



Indirizzi strategici

Una mappa di navigazione per generare politiche di sistema



ptav

PIANO TERRITORIALE
DI AREA VASTA
FORLÌ CESENA



PRESIDENTE DELLA PROVINCIA DI FORLÌ-CESENA
Enzo Lattuca

CONSIGLIERE PROVINCIALE CON DELEGA ALLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE
Matteo Gozzoli

Ufficio di Piano - SERVIZIO PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

Alessandro Costa
Elisabetta Fabbri Trovanelli
Francesca Foschi
Alessandra Guidazzi
Raffaele Miserocchi
Stefano Quagliere

Ufficio Tecnico Amministrativo - SERVIZIO EDILIZIA E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE PROVINCIALE
Maurita Cimatti
Susanna Fabbri

COLLABORAZIONI SPECIALISTICHE ESTERNE

Antares | Contesto strategico territoriale e componente socio-economica
Lorenzo Ciapetti

CREN | Servizi ecosistemici e obiettivi strategici del piano territoriale di area vasta
Riccardo Santolini
Elisa Morri
Giovanni Pasini

Università di Bologna Dipartimento di Architettura | Sistema insediativo territoriale e obiettivi strategici del piano territoriale di area vasta

Valentina Orioli
Olimpia Cermasi
Federica Lecci
Martina Massari
Altea Panebianco

Documento per la consultazione preliminare
Allegato al Decreto del Presidente
Dicembre 2023

Indice

PREMESSE

1.1_Il contesto di riferimento	7
1.2_Il PTAV	8

OBIETTIVI GENERALI E FONDAMENTI DEL PTAV

2.1_Obiettivi generali: gli SDGs dell' Agenda 2030	11
2.2_Fondamenti	13
2.2.1 Funzionalità ecosistemica	13
2.2.2 Romagna Next	13
2.2.3 Essere preparati al cambiamento climatico	14
2.2.4 Innovazione della governance	14

INDIRIZZI STRATEGICI PER IL TERRITORIO PROVINCIALE

3.1_La visione al futuro	17
3.2_Indirizzi strategici	18



PREMESSE

1.1_Il contesto di riferimento

Lo scenario in cui si colloca l'elaborazione del Piano Territoriale di Area Vasta della Provincia di Forlì-Cesena è definito da un insieme rilevante di mutamenti di contesto istituzionale, normativo, socio-economico e ambientale.

Dal punto di vista **istituzionale** la Legge 56/2014, seguita dalla Legge regionale 13/2015, ha ridefinito il sistema di governo locale e in particolare il ruolo degli Enti di area vasta, con un processo di "riforma incompleta", che se da un lato ha confermato alle Province l'attribuzione di molte delle funzioni a loro storicamente assegnate, dall'altro le ha depotenziate sia nel ruolo politico, trasformandole in enti di secondo livello, che in termini funzionali e di effettiva capacità amministrativa.

Dal punto di vista **normativo**, l'entrata in vigore della Legge regionale 24/2017 Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio ha modificato in profondità il sistema di pianificazione, aprendo la sfida alla realizzazione e applicazione di strumenti di nuova concezione rispetto ai precedenti PTCP, con una impostazione prevalentemente strategica che, nel caso delle Province, appare coerente con la funzione di supporto e coordinamento fra Comuni nella dimensione dell'area vasta.

Sotto il profilo **socio-economico e ambientale**, sono almeno quattro gli eventi recenti che evidenziano un contesto mutato con il quale è necessario confrontarsi:

- la pandemia di covid-19, con il lockdown e le restrizioni imposti nel 2020 e 2021, ha evidenziato da un lato la fragilità del nostro modo di abitare il territorio e gestire le relazioni, facendo emergere nuove domande di spazi e inediti comportamenti di "isolamento sociale"; dall'altro ha permesso di apprezzare gli effetti di un repentino abbassamento dei livelli di inquinanti e del riappropriarsi di spazi da parte della natura, rivelando di fatto che l'integrazione armonica della vita umana con la natura è possibile;

- lo scoppio di una guerra europea, con l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel febbraio 2022, ha messo drammaticamente in evidenza l'interdipendenza che lega il nostro territorio ad un sistema di relazioni ben più vasto, sia dal punto di vista delle dinamiche politiche e sociali che sotto il profilo della disponibilità di risorse e del condizionamento reciproco che determina le possibilità di approvvigionamento e i costi delle materie prime;

- l'alluvione che ha interessato nel maggio 2023 l'intero territorio della Romagna ha messo in

evidenza fragilità profonde e la necessità di confrontarsi con la dimensione del rischio in modo stabile, ponendo la cultura della cura e della manutenzione alla base di una *governance* territoriale in cui la dimensione dell'area vasta assume nuovi significati, anche operativi;

- il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza **Italia Domani**, approvato nel mese di luglio 2021 per fare fronte alle molteplici sfide della "ricostruzione" post-pandemia, che, offrendo una disponibilità inedita di risorse economiche da spendere in un tempo molto breve, costituisce una sfida di carattere organizzativo e attuativo per le amministrazioni pubbliche, ma al tempo stesso, intrecciando tutti i temi sopra citati, pone anche in modo forte l'esigenza di sviluppare capacità strategica nella gestione delle risorse in un contesto di progressivo e continuo "adattamento" di obiettivi e priorità.

I quattro eventi recenti qui richiamati disegnano nel complesso un contesto caratterizzato dall'intreccio di diverse "crisi" e da una continua transizione.

La pianificazione del territorio è chiamata a confrontarsi con questa condizione di incertezza e fragilità assumendo la prospettiva della *preparedness*.

Secondo le linee guida emanate dall'Organizzazione Mondiale della Sanità in tema di minacce per la salute e pandemie, la *preparedness* è la capacità di anticipare e di reagire tempestivamente a crisi ed emergenze grazie a tecniche quali la pianificazione basata su scenari, sistemi di allerta precoce e vigilanza, dispositivi sentinella e scorte di forniture.

Il tema dell'"essere preparati" interessa anche altri ambiti, come le emergenze ambientali, le cui conseguenze spesso non possono essere del tutto evitate ma soltanto mitigate. Un punto centrale, da questa prospettiva, è prepararsi ad agire su futuri indeterminati, sollecitando prospettive per ripensare i problemi prima ancora che per risolverli. In questo senso le politiche di governo del territorio devono assumere la prospettiva aperta e adattiva del *problem setting* più che quella deterministica del *problem solving*.

1.2_II PTAV

La Legge 24/2017 inquadra il Piano Territoriale di Area Vasta come uno strumento che ha «*funzione di pianificazione strategica d'area vasta e di coordinamento delle scelte urbanistiche strutturali dei Comuni e loro Unioni che incidano su interessi pubblici che esulano dalla scala locale*».

In particolare, secondo l'art.42 della Legge, i PTAV:

a) definiscono gli indirizzi strategici di assetto e cura del territorio e dell'ambiente, in coerenza con gli obiettivi strategici regionali stabiliti dal PTR;

b) possono stabilire l'assegnazione ai Comuni di quote differenziate di capacità edificatoria ammissibile, secondo quanto previsto dall'articolo 6, comma 4, tenendo conto della sostenibilità ambientale e territoriale degli insediamenti;

c) disciplinano gli insediamenti di rilievo sovracomunale di cui all'articolo 41, comma 6, lettera d);

d) possono individuare ambiti di fattibilità delle opere e infrastrutture di rilievo sovracomunale, ai sensi dell'articolo 41, comma 7;

e) possono individuare i servizi ecosistemici ed ambientali forniti dai sistemi ambientali presenti nell'ambito territoriale di propria competenza.

La natura del PTAV è dunque quella di un **piano strategico**, e, dal punto di vista della forma, di uno strumento dal carattere necessariamente **ideogrammatico** (art. 41, comma 4). Il suo centro sono le **politiche "di sistema"**, cioè quelle che superano i confini comunali o delle unioni dei comuni e che richiedono, per la loro attuazione ed effettiva efficacia, una base di condivisione e coordinamento più ampia.

Possiamo quindi interpretare il PTAV, piano strategico di area vasta, come **UNA MAPPA DI NAVIGAZIONE PER GENERARE POLITICHE DI SISTEMA**.

Il punto di partenza per l'elaborazione e la condivisione di un piano con queste

caratteristiche è la **visione del territorio nel futuro**, lo scenario condiviso per definirne gli obiettivi di trasformazione e i contenuti di indirizzo strategico.

Gli obiettivi e gli indirizzi strategici del PTAV si rivolgono ad un pubblico ampio nell'intero territorio provinciale:

1) in primo luogo, a tutti i decisori pubblici, agli amministratori della Provincia, delle Unioni, dei Comuni e degli altri Enti che hanno compiti di organizzazione e gestione di reti e servizi in ambito territoriale. A tutti questi soggetti il PTAV si rivolge esprimendo **indirizzi per le politiche pubbliche**;

2) in secondo luogo, a tutti gli attori privati e ai soggetti del mondo economico in genere, a cui il PTAV rivolge **linee guida e indicazioni strategiche sulle trasformazioni territoriali** secondo una visione condivisa, interconnessa e a lungo termine;

3) infine, ma non da ultimo per importanza, a tutti i cittadini e a tutte le associazioni e i soggetti del terzo settore attivi nel territorio provinciale, che sono chiamati a conoscere e condividere la visione al futuro, e a cui il PTAV si rivolge come **supporto conoscitivo e come base per federare interessi e azioni rivolte allo sviluppo sostenibile**.

La forma che il PTAV assume è conseguente a queste considerazioni. Dovrà trattarsi di un piano snello, concepito per essere di supporto alla comunicazione pubblica e alla gestione di **processi di co-creazione di valore territoriale**, costituito da una serie di elaborati di facile lettura, la cui realizzazione si basa sull'uso dinamico dei dataset attualmente disponibili.



OBIETTIVI GENERALI E FONDAMENTI DEL PTAV

2.1_Obiettivi generali: gli SDGs dell' Agenda 2030

Gli obiettivi di sviluppo per tutte le città ed i territori oggi hanno una matrice comune e condivisa nei *Sustainable development goals* definiti dall' Agenda ONU 2030.

Gli SDGs delle Nazioni Unite sono generalmente rappresentati come una matrice di 17 obiettivi equivalenti, a ciascuno dei quali corrisponde una serie di *target* riferiti all'orizzonte temporale del 2030 (Fig. 1).

Nel riconoscimento dell'interdipendenza degli obiettivi, e quindi della necessità di rispettare tutti i *goal* e i *target* che compongono l' Agenda, ogni territorio può definire le proprie priorità, in relazione a criticità e caratteristiche specifiche. In sostanza, se non si mettono in discussione gli obiettivi di sviluppo sostenibile condivisi a livello internazionale, questi possono essere gerarchizzati e ordinati in modo da individuare il percorso più adeguato ed opportuno per raggiungerli nella dimensione locale.

Ad esempio, rispetto all'insieme degli SDGs e dei relativi target, la regione Emilia-Romagna attraverso la Legge Urbanistica n.24/2017 ha posto molta enfasi sulla limitazione del consumo di suolo e il suo azzeramento al 2050, evidenziando la centralità di questo *target* rispetto alla sostenibilità dello sviluppo dell'intero sistema territoriale.

In riferimento alla Legge urbanistica regionale, che mette al centro del governo del territorio il contenimento del consumo di suolo, la rigenerazione dei territori urbanizzati, la sostenibilità ambientale delle trasformazioni, la tutela ambientale e paesaggistica e la promozione dell'attrattività del sistema regionale e dei sistemi locali, per lo sviluppo, l'innovazione e



Fig. 1 | Gli SDGs dell' Agenda ONU 2030

la competitività delle attività produttive e terziarie (Legge 24, art. 1, comma 2), il PTAV è chiamato a confrontarsi con alcuni aspetti fondamentali del funzionamento del sistema territoriale di area vasta: la rigenerazione urbana, il metabolismo territoriale, i servizi ecosistemici, l'equilibrio e l'equità territoriale.

Inoltre le recenti modifiche alla Costituzione, con l'inserimento della tutela dell'ambiente conservazione della biodiversità e degli ecosistemi tra i «Principi fondamentali» (art.9), configurano l'interesse alla tutela ambientale come "valore costituzionale", ossia come "principio fondamentale" a carattere oggettivo, affidato alla cura di apposite politiche pubbliche e oggetto di un "diritto fondamentale".

Il punto è assolutamente qualificante, e il collegamento esplicito della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche all'"interesse delle future generazioni" diventa l'aggancio inequivocabile allo sviluppo sostenibile.

In materia di esercizio dell'iniziativa economica, biodiversità ed ecosistemi diventano fattori chiave nell'applicare un approccio equilibrato per declinare la "libertà economica": l'art. 41 della Carta costituzionale riporta in primo piano la priorità del bene collettivo nel rapporto, non sempre facile, tra tutela dell'ambiente e tutela dell'attività economica. A questa impostazione si lega con il principio DNSH (*Do No Significant Harm*, "non arrecare danno significativo all'ambiente") che riveste e investe la riforma costituzionale anche di un immediato e prezioso valore pratico ed operativo.

Questi aspetti costituiscono i riferimenti nuovi ed essenziali per il PTAV, a partire dai quali costruire politiche efficaci per l'allocazione di risorse del territorio e favorire la competitività nel sistema regionale, nonché per garantire la capacità di contrasto ai cambiamenti climatici e la messa in sicurezza del territorio nella citata prospettiva della *preparedness*. Sono **fondamenti**, nel senso che costituiscono presupposti essenziali del processo di piano, e insieme **obiettivi**, nel senso che il processo così configurato tende alla loro piena realizzazione.

2.2_Fondamenti

2.2.1 Funzionalità ecosistemica

La **funzionalità ecosistemica costituisce il primo fondamento del PTAV**: è la base sulla quale si fondano la visione al futuro, gli obiettivi e le linee di indirizzo strategico assunti dal piano. Tornando agli obiettivi di sostenibilità promossi dalle Nazioni Unite, la loro assunzione nel processo di pianificazione è quindi orientata dalla funzionalità ecosistemica, secondo lo schema della *wedding cake* proposto dal Centro per la resilienza dell'Università di Stoccolma (fig. 2).

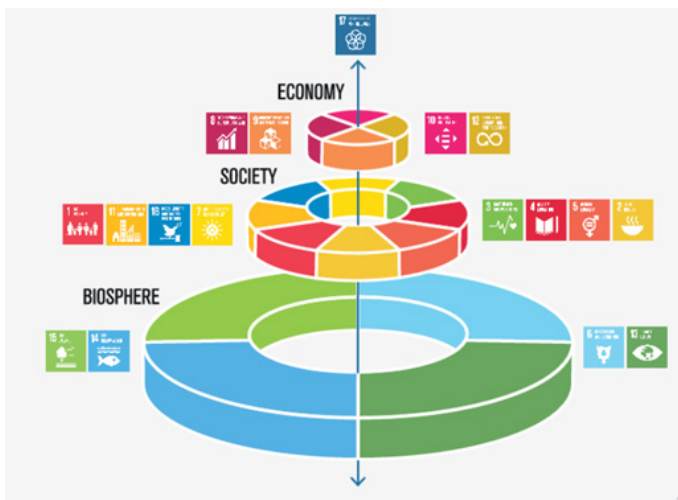


Fig. 2 | La funzionalità ecosistemica alla base degli SDGs

Questa scelta di campo trova esplicitazione nel lavoro di costruzione del Quadro conoscitivo diagnostico del PTAV, nel quale un approfondimento specifico sarà dedicato ai servizi ecosistemici in coerenza con le Linee Guida Regionali.

Tale visione prevede di riportare al centro la Natura nelle scelte di sviluppo future con l'individuazione di soluzioni alternative che siano al tempo stesso efficienti ed economicamente convenienti attraverso le *nature-based solutions* (NBS) e/o interventi con tecniche di ingegneria naturalistica, in un approccio pluridisciplinare ed integrato. L'attenzione si sposta quindi dall'ambiente come externalità agli ecosistemi e ai loro beni e funzioni (capitale naturale e biosfera) come preconditione per lo sviluppo economico per la giustizia sociale e la sostenibilità. E se il benessere umano è un obiettivo centrale della sostenibilità, la sua dipendenza da ecosistemi

resilienti deve essere considerata una necessità che è diventata sempre più ovvia e fondamentale.

Questo modello cambia così il paradigma dello sviluppo sostenibile, allontanandosi dall'attuale approccio settoriale in cui lo sviluppo sociale, economico ed ecologico sono visti come parti separate e comunicanti solo in modo finalistico, per avvicinarsi ad una logica in cui l'economia serve la società in modo che si evolva all'interno dello spazio operativo sicuro del sistema ecologico alle diverse scale. Tutti gli obiettivi di sviluppo sostenibile sono collegati direttamente o indirettamente alla funzionalità degli ecosistemi che produce beni e servizi da cui dipende il nostro ben-essere.

2.2.2 Romagna Next

Romagna Next è un laboratorio di pianificazione strategica interprovinciale esteso alle Aree Vaste di Rimini, Forlì-Cesena e Ravenna, e finanziato con fondi **Next Generation EU** in via sperimentale. Il percorso, che si è svolto nel 2022 e 2023, ha come obiettivi la definizione di un piano strategico dell'area vasta della Romagna per il rafforzamento dell'attrattività territoriale, per la maggiore capacità di accesso a finanziamenti europei, la definizione di policy e servizi di area vasta, e in definitiva l'innovazione nella *governance* territoriale che il piano stesso rappresenta e inaugura.

Il nuovo modello di governance sperimentato attraverso **Romagna Next** ha l'obiettivo di generare sinergie più efficaci, e in particolare: economie di sistema, diffusione di pratiche virtuose, analisi e sperimentazioni basate su una massa critica territoriale significativa, risultati efficaci, duraturi, e replicabili.

La relazione con il Piano strategico di area vasta Romagna Next costituisce il secondo fondamento del PTAV, nella convinzione che il territorio provinciale sia parte di un più ampio e complesso sistema, rispetto al quale è necessario operare un coordinamento.

In particolare si ritiene che questo coordinamento debba interessare alcune scelte strategiche fondamentali, come quelle relative ai macrosistemi per la mobilità e alle reti che supportano il

metabolismo territoriale, ma anche le scelte che riguardano la promozione economica del territorio (turismo, principali filiere produttive, ...). L'alluvione di maggio 2023 ha messo in luce in modo drammatico l'interdipendenza del territorio della Romagna sotto il profilo ambientale, e quindi la necessità di dotarsi di un approccio comune e condiviso rispetto ai temi della sicurezza territoriale e della capacità di adattamento ai cambiamenti climatici. La redazione del PTAV va quindi interpretata come un punto di partenza per mettere in campo un confronto con le altre province, ma anche come punto di arrivo, per ricevere e declinare nella dimensione locale le indicazioni che provengono da **Romagna Next**.

2.2.3 Essere preparati al cambiamento climatico

Il Piano Territoriale di Area Vasta non può prescindere dal confrontarsi con l'alluvione del maggio 2023. Se da un lato, infatti, la Provincia con la sua responsabilità diretta di gestione di una parte assai rilevante della rete stradale è fortemente impegnata nell'offrire pronta risposta rispetto ai danni causati dall'evento alluvionale, dall'altro l'elaborazione del PTAV offre l'opportunità di una riflessione di prospettiva, nell'ottica del "ripensare i problemi" e promuovere azioni volte alla mitigazione degli effetti e ad una maggiore resilienza del territorio qualora questi dovessero ripresentarsi.

La resilienza del sistema territoriale, però, non si misurerà nel "tornare al punto di partenza pre crisi", ma nel "rimbalzare avanti", applicando principi capaci di portare il territorio su un percorso di sviluppo sostenibile.

Gli studi e i documenti conoscitivi e ricognitivi prodotti sull'alluvione e i suoi effetti sul territorio provinciale costituiranno quindi il terzo fondamento del piano, la base rispetto alla quale migliorare la capacità di "essere preparati".

La strutturazione del piano di area vasta consente di migliorare il processo di formazione delle decisioni e della capacità di identificazione e scelta di interventi per promuovere il cambiamento, grazie a politiche e strategie territoriali integrate e al supporto tecnico-conoscitivo necessario per guidarle e realizzarle.

2.2.4 Innovazione della governance

Tutte le considerazioni svolte mostrano come il PTAV sia uno strumento di concezione nuova, che si inserisce in un contesto di pianificazione e governo del territorio che sta mutando tutti i propri riferimenti rispetto alla tradizione ormai consolidata in ambito regionale.

L'innovazione della governance è quindi un fondamento ulteriore di questo piano, un tema che ci si deve porre necessariamente, e che deve trovare declinazione non soltanto negli argomenti affrontati ma anche nelle modalità di conduzione dei processi, in modo da valorizzare le competenze e le filiere attive nel territorio provinciale.

Al centro dell'innovazione della governance stanno quindi una nuova relazione con il sistema socio-economico e i principali attori territoriali, ma anche una nuova considerazione degli equilibri territoriali, all'insegna dell'equità nella rappresentatività di tutti gli interessi dei territori della collina e della montagna, o dei comuni più piccoli.



INDIRIZZI STRATEGICI PER IL TERRITORIO PROVINCIALE

3.1_La visione al futuro

Rispetto alle considerazioni svolte e agli obiettivi propri del PTAV, si propone una visione del territorio provinciale nel prossimo futuro che può essere così sintetizzata:

“Forlì-Cesena, un ecosistema territoriale attrattivo e resiliente, snodo e polmone verde della Romagna”

“ecosistema territoriale” (invece che “territorio” oppure “provincia”) sottolinea l’impostazione scelta alla base del percorso: la valenza attribuita alla funzionalità ecosistemica (quindi all’interdipendenza e alla circolarità dei processi, con evidenti riflessi sui temi dei servizi ecosistemici e del metabolismo territoriale che sono richiamati dalla Legge Regionale n.24 del 2017), ma anche al “territorio” in quanto spazio fisico di ricaduta delle scelte strategiche e delle politiche messe in campo attraverso il PTAV;

“attrattivo” rinvia esplicitamente alla tenuta del sistema socio-economico territoriale, alla volontà di attrarre nuovi abitanti, nuovi investimenti, ma anche giovani e talenti grazie alla presenza dell’Università e di un sistema dell’abitare inclusivo e di qualità;

“resiliente” è l’aggettivo che allude al contesto post alluvionale e al bisogno di prendere atto dell’esistenza di un rischio sistemico derivante da eventi estremi, e della necessità di lavorare per diventare una “provincia preparata” ad affrontare questo tipo di esternalità

“snodo” descrive una caratteristica del sistema territoriale e infrastrutturale, che ha storicamente un ruolo importante nelle comunicazioni e nella logistica. Questa caratteristica va salvaguardata e implementata in un’ottica di complessiva sostenibilità e di scelte innovative anche digitali

“polmone verde” allude al ricco patrimonio di foreste della montagna, ma in un senso più ampio rinvia alla rilevanza dei beni comuni ambientali e paesaggistici e al ruolo strutturale che le “aree interne” svolgono rispetto all’insieme del territorio provinciale.

3.2_Indirizzi strategici

Alla luce degli obiettivi generali e della visione al futuro richiamati, basandosi sulle fondamenta che sono state dichiarate, gli indirizzi strategici proposti per orientare il percorso di definizione del PTAV sono i seguenti:

contenere il consumo di suolo e promuovere la qualità ambientale e la sicurezza degli insediamenti attraverso la condivisione di una strategia ecosistemica che ricomponga e integri le tante attenzioni ecologiche messe in campo nel corso degli ultimi anni dalle amministrazioni comunali;

promuovere l'attrattività del sistema territoriale per lo sviluppo, l'innovazione e la trasformazione digitale sia dei processi produttivi sia dei servizi privati e pubblici, secondo le opportunità e i limiti della funzionalità ecosistemica e l'applicazione dei principi dell'economia circolare;

contribuire alla tutela e alla valorizzazione dei beni comuni ambientali e culturali presenti nel territorio, in modo da rafforzare la coesione e l'identità territoriale e promuovere attrattività e turismo con maggiore interscambio tra costa ed entroterra all'interno di un quadro condiviso capace di valorizzare anche i patrimoni "secondari" e immateriali;

contribuire alla definizione di nuovi modelli relazionali e alla coesione territoriale sia implementando la transizione digitale che attraverso la promozione della mobilità sostenibile e attiva alla scala territoriale, cogliendo le opportunità della transizione digitale per migliorare complessivamente la qualità dell'azione progettuale attraverso l'apprendimento collettivo e la partecipazione, e il confronto creativo su proposte di servizi innovativi di comunità e territorio;

contribuire a preparedness e competitività del territorio sostenendo lo sviluppo e l'organizzazione di nuovi spazi di apprendimento rivolti ai giovani, rafforzando il ruolo della Provincia rispetto alla filiera della istruzione e della formazione;

stimolare i Comuni a considerare lo sviluppo del proprio territorio in stretta relazione alla dimensione di area vasta, nell'ottica dei valori comuni individuati, sviluppando in un quadro territoriale sempre più interconnesso e sovralocale gli obiettivi strategici di coordinamento, superando la frammentazione e settorializzazione di politiche, programmi, interventi e opportunità di finanziamento.

Provincia di Forlì-Cesena
Servizio Edilizia e Pianificazione Territoriale
Piazza G.B. Morgagni, 9 – 47121 Forlì –
pianterr@provincia.fc.it