alla più certificabile superficie territoriale dell'azienda; le normative attuali tendono ad utilizzare la SAU, ma le differenze, nei territori di pianura, sono contenute e vanno a penalizzare le aziende più piccole (in genere l'incidenza della superficie non produttiva cala al crescere della superficie).

Di norma è preferibile che gli ampliamenti dei fabbricati esistenti avvengano in corpi separati, salvo che si tratti di edifici seriali facilmente proseguibili o di piccole aggiunte rientranti nella tradizione della edilizia rurale (piccole tettoie, volumi limitati ad un solo piano, ecc.).

⁶ Fa eccezione la Bonifica del Mezzano che, pur facendo parte degli "ambiti di rilievo paesaggistico", per le sue peculiarità marcate richiede un impianto normativo del tutto specifico.

Tipo di uso	Smi	Uf o altri parametri	Su max
Abitazioni	5 Ha per aziende preesistenti e sottozone di antico appoderamento (Agricole normali) Oltre 20 ha per aziende di nuova formazione e sottozone di Bonifica Recente	Da 1 a max 3 Unità immobiliari (in casi particolari) in relazione alla dimensione e alla intensità produttiva)	400 mq di Su
Annessi agricoli (comprensivi di allevamenti e piccole trasformazioni aziendali per autoconsumo o vendita diretta)	3 ha per aziende preesistenti e sottozone di antico appoderamento (Agricole normali) 15 ha per aziende di nuova formazione e sottozone di Bonifica Recente	0,03 mq/mq per i primi 15 ha poi 0,01 mq/mq (disposizioni specifiche per piccole aziende con serre)	1000 mq, eventualmente superabili motivatamente sulla base di Piani di investimento

Tipo di uso	Smi	Uf o altri parametri	Sumax
Allevamenti aziendali e lagoni di accumulo liquami	20 ha per tutte le aziende, con esclusione di allevamenti avicunicoli a terra o allevamenti non tradizionali, per i quali sono sufficienti 10 ha di superficie	0,025 mq/mq	1000 mq eventualmente superabili motivatamente sulla base di Piani di investimento
Agriturismo	Nessun limite	Di norma solo interventi di recupero, salvo eventuali integrazioni funzionali quali strutture leggere per ristorazione, e simili)	
Trasformazioni e commercializzazioni di prodotti aziendali	3 ha per aziende preesistenti e sottozone di antico appoderamento (Agricole normali) Oltre 15 ha per aziende di nuova formazione e sottozone di Bonifica Recente	Uf =0,01 mq/mq	300 mq, eventualmente superabili motivatamente sulla base di Piani di investimento
Serre (con strutture portanti stabilmente infisse nel suolo o con pavimentazione artificiale; i tunnel amovibili non sono considerati edifici e si assentono rispettando i requisiti di visibilità previsti dal codice della Strada)	1,0 ha per aziende preesistenti e sottozone di antico appoderamento (Agricole normali). Se previste da Piani di investimento nelle zone di bonifica recente	0,60 mq/mq	Nessuna

3.3.5 – Una disciplina omogenea per il Mezzano

Il territorio della bonifica del Mezzano presenta caratteristiche talmente peculiari da richiedere la messa a punto di politiche strettamente coordinate fra tutti i comuni interessati e, coerentemente, una disciplina urbanistica omogenea e particolare, diversa anche da quella di altre aree di bonifica che pure presentano alcune caratteristiche simili, come il Mantello o le Gallare.

Prima di impostare le linee di una disciplina urbanistica occorre cercare di mettere a fuoco le strategie economiche ed ambientali per questo territorio, cosa che non spetta ai soli Comuni ma coinvolge in primis la Regione e la Provincia, attualmente impegnata nella redazione del Piano di Gestione. Solo da una chiarezza sulla strategia possono discendere scelte coerenti sulle destinazioni d'uso ammissibili e poi, a valle,

gli aspetti prettamente regolamentari sulle le caratteristiche dimensionali, morfologiche e tecnologiche dei manufatti realizzabili.

Allo stato attuale, nonostante i pochi anni trascorsi dal completamento della bonifica negli anni '60, l'area presenta non solo un'utilizzazione quasi totalmente agricola, ma anche un'attitudine spiccatamente rivolta alla produzione agricola; tale attitudine si è anzi rafforzata negli anni per una serie di motivi tra i quali spiccano:

- la progressiva riduzione della salinità dei terreni superficiali conseguente al dilavamento meteorico ed irriguo;
- la progressiva razionalizzazione e ristrutturazioni dei sistemi irrigui e di scolo effettuata negli anni '90, supportata da cospicui investimenti pubblici e privati;
- l'intensa dinamica di mercato, conseguente alla scadenza, sempre negli anni '90, del "Patto di Riservato Dominio dello Stato", dinamica che ha portato in pochi anni alla realizzazione di unità aziendali di efficienza maggiore rispetto ai poderi di 19 o 38 ha iniziali⁷, tali unità raggiungono anche le centinaia di ettari e presentano discrete propensioni all'investimento fondiario realizzando drenaggi e partecipando attivamente all'innalzamento dell'efficacia irrigua.

Allo stato attuale, le aree di rilievo naturalistico, quali le Vallette di Ostellato⁸ e il Bacino di Bando⁹, sono confinate ai bordi dell'area principale e in termini di superficie presentano una incidenza irrisoria rispetto ai ca. 18000 ha complessivi del comprensorio del Mezzano. Nel contempo, l'intera area del Mezzano è inserita nella Zona di Protezione Speciale (ZPS) IT4060008¹⁰.

Di rilevanza strategica per una corretta individuazione delle opportunità evolutive dell'area appaiono anche altri due aspetti: la morfologia e le caratteristiche infrastrutturali e insediative:

- la morfologia del Mezzano è sub pianeggiante, ottenuta artificialmente attraverso la livellazione di antichi depositi dunali o di rotte o docce fluviali più o meno recenti; tutto il comprensorio si colloca al di sotto del livello del mare a quote variabili tra i -2,0 e -3,5 m ed è "protetto" dall'ingresso delle acque dolci dei bacini sovrastanti dal canale Circondariale, in quest'ultimo l'acqua è mantenuta a quota -1,0 m s.l.m e alle sue estremità sono ubicati i due impianti idrovori che, unitamente agli impianti gemelli che raccolgono le acque basse, mantengono all'asciutto il territorio;
- il Mezzano si caratterizza per l'assenza di edifici residenziali e per l'estrema regolarità della maglia viabilistica e di scolo delle acque. Poiché le colture arboree sono ancora molto rade e i rari manufatti di servizio sono per lo più concentrati nei quadrivi dove si intersecano le viabilità aziendali ed interaziendali, ne risulta una elevata profondità e percettività dello spazio;

⁷ In via generale la Bonifica realizzò negli anni '60 due principali tipologie di poderi. L'una, prevalente, formato da unità costituite da un solo "modulo fondiario" (m 500 x m 400) ed aventi quindi una superficie netta di circa 19 ettari; l'altro, meno diffuso (interessava, infatti, complessivamente 4.000 ha circa), formato da unità costituite da due moduli contigui (per una superficie netta 38 ettari circa).

⁸ Le Vallette di Ostellato sono una delle zone umide, mai completamente bonificate per motivi tecnici, delle Valli del Mezzano. Il territorio che le compone è di circa 150 ettari e si estende per 18 km tra il Canale Navigabile e quello Circondariale, ovvero tra Ostellato e S. Giovanni. Sono inserite dal 1975 in una Oasi di Protezione Faunistica che si estende per circa 200 ettari fra canali navigabili e circondariali.

⁹ Le Anse vallive di Porto - Bacino di Bando di Portomaggiore sono Zone umide protette di 52 ha con un importante ruolo come stazione di nidificazione e sosta di varie specie di uccelli migratori; sono oggetto di numerosi interventi di agevolazione della nidificazione e sono stati avviati anche dei semplici progetti fruttivi per l'utilizzazione giornaliera delle isolette.

¹⁰ Il sito è costituito principalmente dalla ex Valle del Mezzano e dalla ex Valle Pega; oltre a queste due ex valli salmastre sono incluse anche alcune aree contigue con ampi canali e zone umide relitte (Bacino di Bando, Anse di S. Camillo, Vallette di Ostellato, bacini di Valle Umana), parte della bonifica del Mantello realizzata negli anni '30, la bonifica di Casso Madonna e un tratto del fiume Reno in corrispondenza della foce del torrente Senio. Su circa 300 ettari, localizzati principalmente nel Mezzano, sono stati ripristinati negli anni '90 stagni, prati umidi e praterie arbustate finalizzate alla creazione e alla gestione di ambienti per la flora e la fauna selvatiche.

- la natura dei suoli, con la presenza di livelli torbosi e sabbiosi di scarsa prevedibilità, rende problematica l'edificazione tradizionale o prefabbricata senza il ricorso ad opere di fondazione di particolare complessità (ricorso a pali, platee di grande spessore, ecc.); ciò, insieme al comunque ineliminabile rischio idraulico, rende più costosa e aleatoria l'edificazione.

E' da questi elementi, sostanzialmente invarianti o a lenta modificabilità, che occorre partire per definire le politiche per questa parte del territorio dei cinque comuni, con riferimento al quindicennio che costituisce l'orizzonte temporale di riferimento per il PSC.

Come già espresso, si ritiene che nel breve e medio periodo l'attività agricola resti l'attitudine dominante di questo territorio; altre utilizzazioni potranno interessare solo porzioni specifiche e circoscritte.

Le attività agricole praticabili resteranno condizionate per quanto riguarda le scelte colturali e i rendimenti unitari dalle limitazioni pedologiche, ma le stesse limitazioni che condizionano alcune colture costituiranno, direttamente o indirettamente, dei punti di forza per altre. In particolare l'assenza o la rarefazione di colture frutticole e l'assenza di piante spontanee portatrici di infezione rendono il Mezzano esente dall'*Erwinia amylovora* (agente del "Colpo di Fuoco batterico") facendone luogo di elezione per la produzione vivaistica di pomacee. Inoltre la salinità della prima falda ed in parte dei terreni permettono la produzione di orticole di elevate qualità organolettiche e di sapore caratteristico.

Allo stesso tempo l'assetto paesaggistico ormai consolidato e la permanente rischiosità idraulica non permettono di delineare percorsi di appoderamento tradizionale simili a quelli di aree contermini.

Presumibilmente l'agricoltura nel Mezzano continuerà a svolgersi nel prossimo futuro secondo due distinte linee di comportamenti aziendali: a fianco di grandi aziende estensive opereranno medie e grandi aziende intensive o semi intensive orientate al vivaismo o all'orticoltura per il prodotto fresco. In parte queste tendenze sono già in atto ed è probabile che si rafforzeranno ulteriormente.

Nel settore delle colture estensive, per un lungo periodo, almeno fino a quando le modificazioni di mercato in atto (WTO, allargamento UE, dinamica dei prezzi petroliferi, ecc.) non avranno assunto orientamenti precisi, è probabile che rimarranno prevalenti le colture attualmente praticate. Mentre più facile appare un rinnovo ed una espansione delle colture vivaistiche e delle orticole per consumo fresco.

Tutti e due questi orientamenti colturali hanno necessità di edifici di servizio, anche se con caratteristiche ed incidenza fondiaria diversa.

Nel caso delle colture estensive si tratta di ricoverare le macchine necessarie ai vari tipi di cantiere ed eventualmente delle paglie e dei fieni dei prodotti imballati (pratica che tende peraltro ad essere superata dallo stoccaggio in campo od in piazzale con copertura di film plastico); nel caso delle colture orticole si tratta di poter operare il ricovero dei macchinari, degli imballaggi e di tener presente che le tendenze attuali sono quelle di spostare l'inizio della catena del freddo direttamente alla produzione. Anche l'attività vivaistica richiede edifici per il ricovero delle macchine, la frigo-conservazione di parti vegetali in attesa di lavorazione, le operazioni di innesto a banco, la preparazione e lo stoccaggio pre-spedizione.

Considerando che, contrariamente ad altre zone di bonifica, non è stato adottato od imposto fin dall'inizio un modello edilizio uniforme per i manufatti, appare opportuno individuare ora delle tipologie edilizie coordinate per i fabbricati di servizio agricoli, ed inserire tali disposizioni in tutti i RUE, al fine di evitare che, nel pur rado edificato, si esalti l'eterogeneità di forme e di materiali che ha cominciato a manifestarsi, e che ciò porti a contrastare irreversibilmente con l'omogeneità percettiva che domina il paesaggio.

Lo studio delle tipologie edilizie ammissibili dovrebbe riguardare non solo gli aspetti morfologici (colori e materiali dei tamponamenti, tipo di coperture), ma dovrebbe essere esteso anche alle caratteristiche strutturali, in modo da individuare delle tipologie costruttive che consentono la maggiore reversibilità delle scelte.

Infatti le caratteristiche di scarsa portanza dei terreni inducono a due opposte soluzioni tecnologiche: interventi 'pesanti' con fondazioni particolarmente complesse che danno luogo a manufatti che sarebbe onerosissimo modificare o spostare, oppure interventi il più possibile leggeri (carpenterie modulari metalliche, strutture appoggiate, fondazioni zavorrate, ecc.) e per ciò stesso reversibili.

Si vuole sottolineare che un cardine fondamentale dovrebbe essere l'orientamento a favore della reversibilità delle scelte, non solo in relazione alle diverse possibili evoluzioni delle colture ma anche in relazione alla possibilità che nel lungo periodo, a causa delle mutazioni climatiche o dell'aumento dei costi energetici non siano mantenibili gli attuali standard di sicurezza idraulica. Manufatti di agevole smontabilità e spostamento potrebbero essere recuperati e allontanati da zone insicure, viceversa strutture pesanti rischierebbero di essere periodicamente o permanentemente interessate da sommersioni o di dare luogo a relitti precocemente abbandonati.

Un altro aspetto importante da perseguire nella regolamentazione unitaria degli interventi edilizi nel Mezzano è la preferenziale concentrazione degli edifici di servizio ed impianti in ambiti preindividuati (che potrebbero coincidere con i principali quadrivi), in modo da creare nel tempo alcuni nuclei di servizio (pluri-aziendali) e di mantenere aperto e ineditato tutto il restante territorio; la concentrazione presenta evidenti vantaggi sia dal punto di vista del contenimento delle esigenze di infrastrutturazione, sia dal punto di vista della sicurezza degli impianti.

In ogni caso sia le aziende orientate alle produzioni estensive che quelle orientate alle produzioni intensive o semi intensive, dovranno sempre più rapportarsi con le esigenze dell'ambiente e degli altri settori che interagiscono con le attività presenti nel Mezzano.

In particolare si dovrà tendere alla diffusione dei comportamenti agricoli compatibili con lo sviluppo faunistico e con la diffusione di pratiche ed interventi che concorrano alla riduzione degli apporti eutrofici da parte dei sistemi idraulici che interagiscono con il Mezzano.

Considerando la coincidenza del Mezzano con la ZPS e che le specie oggetto di tutela sono quasi tutte appartenenti alla fauna ornitica, appare opportuno anche il controllo della infrastrutturazione elettrica e telefonica, al fine di evitare un proliferare di linee aeree. La tecnologia moderna consente di soddisfare molte delle esigenze di bassa potenza con impianti autonomi (fotovoltaico, generatori, ecc.) e in coerenza con il principio della reversibilità delle scelte appare opportuno privilegiare queste forme di alimentazione energetica.

Per il Mezzano è in corso di redazione da parte della Provincia uno specifico progetto che dovrà coniugare le esigenze di protezione faunistica e naturalistica con le esigenze produttive agricole. Come è stato evidenziato in precedenza, le aree di maggior pregio naturalistico sono poste perimetralmente al Mezzano, a ridosso del Canale Circondario. A queste si è aggiunta negli ultimi anni la rinaturalizzazione di altre aree interne al comprensorio, realizzate con i finanziamenti del PRSR. I primi risultati degli studi in atto portano a ritenere che ampliamenti anche di limitata estensione delle aree destinate alla rinaturalizzazione possono essere sufficienti per poter esplicare un funzione di maggiore efficacia nei riguardi delle specie protette ospitate.

Tali analisi hanno peraltro evidenziato una lunga serie di comportamenti attualmente in uso che andrebbero evitati per migliorare le condizioni di quali tutte le catene alimentari delle specie protette. Si tratta ad esempio delle operazioni di pulizia e sfalcio

delle sponde dei canali o delle scarpate stradali o di rinnovo dei set aside che se effettuate nelle stagioni riproduttive si trasformano in vere proprie trappole per molte specie.

Gli stessi studi hanno messo in luce inoltre la necessità di migliorare la qualità delle acque, in particolare quelle del canale Circondario, in relazione alla necessità di abbattere i nutrienti che vengono trasportati sui lidi ferraresi. In considerazione dell'alto uso irriguo delle aree del Mezzano e dell'ulteriore apporto di fertilizzanti per dilavamento, potrebbe essere studiata e valutata l'opportunità di realizzare nel Mezzano dei bacini di fitodepurazione, tali da ricreare ambienti umidi di sedimentazione e filtrazione, delle acque circolanti attraverso biomasse vegetali, prima del loro definitivo allontanamento verso il mare. Queste aree potrebbero inoltre collaborare ad incrementare la superficie di aree umide e potrebbero rientrare tra le attività agroambientali finanziabili dal Piano Regionale di Sviluppo Rurale (PRSR).

La possibilità di migliorare la qualità delle acque scaricate in mare è un obiettivo i cui risvolti sono sia ambientali che economici, se si considera che lo sbocco in mare di tali acque impatta con la costa che ospita il turismo dei Lidi Comacchiesi. Interventi in questa direzione risultano allineati e coerenti con gli indirizzi emersi nelle analisi intersettoriale effettuate ai fini del programma di Gestione Integrata della Zona Costiera (GIZC).

Dal PRSR ci si può attendere quindi la previsione di specifiche possibilità di finanziamento di interventi nel Mezzano, in particolare se riferiti a operazioni di rinaturalizzazione, di fitodepurazione delle acque, di incremento della qualità ecologica.

4. – LE PRINCIPALI OPZIONI STRUTTURALI RIGUARDANTI I SINGOLI COMUNI

4.1. PRINCIPALI INDICAZIONI STRUTTURALI PER IL TERRITORIO COMUNALE

Assetto infrastrutturale

Il territorio di Voghiera è servito da entrambi gli assi infrastrutturali di questo territorio, la superstrada Ferrara-Mare e la Statale 16, ambedue classificate dal PRIT nella grande rete regionale. Ciò conferisce al territorio di Voghiera una condizione di accessibilità ottimale al capoluogo provinciale e da qui al resto della rete regionale.

Il PRIT inoltre riconosce nella direttrice (Bologna)-Budrio-Molinella-Ospital Monacale-Voghiera-Cona-Ro-Polesella-(Rovigo) un elemento della propria “rete di base principale” di interesse regionale che rinfittisce la “grande rete”. Questo itinerario attraversa tutto il territorio comunale in senso nord-sud, attraversando il centro di Voghiera proprio in corrispondenza della chiesa e determinando seri problemi di compatibilità con la vivibilità, sicurezza e valorizzazione dell’area centrale. Il PSC propone una importante variante di tracciato per consentire di evitare l’attraversamento del centro urbano di Voghiera e Voghenza; la variante è realizzabile quasi per intero riqualificando viabilità locali preesistenti (si veda al cap. 2.2.2 e Tav. 1).

Ulteriori proposte di integrazione riguardano la viabilità urbana del centro di Voghiera, con l’intenzione di creare alternative di percorso che evitino l’attraversamento della piazza centrale; a questo fine sono riportate nella Tav. 3 le due ipotesi alternative da verificare, la cui realizzazione potrebbe essere a servizio e a carico anche delle nuove aree di sviluppo residenziale. Analogamente anche per Gualdo si individua un tracciato di connessione fra via Martiri della Libertà, e la Provinciale per limitare l’attraversamento del centro; in questo caso il tracciato proposto utilizza in parte una strada di lottizzazione facente parte di un comparto residenziale in corso di attuazione.

Armatatura urbana

L’assetto degli insediamenti nel territorio comunale, unitamente alla volontà di contenere le dinamiche di dispersione insediativa, portano a definire una politica di sviluppo essenzialmente incentrata sull’aggregato di Voghiera e Voghenza, che possono ormai essere considerati morfologicamente e funzionalmente come un unico centro urbano, e che concentrano la quasi totalità dei servizi alle persone presenti nel il territorio comunale.

Su questo aggregato, anche in virtù delle dinamiche positive che si sono registrate nella domanda abitativa negli ultimi anni, si può puntare per un ragionevole sviluppo insediativo che si accompagni a un’adeguata dotazione di servizi.

Per Gualdo, Ducentola e Montesanto, centri che superano di poco i 300 abitanti ciascuno, dimensione che non consente di sostenere una gamma organica di servizi di base alle persone, si prevede la possibilità di alcune piccole aree di integrazione degli insediamenti, che possono rispondere ad una domanda locale, anche correlata alla vicina presenza del nuovo complesso ospedaliero.

Ambiti specializzati per attività produttive

Nel territorio di Voghiera si riconoscono interessanti potenzialità di ulteriore crescita all’ambito specializzato per attività produttive di Gualdo, presso lo svincolo della superstrada. Si tratta di un’area produttiva di non grandi dimensioni (ma ampliabile all’occorrenza senza particolari limitazioni), che tuttavia, per la sua collocazione

ottimale può costituire una risposta qualificata per le opportunità di rilocalizzazione e sviluppo di attività produttive di un territorio a cavallo del comune di Ferrara, beneficiato dal recente insediamento del nuovo ospedale, opportunità che difficilmente potrebbero trovare risposta idonea nelle più lontane aree della SIPRO o di Portomaggiore. Il suo sviluppo recente fa sì che sia adeguatamente dotata dal punto di vista delle urbanizzazioni e che, se adeguatamente sostenuta dall'impegno del Comune, sia possibile il raggiungimento dei requisiti di 'Area Produttiva Ecologicamente Attrezzata'.(vedi cap. 2.3.3).

Valorizzazione delle risorse ambientali e storico-culturali

Nella configurazione del sistema di valorizzazione del patrimonio di risorse presenti sul territorio, per la cui trattazione si rimanda al cap. 2.1, il territorio comunale di Voghiera offre molteplici opportunità connesse alla concentrazione di risorse storiche e storico-testimoniali di pregio. Nel disegno d'insieme si riconosce uno degli elementi strutturanti il progetto in corrispondenza della strada storica che corre lungo il paleoalveo del Padovetere, asse di collegamento tra Voghiera e Medelana,; una matrice storica e un itinerario di connessione sul quale si concentrano e si articolano le varie proposte progettuali. I progetti che si sviluppano su tale matrice nel territorio di Voghiera riguardano:

la valorizzazione della Delizia estense del Belriguardo, promuovendo il suo inserimento nel circuito turistico di Ferrara e Ravenna e lo sviluppo di attività che possono sfruttare l'opportunità offerta dalla vicinanza alla struttura ospedaliera di Cona;

la valorizzazione delle aree archeologiche di Voghiera e Voghenza promuovendo attività che favoriscano la loro fruizione e la messa in rete delle risorse distribuite sul territorio.

Articolazione del dimensionamento dello sviluppo residenziale

Per quanto riguarda il comune di Voghiera, facendo riferimento al dimensionamento complessivo dello sviluppo urbano residenziale che, secondo quanto proposto nel cap. 2.5.3, è quantificato in circa **270** alloggi per i prossimi 15 anni, si stima che tale dimensionamento possa essere costituito come segue:

circa 37 alloggi sono realizzabili attraverso il completamento di Piani urbanistici attuativi approvati ed in corso di attuazione;

circa 16 alloggi potranno essere realizzati all'interno del territorio urbanizzato, attraverso interventi di riqualificazione e interventi di addensamento negli ambiti urbani consolidati;

Sulla base di queste stime, si possono quindi ottenere complessivamente circa 52 alloggi senza urbanizzazione di ulteriori aree; pertanto restano da collocare, utilizzando parti degli ambiti di nuovo insediamento che sono individuati nel PSC circa altri 217 alloggi.

Di questa quantità, si prospetta che almeno il 55% sia da realizzare nel capoluogo (sempre inteso nell'insieme di Voghiera e Voghenza) e che non più del 45% sia realizzato negli altri centri urbani maggiori, e in particolare a Gualdo, Ducentola e a Montesanto.. In sede di POC quindi andranno fatte le opportune valutazioni nel gestire questa possibile concorrenzialità fra le diverse frazioni. Infine si specifica che la quota del 55% attribuita al sistema del capoluogo costituisce la soglia minima e che, in linea teorica, tale sistema potrebbe assorbire tutta la capacità edificatoria riconosciuta al comune.

Di questa quantità si ritiene che la grandissima parte vada realizzata nel Capoluogo e che non più di alcune decine di alloggi possano essere collocati a Gualdo, Ducentola o a Montesanto.

4.2 IL CAPOLUOGO

Indirizzi per lo sviluppo urbano

Le scelte e la disciplina urbanistica dei piani precedenti hanno favorito in primo luogo la densificazione dell'insediamento lungo la strada principale di collegamento con Portomaggiore e in secondo luogo l'ulteriore espansione dell'insediamento residenziale sul margine occidentale del centro abitato di Voghiera e su quello orientale di Voghenza, venendo progressivamente a quasi circondare il parco di Villa Massari e inoltre lasciando pochi varchi per realizzare circuiti di viabilità urbana alternativi all'uso della viabilità provinciale. Ne consegue una situazione di criticità sulla strada provinciale sulla quale si sommano sia i traffici di attraversamento diretti alla S.S. 16 e a Portomaggiore, costituiti anche da veicoli pesanti, sia gli spostamenti strettamente urbani. Ne deriva anche una certa frammentarietà dei tessuti edilizi

Gli indirizzi proposti per Voghiera da un lato confermano le ipotesi indicate nel piano precedente di sviluppare l'insediamento di Voghiera soprattutto verso ovest, dove si trova l'area centrale e i maggiori servizi, dall'altro cercano di risolvere le criticità connesse all'assenza di strade urbane alternative all'utilizzo dell'infrastruttura principale.

In sintesi gli obiettivi proposti si articolano nei seguenti punti:

il miglioramento della qualità degli spazi sulla strada provinciale di attraversamento del centro di Voghiera, attraverso lo spostamento di parte dei flussi di traffico su percorsi diversi, ma anche il ridisegno della sede stradale come asse urbano e il miglioramento della percorribilità da parte di pedoni e biciclette;

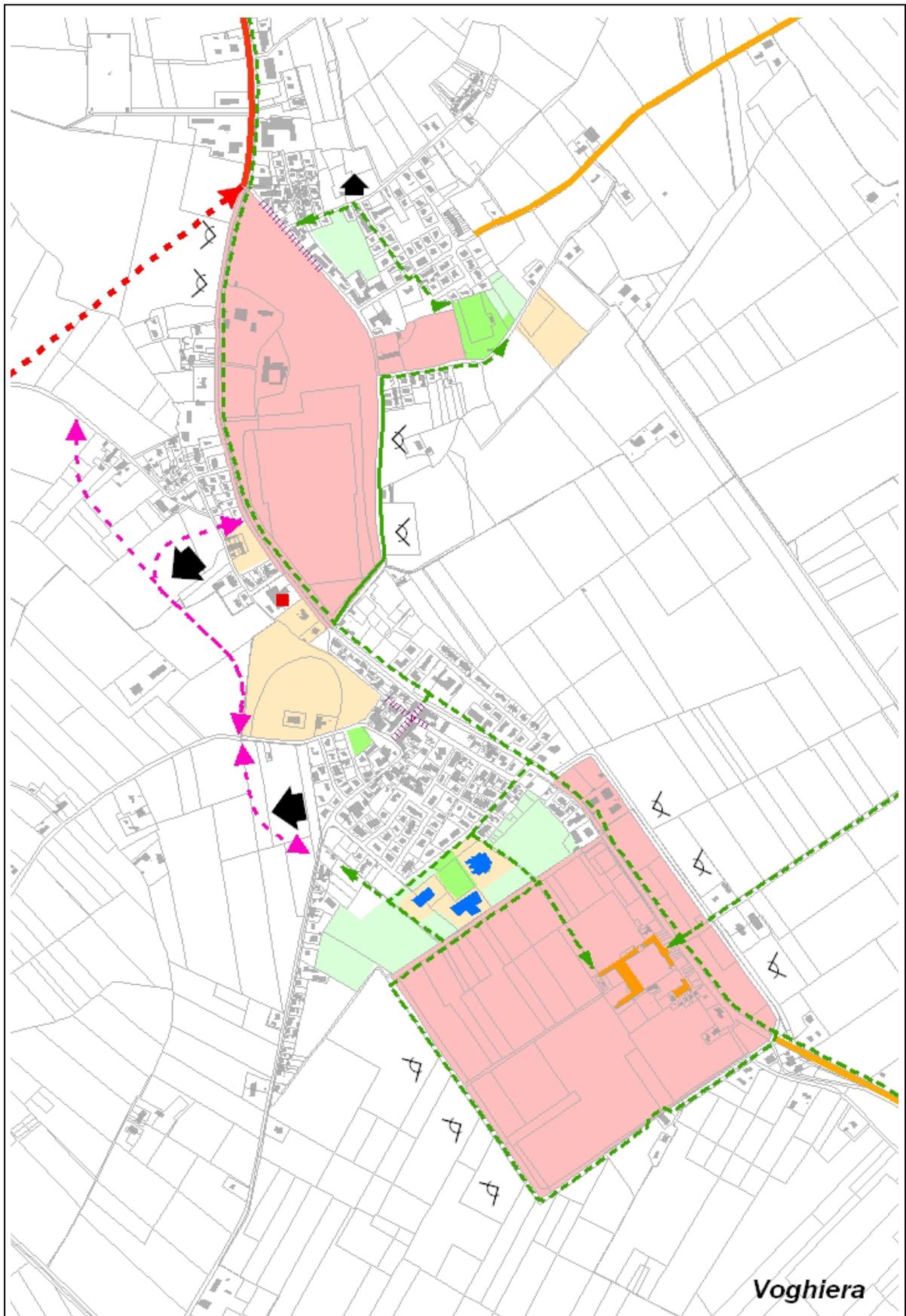
la valorizzazione del sistema delle ville, dei complessi storici e delle relative aree verdi pertinenziali che caratterizzano questo abitato, anche ricercando le occasioni per l'utilizzo per attività di natura economica che ne consentano una maggiore fruizione;

la realizzazione di una connessione ciclabile in sede propria tra i centri di Gualdo-Ducentiola e Voghiera-Voghenza;

il miglioramento della qualità degli spazi urbani dell'area centrale di Voghiera intorno alla chiesa;

il completamento di un sistema di aree a verde e per attrezzature collettive in tutta la fascia contigua al parco di pertinenza della Delizia di Belriguardo, un sistema che sia accessibile pedonalmente, dai quartieri residenziali;

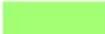
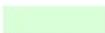
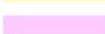
lo sviluppo insediativo sul lato ovest del centro abitato, attraverso il quale realizzare dei percorsi di viabilità urbana che alleggeriscano le funzioni della strada provinciale.



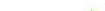
Tav. 4 - La struttura urbana.

STRUTTURA URBANA E INDIRIZZI PROGETTUALI

LEGENDA

-  Centro storico
-  Edifici di valore storico esterni al centro storico
-  e relative aree di pertinenza
-  Principali attrezzature collettive
-  e relative aree di pertinenza
-  Principali spazi pubblici e parchi esistenti
-  Nuovi spazi pubblici e parchi da realizzare
-  Ambiti di riqualificazione
-  Principali aree produttive
-  Potenziale espansione delle aree produttive
-  Principali, potenziali e alternative direttrici di crescita del territorio urbano
-  Relazioni visuali da preservare

ITINERARI URBANI

-  Principali percorsi esistenti
-  Percorsi di progetto o da riqualificare
-  Assi viari da riqualificare
-  Principali assi commerciali
-  Medie strutture di vendita alimentari
-  Corsi d'acqua di cui qualificare la valenza nel paesaggio urbano

VIABILITA' EXTRAURBANA E DI ATTRAVERSAMENTO

-  Assi della "Grande rete" di collegamento nazionale-regionale
-  Rete di base di interesse regionale
-  Proposte integrative della rete di base di interesse regionale
-  Viabilità secondaria di rilievo provinciale o interprovinciale
-  Proposte integrative della viabilità secondaria di rilievo provinciale o interprovinciale
-  Proposte integrative della viabilità secondaria di rilievo comunale

Il centro storico

Seguendo l'interpretazione della l.r. 20, che richiede di considerare centri storici non solo i tessuti urbani storici veri e propri, ma anche gli "agglomerati e i nuclei non urbani di rilevante interesse storico", si è perimetrato come centro storico il complesso della Villa Massari con le sue pertinenze e la Delizia di Belriguardo, comprensiva anche dell'area antistante delle Peschiere.

Gli ambiti urbani consolidati

Gli ambiti consolidati nel loro impianto urbanistico sono quelli in cui non si reputano necessarie operazioni di profonda trasformazione o di esteso reimpianto, mentre saranno in generale possibili ed opportuni gli interventi diffusi sulle singole unità edilizie. Trattandosi prevalentemente di tessuti edilizi a medio-bassa densità, saranno ammissibili anche contenuti addensamenti. Le azioni da perseguire riguardano anche il mantenimento e qualificazione del sistema dei servizi pubblici e privati, in particolare rafforzando i percorsi ove maggiormente si addensano i servizi stessi, e l'incremento delle dotazioni di arredo urbano e spazi di parcheggio nelle situazioni puntuali di carenza.

Nella Tav. 3 sono individuate porzioni degli ambiti consolidati che si prestano a differenti politiche in relazione alla presenza di caratteristiche particolari: riguardano il nucleo di più antico impianto intorno alla chiesa, altri complessi di interesse testimoniale con le loro aree di pertinenza (a volte ampi parchi privati), l'area archeologica di Voghenza ed aree edificate circostanti.

Gli ambiti per nuovi insediamenti

Le aree potenzialmente utilizzabili per lo sviluppo residenziale di Voghiera, oltre ad interessare un paio di aree rimaste libere ormai completamente inglobate nel territorio urbano, sono individuate sul lato ovest dell'abitato. Questa scelta è dettata dall'opportunità di vincolare l'attuazione di tali nuovi insediamenti alla contestuale realizzazione di uno dei due tracciati di viabilità urbana schematicamente individuati nella Tav. 3, in modo da integrare la rete di viabilità urbana su questo lato e fornire alternative all'uso della Strada provinciale per gli spostamenti urbani. A Voghiera vengono individuati due areali ove prospettare un eventuale nuova edificazione.

ANS2 (1)

Si tratta di un ambito di piccole dimensioni attestato sulla strada principale di collegamento con Portomaggiore. La contiguità con l'infrastruttura suggerisce di edificare definendo il fronte su strada con una tipologia complessa a media densità e a destinazione prevalentemente residenziale che consenta di realizzare uno spazio pubblico sul quale eventualmente affacciare attività commerciali e di servizio

ANS3 (1)

È un'area interclusa fra aree residenziali, aree per servizi pubblici e il parco del complesso della Delizia di Belriguardo. Per la sua localizzazione il piano intende confermare le previsioni del PRG vigente che attribuiscono a tale zona una destinazione pubblica, per verde urbano e/o servizi. Collegato al polo scolastico, tale ambito contribuisce a disegnare un sistema di attrezzature e di spazi pubblici urbani che fanno da transizione con la Delizia. Nell'ambito dovrà essere garantita la realizzazione delle connessioni interne dalle scuole verso i quartieri residenziali e verso il sistema di spazi ed edifici della Delizia estense. L'attuazione, può avvenire attraverso meccanismi di perequazione urbanistica che trasferiscano i diritti edificatori in altro comparto, o, in alternativa, per acquisizione pubblica.

ANS2 (3) e ANS2 (4)

L'insieme dei due ambiti configura la direttrice principale di possibile sviluppo residenziale. Le dimensioni rilevanti degli ambiti comporteranno verosimilmente una attuazione parziale, e comunque per fasi; nel qual caso occorrerà comunque operare secondo uno schema unitario di indirizzi e linee guida che consenta nel tempo il completamento di almeno una delle nuove connessioni viarie urbane, schematicamente indicate nella Tav. 3.

ANS2 (2) e ANS3 (2)

Si tratta di un ambito di nuovo insediamento di discrete dimensioni localizzato in aderenza al tessuto consolidato a completamento delle destinazioni residenziali che circondano il sistema a sviluppo lineare delle attrezzature pubbliche. Tale sistema dovrebbe essere rafforzato dalla realizzazione dell'ambito ANS3 (2) per attrezzature pubbliche. L'accessibilità dovrà essere garantita dalla strada di distribuzione interna al tessuto esistente.

ANS2 (5)

L'urbanizzazione di questo areale si pone in continuità con l'edificazione esistente e in parte ricomponi il margine urbano a nord-est di Voghiera fino al fosso, la cui valorizzazione paesaggistica potrebbe mitigare il rapporto fra città e campagna. Andrà verificata la possibilità di coordinare l'intervento con l'eventuale riqualificazione dell'ambito soggetto a PUA situato fra il presente ambito e la strada provinciale Cona-Portomaggiore.

ANS2 (6)

Si tratta di un piccolo ambito, posto al limitare dell'abitato, dove il piano conferma le previsioni del PRG.

4.3 GUALDO, DUCENTOLA E MONTESANTO

I centri abitati di Gualdo e Ducentola sono piuttosto vicini e presentano alcune complementarità ma sono fisicamente separati dalla barriera morfologica costituita dalla superstrada. Un aspetto importante per migliorare la qualità abitativa e l'uso dei servizi riguarda quindi il miglioramento del collegamento pedonale e ciclabile fra i due centri attraverso un apposito percorso distinto da quello stradale.

Le potenzialità di sviluppo attengono alle possibilità di recupero e riuso di complessi storici di pregio e all'insediamento di residenze e servizi correlati all'area produttiva e al vicino ospedale di Cona

A Gualdo viene individuato un ambito edificato assoggettabile a riqualificazione attraverso PUA che interessa un'area occupata da un allevamento attualmente dismesso sul quale si prospetta l'insediamento di una struttura alberghiera, o in alternativa usi più assimilabili al tessuto circostante.

Vengono individuati poi cinque ambiti per nuovi insediamenti residenziali a Gualdo, fra di loro alternativi, per una soglia indicativa di 50 alloggi. Il primo, ANS2 (7), si estende a sud-est fra l'abitato di Gualdo e la nuova strada prevista dal PSC, da realizzare come urbanizzazione in quota, almeno parziale, all'intervento stesso. Per questo ambito si segnala la possibilità di ampliare le dotazioni di spazi e servizi pubblici recuperando e valorizzando gli edifici di pregio e le relative pertinenze, posti in continuità con il limitrofo nucleo antico e al contempo si registra la necessità di valorizzare e salvaguardare il rapporto anche in termini paesaggistici con il parco di Villa Mazza. Il secondo ambito, ANS2 (8), si estende ad est dell'abitato di Gualdo e completa il margine dell'abitato. Il terzo ambito ANS2 (13), si estende a sud-est, lungo la strada Provinciale per Voghiera.

Viene poi individuato un quarto ambito di nuovo insediamento ANS2 (9), per attività non residenziali. Si tratta di un areale che dovrebbe essere attuato solo in connessione al recupero e alla valorizzazione della villa Mazza e del suo parco per attività turistiche ricettive e congressuali, che si avvantaggino anche del vicino polo ospedaliero di Cona. In questa ipotesi l'ambito individuato è destinato ad ospitare quell'insieme di servizi e strutture che non è possibile ricavare all'interno dei corpi di fabbrica della villa nel rispetto dei vincoli e delle tutele presenti.

Il quinto ambito ANS2 (14) appartiene alla località di Gualdo, ma si estende fra l'abitato di Ducentola e la zona Produttiva. Vista la sua collocazione territoriale si prevede che questo ambito possa alternativamente essere considerato concorrenziale con quelli previsti a Ducentola. L'amministrazione Comunale, con l'inserimento di questo ambito, intende cogliere le opportunità localizzative in relazione al vicino Ospedale di Cona e alla relativa prossimità a Ferrara. Questo ambito è poi collegato all'ambito ANS3 (3) dove è prevista una possibile espansione dell'attrezzatura pubblica presente con dotazione anche di parcheggi.

A Ducentola è previsto un modesto completamento del nucleo, utilizzando uno dei due ambiti individuati come alternativi dal PSC, sfruttando in entrambi i casi le urbanizzazioni già in essere. Viene individuata una soglia indicativa di 35 alloggi. L'eventuale utilizzazione dell'ambito ANS2 (10) dovrà assumere come elementi condizionanti la mitigazione dell'impatto acustico della superstrada e il rispetto della visuale della villa storica attestata su via Arginello. Il secondo ambito, ANS2 (11), è invece localizzato nella parte nord dell'abitato.

Il centro di Montesanto è localizzato a sud del capoluogo sulla strada di collegamento con S. Nicolò. In un'ampia area nel territorio rurale vicino all'abitato, interessata in precedenza da attività estrattiva, sono in corso interventi di ripristino ambientale per funzioni ricreative. Gli indirizzi di piano per questo centro confermano sostanzialmente le previsioni del PRG vigente: viene individuata la possibilità di una integrazione urbana lungo il lato sud della strada principale, già in parte introdotto nel PRG con una recente variante, per una soglia indicativa complessiva di 30 alloggi.